المحور الثاني التنظيم الإدارى للدولة

سنتناول في هذا المحور دراسة التنظيم الإداري للدولة كأحد أهم النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية القانونية و الاعتبارية للدولة– و تطبيقات ذلك على النظام الجزائري فيما يخص دراسة نظام الإدارة المحلية

الفصل الأول: التنظيم الادارى

التنظيم هو أسلوب التنفيذ من حيث تقسيم العمل إلى وحدات وتحديد اختصاصات ومسئوليات كل من هذا الوحدات العاملين فيها وكذلك سير الإجراءات التنفيذية

و التنظيم الإداري يعني تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة للدولة وبيان كيفية إنشائها و توزيع الاختصاصات بينها قصد تنفيذ السياسة العامة للدولة– و هو وسيلة لتوزيع الاختصاص بين الوحدات التابعة للدولة مباشرة و بين تلك الوحدات التي تتمتع باستقلالية عن السلطة المركزية.

يعتمد التنظيم الإداري على أساليب فنية تعتمد إما على تركيز السلطة في جهة ادارية واحدة و هي السلطة المركزية أو توزيعها على الوحدات الادارية التابعة و المستقلة بهدف توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للدولة –و عليه فإن التنظيم الاداري يتمثل في أسلوبين رئيسيين هما: النظام المركزي ونظام اللامركزية. و يلعب النظام السياسي المتبع في كل دولة دورا هاما في تحديد طبيعة التنظيم الاداري المتبع و خصوصياته تبعا للظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية .و عليه سنحاول معرفة طبيعة كل نظام و خصائصه و مزاياه و دراسة تطبيقات كل نظام على التنظيم الاداري الجزائري

المبحث الأول: المركزية الإدارية

la centralisation administrative

ظهر التنظيم الاداري المركزي منذ نشأة الدولة الحديثة في أوائل القرن 16 اثر ظهور الملكيات المطلقة حيث عمد الملوك على تركيز كافة السلطات بيد الملك قