

المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

التخصص : إدارة الجماعات المحلية

تحت إشراف الأستاذ :

سعيد الشيوخ

من إعداد الطالبة :

سويح فاطيمة

لجنة المناقشة :

رئيساً

أستاذ مساعد "أ"

الأستاذ : حمادي ميلود

مشرفاً و مقررأ

أستاذ محاضر "أ"

الأستاذ : سعيد الشيوخ

عضواً مناقشاً

أستاذ مؤقت

الأستاذ : بو عيس يوسف

السنة الجامعية : 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

قال الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم من لم يشكر الناس لم يشكر الله
ومن أسد إليكم معروفا فكافئوه فإن لم تستطيعوا فادعوا له الله
نشكر الله ونحمده حمدا كثيرا مباركا على هذه النعمة الطيبة والنافعة نعمة العلم والبصيرة
بشعور غامر بالتقدير والاحترام والوفاء نتقدم بالشكر الخالص مقرونا بالجزيل والعرفان
والامتنان إلى الأستاذ المشرف "سعيد الشبخ" أستاذنا الغالي الذي قدم لنا الدعم في كل
خطواتنا منحنا من وقته رغم جميع ضغوطاته ومشاغله جزاك الله وحفظك من كل شر
وأبفأك منبع نور للعلم وطلابه .

كما نختص بالشكر لجميع أساتذة د.مولاي الطاهر
وبالخصوص قسم الحقوق تخصص "إدارة الجماعات المحلية" وخصوصا الأستاذ النبيل
"بوعيس يوسف" على كل ما قدمه لنا .

كما أتوجه بفائق الشكر والتقدير والاحترام إلى فريق عمل الشركة الجزائرية
لتأمين وإعادة التأمين وبالخصوص السيد مدير الشركة :حلايمية زكريا
على الدعم والمساعدة المقدمة في مزاولة دراستي شكراً جزيلاً.
دون نسيان جميع طلبة ماستر " تخصص إدارة الجماعات المحلية" دفعة 2015/2014
ونوجه فائق الشكر إلى عمال المكتبة الجامعية بسعيدة
سيدي بلعباس ،معسكر ،تلمسان"

وفي الختام نشكر كل من تفضل وأثرى جوانب هذه المذكرة
سواء برأي أو توجيه أو نصيحة وساهم في هذه المذكرة ولو بكلمة طيبة .

إهداء

إله لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك
ولا تطيب اللحظات
إلا بذكرك ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا ببرؤيتك
الله عز وجل
أهدي ثمرة جهدي هذا
إلى أبي الغالي "سويح لخضر" على الدعم والتوجيه وإلى ملاكي في الحياة
معنى الحب والحنان
إلى أغلى الحبايب "أمي" "زياني زينب"
إلى من تقاسمت معهم رحم أمي إخوتي "محي الدين، عمر، أحمد، برزوق، طاهر،
إسلام"
إلى الذي بدل كل جهد أو عطاء لكى أصل لهذه اللحظة وساندني في جميع الأوقات
الصعبة أخي العزيز "محمد"
إلى أختي الغالية "سويح خيرة" وزوجها "علي" وأولادها
إلى أخواتي "زينب، جيهان، هدى، فريال، هاجر، بشرى
فاطمة الزهراء" والكتكوتة "أسماء"
إلى رافقتني منذ أن حملنا الحقايب الصغيرة ومعهما سرت الدرب خطوة بخطوة وما
يزلن رفيقاتي الروحيات "زوليخة، مليكة"
إلى رفيقة الدرب الدراسي "مؤدن زواوية"
إلى كل عزيز وغالي على قلبي إلى القلب وقلبي يهواكي يا هر هورة
إلى صديقتي وأختي "حياة" "خيرة"
وختامها سلامي وتقديري وكل التهاني إلى أصدقائي الأعراء وزملائي في الدفعة

فاطمة

مقدمة

مقدمة:

يقصد بالتنظيم الإداري، تصنيف الأجهزة الإدارية في الدولة، وبيان تشكيلها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها وتقييم مختلف الأجهزة الإدارية لتنفيذ سياستها العامة الرامية لسد احتياجات الجمهور في شتى المجالات .

ويعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها، من اجل تحقيق أهدافها وتباشر جهة الإدارة نشاطها بواسطة موظفين يصدر عنهم أثناء مباشرة هذا النشاط، أعمالاً مادية وأعمالاً قانونية، وهم حين يزاولونه بوصفهم ممثلين للشخص الإداري يستتبع ذلك أن الحقوق و الالتزامات الناتجة عن مباشرة هذا النشاط تنصرف الى الشخص الإداري نفسه وليس الى الموظف القائم به، واهم الأشخاص الإدارية "الدولة" غير انه توجد أشخاص إدارية أخرى ليست خارجة أو مستقلة عن الدولة، أما تتألف منها تلك الدولة، مثل المجالس المحلية في المدن و القرى والمؤسسات العامة.

ومن المعلوم أن هذه الأشخاص الإدارية ليست أدمية وإنما هي أشخاص معنوية ومن ثم ينبغي أن ندرس ماهية أشخاص القانون الإداري التي تكتسب الحقوق وتحمل الالتزامات وهي التي يطلق عليها الأشخاص المعنوية العامة باعتبارها الأساس القانوني لتنظيم الإداري.

ومن ناحية أخرى يقتضي التنظيم الإداري البحث في طبيعة الأسلوب الذي تتبعه الإدارة في تسيير نشاطها، وهل تأخذ بالأسلوب المركزي الذي يرمي الى تركيز الوظيفة الإدارية بيد السلطة التنفيذية، أو بالأسلوب اللامركزي الذي يهدف الى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية، وهيئات محلية أو مرفقية، تباشرها تحت رقابتها و إشرافها ويعتبر الأساس الفني لتنظيم الإداري "المركزية و اللامركزية".

أهمية الموضوع :

يسعى موضوع هذه المذكرة إلى تسليط الضوء على المبادئ الأساسية لتنظيم الإداري لا بد من دراسة الاحكام المتعلقة بفكرة الشخصية المعنوية من حيث طبيعتها وانواعها والآثار المترتبة عليها، ثم الاحكام الخاصة بكيفية وأسلوب ممارسة المهام والاختصاصات الإدارية في الدولة الحديثة من الناحية القانونية والتي تنحصر بأسلوبين رئيسين: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. وأهمية الموضوع تكمل في عرضنا للعلاقة بين القانونين الإداري والدستوري وأشرنا إلى أن القانون الدستوري هو الأساس والمقدمة الضرورية للقانون الإداري فهو الذي يبين نظام الحكم في الدولة وما يهمنها هو تكوين السلطة التنفيذية والمهام الإدارية المناطة بها بحيث تعتبر ضرورة لا بد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها وقد دفعت الأهمية الكبيرة لهذا الموضوع بعض الفقهاء الى دراسته كعلم مستقل بذاته.

أسباب اختيار الموضوع:

إن سبب اختياري للموضوع يرجع بالدرجة الأولى إلى معرفة التنظيم الإداري والتي يقصد به تصنيف الأجهزة الإدارية في الدولة، وتقييم مختلف الأجهزة الإدارية لتنفيذ سياستها العامة الرامية لسد احتياجات الجمهور في شتى المجالات محاولة الإلمام بجزء وإن لم نقل بجميع جوانب هذا الموضوع باعتباره موضوع يطول شرحه فلقد اعتمدنا أهم الموضوعات الواجب التطرق إليها.

أهداف الموضوع:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف من فئات القراء الموجهة إليهم، وهي:

- الرغبة في إثراء المكتبة الجامعية بهذا العمل المتواضع،
- دراسة التنظيم الإداري بأهم المبادئ والاسس التي يقوم بها،
- معرفة الأساس القانوني والأساس الفني للتنظيم الإداري،
- المساهمة بقدر المستطاع في دراسة التنظيمات الإدارية في الدول (دراسة عامة)

• وذلك لتحقيق العدالة أكثر فأكثر والحفاظ على مبدأ المشروعية

وباعتبار التنظيم الإداري أهم مقومات والاسس باعتبارها موضوع جوهري من

موضوعات القانون الإداري.

فإن الإشكالية التي أريد إثارتها ومناقشتها يمكن طرحها كالتالي:

ما المقصود بالتنظيم الإداري؟ وما هو الأساس القانوني لتنظيم الإداري؟

والتكييف القانوني لهذا الأساس؟

وماهي الآثار الأساس القانوني؟

وما المقصود بالأساس الفني أو التقني؟

وذكر الأركان والأشكال وتقييم الأساس الفني؟

ولدراسة هذه الإشكاليات والوصول إلى مفهوم أوضح وأشمل للمبادئ الأساسية لتنظيم

الإداري ارتأينا إتباع المنهجين التحليلي والوصفي الذي يتطلبه هذا النوع من المواضيع،

باعتبار أساس الدراسة هي النصوص التشريعية في أغلب الأحيان، وذلك وفق خطة جاءت

إجمالاً مقسمة إلى فصلين اثنين فلقد اشتمل الفصل الأول على الأساس القانوني لتنظيم

الإداري «الشخصية المعنوية». أما الفصل الثاني، فإنه يتعلق الأساس الفني أو التقني لتنظيم

الإداري «نظرية المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية».

الفصل الأول

الأساس القانوني للتنظيم الإداري

تلعب فكرة الشخصية المعنوية دوراً قانونياً هاماً في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية، إذ بواسطتها يمكن القيام بالأعمال والوظائف الإدارية بواسطة أشخاص طبيعيين (عمال الدولة) باسم الأشخاص الإدارية (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات والشركات الوطنية.... الخ) ولحسابها، فهم يقومون بالأعمال أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت وأنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين. فهكذا يمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة، بحيث أصبحوا فكرها المفكر وسواعدها المنفذة باسمها ولحسابها كشخص معنوي عام مستقل عن أشخاصهم وذواتهم⁽¹⁾ إن نظرية الشخصية المعنوية قد نشأت في مجال القانون الخاص مع أن قواعد القانون الخاص تتصرف بالأساس لتحكم الأوضاع القانونية للأشخاص الطبيعيين وتظهر أهمية الأشخاص المعنوية بالنسبة للقانون الإداري بصورة واضحة في علاقة الإدارة مع الأشخاص الخاصة سواء كانوا أشخاص طبيعية (الأفراد) أو أشخاص معنوية (شركات) والأصل أن الشخصية القانونية لا تثبت إلا للشخص الطبيعي (الآدمي) إلا أن ضرورة الحياة الاقتصادية والاجتماعية فرضت الاعتراف لمجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال المرصدة لغرض معين بكيان مستقل عن الأفراد المكونين لها بالشخصية القانونية.

أما القانون العام والقانون الإداري فهما لا يعرفان إلا الأشخاص المعنوية العامة بأنواعها مركزية أم لا مركزية ليست سوى أجهزة للأشخاص المعنوية العام.⁽²⁾

¹- د عمار عوابدي ، القانون الإداري الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر الطبعة 2000، ص 123.

²- د محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، جامعة الإسكندرية (الأسبق)، طبعة 2009، ص 95.

المبحث الأول: ماهية الشخصية المعنوية

رغم أن فكرة الشخصية المعنوية تدخل في دراسة الأصول العامة للقانون وتحديد نظرية الحق، إلا أنّ أهميتها بخصوص هذا المبحث تفرض علينا التعريف بها، وبيان مكانتها على الصعيد الفقهي والقانوني⁽¹⁾، وبالرغم من أن فكرة الشخصية المعنوية هي عماد الفقه الإداري الحديث إلا أن الفقه انقسم بشأن اعتمادها والبحث في جوهرها وطبيعتها إلى نظريات ومذاهب سنتناولها بالتحليل⁽²⁾ وتنقسم الأشخاص المعنوية إلى نوعين وهذا ما سيتم تناوله في هذا المبحث.

المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية

لقد اختلف التعاريف في الفقه والقانون في إعطاء تعريف متفق عليه لدى ستعرض من خلال هذا المطلب إلى أهم التعريفات الفقهية والقانونية.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للشخصية المعنوية

ثار جدل في الفقه حول تعريف الشخصية المعنوية فقد عرّفت بأنها "مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين حيث يعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات "

ومن ثم ينظر إليها مجردة من الأشخاص الأدميين أو عن العناصر المالية المكونة لها وأن الشخص المعنوي هو شخص غير آدمي.

كما تم تعريف الشخصية المعنوية تعريفا قصيرا "بأنها مركز للمصالح المحمية قضائيا" وعرفت كذلك بأنها "صلاحية مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق هدف محدد لأن تكون أهلاً للإلزام والالتزام استقلالا عن

¹- د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007م، ص141.

²- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الناشر الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ودار الثقافة للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2003، ص 49.

ذوات الأفراد أو الأموال المكونة وهكذا نجد في كل محتوى شخص معنوي مجموعتين من العناصر:

01 - الأساس القانوني للحماية ويتمثل بمجموعة من المصالح المشروعة التي تتميز عن مصالح الأفراد الشخصية،

02 - الأسلوب القضائي المتبع لحماية هذه المصالح. ومهما قيل حول الشخصية المعنوية من حيث التعريف إلا أننا نعتقد أن ثمة شرطين يتعين توافرها في الشخصية المعنوية هما:

01 - إن الشخصية المعنوية لا تثبت إلا بقانون،

02 - الشخصية المعنوية لا تنشأ إلا لتحقيق غرض محدد،⁽¹⁾

ويعرف جانب آخر من الفقه الشخص المعنوي "على أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين ومعترف لها بالشخصية القانونية"⁽²⁾، إن الشخص المعنوي هو كيان له أجهزة خاصة تمارس عملاً معيناً وإن هذه الفكرة تنتج عنها مجموعة آثار من الناحية القانونية تجعل هذا الشخص قادراً على إبرام العقود وله ذمة مالية خاصة به كما يتمتع بأهلية التقاضي.

وقد تم اكتشاف هذه الفكرة لإضفاء الشخصية القانونية على مجموعة أشخاص وأموال سواء في مجال القانون العام كالدولة والولاية والبلدية والقانون الخاص كالشركات والجمعيات.⁽³⁾

¹- د. محمد جمال مطلق الذنبيات ، المرجع السابق ، صفحة 48، 49.

²- د. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، بيروت الدار الجامعية 1983، ص 318.

³- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 142.

الفرع الثاني: التعريف القانوني للشخصية المعنوية

الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) ويقصد بالشخصية القانونية "القدرة أو المكنة *personne juridique* القانونية⁽¹⁾ obligations على تحمل الالتزامات (*droits*) واكتساب الحقوق (*Capacité*).

- الشخصية المعنوية في القانون هي كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين. بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلاً عن العناصر المالية لها، أو تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية فالفكرة الشخصية المعنوية عناصر ثلاثة لا بد من توافرها، وهذه العناصر والأركان هي:

01 - مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين يحقق تجمع وترابط وتناسق هذه المجموعة وتحقيق وحدتها ، مجموعة من الأشخاص (الأفراد) كالجمعيات.⁽²⁾ أو مجموعة من الأموال (الأشياء) كالشركات المساهمة وعادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد فالبلدية مثلاً سكان البلدية وممتلكاتها المختلفة،

02 - غرض مشترك تسعى إلى تحقيقه هذه المجموعة، الغرض المشروع لا وجود له من الناحية القانونية إذ لم يكن يهدف من وراء نشاطاته وأعماله إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة، ضماناً لمبدأ المشروعية،

03 - اعتراف المشرع في الدولة بهذه الشخصية المعنوية، بغض النظر عن وضعية الدولة الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة،

¹- د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع الطبعة 2013، ص32.

²- د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص126.

المعلوم أن القانون يعتبر بعض التجمعات أشخاصاً قانونيين وحيدين متميزين عن الأعضاء الذين يؤلفونهم ويحوزون حقوقاً وعليهم موجبات وهذه التجمعات تسمى أشخاصاً معنويين لتفريقهم عن الأشخاص الطبيعيين أو الأفراد، ومثال عن ذلك المساهمون في إحدى الشركات، والمنضمون إلى إحدى النقابات ليسوا هم ذاتهم في الزمن، فالشركة، أو النقابة، تبقى قانونياً مماثلة لنفسها. والمساهمون أو المنضمون يمكن أن يكونوا بالآلاف والشركة أو النقابة شخص قانوني وحيد أن من هو أهل للحق أو الشخص القانوني ليس سوى "مركز M WALINE وقد بين مصالح محمية قانوناً" فكل فرد في قانوننا، له صفة أهل للحق بسبب كرامة الشخص البشري (غير أن الأمر ليس كذلك في الحضارات الرأقية) ولبعض التجمعات أيضاً الشخصية القانونية.

وتنجم الشخصية المعنوية طبيعياً من نص تشريعي أو تنظيمي يضيف على فئة تجمعات أو على تجمع معين الشخصية المعنوية. بيد أن هذا الاعتراف الصريح ليس ضرورياً دائماً والشخصية المعنوية التي "ليست من خلق القانون... تنتمي مبدئياً إلى أي تجمع مزود بإمكانية التعبير الجماعي للدفاع عن مصالح شرعية، أهل، بالتالي للاعتراف قانونياً بها حمايتها..." وعندما يخلق المشرع نفسه أحد التجمعات يقود ذلك إلى الاعتراف له بالشخصية المعنوية عدا نص صريح مخالف.

المطلب الثاني: التكييف القانوني لفكرة الشخصية المعنوية

حول طبيعة الشخص المعنوي: فالبعض يرى تعددت وجهات نظر الفقه أنها شخصية مجازية، والبعض الآخر يرى أنها حقيقية، وفريق ثالث أنكر الشخصية المعنوية إنكاراً تاماً (1) كما أن فكرة الشخصية الاعتبارية أثارت جدلاً كبيراً في الفقه ويمكن رد هذا الخلاف إلى ثلاث نظريات: ترى النظرية الأولى أن الشخص المعنوي شخصاً افتراضياً ورأى آخرون أن الشخص المعنوي حقيقة لا مجرد تصور أو افتراض وأنكر اتجاه ثالث فكرة الشخصية المعنوية من أساسها نوجز سند كل اتجاه فيما يلي. (2)

¹- د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 123.

²- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 141، 143.

الفرع الأول: نظرية المجاز القانوني

وتسمى بالنظرية الرومانية بسبب تبني شراح القانون الروماني لها كما أن لها سند فقهي في العصر الحديث يتزعمه الفقيه سافيني وأصحاب هذه النظرية وهم (سافيتي، وبير تلمي كابتان، وجيز، وبونار) إن فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الأمر إلا مجرد مجاز وافترض قانوني مخالف للواقع الحقيقة⁽¹⁾، لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية لتمكين التجمعات والهيئات (مجموعة الأشخاص أو مجموعة الأموال) من تحقيق أهدافها وأغراضها وذلك عن طريق افتراض لها "الشخصية المعنوية" حتى تكون لها أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الوجبات والالتزامات، ويعتبرها مجاز وافترضها شخصاً من أشخاص القانون في الدولة.⁽²⁾

وقد وضعه المشرع لتسهيل التعامل، مع الهيئات والمؤسسات والجماعات التي تتكون من مجموعة من الأشخاص الطبيعيين الذين اجتمعوا للقيام بنشاط معين من أجل تحقيق هدف مشترك، مما يستلزم بالضرورة أن تكون لمجموعتهم ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية لكل منهم على حده، وصلاحيه مستقلة لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

حيث يعرف أنصار هذه النظرية الحق بأنه قدرة إرادية يحميها القانون، وعلية هنالك تلازم حتمي بين الحق والإرادة، وبذا لا يمكن تصور وجود الحق دون الإرادة، وإن الإنسان

وحده صاحب الإرادة، فهو وحده الذي يمكن أن يكون محلاً للحق والتكليف القانوني، فلا يمكن أن يتمتع غير الشخص الطبيعي بالشخصية القانونية لكي تكون الجماعة وحدة مستقلة قائمة بذاتها، وقادرة على تمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات من تحايل وافترض مجاز يخالف وتجاهل الواقع أنها توجد وتقوم قانونياً نتيجة لإرادة المشرع أو النتيجة لاعتراف القانون لها بالشخصية القانونية.

¹- د.محمد حسنين، الوجيز في نظرية الحق بوجه عام، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب 1985 ص 224.

²- د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة 2003 ص 183،184.

خدمة المصلحة العامة التي من أجلها أوجد المشرع هذا الشخص القانوني المجازي الذي

لا وجود له.⁽¹⁾

ويضيف أنصار هذا الاتجاه انه إذا كانت الشخصية المعنوية ليست سوى إقرارا القانونية لمجموعة من الأشخاص والأموال متجردة عنهما جميعا فإنها تكون مجرد افتراض أو مجرد مجاز، لجأ إليه الفكر القانوني لتبرير تحمل هذا الشخص الحقوق والالتزامات، ويقرر أصحاب هذا الاتجاه بأن الشخصية المعنوية مجرد مجاز، لأنها لا تملك العقل والإرادة والتي تعبر عما تريده من تصرفات قانونية الأمر الذي يؤدي الى وجوب أن يكون هناك شخص طبيعي يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، ومن ثم يقرر هذا الاتجاه بأن الشخصية المعنوية محض خيال منحها الدولة صفة الشخصية المعنوية، حتى أن الفقيه جيز قد أشار ساخرا من فكرة الشخصية المعنوية بقوله "لم أتناول على الإطلاق طعام غداء مع شخصية المعنوية" ويبدو أن هناك نتائج قانونية ترتبت على اعتبار الشخصي وتتمتع بأي وجود أو كيان فهي مجرد منحة من الدولة فالدولة هي التي تمنح مجموعة الأفراد أو الأموال هذه الشخصية، وإذا ما تقرر للدولة حق منح الشخصية المعنوية فإنه يكون لها من باب أولى منعها استنادا لقاعدة توازي الاختصاص. وثم إن لها إن منحت أن تحدد الغرض من قيام الشخص المعنوي، وتحدد له كذلك مجالات نشاطه. تحديدا تحكيميا وملزما، والأخطر من ذلك كله أن يكون للدولة حق سلب هذه المنحة في أي وقت بما يترتب عليه إنهاء الشخصية وزوالها⁽²⁾.

أ - أساس نظرية المجاز القانوني:

يستند أنصار نظرية المجاز القانوني في تحديد الطبيعة القانونية لفكرة الشخصية القانونية الى أن الشخصية القانونية ملازمة ومرادفة للشخص الفلسفي الطبيعي "الإنسان"، فالإنسان باعتباره آدميا له وجود فسيولوجي مادي، ويتمتع بالملكات العقلية والذهنية وله إرادة، هو وحده الذي له الشخصية القانونية الحقيقية، ذلك أن الحق القانون في نظر أصحاب هذه النظرية

¹- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى 1998م ص 97.

²- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 50.

هو سلطة أو قوة إرادية يقرها ويحميها، فالحق لا يوجد إلا إذا وجدت الإرادة التي هي عقلية ذهنية ووجودها رهين بالإنسان الأدمي الطبيعي وملازم له.

أما الشخص المعنوي فهو مجرد مجاز وافترض قانوني وحيلة، لأنه معدوم الإرادة لأنه لا يتمتع بالملكات العقلية والذهنية، والشخص المعنوي الاعتباري هو استثناء مخالف للأصل وللحقيقة والواقع، يجب تقرير وجوده في نطاق ضيق وبالقدر الضروري واللازم لتحقيق الأهداف الجماعية المشتركة.⁽¹⁾

وبناء على ذلك تؤدي نظرية المجاز القانوني لنتيجة هامة هي أن مسألة ومصير وجود الشخص المعنوي الاعتباري متوقف على إرادة المشرع في الدولة، فلا توجد الأشخاص المعنوية الاعتبارية إلا إذا أجاز وجودها المشرع، وفي ظل القيود والحدود والشروط التي يضعها المشرع في الدولة، فالمشرع هو الذي يجيز إنشاء الشخص المعنوي ويحدد له تاريخ بدايته ونهايته، ويحدد له أهدافه ويضع له القيود والحدود التي يجب أن يعمل في نطاقها هذا الشخص المعنوي.

ب - نقد نظرية المجاز القانوني :

وقد تعرضت نظرية المجاز القانوني لعدة مآخذ أهمها: أنه إذا كانت الدولة التي تمنح الشخصية المعنوية للجماعات فمن الذي يعطي الشخصية المعنوية للدولة ذاتها فتسليم المشرع بالسلطات المطلقة على الجماعات والأشخاص المعنوية يؤدي إلى نتائج في غاية الخطورة، فكيف تحمل الشخص المعنوي المسؤولية المدنية أو الجنائية طالما انه بلا إرادة. وكيف تمنح أهلية إجراء التصرفات القانونية والتقاضي واكتساب الأموال وهي مجرد افتراض.⁽²⁾

ولقد وجهت لنظرية المجاز القانوني في مجال تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية الانتقادات التالية:⁽³⁾

¹- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 184 .

²- د. خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 97 .

³- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 144.

01 - انطلق أصحاب هذه النظرية من فكرة خاطئة مفادها أنه من لا إرادة له فلا حق له في حين أننا قد نكون بصدد حق ودون إرادة، كما هو الحال بالنسبة للمجنون والصغير المميز فهؤلاء رغم افتقارهم للإرادة إلا أن حقوقهم مقررة وثابتة،

02 - إن افتراض عدم والعدم لا يولد شخصا ولا ينشئ حقا،

03 - واضح من منطوق هذه النظرية أنها تخلط بين مفهوم الشخصية في علوم أخرى كالفلسفة وعلم النفس وبين مفهوم الشخصية في علم القانون.

وإن أهم نقد وجه لهذه النظرية حيث تقرر أن الشخصية المعنوية مجرد مجاز وأنها لا توجد إلا إذا منحتها الدولة هذه الصفة وحددت أغراضها ونشاطها، والدولة من وجهة نظر مذهب المجاز شخص معنوي، وهنا يثور التساؤل حول شخصية الدولة نفسها، ومن منحها الشخصية المعنوية ثم كيف تتحدد أغراض الدول وأنشطتها.

وفي الحقيقة إن مؤيدي هذا الرأي لم يقدموا لنا تبريرا لهذا التناقض. ولذلك دافعوا عن بالقول إن الدول هي الشخص المعنوي الوحيد، الذي يقوم ذاتيا وإنها الشخص المعنوي الوحيد الذي يتحدد له هدف أو غرض أو عمل أو نشاط، ويبقى بعد هذا القول إن أنصار المذهب يقولون به دون أن يقدموا مسوغات كافية لتبرير موقفهم⁽¹⁾.

ونتيجة لهذه المآخذ وغيرها، تم البحث عن نظرية جديدة لتفسير فكرة الشخصية المعنوية⁽²⁾.

الفرع الثاني: نظرية الشخصية الحقيقية

من أنصار هذه النظرية الفقهاء جيبيرك، ميشو، هوريو وسالي وزيتلمان، ويقوم أساس هذه نظرية على حقيقة إن فكرة الشخصية المعنوية هي حقيقة قانونية واقعية، مثل الشخصية القانونية الطبيعية المقررة للإنسان الفرد، فالشخص المعنوي حقيقي وواقعي مثل الشخص الطبيعي "الإنسان"، ومبرراتهم في ذلك:

¹- د . محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص51 .

²- د. خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص97 .

01 - الشخصية المعنوية ليست مجازا مفترضا أو وهميا ولا صفة تكمن من ورائها أموال عامة لا مالك لها على وجه التحديد، إن هذه الشخصية المعنوية ما هي إلا شخصية حقيقية،

02 - يشبه أنصار هذه النظرية الشخصية المعنوية بجسم الإنسان والشخص فالشخص الطبيعي مكون من مجموعة من الحجيرات الحية، تحيا كل منها حياتها الخاصة، ولكنها متضامنة بعضها البعض، بحيث تكون بمجموعها الإنسان ذاته، وأضافوا بأن هذا هو ما نصادفه في الجماعات أيضا، لأنها مؤلفة من خلايا هي الأفراد، أو الأشخاص آدميون، الذين يحيا كل منهما حياة مستقلة مع أقرانه متضامنا مع الآخرين بحيث يؤلف مجموعهم شخصا حقيقيا يطلق عليه الشخص المعنوي وهم بذلك يبررون وجود الشخص المعنوي في القانون،

03 - ثم إنه إذا اعترفنا بأن الجماعات ليست سوى مجموعة منظمة من الناس، على النحو ما هو موجود بالنسبة للأشخاص الآدميين وعندها يمكن تقرير النتيجة الآتية أن الاعتراف لهذه الجماعات بالشخصية المعنوية ما هو إلا استخلاص لنتيجة قانونية من حقيقة واقعة، ولا يتوقف ذلك على رغبة المشرع يمنحها ويكسبها تلك الصفة، وإنما ينشأ الشخصي المعنوي بمجرد توفر العناصر المكونة له، وإن رفض المشرع الشخصية المعنوية لجماعة من الجماعات، فإنه بعمله هذا قد انتهك حرمة القانون الطبيعي. ذلك أن القانون يقرر بأن لكل كائن حي الحق في الاعتراف بوجوده رسميا، فإن اعتراف الدولة بالشخص المعنوي له طابع إعلاني لا إنشائي فهم كما يقال كاشف وليس منشئ،

04 - قام أنصار هذه النظرية بتحليل فكرة الشخص وفكرة الحق، ولزوم إجراء التفارقة بين الشخص الآدمي و الشخص القانوني، وقد توصلوا نتيجة هذا التحليل إلى أن الشخص القانوني هو كل كائن ممكن أن تقرر له حقوق وتفرض عليه التزامات، ثم أن تاريخ القانون يثبت لنا أن ثمة أشخاص آدميون دون أن يعدوا في نظر القانون أشخاص لهم حقوق والتزامات كالأرقاء والمحكوم عليهم بالموت المدني، فهؤلاء أشخاص آدميون ولكنهم في نظر القانون لا يتمتعون بحقوق والتزامات حسب النظام السائد،

وأضاف أنصار هذه النظرية بأن ثمة فرقا بين الحق والإرادة، فالحق حسبما متفق عليه هو مصلحة يحميها القانون، وليس الحق قدرة إرادية، ولا ثبات ذلك فإن وجود بعض الأشخاص ممن ليست لهم إرادة ورغم ذلك فهم محل لاكتساب الحقوق كالمجنون والطفل غير المميز بل وكذلك الجنين، ومع ذلك ففي الإمكان أن يكون الشخص محلا للحقوق بدون أن تكون له إرادة قانونية، بل يصح أن تكون هنالك إرادة لشخص آخر كالوصي والقيم بالنسبة للقاصر والمجنون وهذا القول مقرر في القانون المدني.

وأهم نتائج هذه النظرية أن الشخصية لا تكون للإنسان وحده، وإنما يمكن أن تكون كذلك لهيئة أو جماعة معينة⁽¹⁾ مادامت الإرادة الشخصية ليست ضرورية لوجود الحق وثم ليس ثمة تلازم حتمي بين الإرادة والشخصية، ذلك أن الإرادة ضرورية فقط للتعبير عن الحق والدفاع عنه ولغايات وكذلك الحالة بالنسبة للشخص المعنوي حيث يوجد ممثل الشركة⁽²⁾.

أ - أساس نظرية الشخصية القانونية الحقيقية:

تقوم هذه النظرية على أساسا متكون من حجتين أو سببين، وذلك أن أنصار هذا المذهب انقسموا الى فريقين في مجال تبرير وتأسيس نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية.

01 - فقرر فريق من أنصار هذه النظرية أن الشخصية المعنوية حقيقة واقعة قائمة فعلا وليست مجرد افتراض وتصورا وهميا، على أساس أن الشخص المعنوي مثل الشخص الطبيعي (الإنسان)، له إرادة مستقلة وقائمة بذاتها، وتكونت له هذه الإرادة الذاتية من نتاج تجمع إرادات الأفراد الذين يدخلون في تكوينه، فإذا التقت آراء الأفراد المختلفة عند نقطة اتفاق معينة في نطاق هذه المجموعة التي يكونها ينجم عن ذلك رأيا مشتركا وموحدا ومستقلا، ويكون هذا الاتفاق أو الرأي المشترك الإرادة الذاتية و المستقلة للشخص المعنوي مثل: إرادة الشخص الطبيعي تماما.

¹ - د. عبد الغنى بسيوني عبد الله، المرجع السابق ص 185.

² - د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق 53، 54.

ومتى تكونت هذه الإرادة الذاتية للشخص المعنوي، فإنه يكون موجوداً كحقيقة قانونية واقعية يفرض وجوده على الدولة، وما على المشرع إلا الرضوخ والاعتراف به مثل اعترافه بالشخص الطبيعي الوليد،

02 - وأمام التطرف و المغالات في تشبيه الشخص المعنوي بالشخص الطبيعي ، ذهب فريق آخر من أنصار مذهب الشخصية المعنوية الحقيقية في نطاق تأسيس وتبرير هذا المذهب إلى القول بأن الحق ليس سلطة أو قوة إرادية يقرها ويحميها القانون ،كما قال أصحاب نظرية المجاز القانوني ،بل أن الحق هو مجرد مصلحة معتبرة يقرها ويحميها القانون.

فليست، الإرادة هي أساس وجوهر الحق، بل المصلحة هي أساس وجوهر الحق، فالحق هو مصلحة معتبرة يقرها القانون ويحميها، وكل صاحب حق. فالحق على هذا الأساس ليس ملازماً ومقتصراً على الشخص الطبيعي، بل ان كان شخص قانوني طبيعي كان أو معنوي هو صاحب حق أي صاحب مصلحة معتبرة يقرها ،ويحميها القانون ،ومن ثم فان الأشخاص المعنوية هي حقيقة واقعية وليست مجرد افتراض أو مجاز قانوني .

ففكرة الشخصية القانونية ليست مقتصرة و ملازمة للشخص الفلسفي الطبيعي "الإنسان" فقد يوجد الإنسان ولكن ليست له الشخصية القانونية، مثلما كان عليه الحال في نظام الموت المدني الذي طبق في فرنسا الى غاية سنة 1865، ونظام الرق الذي ساد قديماً، ونظام الشخصية القانونية الحكيمة (امتداد الشخصية القانونية للإنسان بعد موته حتى تصفى تركته)⁽¹⁾.

ب - نتائج نظرية الشخصية الحقيقية :

وأهم نتائج هذه النظرية أن الشخصية لا تكون للإنسان وحده وإنما يمكن أن تكون كذلك لهيئة أو جماعة معينة.

¹ - د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ،المرجع السابق ص185،186.

كما أن الشخصية المعنوية تنشأ بتوفر العناصر المكونة لها، وما تدخل المشرع إلا لمراقبة نشاط الشخص المعنوي لا لإنشائه الذي يكون قد تم من قبل بتوافر مقوماته لذا يتعين لقيام الشخص المعنوي توافر مقومات عدة يمكن تلخيصها فيما يلي⁽¹⁾.

01 - قيام مصلحة مشروعة يحميها القانون: ذلك أن وجود هذه المصلحة المشروعة تكون جديرة بحماية القانون لها، وهنا تصبح حق بفضل تلك الحماية. ويلاحظ أن حماية القانون كما تكون بالنسبة للمصالح الشخصية لكل فرد تكون بالنسبة للمصالح المشتركة لمجموعة من الأفراد،

02 - مبدأ ارتباط المصالح: بمعنى وجود ارتباط بين المصالح التي يشترك فيها مجموعة من الأفراد تسمح بتركيزها في هيئة معينة لتحقيق غرض،

03 - وجود أداة تفصح عن إرادة الشخص. إذ يجب أن يمثل مجموعة الأفراد التي يتكون منها الشخص المعنوي من يعبر عن إرادة. فيتولى ذلك مثلا مجلس إدارة المؤسسة العامة أو مجلس المحافظة أو مجلس القرية أو المدينة.

ويلاحظ أن نظرية الشخصية الحقيقية قد تعرضت للنقد. ومن ذلك إسراف هذه النظرية في تشبيه الأشخاص المعنوية بالأشخاص الأدميين فيما يتعلق بحقيقة وجودها.

ج - نقد نظرية الشخصية الحقيقية

لا يمكن الاعتماد على هذه النظرية لتحديد الطبيعة القانونية للشخص المعنوي لما تنطوي عليه من تصور خيالي و مقابلة لا أساس لها من الصحة خاصة وأن فكرة الخلايا المعتمد عليها كفكرة بديلة، تتوافر لدى النباتات والحيوانات رغم عدم تمتعها بالشخصية القانونية.

المشرع الجزائري ويعترف بفكرة الشخصية المعنوية مثل بقية دول العالم نظرا للأهمية القصوى و الفعالة لفكرة الشخصية، بصفة عامة ولدورها الكبير كأداة فنية وقانونية لتقسيم النظام الإداري الجزائري، علة مجموعة من وحدات والمؤسسات و الأجهزة الإدارية، وتوزيع سلطات و اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة بينها وتحديد علاقاتها بشكل متناسق

¹- د. عمر بركات، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رافت للطباعة، القاهرة، 1985، ص 43 .

ومنتظم، على أسس علمية وقانونية من أجل تحقيق الأهداف العامة على أكمل وجه وبأقل وقت وبأقل تكلفة وبأقل مجهود.

ويبدو من مضمون ومحتوى النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم فكرة الشخصية المعنوية في النظام القانوني الجزائري، وصياغته وعبارته اصطلاحاته عند تطرقه ومعالجته لهذه الفكرة (مثل اصطلاح الأشخاص الاعتبارية) يبدو أن المشرع الجزائري يميل الى الأخذ بنظرية ومذهب المجاز و الافتراض القانوني في تحديد وتكييف طبيعة الشخصية المعنوية المادة 49 "الأشخاص الاعتبارية هي : الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري شركات مدنية وتجارية جمعيات ومؤسسات الوقف وكل مجموعة من الأشخاص والأموال التي يمنحها القانون شخصية قانونية".

ويزيد في تدعيم وتأكيد موقف ومذهب المشرع الجزائري، طبيعة النظام الاجتماعي للدولة الجزائرية (النظام الاشتراكي) فالدولة الجزائرية الاشتراكية اعتبار فكرة الشخصية المعنوية الاعتبارية مجرد افتراض و مجاز قانوني ويحتم بالمنطق تحكم الدولة عن طريق المشرع في سياسة منح الشخصية المعنوية الاعتبارية، وتحدد نطاقها، ورسم قيودها وأهدافها وتقرير شروطها.

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية

سنعرض في هذا المطلب أهم أنواع الأشخاص المعنوية من خلال فرعين: أولاً الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية بأنواعها و وثانياً الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية .

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

تعرف الأشخاص المعنوية الإقليمية بأنها تلك الأشخاص التي يتحدد اختصاصها بنطاق جغرافي، ولا يجوز للشخص المعنوي كقاعدة عامة أن يتعدى حدوده، وفي داخل هذا الحدود الجغرافية يباشر الشخص المعنوي الإقليمي نشاطه مقيدا بقيد آخر هو ما يحدده المشرع للشخص الإقليمي من ألوان الأنشطة التي يمارسها.

ويسلك المشرع في تحديده لهذه الاختصاصات إحدى طريقتين ، في الطريقة الأولى يحدد المشرع اختصاصات الشخص الإقليمي على سبيل الحصر محددة ومعينة وكل ما لم يرد ذكره في القائمة يخرج من اختصاص الشخص المعنوي الإقليمي ويدخل في اختصاص السلطات المركزية وهذا النظام متبع في إنجلترا ولذلك يسمى بالنظام الإنجليزي .

أما الأسلوب الآخر يطلق المشرع للأشخاص الإقليمية حرية مباشرة كل الأنشطة التي تهم الإقليم إلا ما يستثنيه المشرع بنص، وبعبارة أخرى أن يكون اختصاص الأشخاص الإقليمية هو الاختصاص العام ويكون اختصاص السلطات المركزية استثناء من هذا الاختصاص وهو الأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاص بين الهيئات المحلية والسلطات المركزية وقد تبنى قانون المجالس المحلية هذا النوع من الأساليب.(1)

أولاً: الأشخاص المعنوية الإقليمية

1-الدولة: وهي على رأس الأشخاص المعنوية العامة وأهمها وهي التي تمنح تلك الأشخاص شخصيتها المعنوية أما شخصيتها هي مستمدة من طبيعة وجودها دون حاجة إلى وجود نص قانوني يعترف لها بهذه الشخصية(2).

فالدولة من أهم الأشخاص المعنوية العامة وشخصيتها ركن من أركان وجودها وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، وهي التي تضمن لها الاستمرار عبر القرون والحقب وبصرف

النظر عن أشكال الحكومات المختلفة التي تتعاقب عليها ومن ثم فإنه لا حاجة لأن يتضمن الدستور نصاً على شخصية الدولة، وإذا كانت الأشخاص الإقليمية العامة الأخرى لها استقلالها، فإن شخصية الدولة هي الأصل الذي تنفرع عنه تلك الأشخاص(1) والدولة وهي شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه، إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء وأقطار حدود الدولة، فهي الأصل الذي تنفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة والخاصة. يأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقاً في القانون الإداري، حيث ينصرف إلى السلطات المركزية بالدولة

¹- د.محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق ، ص 58.

²- د.بাহري حسين ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر، الطبعة الأولى 2007م، ص 32 .

(الوزرات خاصة)، إذ هي شخص معنوي إلى جانب أشخاص معنوية أخرى، بينما هي تعبير عن المجموعة الوطنية برمتها في مدلول القانون الدولي العام، كما لها مدلول آخر في القانون الدستوري يقوم على ثلاث عناصر: الإقليم، الشعب، السلطة السياسية⁽¹⁾ لها أهمية كونها الشخص المعنوي الأم وباقي الأشخاص متفرعة عنها. وينحصر اختصاص الدولة في نطاق إقليم معين، ولا يحتاج وجود الدولة إلى نص في الدستور أو القانون أو أي وثيقة أخرى ذات طابع دولي أو داخلي⁽²⁾، وقد نصت المادة 52 من القانون المدني (المصري) على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي شخص معنوي آخر وفي الأردن تعتبر الدولة أهم الأشخاص المعنوية الإقليمية حيث تمارس اختصاصاتها على جميع أجزاء الإقليم الذي تتكون منه الدولة⁽³⁾.

وقد هاجم البعض فكرة الشخصية الاعتبارية للدولة وهذا انطلاقاً من فكرة مفادها أن الدولة توجد بمجرد أن ينقسم المجتمع الواحد إلى حكام ومحكومين فتتولى هي الدولة تسيير شؤون الجماعة وهو ما دع إليه الفقيه ديجي في كتابه دروس في القانون العام الصادر سنة 1926.

وأما الفقيه برتلمي، رأى قصر الشخصية المعنوية للدولة (وللأشخاص العامة الأخرى) على دائرة الحقوق المالية والتصرفات التي تندرج في نطاق القانون الخاص، أما امتيازات السلطة العامة، فإنها ليست من قبيل الحقوق، بل هي مجرد اختصاصات يمارسها الموظفون في النطاق الذي ترسمه القوانين واللوائح تحقيقاً للصالح العام ومن الخطورة بمكان اعتبار تلك الاختصاصات حقوقاً لأن ذلك يهدد الحرية الفردية⁽⁴⁾.

ورغم الاعتبارات الإيجابية التي يصدر عنها هذا الرأي، فإنه منتقد، نظراً لأن الحقوق لم تعد بإطلاقها السابق، وإن حق الملكية الذي كان أكثرها إطلاقاً فقد أصبح مقيداً لدرجة كبيرة: فالحقوق في الوقت الحاضر قد أصبحت شبيهة بالاختصاصات في القانون العام، ومن ثم فلا

¹- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 35.

²- د. عمار بوضياف، المرجع السابق ص 149.

³- د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 127.

⁴- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي القاهرة، الطبعة 2006، ص 66.

خطر على الحرية الفردية من اعتبارات امتيازات السلطة العامة حقوقا يمارسها الموظفون نيابة عن الشخص المعنوي .

كما أن وحدة الشخصية المعنوية للدولة التي لا تتجزأ لا تشمل فقط الأجهزة التي تشتمل عليها الدولة، بل ان هذه الوحدة تشمل كذلك جميع التصرفات والأعمال التي تجريها الدولة مهما كانت طبيعتها وسواء كانت من تصرفات مطبوعة بطابع السلطة أم لا ، وهذه الوحدة لم يكن أمرا مسلما به في الماضي بل كانت محل خلاف فبعض الفقهاء ذهبوا إلى ان الشخصية المعنوية للدولة تقتصر فقط على الحقوق والتصرفات التي تدرج في القانون الخاص الأفراد العادين ، أما بالنسبة لتصرفات الدولة التي تحمل طابع السلطة وامتيازاتها فهي لا تتمتع في شأنها بالشخصية المعنوية لأن امتيازات السلطة ليست من قبيل الحقوق بل هي اختصاصات يمارسها الموظفون في نطاق القوانين واللوائح ولقد كان هذا الرأي مدفوعا بالغيرة على الحريات الفردية ولكن هذا الرأي خاطئا لأنه يتجاهل جوهر الدولة الذي يتضمن تمتعها بالسيادة⁽¹⁾.

وذهب فريق آخر من فقهاء إلى أن للدولة شخصية مزدوجة فهي تعتبر شخصا معنويا خاصا بالنسبة للتصرفات المالية التي ينطبق عليها القانون الخاص كما تعتبر أيضا شخصا معنويا عاما بالنسبة لتصرفات السلطة العامة وهنا تخضع للقانون العام.

ولكن ميزة هذا المذهب انتهت بعد أن أصبحت مسؤولية الدولة مسألة مسلما بها، ولكن له عيب خطير إذ قد يؤدي الى القول بقصر مسؤولية الدولة على تصرفاتها المالية ، بوصفها شخصا معنويا خاصا ، وعدم مسؤوليتها عن تصرفات وأعمال السلطة بوصفها شخصا معنويا عاما .

وقد حدث هذا الخلط في بعض أحكام القضاء، والآن انتهت هذه المذاهب الفقهية وأصبح الرأي السائد فقها وقضاءً أن شخصية الدولة المعنوية وحدة لا تتجزأ ، وهي تغطي جميع تصرفاتها وأعمالها سواء تلك التي تنسم بطابع السلطة أم لا، ولكن وحدة شخصية الدولة لا تمنع من خضوع بعض أعمالها للقانون الخاص والمحاكم العادية ، وخضوع الأعمال الأخرى

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ، ص 101.

للقانون العام والقضاء الإداري وهذا الأزواج القانوني لا يرجع لازدواج شخصية الدولة وإنما يرجع إلى الاختلاف في طبيعة التصرفات في ذاتها فبعض التصرفات تجريها الدولة بوسائل القانون الخاص مثل الأفراد العاديين وبعض التصرفات الأخرى وهي الغالبية تتصل بامتيازات القانون العام وبفكرة السلطة⁽¹⁾، وإن الفقه الغالب في الجزائر حول الشخصية المعنوية للدولة فهو يعترف بالشخصية المعنوية للدولة. ولو لا فكرة الشخصية الاعتبارية لما تسنى الفصل في الذمة المالية بين الممتلكات جهات أخرى، كم30

أ أن لفكرة الشخصية الاعتبارية الفضل في إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وفي الاعتراف لها بأهلية التقاضي والتعاقد.

02 - الولايات والبلديات: وهي تطبيق اللامركزية الإقليمية التي يتعدد فيها الاختصاص

على الأساس إقليمي فلا يتعدى اختصاصها هذا النطاق الجغرافي المحدد في هذا النظام يكون المواطنين في البلدية أو الولاية حق أداء شؤونهم المحلية والدولة هي التي تمنح الولايات والبلديات شخصيتها المعنوية والشخصية المعنوية تكون للوحدة الإدارية المحلية والبلدية أو الولاية وليس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي الذي يدير شؤونها⁽²⁾، فالوحدات اللامركزية الإقليمية هي المجالس المحلية التي تنشأ الأقاليم المختلفة للدولة تطبيقاً لنظام اللامركزية الإدارية لكي تتولى إدارة تلك الأقاليم بالاستقلال عن الحكومة المركزية في العاصمة كونها أقرب إلى طبيعة تلك الأقاليم وإلى جماهيرها ومشاكلها المختلفة .

وتكون أكثر قدرة على حل تلك المشاكل، وعلى حسن استغلال موارد الأقاليم وتلبية احتياجاتها وتحفظ الحكومة المركزية بالاختصاصات على المستوى القومي مثل اختصاصات القوات المسلحة والشرطة والعدل وغيرها وفي جميع الأحوال فإن عملية توزيع الاختصاصات تقتصر على الوظيفة الإدارية وحدها⁽³⁾.

ومثال عن ذلك في الجزائر:

1- د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ،ص 102.

2- د.طاهري حسين ، المرجع السابق ، ص 32.

3- د.خالد خليل الظاهر ، المرجع السابق ،ص 100، 101.

أولا - الولاية: هي شخص معنوي إقليمي إذ تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق وأجزاء الدولة فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية يسري عليها القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012.02.21 المتضمن قانون الولاية لاحظ فقرة 220 وما بعدها⁽¹⁾ لا يمكن تسير شؤون الدولة باعتراف لها فقط بالشخصية الاعتبارية، لأن الدولة حتى تضطلع لأعباء السلطة العامة وتلبي سائر الخدمات العامة وتشبع سائر الرغبات تحتاج إلى الاستعانة بأشخاص إقليمية أخرى كالولاية و البلدية.

وللولاية أساس دستوري فمثلا في الجزائر حددته المادة 15 من دستور 1996 وهي عبارة عن منظمة جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمارس مهامها محددة في القانون، ولقد استقلت الولاية عن الشخص الأم الدولة ماليا وإداريا حتى تساعد الدولة ذاتها في أداء مهمتها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم. وهذا ما ستوضحه أكثر عند استعراضنا لدواعي إنشاء الإدارة المحلية.

ولقد اعترف لها القانون المدني بالشخصية الاعتبارية كما اعترف لها قانونا الولاية لسنة 69 وسنة 1990 بنفس الصفة بما يمكنها من ممارسة مهامها والدخول في معاملات عقدية وبما يفصل ذمتها المالية عن الدولة كشخص إقليمي ويمكنها من حق التقاضي ويجعلها مسؤولة عن أعمالها⁽²⁾.

ثانيا - البلدية : تعتبر البلدية كما وصفها الدستور الجزائري في مادته 15 بأنها الجماعة القاعدية فهي تمثل البنية القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري. ولها هي الأخرى وجود دستوري، وتعتبر البلدية منظمة الإقليمية مستقلة تمارس مهامها في القانون على مستوى رقعة جغرافية.

ومما لا شك أن الاعتراف للبلدية بالشخصية الاعتبارية سيخفف العبء على كل من الدولة كتتنظيم لإقليمي وكذلك على الولاية بما ينجم عن هذا الاستقلال والفصل من آثار قانونية في مجال التعاقد أو الذمة أو المسؤولية القانونية.

¹- د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق، ص 35 .

²- د.عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 150.

فالببلدية هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية.

وتحتوي الدولة الجزائرية على 1541 بلدية، تخضع للقانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011-6-22 المتضمن قانون البلدي (لاحظ، فقرة 153 وما بعدها) يتم إنشاء الأشخاص المعنوية الإقليمية (البلدية، الولاية) بقانون من السلطة التشريعية إعمالا 122 فقرة 10 من الدستور.⁽¹⁾

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية

ويطلق عليها "المؤسسات العامة" وهي أشخاص معنوية لا تتقيد بالحدود المكانية الإقليمية أي ببقعة معينة من الأرض وإنما يتحدد اختصاصاتها بالعرض الذي تستهدفه، أي يقتصر اختصاصاتها على تحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله ومن أمثلة المؤسسات العامة في:

الأردن : الجامعات الأردنية، والملكية الأردنية (مؤسسات عالية) ومؤسسة الإسكان ومؤسسة الضمان الاجتماعي .

ويقصد بها الأشخاص المعنوية التي تقوم الدولة بشأنها، وتمنحها الشخصية المعنوية المستقلة، وتعهد لها بممارسة بعض الاختصاصات على أساس مرفقي أو وظيفي، بإدارة مرفق أو مؤسسة عامة، لكي تتولاها بقدر كبير من المرونة وحرية الحركة دون الروتين الحكومي ويتمتع منتسبها بصفة موظفين العموميين، وهي تمنح طابع السلطة العامة والامتيازات الاستثنائية التي تمكنها من ممارسة اختصاصاتها تحقيقا للصالح العام إن استقلال هذه الأشخاص المعنوية ليس مطلقاً ولكن الإدارة العامة تمارس عليها الرقابة سواء كانت من السلطة المركزية نفسها أو ممثليها في الأقاليم وإن هنالك تشابه بين الأشخاص المعنوية الإقليمية والمرفقية كونها عنصران أساسيان للإدارة اللامركزية⁽¹⁾.

¹- د.محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، 36، 35..

وهي التي يتحدد اختصاصها على أساس مصلحي أو مرفقي أي يتقرر لها إدارة مرفق عام أو بعض المرافق العامة المحدودة الصورة العامة لهذه الأشخاص هي المؤسسات العامة ولكل من المرفق العام والمؤسسة العامة اصطلاح خاص به.

أولاً - المرفق العام: يستعمل للدلالة على نشاط معين تقوم به الإدارة لصالح الأفراد ويقصد به المنظمة أو المهنة التي يقوم بهذا النشاط وهو المفهوم العضوي فإذا قلنا مرفق السكك الحديدية فأخذنا بمعنى الأول يكون من نوع من النشاط هو خدمة النقل كنشاط والمعنى الثاني هو الجهاز الإداري الذي يتكون من موظفين ومعدات والتي تقدم بهذا النشاط وكل مرفق عام يخضع لجملة من القواعد وهي :

01 - استمرار وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد،

02 - قابلية للنظر للتطوير والتعديل وفقاً للحاجيات،

03 - المساواة الكاملة المنتفعين بالمرفق،⁽¹⁾

وبالنظر للصياغة الجديدة التي حملها القانون المدني الجزائري، نجد أن المشرع قد خص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، بما ينجم عن هذا الأثر في الاعتراف باختصاص القاضي الإداري، بالفصل في منازعات هذا النوع من المؤسسات وتنقسم هذه المؤسسات إلى وطنية وأخرى محلية.

ثانياً - المؤسسات العامة الوطنية: وهي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسيرها ولها نشاط يتجاوز حدود إقليم محافظة واحدة أو بلدية واحدة من الهيئات المحلية أو الولائية المؤسسات الإقليمية أو المحلية : وتنشأ بقرار مداولة أو البلدية وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية⁽²⁾.

فإعمالاً بالمادة 122 الفقرة 02 من الدستور، على أن يتم إنشاؤها بالوسيلة والأداة القانونية الملائمة من طرف الجهة المخولة بذلك (الأشخاص المعنوية المرفقية).

¹- د.طاهري حسين، المرجع السابق، ص 32، 33.

²- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 151.

فالمادة 153 مثلا من القانون البلدي رقم 11-10 تنص على أنه:

"يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المستقلة من أجل تسيير مصالحها".

لقد أدى تطور وظيفة الدولة إلى إنشاء وتأسيس مؤسسات عامة، في شتى الميادين تتمتع بالشخصية المعنوية بما يمكنها من أداء مهامها بفعالية أكبر، سواء كانت مؤسسات ذات طابع وطني أو إقليمي محلي (بلدي أو ولائي) الأمر الذي يجعل من الفصل بين أنواع الشخص المعنوي وتقسيمها بصورة ثنائية إلى إقليمية ومرفقية مسألة محل نقاش.

المبحث الثاني: آثار الشخص المعنوي

سوف نقوم بدراسة أهم ما ينتج من التمتع بالشخصية المعنوية ومن بين أهم آثارها هو تمييز الشخص المعنوي العام لأن القانون العام والقانون الإداري لا يعرفان إلا الأشخاص المعنوية العامة وفي الأخير سنتعرض لنهاية الشخص المعنوي ومصير أمواله.

المطلب الأول: نتائج فكرة الشخصية المعنوية

سنتعرض الى أهم نتائج التمتع بالشخصية المعنوية من خلال فرعين:

الفرع الأول: النتائج العامة لفكرة منح الشخصية المعنوية

تترتب على منح الشخصية المعنوية والاعتراف بها عدة نتائج عامة هامة لأنه يتمتع الشخص المعنوي الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود الذي يقرها القانون (1).

01 - ذمة مالية مستقلة: إن الهيئة المعترف لها بالشخصية المعنوية، تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة، فالولاية ذمتها المالية وللبلدية أيضا وللمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

¹- د.عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2000، ص 189.

فقد أشارت المادة 52 من القانون المدني الجزائري المعدلة بموجب القانون 05-10 المؤرخ 20 جوان 2005 بأن يمثل الدولة وزير المالية، في حال المشاركة في نشاطات تخضع للقانون المدني وهو ما يؤكد الصفة القانونية المزدوجة لأشخاص القانون العام (الدولة الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري) وتخضع على الوجه الغالب للقانون العام ولاختصاص القضاء الإداري وأحيانا أخرى تخضع للقانون الخاص ولاختصاص القاضي العادي.

02 - الأهلية: يخول للهيئة المستقلة القيام بأعمال تنتج آثارها القانونية وهذا طبعا في حدود التي يبينها القانون ، فالعمل الصادر عن الولاية أو البلدية ينبغي أن يكون في إطار قانون البلدية فليس للهيئة المستقلة صلاحية القيام بعمل منعه المشرع ، وإن بادرت إلى ذلك كان عملها مشوبا بعيب مشروعية.

وتخول الأهلية للهيئة المستقلة ، أيضا حق ممارسة حق التقاضي وحق التعاقد فمن حق الولاية أو البلدية أو أي هيئة مستقلة أن ترفع دعوى أمام القضاء كما يجوز مقاضاتها ورفع دعوى عليها وتتمتع بحق إبرام العقود وهذا طبعا في إطار ممارسة نشاطها دون حاجة لاستصدار إذن أو رخصة بالتعاقد.

03 - الموطن : وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها ، وللموطن أهمية خاصة فيما يتعلق بتحديد الاختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية ورسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي أمام الجهات القضائية⁽¹⁾ الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر⁽²⁾ .

04 - نائب يعبر عنه : ليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس ، يمكن أن يرى بالعين المجردة ، وإلا لماذا سمي شخصا معنويا ، لذا وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث باسمه ويبرم العقود باسمه ويتقاضى باسمه فالوالي نائب عن الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدية نائب عن البلدية، ومدير الجامعة نائب عنها وهكذا.

¹- د. عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 153 .

²- د. محمد الصغير بعلي، المرجع لسابق ، ص 39 .

05 - حق التقاضي: يجوز لممثلي هذه الهيئات رفع الدعاوي باسمها، كما ترفع الدعاوي

مباشرة على الهيئات الإقليمية والمصلحية دون الحاجة الى رفعها على الدولة ويترتب على ذلك عدم قبول الدعوى إذا رفعت على غير ممثل الشخص المعنوي⁽¹⁾.

الفرع الثاني: النتائج الخاصة لفكرة منح الشخصية المعنوية

يترتب عن تفتيت هيكل النظام الإداري في الدولة وتقسيمه على عدة وحدات وجماعات وهيئات إدارية مستقلة وقائمة بذاتها، وذلك عن طريق منحها وإعطائها الشخصية المعنوية بحيث تصبح مستقلة بكيانها القانوني عن الدولة، يترتب عن ذلك عدة نتائج هامة منها:

01 - إن تمتع الهيئات والمجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية وتمتعها باستقلالها الذاتي عن الدولة لا يعني أنها مستقلة استقلالاً كاملاً وكلياً في مواجهة الدولة، بل إن استقلالها محكوم ومقيد بحدود النطاق الذي قرره ورسمه المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية، التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق "نظام الوصاية الإدارية".

فاستقلال الهيئات والوحدات الإدارية بواسطة منحها الشخصية المعنوية لا يعني الاستقلال الدستوري والسياسي⁽²⁾،

02 - إن منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات والأجهزة والوحدات الإدارية يؤدي الى تفتيت فكرة السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها بين الدولة وهذه الأجهزة والهيئات والوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية تمارس مظاهر وامتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها والأهداف المرسومة لها،

03 - إن عمال وموظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هم عمال عامون وموظفون

عامون،

¹- د. خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 131.

²- د. عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 190.

04 - إن أموال الأشخاص القانونية الإدارية هي أموال تدار وتسير بأسلوب الإدارة

العامة وبأسلوب القانون العام، ولهذه الأموال ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة،

05 - إن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية نتيجة

لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة ومن ثم فإن المنازعات

والخصومات القضائية التي تحرك وترفع ضد هذه الوحدات والمجموعات ذات الشخصية

المعنوية ولا ترفع وتحرك ضد الدولة، وترتيب نتائج هذه المنازعات القضائية على حساب أو

لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية⁽¹⁾.

المطلب الثاني: تمييز الشخص المعنوي

المقصود هنا تمييز الشخص المعنوي العام من ناحيتين: فمن ناحية أولى قد يقع خلط أو

التباس بين بعض أشخاص القانون العام وبين هيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، رغم

أن القانون أو القرار الجمهوري الذي أنشأها قد منحها قدرأ من الاستقلال المالي أو الإداري.

ومن ناحية أخرى، قد تدق التفرقة وتتعدر بين الشخص المعنوي العام، وبين الأشخاص

المعنوية الخاصة وبالذات المؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

ونعالج فيما يلي هذه المشكلة بناحيتهما بهدف تحديد معيار تمييز الشخص المعنوي العام

عن غيره من المنظمات العامة أو الخاصة التي قد تشته به.

الفرع الأول: تمييز الشخص المعنوي العام عن الهيئات الإدارية

الأخرى

يثور عن إمكانية اعتبار بعض هذه الأجهزة الإدارية من الأشخاص المعنوية العامة أي

هيئات أو مؤسسات عامة، على اعتبار ما أعطى لها من استقلال، وعلى اعتبار أنها تمارس

نشاطاً عاماً للنفع العام المبادئ المقررة في هذا الشأن تقضي بأن الشخصية المعنوية لا

تقتض، وإنما تتطلب لقيامها كأصل عام ورود نص صريح بثبوتها، وأنه عند عدم وجود هذا

¹ - د. عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 191.

النص لا يكفي لتقريرها توافر بعض ملامحها مثل: الاستقلال الإداري أو الاستقلال المالي ولا يكفي مجرد التمتع بأهلية التقاضي وحدها، بل لابد من توافر جميع مقوماتها طبقاً للقانون المدني مثل، الذمة المالية المستقلة عن ميزانية الدولة وأهلية التصرفات الكاملة باسمها ولحسابها وليس لحساب الدولة.

وتطبيقاً لذلك الوزارات وبعض المصالح العامة التابعة لها، رغم مالها من قدر كبير من الاستقلال الإداري، إلا أنها من التقسيمات الإدارية للدولة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بالنسبة لمصلحة الموائى والمناير التابع لوزارة الحربية⁽¹⁾ وتطبيقاً لذلك أيضاً لا تعتبر الجهات الإدارية الاستشارية أشخاصاً معنوية عامة، برغم أن القوانين التي انشأتها قد نصت على استقلالها الإداري، مثل جهاز المركزي للتنظيم والإدارة والنيابة الإدارية والرقابة الإدارية ومثل المجالس القومية المتخصصة، وفي هذا المعنى أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، بأن المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية، لا يتمتع بشخصية معنوية منفصلة عن الدولة رغم النص في شأنه على أنه هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية.

تقول الفتوى " يؤخذ من النصوص الخاصة بالمجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية، أن هذا المجلس الأعلى لا ينفرد بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة برغم من النص على أنه هيئة مستقلة تتبع رئاسة الجمهورية ذلك أن مثل هذا النص لا يكسب المجلس المذكور استقلالاً في الشخصية المعنوية، بل أن إلحاقه برئاسة الهيئة التي يتبعها له دلالاته، إذ درج استعمال هذا التعبير تشريعاً بالنسبة إلى هيئات ليست مؤسسات عامة هذا بالإضافة إلى أن ميزانية المجلس المذكور تعتبر جزءاً من الميزانية العامة للدولة، الأمر الذي سيتنافى مع خصائص ثبوت الشخصية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة والذي تنحصر معه مقوماتها.

وليغير من هذا كون التصرف في هذه الميزانية يتم وفقاً للائحة مالية وإدارية خاصة يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، إذ اللائحة الخاصة لا تضي بذاتها على الهيئة التي

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1969/03/01 مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة، مصر، ص 510.

تأخذ بها شخصية قانونية مستقلة عن شخصية الدولة لكونها ليست أداة تقرير هذه الشخصية أوقوام تكوينها، كما أنها لا يفترض ثبوتها حتما ولا يتنافى مع نظم المصالح الحكومية، وعلى أية حال فليس يكفي لقيام تلك الشخصية عند عدم وجود نص صريح بمنحها توافر بعض ملامحها دون اكتمال العناصر و الخصائص اللازمة لثبوتها⁽¹⁾.

إن الشخص المعنوي العام يعتبر سلطة إدارية لها اختصاصات تنفيذية وتقريرية أما هذه الهيئات الاستشارية فهي تقدم النصح والمشورة والتحريرات والأبحاث⁽²⁾

الفرع الثاني: التمييز بين الشخص المعنوي العام وبين المؤسسات

الخاصة ذات النفع العام

تدق وتتعدر التفرقة أحيانا بين الشخص المعنوي العام وبين بعض الهيئات الخاصة التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية وبصفة النفع العام التي يترتب عليها حق الاستفادة ببعض المزايا والحماية الاستثنائية وحينئذ يحدث التشابه والخلط المحتمل بين هذه الهيئات الخاصة ذات النفع العام وبين أشخاص القانون العام، وقد تعرض الفقه والقضاء الإداري لهذه المشكلة في إطار التفرقة بين المؤسسات العامة أو الهيئات العامة من ناحية وبين هذه المؤسسات الخاصة ذات النفع العام .

والواضح أن معيار التفرقة الواجب البحث عنه له أهمية كبرى لأنه يرسم الحدود بين القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري وبين القانون الخاص والمحاكم العادية، لأن الاعتراف بأن الهيئة محل الخلاف هيئة عامة أو مؤسسة عامة فكأصل عام خضوعها للقانون الإداري ولاختصاصات القضاء الإداري في تنظيمها ونشاطها وأعمالها، وعلى العكس الاعتراف بأن الهيئة المعنية من أشخاص القانون الخاص يترتب عليه خضوعها كأصل عام للقانون الخاص ولاختصاص القضاء العادي فما هو معيار التفرقة إذا كان القانون الذي أنشأ الهيئة محل الخلاف أو سمح بإنشائها بقرار، قد قطع في تكييفها بنصوص صريحة بأنها

¹ - مجموعة فتاوي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، مصر ص 336 .

² - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 118 .

مؤسسة خاصة او على العكس مؤسسة أو هيئة عامة انتهى الخلاف ولا توجد مشكلة تكييف لأنه لا تفسير مع صراحة النصوص .

ولكن المشكلة تبقى قائمة في البحث عن معيار التفرقة ، في حالة عدم إفصاح المشرع الصريح عن تكييف قائمة في البحث عن معيار التفرقة في حالة عدم إفصاح المشرع الصريح عن تكييف الهيئة او في حالة غموض النصوص وتعارضها هنا نحتاج لمعيار واضح يستهدى به القضاء في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للمؤسسة محل الشك ، واختلفت الآراء الفقهية والأحكام القضائية وقد اتجه القضاء الإداري في فرنسا وكذلك في مصر الى عدم التقيد أي معيار بل جمع بين المعايير باعتبارها مقاييس وعلامات تتكامل كلها فيما بينها (معيار نشأة المؤسسة، معيار طبيعة نشاط المؤسسة ، معيار درجة رقابة الدولة على المؤسسة ومعيار مدى حق المؤسسة في استخدام امتيازات السلطة⁽¹⁾).

ولنعطي مثالا على ذلك الاتجاه في أحكام مجلس الدولة المصري ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا نرى المحكمة تقول في هذا الشأن ما يلي:

"لامندوحة في أن يوكل التكييف القانوني للمؤسسات وهل هي عامة أم لا إلى تقدير القضاء في كل حالة على حدة ، والقضاء في تقديره لكل حالة يستعين بالمقاييس في مجموعها بوصفها علامات تهدى إلى حقيقة طبيعة المؤسسة ،فهو يرجع إلى النصوص التشريعية أن وجدت ، ليعرف ما إذا كان المشرع قد أعلن بوضوح عن إرادته فيما يتعلق بطبيعة المؤسسة أم لا ، بل يستهدى بأصل نشأة المؤسسة وهل هي من خلق الإدارة أم من خلق الأفراد ، كما يستأنس بمدى اختصاصات السلطة العامة بها المؤسسة وهل لها مثلاً حق فرض الضرائب والرسوم أم لا ويستتير أيضا بمدى رقابة الإدارة على المؤسسة من الناحيتين الإدارية والمالية ثم يستنبط من كل أولئك ما إليه تقديره"

المطلب الثالث: نهاية الشخص المعنوي.

سنتعرض من خلال فرعين الى أهم أسباب زوال الشخص المعنوي وما مصير هذه الأموال .

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص119 ومايلها .

الفرع الأول: أسباب زوال انتهاء الشخصية المعنوية

إن فقدان أو زوال أي عامل وشرط أو ركن من أركان إنشاء الشخصية المعنوية التي يجب توافرها لتكوينها يعني، زوال أو انتهاء تلك الشخصية المعنوية، ويمكن تلخيصه أهم أسباب زوال انتهاء الشخصية المعنوية بمايلي:

أ - انتهاء أو زوال الغرض الذي أنشئت الشخصية من أجله :

أي انتهاء الدافع الى وجود أو استمرار الشخصية، وفي هذه الحالة لا تنقضي الشخصية المعنوية بصورة تلقائية، بل يصدر قانون أو قرار بانقضائها، من السلطة العليا المختصة⁽¹⁾، أو بتحقيقها للغرض الذي أنشئت من أجله⁽²⁾.

ب - حل المجموعة التي أنشأت الشخصية أو زوال أموالها :

ويتم ذلك لأي سبب من الأسباب، بزوال أفرادها أو بانسحابهم ن فيزول سبب وجود الشخصية المعنوية أو الهيكل الأساسي لها وبذلك يزول التنظيم القانون الذي يجسد الشخصية ويعبر عن إرادتها أو مصالحها، أو بزوال الأموال المرصدة لها لأي سبب، مما يؤدي إلى توقف نشاطها بانتهاء رصيدها المالي والحل يأخذ أحد الأسلوبين:

أو حل مؤسسة بلدية بقرار بلدي أو حل قضائي بموجب رفع دعوى أمام القضاء، أو بتدخل من المشرع (القانون) كما هو الشأن في حالة إلغاء بلدية أو ولاية في إطار إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد⁽³⁾.

01 - الحل الإجباري: ويتم ذلك من قبل السلطة العامة، وقد يكون بواسطة السلطة

القضائية أي حلاً قضائياً ، وقد يكون بواسطة السلطة الإدارية المختصة ويكون حينئذ حلاً إدارياً كما هو الحال بالنسبة للمجالس المحلية المنتخبة للوحدات الإدارية⁽⁴⁾.

¹- د.خالد خليل لظاهر، المرجع السابق ، ص 101،102.

²- د.محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ،ص 43.

³- د.خالد خليل لظاهر، المرجع السابق ، ص 102.

⁴- د.محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ،ص 43.

02 - الحل الاختياري: وذلك عن طريق الهيئة التي أعطاهما القانون أو النظام القانون صلاحية اتخاذ قرار الحل بذلك (إرادة المؤسسين لحل الجمعيات).

الفرع الثاني: مصير أموال الشخصية المعنوية بعد زوالها

كما هو الحال بالنسبة لوفاة الشخص الطبيعي وما يتعلق بذلك من تركة وميراث، فإن انتهاء الشخص المعنوي يطرح عادة التساؤل عن مآل حقوقه والتزاماته ومختلف علاقات القانونية السابقة (علاقات العمل مثلا) الأصل أن تبقى وتمتد الشخصية المعنوية بالقدر للتصفية، حيث تسدد ديونه وتحول باقي حقوقه إلى جهة التي يقررها سند إنشائه، أو وفقا لما يقضي به إجراء الحل أو طبقا للقانون.

فإن موضوع مصير أمواله يأخذ إحدى الحالات التالية:

أ - وفقا لنص القانوني للشخصية المعنوية في حالة وجود نص في نظامها بين مصير أموالها بعد الزوال فيتم تطبيق النص،

ب - يتم تقرير مصير الأموال في ضوء الهدف أو الغرض الذي أنشأت من أجله الشخصية المعنوية فإن كانت للربح توزع على المساهمين وإن كانت لعمل الخير فتأول إلى إحدى جهات الخير القريبة من هدف الشخصية المعنوية،

ج - أما حالة الحل الإجباري فإن قرار الحل هو الذي يقرر مصير الأموال اما بالمصادرة أو بمنحها الى جهة يحددها القرار القضائي أو الإداري بهذا الصدد.⁽¹⁾

لقد تعددت الآراء الفقهية والقانونية حول تعريف الأشخاص المعنوية واتفقت على أنها مجموعة أموال وأشخاص ترصد لتحقيق غرض معين ومشروع ومعترف لها بالشخصية القانونية ولها فوائد جمة فمن الناحية القانونية تضمن ديمومة الدولة، عن طريق إنشاء هيئات إقليمية أحيانا ومصالحية فهي يد تساعدها على القيام بمهامها وهي بمثابة وسيلة وتقنية قانونية تمكن الدولة من توزيع الاختصاصات وعلى أساسها تثبت الشخصية القانونية لتجمعات الأشخاص والأموال، وقد تعرضنا لتكييف القانوني للشخصية المعنوية وضرربنا مثلا في

¹ -د.خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 103.

القانون الجزائري ورأينا تبنيه لنظرية الشخصية المعنوية المفترضة أما فيما يخص أنواع الأشخاص المعنوية فهناك نوعان مهمان هما (الأشخاص المعنوية الإقليمية، الأشخاص المعنوية المرفقية) كما رأينا في المبحث الثاني أهم الآثار المترتبة على الشخصية المعنوية وفي الأخير كيفية نهاية الشخص المعنوي ومصير أمواله⁽¹⁾

إن هذا الفصل يطول شرحه لأن فكرة الشخصية المعنوية متشعبة ولقد ألمناكم بأهم مواضيع الشخص المعنوي.

¹- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص141، 142، 152.

الفصل الثاني

الأساس الفني للتنظيم الإداري

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاجتماعية والسياسية ودرجة تأصيل الديمقراطية فيها، فالدولة الحديثة التي حلت محل النظم الإقطاعية، كان من الضروري لها أن تقوى السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن، لتضمن عدم عودة الإقطاع ولتكفل سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء الإقليم فلما استقرت الدولة، وزال كل خطر يهددها من تلك الناحية، وأخذت بالنظم الديمقراطية، وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها، وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة مرافق وخدمات عامة، وجدت نفسها مسوقة لأن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة وإشباع حاجاتهم الخاصة والمحلية، حتى تتفرغ الحكومة في العاصمة للأمور الخطيرة التي تهم الدولة كلها والتي يحسن إخضاعها لنظام موحد.

ويأخذ التنظيم في الحالة الأولى صورة المركزية، وفي الحالة الثانية شكل اللامركزية فالمركية واللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، تأخذ كل دولة منهما بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية ولهذا فإن درجة المزيج بين المركزية واللامركزية من أدق الأمور على المشرع حين يتصدى للتنظيم الإداري ومن ثم فإن المشرع كثيرا ما يعدل في النظم التي يأخذ بها على ضوء ما تسفر عنه النتائج وفيما يلي نعرض لأسس العامة التي تقوم عليها المركزية واللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

¹- د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 92.

المبحث الأول: نظرية المركزية الإدارية

تقتضي دراسة نظرية المركزية الإدارية تحديد مفهومها من خلال بيان أركانها والتعريف بصورة والأشكال التي تتخذها وأخيراً تقييمها وتقديرها بيان مزاياها وعيوبها (1).

المطلب الأول: تعريف نظرية المركزية الإدارية

من خلال هذا المطلب سنقدم التعريفات الفقهية والقانونية لنظرية المركزية الإدارية من خلال فرعين هما:

الفرع الأول: التعريف الفقهي لنظرية المركزية الإدارية

ترمي المركزية الإدارية إلى احتكار مجموعة المهام والوظائف الإدارية بيد الحكومة أو السلطة المركزية فالمركزية هي الوحدة في الإدارة، ويعني ذلك أن الوظائف الإدارية تباشرها سلطة واحدة هي السلطة المركزية وممثلوها في الأقاليم فهي التي تصدر الأوامر الإدارية وهي التي تسهر على تنفيذها.

ومن وحي ما تقدم فقد استقر الفقه إلى تعريف المركزية الإدارية بأنها تعني تركيز الوظيفة الإدارية في أيدي ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء وذلك على النحو تحقق وحدة السلطة الإدارية في الدولة.

ويتعين هنا القول بأن تعريف المركزية الإدارية لا تفيد احتكار الوزراء لكل مظاهر الوظيفة الإدارية وانشغالهم بإصدار جميع القرارات الكبيرة منها والصغيرة، فالمركزية تتضمن وجود أشخاص وهيئات تعاون الوزير في العاصمة والأقاليم، بشرط أن تكون تابعة للوزير تبعية كاملة وخاضعة لسلطته الرئاسية العليا فالمركزية الإدارية هي الوحدة في الإدارة أي أن الوظائف الإدارية في الدولة تباشرها سلطة واحدة (السلطة المركزية في العاصمة وممثلوها في الأقاليم والمقاطعات والتقسيمات الإدارية الأخرى) (2).

1 - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 46.

2 - د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، جامعة الزرقاء الأهلية، الطبعة 2001، ص 62.

الفرع الثاني: التعريف القانوني لنظرية المركزية الإدارية

إن المركزية الإدارية تعني أن تتركز سلطات الإدارة كلها في يد الدولة وحدها، دون أن يشترك معها في ذلك أشخاص عامة إقليمية أخرى، أو أشخاص عامة مرفقية، فتكون كل المرافق العامة في سائر أنحاء البلاد تابعة لها وحدها، تنظمها كلها ميزانية الدولة، ويديرها موظفون يعدون من عمال الدولة باسم الدولة ولحسابها⁽¹⁾.

هي أول النظم التي أتبعها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعها في يد السلطة التنفيذية في العاصمة.

وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، وفي النظام المركزي تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا، ويساعد على هذه الخاصة الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية وتقسيم الموظفين رؤساء ومرؤوسين، إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منظم، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً أو امره ويعمل تحت إشرافه و توجيهاته⁽²⁾ يقصد بالمركزية بصفة عامة تركيز السلطة في يد رئيسة واحدة، ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسة فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً⁽³⁾.

تقوم المركزية الإدارية على أساس وحدة السلطة التي تضطلع بالوظيفة الإدارية للدولة عن طريق أقسامها وتابعيها الخاضعين لرئاستها في مختلف أرجاء ومرافق الدولة.

والأقسام الرئيسية للسلطة الإدارية في النظام المركزي هي الوزارات، وهي تقوم على أساس التخصص وتنوع الأهداف المراد تحقيقها وتبسط سلطاتها على جميع مناطق إقليم

¹- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري)، الدار الجامعية، مصر، الطبعة 1993، ص 119.

²- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 67.

³- د. صفوان المبيضين، د. حسين الطراونة، د. توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن عمان، الطبعة 2011، ص 25.

الدولة، وتمتد اختصاصاتها الى مختلف مرافقها العامة والوزارات التي تتمتع بشخصيات معنوية مستقلة، وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية. وتعتبر الوزارات مرافق عضوية ويجب أن نلاحظ على هذا التعريف أن المركزية لا تفيد احتكار الوزراء لكل مظاهر الوظيفة الإدارية⁽¹⁾ أو انشغالهم بإصدار جميع القرارات الكبير منها والصغير فالمركزية تتضمن وجود أشخاص وهيئات تعاون الوزير في العاصمة والأقاليم، بشرط أن تكون تابعة للوزير تبعية كاملة وخاضعة لسلطته الرئاسية العليا⁽²⁾، ومعنى هذه التبعية أنها ترتبط فيما بينهما برباط التدرج الإداري الذي يجعل في القمة أعضاء المركزية العليا أي الوزراء وفق القاعدة يوجد الموظفون المنتشرون في أجزاء الدولة والذين يخضعون للسلطة المركزية رئاسياً.

ولكن المعنى السليم والصحيح والمتفق عليه بين الفقهاء جميعاً، هو الذي يحمل معنى احتكار السلطة الواحدة في الدولة وأن كثرت فروعها وتعددت صورها وتنوعت هيئاتها الوظيفية الإدارية العامة داخل الدولة، مادامت هذه الفروع وتلك الهيئات لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية المهيمنة على شؤون الإدارة ومادامت التبعية الرئاسية تربطهم دائماً وأعمالهم لها، هذه السلطة تعني إصدار الأوامر والتعليمات لمن يخضعون لهذه السلطة وإلغاء وتعديل القرارات الصادرة منهم⁽³⁾.

¹- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الإسكندرية، ص 93، 94.

²- د. هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 131.

³- د. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الثانية 1988، ص 14.

المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية

من المفهوم السابق ذكره نستنتج أن النظام المركزي يقوم على دعامتين هما: تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية⁽¹⁾.

وتتلخص المركزية الإدارية في حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية ووجود علاقة تبعية رئاسية بين أعضاء السلطة المركزية، لأن هذه التبعية هي التي تحقق في النهاية انحصار الوظيفة الإدارية في يد سلطة مركزية واحدة، وفيما يلي تفصيل هذين الركنتين للمركزية الإدارية:⁽²⁾

الفرع الأول: حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية

فالمركزية الإدارية نقوم كما ذكرنا على استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية في الدولة، فلا يقتصر عملها على جزء معين من الإقليم وإنما يشمل الدولة كلها فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة، سواء كانت تلك المرافق قومية أو محلية فلا محل في مثل هذا النظام لمجالس إقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية، وإن كان ثمة موظفون في الأقاليم فهم عمال السلطة المركزية⁽³⁾.

ولا تمنع المركزية الإدارية من وجود إدارات وهيئات معاونة للوزراء فكل وزارة تتكون في الواقع من إدارات في العاصمة، وفروع في الأقاليم، وغالبا ما يعهد إليها الوزير المختص بممارسة بعض الاختصاصات والتقارير بشأنها ولكن القرارات الصادرة منها تصدر باسم الوزير الذي خولها الاختصاص، وهي على أي حال تعمل تحت رئاسة الوزير وتبعيته المباشرة.

¹ - د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 155.

² - د. صفوان المبيضين، د. حسين الطراونة، د. توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص 25، 26.

³ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 90.

وفي ظل المركزية الإدارية تحتكر الحكومة المركزية سلطة تعيين جميع الموظفين في العاصمة والأقاليم، إذ أنه لا يجوز في ظل المركزية أن يعهد اختيار الموظفين المحليين إلى هيئات محلية خارجة عن سيطرة الحكومة المركزية، فهم عمال الحكومة المركزية التابعين لها وهي وحدها لها سلطة تعيينهم وفصلهم⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التبعية الإدارية (التدرج الهرمي أو السلطة الرئاسية)

بتأسيس نظام المركزية الإدارية على وجود تدرج هرمي أو سلم إداري، يجمع موظفي كل وزارة من وزارات الحكومة المركزية، فالموظفون يتدرجون في هذا الهرم من أسفل إلى الأعلى، ففي قاعدة الهرم الإداري يوجد صغار الموظفين، ثم يتدرج الهرم إلى أعلى حيث يوجد الموظفون الأعلى درجة حتى نصل إلى قمة الهرم، التي يحتلها الوزير الذي يخضع لرئاسته العليا جميع الموظفون في وزارته.

وفي ظل هذا الهرم أو السلم الإداري تسود قاعدة جوهرية في النظام المركزي، هي المسماة بالسلطة الرئاسية التي يملكها الموظف الأعلى درجة على الموظفين في الدرجة الأدنى، فالموظف الذي يرأس الأدنى منه يعتبر في نفس الوقت مرئوساً للموظف الأكبر الأعلى منه درجة، وفي القمة يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى للجميع.

والسلطة الرئاسية تتضمن مجموعة من الاختصاصات والسلطات التي تنقرر للرئيس على مرؤوسه وهي تتناول وتشمل المرؤوس في شخصه وفي أعماله.

أما عن سلطة الرئيس على شخص المرؤوس: فهي تتضمن حق الرئيس الإداري في تعيين المرؤوسين وتخصيصهم لعمل معين، وكذلك نقلهم وترقيتهم وتوقيع الجزاءات عليهم ولكن سلطة الرئيس هنا ليست مطلقة، بل مقيدة بالقيود والشروط الواردة في قانون الموظفين (العاملين المدنيين بالدولة) أو تلك التي أستقر عليها القضاء الإداري في أحكامه⁽²⁾.

أما بالنسبة لأعمال المرؤوس فإن للرئيس عليه سلطة سابقة ولاحقة:

¹ - د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 132، 133.

² - د. صفوان المبيضين، د. حسين الطراونة، د. توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص 27

أولاً - سلطة السابقة: للرئيس أن يصدر للمرؤوس أوامر وتعليمات يلتزم المرؤوس باحترامها، وهكذا لا يخضع المرؤوس للقانون فحسب، بل يخضع كذلك لما يصدر إليه رؤساؤه من أوامر كثيراً ما تأخذ صورة منشورات وأوامر مصلحة، وهنا تثار مشكلة مدى خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس إذا كانت مخالفة للقانون، وسوف نعرض هذه المشكلة فيما بعد⁽¹⁾.

ثانياً - سلطة لاحقة : فإن للرئيس هيمنة تامة على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس، فله حق إجازتها وتعديلها أو استبدال غيرها بها أو إبطالها أو سحبها وليس للمرؤوس أي صفة الاعتراض على أعمال الرئيس ولهذا يجري مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء المرفوعة عن المرؤوس ضد القرارات الصادرة من الرئيس بخصوص أعمال المرؤوس⁽²⁾.

أ - التصديق : يبقى العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثره القانوني (غير نافذ) إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة وضمنياً، أما التصديق الصريح إذا ما اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابياً أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة وجلية، أما التصديق الضمني فاستجابة لمقتضيات الإدارة العامة وفعالية النشاط الإداري ودعم حركته غالباً ما تنص القوانين والأنظمة على تحديد فترة أو مدة معينة، يمكن للرئيس أن يعترض خلالها على عمل المرؤوس بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة وفوات تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه وأجازه.

ب - التعديل : يخول القانون للرئيس وهو يراقب عمل المرؤوس أن يُدخل عليه التغييرات اللازمة، التي من شأنها الحفاظ على احترام القانون (مبدأ المشروعية) وتحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة (مبدأ الملائمة).

¹- د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 95، 96 .

²- د. صفوان المبيضين، د. حسين الطراونة، د. توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص 27.

وعليه فللرئيس في إطار القانون، أن يعدل من العناصر والمعطيات التي يتكون منها تصرف المرؤوس سواء بالزيادة أو النقصان ذلك أن سلطة التعديل إنما هي إعمال لمُكنة وسلطة التصديق والإلغاء في آن واحد.

ج - الإلغاء: تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدًا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلاً⁽¹⁾.

ولكن رغم هذا الإطلاق والشمول الذي تتسم به السلطة الرئاسية فإن ثمة حالات محدودة يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة اتخاذ قرارات معينة دون معقب عن رئيسه، وحينئذ لا يكون للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ القرار، ولا أن يعدل فيه أو يعقب عليه إذا كان القانون يمنعه من ذلك، أما إذا أخضع المشرع المرؤوس في مزاولة هذا الاختصاص الرقابة الرئاسية، فإن على الرئيس في هذه الحالة أن ينتظر حتى يستعمل المرؤوس اختصاصه وحينئذ يكون له أن يباشر المكينات التي تخوله إياها سلطته الرئاسية، وقد أعملت محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ في حكمها الصادر في 21 أبريل 1953 حيث تقول: "إن المادة السابعة من لائحة الخفر الصادرة في 12 أغسطس 1938 قد خولت للمأمور بعد الاستئناس برأي العمدة أن يوافق على تجديد تطوع رجال الخفر الذين يرغبون بذلك وأن مقتضى هذا النص أن للمأمور تحت إشراف وزير الداخلية الحق في التجديد، وأنه ليس للمدير بعد أن يستعمل المأمور تلك السلطة التي يستمدّها من القانون ان يلغي قراره وحكمه ذلك قائمة على أن المأمور هو المسؤول الأول والمشرف الأول في مركزه عن الأمن العام ويقابل هذه السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس والتي تعتبر قاعدة عامة لا تنتفي إلا بنص مسؤولية الرئيس

عن مرؤوسه أمام الوزير الذي يعتبر نهاية السلم الإداري ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي.

أوامر الرئيس المخالف للقانون هل هي ملزمة للمرؤوس القيام بها أم لا:

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 52، 53.

إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه فإن خلاف ذلك أثارت الأوامر الغير مشروعة جدلا على مستوى الفقهى نوجز هذا الخلاف.

الرأي الأول - الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس:

إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون، فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس، القانون فليس للثاني أي المرؤوس أن يتبعه وقد تبنى هذا الرأي الفقيه واستثنى فقط طائفة الجنود فرأى أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة DUGUIT إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها، لأنَّ الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول دي.جي، ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة عن مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون غير أنه يعاب عنه، أن تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقله سيره وتخويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري والامتناع عن تنفيذها إذا ما أفتنع بعدم مشروعيتها وهو ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري⁽¹⁾.

الرأي الثاني - الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس:

ذهب مناصروه إلى القول بأن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه الإداري، ولو كانت غير مشروعة فليس له أمر فحصها وتقديرها أو محاولة عرقلتها تنفيذها وقد تبنى هذا الرأي الفقيه موريس هوريو الذي أعطى أولوية لعنصر الطاعة على الالتزام بالمشروعية، ووجه هذا الفقيه انتقادا كبيرا للرأي الأول وقال أن تطبيقه في الواقع العملي ينجز عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة كما أنه يجعل المرؤوس بمثابة قاضي للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه.

الرأي الثالث - الأوامر الغير مشروعة ملزمة في حدود معينة:

ذهب اتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول والثاني، فوضع مبدأ عاما يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة

¹- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص162، 163.

دقيقة محددة ،عندها يلزم بتنفيذها على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذها يدخل في نطاق اختصاصاته، وتبعاً لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.

المطلب الثالث: صور المركزية الإدارية

أحدهما المركزية المطلقة أو الوزارية ،وتعني سلطة البث ،في كل الأمور بيد الوزارات المركزية في العاصمة ،ولا يوجد لها تطبيق إلا في بعض الدول الصغيرة كالفاتيكان وإمارة موناكو،والصورة الثانية من صور المركزية فهي اللاوزارية ، ويطلق عليها أحيانا إدارة الفروع أو الإدارة الميدانية وقد يطلق عليها أيضاً عدم التركيز الإداري، وهي تعني سلطة البث النهائي في بعض الأمور الإدارية وهذا الشكل يكاد لا تخلو منه دولة من الدول المعاصرة⁽¹⁾.

الفرع الأول: التركيز الإداري

نرى أن سلطة التقرير إنما تكون للرئيس الأعلى في السلم الرئاسي، أي للوزير وحده وما على الموظفين المنتشرين في سائر الأقاليم إلا التنفيذ⁽²⁾.

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة أو الوزارية أو المركزية الوحشية، لإبراز دور الوزارة في هذا النظام.

ومعنى التركيز الإداري ان تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور، إنما يتعن على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع الى الوزير المختص لإصدار القرار.وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها وتنفيذ هذه القرارات.

¹- د. صفوان المبيضين، د. حسين الطراونة، د. توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص 27.

²- د.مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق،ص 123.

ولا شك ان هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة فمن غير المتصور، أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة، وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلا لمشاكل الأفراد.

لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية، إلى الصور المعتدلة للمركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري (1).

إننا لا نتصور دولة يتسع إقليمها على حد ما ثم تعيش في قطاع التركيز الإداري الكامل حيث يرجع كل عامل من عمال السلطة الإدارية، في الصغيرة والكبيرة من الأمور إلى الوزير في العاصمة، يسأله الرأي ويطلب منه القرار فمثلا هذه الدولة لا يمكن أن تكون قد وجدت في التاريخ في أي يوم من الأيام إلا إذا كانت هي "دولة المدينة" التي عرفت في الحضارة الإغريقية أو الرومانية في فجر التاريخ فكانت تتكون من "مدينة واحدة".

فالصورة الوحيدة التي يمكن ان يقوم فيها النظام المركزي، عندما يطبق كاملا هي صورة عدم التركيز الداخلي والخارجي في نفس الوقت.

الفرع الثاني : عدم التركيز الإداري

يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية الأ وزارية او المركزية المعتدلة ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية ،بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البث في بعض الأمور ذات الطابع المحلي، دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة ،إلا أن هذه الصورة لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وأن بعض القرارات أصبحت تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلا من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم (2).

¹- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص71.

²- د.مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة 2005، ص 73.

ومن ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظرا لتعدد الأشخاص المعنية، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس وعلى أي حال فإن هذه الصورة من المركزية أفضل من التركيز الإداري وهي مرحلة انتقال صوب اللامركزية الإدارية، وهي الصورة الباقية في إطار الاختصاصات على هذا الأساس.

ولعل من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري، نظام تفويض الاختصاص الذي سنتناوله في هذا الجزء من الدراسة من خلال تعريفه وشروطه وأنواعه وتمييزه عن غيره من المفاهيم المشابهة له.

أولاً - تفويض الاختصاص: تستلزم ضرورات العمل الإداري، وحسن سير المرفق العامة أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالبا ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم، ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل .

وللتفويض مزايا عدة فهو جانب يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل فهو يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد المرؤوسين او جهة أو هيئة ما.

ثانيا - شروط التفويض: للتفويض شروط عامة استقر على إيرادها الفقه وأحكام القضاء يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحا هي:

01 - التفويض لا يكون إلا بنص: يلزم حتى يكون التفويض صحيحا أن يسمح القانون بالتفويض فإذا منح القانون الاختصاص إلى جهة معينة ليس لهذه الجهة التنازل عن هذا الاختصاص أو تفويضه إلى سلطة أخرى، إلا إذا أجاز القانون ذلك ومن الضروري أن يصدر قرار صريح من الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل عن رغبتها في استخدام التفويض الذي منحه لها القانون.

02 - التفويض يجب أن يكون جزئيا: فلا يجوز ان يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن هذا يعد تنازلا من الرئيس عن مزاولة جميع أعماله التي أسندها القانون.

03 - يبقى الرئيس المفوض مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في السلطة ولا تفويض في المسؤولية

04 - لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، فالتفويض لا يتم إلا لمرة واحدة، ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيباً بعدم الاختصاص.

05 - التفويض مؤقت وغير قابل للرجوع فيه من جانب الرئيس لأن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض الذي لا يستطيع دائماً إلغاءه بقرار ويسترد اختصاصه.

وقد يحصل خلط بين التفويض والحلول، لأن الاثنين يساهمان في تسهيل سير العمل الإداري وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد كما أن كل منهما يعني ممارسة أحد الموظفين لاختصاصات موظف آخر.

إلا أن هناك الكثير من أوجه الاختلاف بين الحلول والتفويض فالحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي أيما كان سبب الغياب اختيارياً ما في حالة الإجازة أو إجبارياً كما في حال المرض أما في حالة التفويض فإن رئيس المفوض يكون حاضراً وليس غائباً⁽¹⁾.

كما أن التفويض يتحقق بقرار يصدر من الرئيس المفوض إلى المفوض إليه لا بد للحلول أن يقترن بنص وأن تكون أسبابه صحيحة ويصبح الحلول مستحيلاً إذا لم ينظمه المشرع.

وفي تفويض الاختصاص يأخذ القرار الصادر درجة المفوض إليه، أما في الحلول فتكون القرارات الصادرة في مرتبة قرارات الأصيل الغائب.

وفي التفويض يكون الرئيس المفوض مسؤولاً عن أخطاء المفوض إليه، لأن الرئيس يمارس الرقابة الرئاسية على المفوض إليه بينما يكون أصيلاً الغائب مسؤولاً عن أخطاء من حل محله لأنه لا يملك أي سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الأخير، ولأن مصدر سلطته القانون وليس الأصيل وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية.

¹ - د. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 75.

ثالثا - والتفويض نوعان هما:

أ- **تفويض الاختصاص:** هذا النوع من التفويض ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه وهذا يمنع الأصيل المفوض من ممارسة الاختصاص ،الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض وتكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه، وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصية فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه.

ب - **تفويض التوقيع:** وهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ،ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض او المفوض إليه كما أن هذا التفويض يسمح للمفوض ، بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاصات رغم التفويض كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة.

رابعا - **التفويض والحلول:** يقتصر بالحلول أن يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزا لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه كأن يصاب بعجز دائم او بمرض أو غيره فيحل محله في مباشرة كافة اختصاصاته موظف آخر حدده القانون سلفا⁽¹⁾.

وقد يحصل الحلول بان تحل إحدى الجهات الإدارية محل جهة إدارية أخرى ومن أمثلة على ذلك ما ورد في المادة 21 من قانون اللجان الشعبية رقم 13 لسنة 1990م.

المطلب الرابع: تقدير المركزية الإدارية

لتقدير نظام المركزية لابد من إبراز مزاياه وكشف عيوبه.

الفرع الأول: مزايا المركزية الإدارية

¹- د.سليمان محمد الطماوي ،المرجع السابق ،ص 325.

أ - من الناحية السياسية: يدعم الأخذ بالمركزية بدعم الوحدة الوطنية سياسياً ودستورياً بموجب الرقابة والإشراف العام عن الوظيفة الإدارية، ويبسط تعدد السلطة المركزية على سائر أرجاء الدولة وهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة.

ب - من الناحية الإدارية: يحقق النظام تجانس نظم والأنماط الإدارية وتوفير استقرار ثبات الإجراءات والمعاملات الإدارية، وعدم تصادمها وارتفاع الأداء الإداري وتقلص ظاهرة البيروقراطية⁽¹⁾ فهي الوسيلة الأكثر كفاءة للقيام بالمشروعات القومية الكبرى، توحيد الاتجاه الإداري وإجراءاتها فهي توفر قدر أدنى من الخدمات في كثير من المناطق الفقيرة أو المحرومة⁽²⁾.

ج - من الناحية الاجتماعية: يكفل هذا النظام المساواة بين جميع المواطنين على أساس إشراف السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة تحقيق العدالة في المجتمع لأنها تنظر للجميع نظرة شاملة من عليائها بعيدة عن التأثير بالحالات الفردية وصغائر الاعتبارات الشخصية المحلية و المصلحية⁽³⁾.

د - من الناحية الاقتصادية: يوفر هذا النظام النفقات والمصاريف من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين.

الفرع الثاني: عيوب المركزية الإدارية

01 - إن تبني نظام المركزية الإدارية يجعل من الإدارة غاية قائمة بذاتها، بينما الإدارة في حقيقتها هي وسيلة تهدف إلى تحقيق متطلبات المصلحة العامة والتطورات الاجتماعية والاقتصادية وهي أداة لإنجاز البرامج وتطبيق الخطط القومية،

02 - إن اعتماد المركزية الإدارية كنظام يساهم في تعميق الانفصال بين الإدارة والمواطنين، فعدم الثقة وعدم الارتياح وما ينشأ عن ذلك من نفور عام هو الذي يميز في أغلب

¹ - د. طاهري حسين، المرجع السابق، ص 39، 40.

² - د. صفوان المبيضين، د. حسين الطراونة، د. توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص 28.

³ - د. جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص 17.

الأحيان العلاقات بين المواطنين الإدارة، وبالمقابل نجد أن الاستبداد واحتكار السلطة سمة بارزة لهذه العلاقة التي تسود بين الإدارة والمواطنين، وما يترتب على ذلك من تقييد للحريات الشخصية وتجاوزات واعتداءات على الحريات العامة نتيجة تعسف الإدارة،

03 - يتسم نظام المركزية الإدارية بالمغالاة في تطبيقه ويساهم في خلق نظام اداري مزدوج في البلدة الواحدة، بحيث نجد أن الإدارة الحديثة تسود وتنتشر في العاصمة بينما نجد ان هناك إدارة متأخرة تسود الأقاليم الأخرى ،هدفها النهائي هو حفظ النظام العام في الإقليم على حساب الخدمات العامة،

04 - يؤدي تطبيق المركزية الإدارية إلى تعقيد الإجراءات وبطء انجاز المعاملات،

05 - فالمركزية هي مجال لنمو ظاهرة البيروقراطية أمام تضخم الجهاز الإداري وازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات مما يؤدي عمليا إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحده في تسيير وإدارة دواليب الدولة مؤسساتها والاستجابة للاحتياجات العامة،

06 - كما أن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة، سمة وعنوانا للأنظمة الديكتاتورية، لأنه يحد من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية ويقف في وجه المواطنين والجماهير في تسيير شؤونها بنفسه (1).

المبحث الثاني: نظرية اللامركزية الإدارية

سنتناول أهم ثاني تنظيم الإداري وهي نظرية اللامركزية الإدارية من خلال أربع مطالب.

المطلب الأول: تعريف نظرية اللامركزية الإدارية

تعددت التعريفات بخصوص نظرية اللامركزية الإدارية وسنتعرض إلى أهم تعريفين ألا وهو التعريف الفقهي والقانوني.

¹- د.مازن ليلو راضي، المرجع السابق ، ص 81.

الفرع الأول: التعريف الفقهي لنظرية اللامركزية الإدارية

اللامركزية واللاحصرية هي تقنية تنظيم ترتكز على إعطاء سلطات هامة، لموظفين من السلطة المركزية يوضعون على رأس مختلف المقاطعات الإدارية، أو المرافق المختلفة وترتكز اللامركزية على إعطاء سلطات تقرير لأجهزة غير موظفي السلطة المركزية لا تخضع لواجب الطاعة التسلسلية، وغالبا ما تنتخب من قبل المواطنين أصحاب العلاقة إن سلطات التقرير الهامة هي بمنجى من السلطة المركزية وتمارس محليا غير، أن لهما دلالات مختلفة جداً سياسيا وعمليا فإن اللاحصرية سوى تقنية قيادة ليست لها بذاتها قيمة ديمقراطية طالما أنها تترك الإدارة في أيدي السلطة المركزية أو موظفيها للامركزية، قيمة ديمقراطية طالما أنها تؤول إلى إدارة الحد الأقصى من القضايا من قبل أصحاب العلاقة أنفسهم أو من قبل ممثليهم (1).

الفرع الثاني: التعريف القانوني لنظرية اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية هي النظام الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة (2).

ويقصد بها أيضا توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين (3) هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات، في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية فيقابل تركيز الوظائف الإدارية الذي صادفناه في نظام المركزية الإدارية وتوزيع هذه الوظائف في النظام اللامركزية الإدارية يأخذ صورتان أساسيتان هما:

¹- جورج قوديل ، بيار دلفوقيه ، القانون الإداري (الجزء الثاني)، ترجمة منصور القاضي ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2008م، ص. 301.

²- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 60.

³- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 117.

أولاً - اللامركزية الإقليمية: والتي تسمى الإدارة المحلية وأحياناً الحكومة المحلية وتتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية، وسلطة الإشراف على المرافق المحلية وسنناقش هنا أركان وتفصيل هذا النوع من اللامركزية الإدارية من الناحية النظرية (1).

ثانياً - اللامركزية المصلحية: وتقوم إذا منح مرفق عام قومي أو محلي الشخصية المعنوية وقدرًا من الاستقلال وحينئذ يطلق عليه تسمية جديدة هي المؤسسة العامة أو الهيئة العامة (2).

وتعتبر مرفقا من المرافق العامة كالبريد أو التليفون أو الكهرباء يحسن أن يدار بعيداً عن الأسلوب المركزي فيعطي هذا المرفق العام الشخصية المعنوية، وتنظيم مستقل لضمان الكفاءة الفنية في إدارته.

1- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 144.

المطلب الثاني أركان اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية يشترط لقيامها مجموعة من الأركان هما:

الفرع الأول: وجود مصالح محلية خاصة متميزة

فقط البداية في اللامركزية الإدارية المحلية الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها فهذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على المرافق الأمن والقضاء والمواصلات بين كافة أرجاء الإقليم... الخ فإن هناك من المرافق المحلية كالصحة والتعليم.. الخ ما يحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهم أدرى بحاجتهم إليها وأقدر على إشباعها .

والمسلم به ان تحديد المصالح المحلية الجديرة، بأن يعهد بها إلى هيئات اللامركزية المستقلة، لا يترك للهيئات المحلية (مجالس المحافظات أو المدن مثلا) ولا للإدارة المركزية وإنما يقوم به المشرع، وأحيانا يتضمن الدستور نفسه توجيهات عامة للمشرع في هذا الخصوص ويترتب على تحديد اختصاص المجالس المحلية بقانون، أن الإدارة المركزية لا تستطيع أن تنتقص منه فتحرم بقرارات تصدرها على الهيئات المحلية ممارسة اختصاص من تلك الاختصاصات ومن ناحية ثانية ليس للهيئات المركزية أن تخرج على دائرة الاختصاص الذي حدده المشرع.

ويتبع المشرع عادة أحد الأسلوبين في تحديد المصالح المحلية التي يجوز للهيئات اللامركزية ممارستها.

أ - الأسلوب الإنجليزي: وتقوم على أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، فلا يحق لها ان تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل كما أن كل هيئة لامركزية إقليمية لا تتمتع بذات الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها وإنما يكون لكل هيئة من

الاختصاص بقدر ما سمحت به القوانين الخاصة، وعلى هذا الأساس تنوعت الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية في إنجلترا⁽¹⁾.

ب - الأسلوب الفرنسي: مقتضى هذا الأسلوب أو التصور أن يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية، على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة، ولقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات اللامركزية، وإن بصورة وكيفية عامة وغير محددة "ذلك أن العنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في الطابع غير المحددة للسرد القانوني لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي"

« L'élément essentiel de décentralisation résidait dans le caractère non limitatif des énumérations légales d'attributions des assemblées locales selon la législation française »

وهو الأسلوب نفسه الذي اتبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية، وفي الحقيقة أن هذا الركن، إنما يثير عدة قضايا منها:

01 - في توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات الإدارية المركزية وهيئات الإدارة اللامركزية، قد ينص الدستور على المبادئ والاسس التي توجهه ليتدخل القانون لاحقا محددًا ومبينًا مجالات أو اختصاصات الإدارة المركزية أو اللامركزية حسب الأسلوب المتبع،

02 - إن مجالات وميادين عمل الهيئات الإدارية اللامركزية لم تعد تحدها فقط المجالات المخصصة للإدارة المركزية، وإنما أيضا تدخل القطاع الخاص في العديد من الأنشطة التي كانت حكرًا على الإدارة العامة،

03 - يقصد بالمصالح المحلية اللامركزية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري (الوظيفة الإدارية السلطة التنفيذية)⁽¹⁾.

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 121.

الفرع الثاني: أن يدير المصالح المحلية مجالس محلية تتشكل بالانتخاب

الفكرة الثانية التي تتأسس عليها اللامركزية المحلية، هي فكرة ديمقراطية، توجب انتخاب مجالس محلية بواسطة سكان الإقليم أو الوحدة المحلية التي ليتولى هذا المجلس المنتخب إدارة المصالح المحلية للإقليم (مثل المجلس المحلى للمحافظة أو المدينة) وغالبية الفقه تذهب إلى ضرورة تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب، تعبيراً عن هذه الفكرة الديمقراطية في حق سكان الوحدات المحلية في إدارة مصالحهم المحلية: عن طريق انتخاب مجالس محلية للاقتراع العام المباشر، وتجزير بعض الدول تعيين الحكومة المركزية لبعض العناصر ذات الخبرة والكفاءة في المجالس المحلية بشرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتجة⁽²⁾.

فيجب ان يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتم الأمر بأنفسهم، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو البلدة ان يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي تتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي، ولهذا لم تختلف الدول الاشتراكية عن غيرها من الدول في هذه الخاصية فجميع المجالس المحلية فيها والتي يطلق عليها أحيانا تسمية "المجالس الشعبية المحلية أو البرلمانات المحلية" تشكل عن طريق الانتخاب، بل وتقوم كثيرا منها بانتخاب أجهزة التنفيذ من بين أعضائها⁽³⁾.

1 - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 64.

2 - د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 149، 150.

3 - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 123، 124.

الفرع الثالث: استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها

أولاً: ليس استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين منحة وتسامحا من الإدارة المركزية، ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع، وأحيانا الهيئة المؤسسة كما ذكرنا غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية، مما يعرف باسم "الوصاية الإدارية" أو الرقابة الإدارية كما يسميها بعض الفقهاء فالمجالس المحلية تمارس اختصاصها في نطاق السياسة العامة للدولة وهل ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية إعمالا لمبدأ "مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ".

ثانياً: الوصاية أو الرقابة الإدارية تختلف باختلاف الدول:

أ - الرقابة في النظام الإنجليزي: رأينا ان هذا النظام يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وتتنوع في نطاقه اختصاصات تلك الهيئات ولكنه من ناحية أخرى يمنح الهيئات اللامركزية أكبر قدر ممكن من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية فالرقابة يمارسها من الناحية النظرية البرلمان، والقضاء العادي أما الحكومة فلها رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية.

ب - الرقابة في النظام الفرنسي: وهو النظام الذي أخذ به بعد عهد الاستقلال وتخضع فيه الهيئات اللامركزية في ممارسة اختصاصها لرقابة المشرع، والقضاء الحكومية المركزية ولكن الذي يعنينا بصفة خاصة هو رقابة الحكومة المركزية والقاعدة التي يجري عليها النظام الفرنسي، تجعل للسلطة المركزية، رقابة فعالة أوسع نطاقا من مثيلتها في النظام الإنجليزي⁽¹⁾. وتتجلى الرقابة في:

أولاً - الرقابة على الهيئات ذاتها: إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاص القانون، حيث يتم عادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يُخول السلطات الإدارية المركزية سلطة

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 126، 127، 128.

إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

أ - الإيقاف : يمكن للإدارة المركزية (سلطة الوصاية) طبقاً للشروط والإجراءات القانونية، أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتاً أي طيلة فترة محددة (شهر مثلاً) لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

ب - الحل : كما قد يخول القانون لسلطة الوصاية أن تقوم بالحل والإزالة والإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتخب) ، وهو من أخطر مظاهر الرقابة والوصاية الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظاً على أحد أركان النظام اللامركزي، والمتمثل في استقلال وحدات الإدارة اللامركزية.

ثانياً - الرقابة على الأشخاص: تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية، كما لها أيضاً وفق إجراءات معينة ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين ، وأهم مظاهر الرقابة هي: توقيف العضو بهيئات الإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام (شهرًا مثلاً) ،

- الإقالة لأسباب عملية كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى،

- العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون (جرائم) ،

ثالثاً - الرقابة على الأعمال: منذ البداية يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية، إذا ما كانت تمس وتهدر الطابع اللامركزي لتلك الهيئات سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة.

أ - الرقابة السابقة (سلطة التوجيه): الأصل أن الهيئات اللامركزية بما لها من استقلال هي التي تعمل وتتصرف بداية وأولاً طبقاً للقوانين التي تحكمها، تفعيلاً للمبادرة والتحرك الذاتي وعليه يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة والقبالية، مثل إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية، لان في ذلك مساس باستقلال الوحدات

اللامركزية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من المسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

ب - الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب): إذا كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرؤوسه، نظرا لمسؤولية الرئيس عن أداء المرؤوس لتلك الأعمال فإن إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي بالضرورة استبعاد كل رقابة أو وصاية تتنافى مع ذلك :

01 - بالنسبة لسلطة التعديل :لاتخول سلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية، لأن ذلك يشكل في الحقيقة أمرا لاحقا لها، من شأنه المس باستقلالها فالسلطة الوصاية إلا أن توافق (تصادق) او ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغييرات عليها بالتعديل او استبدال.

02 - بالنسبة للتصديق والإلغاء: يجب إطلاع السلطة الوصية قبل تنفيذها بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملائمتها، وبالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون.

03 - بالنسبة للحلول: في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل مكان ومحل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال، هي أصلا من صلاحيات واختصاصات هذه الأخيرة وهو أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصية، تجاه الوحدات اللامركزية فإن الأمر استدعى تقيده بشروط: لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين، كما هو تقاعس وامتناع الإدارة اللامركزية رغم إعدارها وتنبيهها للقيام بذلك العمل⁽¹⁾.

المطلب الثالث: تمييز اللامركزية الإدارية عما يشبهها

اللامركزية الإدارية تتشابه في مفهومها مع بعض المفاهيم لذا سنجري أهم التمييزات لتجنب وقوع الخلط في المفاهيم.

¹ - د.محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 72.

الفرع الأول: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

تنقسم الدول من حيث التكوين إلى دول بسيطة تمارس خصائص السيادة فيها سلطة واحدة في العاصمة، فيكون فيها سلطة واحدة لكل من التشريع والتنفيذ والقضاء، سواء لجأت هذه الدول البسيطة إلى أسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية وذلك لان الجاء الدولة إلى أسلوب الإدارة اللامركزي لايؤثر في تكوينها السياسي⁽¹⁾.

غير أن ثمة دولا مركبة، منها دول الاتحاد المركزي وهي دول تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي... الخ هذه الدول لا تتركز مظاهر السيادة في الحكومة المركزية وحدها كما هو الشأن في حالة الدول البسيطة، وإنما تتوزع مظاهر السيادة في الحكومة الاتحادية (المركزية) وبين الولايات فيكون ثمة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية تمارس اختصاصها على كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية، ولكن يقوم بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، ويطلق على هذه الأخيرة تسمية اللامركزية السياسية والفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية بعيدا جدا، فاللامركزية السياسية لوجود لها إلا في الدول المتحدة اتحادا مركزيا ولكنها تنعدم في الدول البسيطة اما اللامركزية الإدارية فظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء أكانت بسيطة أو مركبة، لأن الدول المتحدة اتحاداً مركزياً تأخذ في ذات الوقت بأسلوب اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية كما رأينا تنصرف إلى التشريع والتنفيذ والقضاء فالولايات مستقلة عن الحكومة المركزية تشريعياً وتنفيذياً وقضائياً في الحدود التي يرسمها الدستور الاتحادي، أما اللامركزية الإدارية فمقصودة على بعض الوظائف الإدارية، واختصاصات الهيئات اللامركزية يحددها المشرع أما اختصاصات الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه، ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الاتحادي، إن الفرق هو في الجوهر والطبيعة.

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص126، 127.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

يشترك هذان الأسلوبان في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية، تخرج من يد السلطات المركزية وتمارس موقعا ورغم ذلك يختلف كل منهما عن الآخر بصورة جلية.

حيث يعتبر عدم التركيز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية، التي تختلف عن اللامركزية من الناحية المفهوم والعناصر التي يقوم عليها كل منهما،

في نطاق عدم التركيز الإداري يمكن لممثل السلطة المركزية، القيام ببعض التصرفات في الشؤون الإدارية دون الرجوع الى سلطة المركزية، لكن هذا الاستقلال إنما يباشر في حدود السلطة الرئاسية التي يتميز بها النظام المركزي وذلك على خلاف استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، حيث يعتبر هذا الاستقلال أحد الأركان التي يستند إليها نظام اللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

تتخذ القرارات وتبرم العقود الإدارية بموجب نظام التركيز الإداري باسم الدولة بينما يتم إجراء مثل هذه التصرفات القانونية في نطاق اللامركزية الإدارية الإقليمية.

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص128.

المطلب الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية

لأي تنظيم إداري مجموعة قيمة من المزايا والعيوب وواجب التعرض إليها من خلال الفرعين:

الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس والمبررات:

أولاً - على المستوى السياسي: يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالاً حقيقياً لترقية ممارسة الحريات العامة، كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية جلية واضحة حيث تعتبر اللامركزية الإدارية "مدرسة" للديمقراطية" إذ أنه لا ديمقراطية بدون لامركزية على اعتبار أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه تعليم المواطنين (ناخبين ومترشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية، ذلك "أن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصاحبه لامركزية إدارية" وذلك أن اللامركزية الإدارية مجال حقيقي لدعم فكرة المواطنة،

ثانياً - على المستوى الإداري: يحقق تطبيق اللامركزية في المجال الإداري جملة من الفوائد مثل:

01 - تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بموجب نقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى فقط للقضايا ذات البعد الوطني،

02 - تحسين وتجويد الوظيفة الإدارية نظراً لإدارة وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية، أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية،

03 - تجنب البطء (الروتين) الإداري وما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن⁽¹⁾،

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 80، 81 .

ثالثا - يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية، حيث انها ستعال جزء منه لسد احتياجاتها،

رابعا - على المستوى الاقتصادي: يمكن تبرير الأخذ باللامركزية الإدارية استنادا إلى مبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية (هيئات التخطيط الوطنية) ولا يمكن تجسيده وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لامركزية موجودة على المستوى المحلي.

خامسا - بالتجربة اللامركزية الإدارية أقوى على مواجهة الأزمات من النظام المركزي وأخيرا فإن اللامركزية الإدارية هي ضرورة ديمقراطية بل أن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذ لم تصاحبه لامركزية إدارية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية

01 - مساسها بالوحدة الإدارية للدولة، نظرا لتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية في الأقاليم،

02 - إن الهيئات اللامركزية أقل خبرة وأكثر إسرافا من السلطة المركزية،

03 - وإن اللامركزية قد تؤدي إلى التناوب بين الهيئات اللامركزية المختلفة لاسيما إذا كانت نوع واحد وتمارس ذات الاختصاصات،

04 - وأخيرا قالوا بان اللامركزية تؤدي إلى ان يقدم الأفراد مصالحهم المحلية على المصلحة العامة، ولكن هذه الانتقادات في الواقع مغالى إلى حد كبير فهي تنصب على الإسراف في تطبيق اللامركزية الإدارية، فاللامركزية الإدارية كما ذكرنا لا تتناول جميع مرافق الدولة وأوجه النشاط الإداري فيها، وإنما تقتصر على المصالح المحلية (اللامركزية الإقليمية) أو على مرفق بعينه في (اللامركزية المصلحية) فالمساس إذا بوحدة الدولة الإدارية

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 139.

كما أن اللامركزية الإدارية لا تقوم إلا مستندة إلى مركزية إدارية، وتحت رقابة الحكومة المركزية وعلى هذه الحكومة ان تعاون الهيئات اللامركزية في أداء وظيفتها ومن مظاهر ذلك تعيين بعض الأعضاء في المجالس المنتخبة، ليعاونوا الأعضاء المنتخبين بخبرتهم وعلمهم وتقديم المساعدات الفنية والمالية للهيئات اللامركزية إذا كانت في حاجة الى ذلك⁽¹⁾ فإننا لا نحيد المبالغة في الخوف من أخطاء الشعوب، لأن الشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت وخير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفا من الخطأ ويكفي في هذا الصدد أن نذكر بفقرة الميثاق والقاضية بان ينقل "الحكم المحلي باستمرار وبالبحاح سلطة الدولة تدريجيا إلى أيدي السلطات الشعبية فإنها أقدر على الإحساس بمشاكل الشعب وأقدر على حسمها، ففي فرنسا وإنجلترا اخدنا باللامركزية الإدارية بشكل واسع ومنذ أمد بعيد ولم تبدو أي مشاكل لها قيمتها ، بل لقد كانت اللامركزية الإدارية وبصفة خاصة اللامركزية الإقليمية مدرسة يتعلم فيها الناس كيفية التعاون مع بعضهم البعض من أجل مصلحتهم جميعا كما يتعودون فيها تحمل مسؤوليات، الإدارة ولا خوف من حدوث بعض الأخطاء والتجاوزات غير المقصودة فمن الخطأ يمكن أن نعرف الصواب⁽²⁾.

وقد تعرضنا من خلال هذا الفصل الى أهم ما يخص كلا من النظريتين باعتبارهم من المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري.

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 140، 141.

² - د. حسام مرسى ، أصول القانون الإداري (التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية)، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، الطبعة 2012، ص 103.

فإذا ما تركزت سلطات الإدارة في يد الدولة وحدها كان ذلك يعني الأخذ بما يسمى "النظام المركزي" أما إذا اقتسمت السلطة الإدارية مع الدولة أشخاص القانون العام الأخرى كان لدينا ما يسمى "باللامركزية الإدارية" أو "النظام اللامركزي".

تهدف كل من المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، الى تنظيم إدارة وتسييرها حول الأفضل تعتمد على مبدأ التركيز وتوحيد السلطات الوظيفية في يد رؤساء الإدارة وثانيا على مبدأ عدم التركيز في تسيير السلطات الوظيفية عن طريق هيئات سواء في إدارة مركزية أو محلية في الأقاليم، وما يمكن قوله هو أن أغلب الدول اتجهت اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية إدارية على اعتبار أنها الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

خاتمة

خاتمة

لقد عرضنا من خلال هذه المذكرة المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري الذي يقصد به تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها وتوزيع الاختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة عليها وممارسة هذه الاختصاصات ويعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها ولهذا يحوز التنظيم الإداري على أهمية كبيرة وتحتل الدراسات والأبحاث المتعلقة به مكانا بارزا في مؤلفات القانون الإداري منذ القرن الماضي. وقد كانت دراستنا لهذا الموضوع من خلال فصلين الأول تحدث عن الأساس القانوني لتنظيم الإداري يستند التنظيم الإداري على أساس ومعطى قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية ترى النظرية الأولى أنّ الشخص المعنوي شخصا افتراضيا ورأى آخرون أنّ الشخص المعنوي حقيقة لا مجرد تصور أو افتراض. وأنكر اتجاه ثالث فكرة الشخصية المعنوية أساسها نوجز سند ولاحظنا ان المشرع الجزائري اتبع نظرية الافتراض اما ما يخص أهم أنواع الأشخاص العامة هي:

الأشخاص العامة الإقليمية: وأساسها وحدود عملها إقليم معين الدولة والبلديات والولايات الأشخاص العامة المرفقية: ويقوم كل منها على مرفق عام معين، فأساسها وحدود عملها هو هذا المرفق العام الذي قد يكون مرفقا عاما قوميا أو مرفقا إقليميا.

وقد تعرضنا من خلال الفصل الثاني الى الأساس الفني او التقني "نظرية المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية" أهم ما يخص كلا من النظريتين باعتبارهم من المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري. فالمركزية الإدارية: هي انفراد سلطة إدارية واحدة، مقرها العاصمة بممارسة الوظيفة الإدارية بالدولة عن طريق اقسامها وعمالها التابعين لسلطتها الرئاسية سواء في داخل العاصمة أو خارجها.

واللامركزية الإدارية تعني وجود عدد من السلطات الإدارية المستقلة المحلية والمرفقية المتمتعة بالشخصية المعنوية الى جانب السلطة الإدارية المركزية التي تحتفظ على هذه السلطات بنوع من الرقابة يسمى الوصاية الإدارية.

وقد اتضح أنه من الصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر لما لهما من مزايا وعيوب سبق الوقوف عندها، وهذا الأمر لا شك يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها أنه ينبغي اعتماد كلا النظامين وهو ما ذهب إليه أغلب الفقهاء.

غير أنه ونظرا لما عرفه النظام اللامركزي من صعوبات ذهب البعض إلى القول أنه ينبغي توسيع الهيئات المركزية، وفي الحقيقة أنّ الصعوبات التي يوجهها النظام اللامركزي في الدول النامية خاصة، لا ترتقي الى درجة الاستغناء عنه أيا كانت عيوبه من الناحية العملية بل ينبغي تدعيمه ومحاولة التقليل من مساوئه. وهذا لا يدعو الى الأعراض النهائي عن تطبيق المركزية الإدارية بل عكس ذلك نحن ندعو لتطبيقها في ميادين معينة كالأمن والدفاع والمالية والاتصالات. فإننا ندعو الى الجمع بين النظامين بما يتماشى و ظروف كل دولة ومستوى وعي أفرادها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

الكتب:

- 01- د. جورج قوديل، بيار دلقويه، القانون الإداري (الجزء الثاني)، ترجمة منصور القاضي مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2008م.
- 02- د. مازن أيلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة 2005م.
- 03- د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، بكلية الحقوق جامعة عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة 2013م.
- 04- د. محمد جمال مطلق الذنبيات الوجيز في القانون الإداري، الناشر الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الطبعة الأولى 2003م.
- 05- د. محمد حسنين، الوجيز في نظرية الحق بوجه عام، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب 1985م.
- 06- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية (الأسبق)، دار الجامعة الجديدة، طبعة 2009م.
- 07- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري)، الدار الجامعية، مصر الطبعة 1993م.
- 08- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى 1998م.
- 09- د. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، بيروت الدار الجامعية 1983م.

- 10 - د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، (دراسة مقارنة) ، ملتزم الطبع والنشر دار الفكر العربي ، الطبعة 2006م.
- 11- د. طاهري حسين ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر ، الطبعة الأولى 2007م.
- 12- عمر بركات ، مبادئ القانون الإداري ، شركة سعيد رأفت للطباعة ، القاهرة ، 1985م.
- 13- د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2007م.
- 14- د. عمار عوابدي ، القانون الإداري الجزء الأول ، جامعة الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة 2000م.
- 15- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، الناشر منشأة للمعارف بالإسكندرية ، الطبعة 2003م.
- 16- د. جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، الطبعة الثانية 1988م.
- 17- د. حسام مرسي ، أصول القانون الإداري (التنظيم الإداري ، الضبط الإداري ، العقود الإدارية) ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة 2012م.
- 18- د. صفوان المبيضين ، د. حسين الطراونة ، د. توفيق عبد الهادي ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، الأردن عمان ، الطبعة 2011 م.

النصوص القانونية:

- 01- الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996م.

02- قانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011م المتعلق بالبلدية.

03- قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 م .

20- قانون رقم 05/07 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 هـ الموافق لـ 13 مايو 2007م، يعدل ويتمم الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 هـ الموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975م والمتضمن القانون المدني.

الأحكام:

21- حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1969/03/01م مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة.

22- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 1962/12/8م.

23- مجموعة فتاوي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة مصر.

الفهرس

الفهرس

- أ.....مقدمة
- 1.....الفصل الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري "الشخصية المعنوية"
- 2.....المبحث الأول: ماهية الشخصية المعنوية
- 2.....المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية
- 2.....الفرع الأول: التعريف الفقهي للشخصية المعنوية
- 4.....الفرع الثاني: التعريف القانوني للشخصية المعنوية
- 5.....المطلب الثاني: التكيف القانوني لفكرة الشخصية المعنوية
- 6.....الفرع الأول: نظرية المجاز والافتراض القانوني
- 10.....الفرع الثاني: نظرية الشخصية الحقيقية
- 15.....المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية
- 16.....الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية
- 21.....الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية
- 23.....المبحث الثاني: آثار الشخص المعنوي
- 24.....المطلب الأول: نتائج فكرة الشخصية المعنوية
- 24.....الفرع الأول: النتائج العامة لفكرة منح الشخصية المعنوية
- 25.....الفرع الثاني: النتائج الخاصة لفكرة منح الشخصية المعنوية
- 27.....المطلب الثاني: تمييز الشخص المعنوي
- 28.....الفرع الأول: تمييز الشخص المعنوي العام عن الهيئات الإدارية الأخرى

الفرع الثاني: التمييز بين الشخص المعنوي العام وبين المؤسسات الخاصة ذات النفع

العام.....29

المطلب الثالث: نهاية الشخص المعنوي.....30

الفرع الأول: أسباب زوال وانتهاء الشخصية المعنوية.....31

الفرع الثاني: مصير أموال الشخصية المعنوية بعد زوالها أو انتهاء.....32

الفصل الثاني: الأساس الفني "التنظيم المركزي، التنظيم اللامركزي".....34

المبحث الأول : نظرية المركزية الإدارية.....35

المطلب الأول: تعريف نظرية المركزية الإدارية.....35

الفرع الأول: التعريف الفقهي لنظرية المركزية الإدارية.....35

الفرع الثاني : التعريف القانوني لنظرية المركزية الإدارية.....36

المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية.....38

الفرع الأول: حصر الوظيفة الإدارية في يد حكومة مركزية.....38

الفرع الثاني: التبعية الإدارية (التدرج الهرمي أو السلطة الرئاسية).....39

المطلب الثالث: صور المركزية الإدارية.....43

الفرع الأول: التركيز الإداري.....43

الفرع الثاني :عدم التركيز الإداري.....44

المطلب الرابع: تقدير المركزية الإدارية.....48

الفرع الأول: مزايا المركزية الإدارية.....48

49	الفرع الثاني: عيوب المركزية الإدارية.....
50	المبحث الثاني: نظرية اللامركزية الإدارية.....
50	المطلب الأول: تعريف نظرية اللامركزية الإدارية.....
50	الفرع الأول: التعريف الفقهي لنظرية اللامركزية الإدارية.....
51	الفرع الثاني: التعريف القانوني لنظرية اللامركزية الإدارية.....
52	المطلب الثاني أركان اللامركزية الإدارية.....
52	الفرع الأول :وجود مصالح محلية خاصة متميزة :
54	الفرع الثاني: أن يدير المصالح المحلية مجالس محلية تتشكل بالانتخاب.....
55	الفرع الثالث: استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها.....
58	المطلب الثالث: تمييز اللامركزية الإدارية عما يشبهها.....
58	الفرع الأول : اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.....
59	الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.....
60	المطلب الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية.....
60	الفرع الأول :مزايا اللامركزية الإدارية.....
61	الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية.....
ث	خاتمة.....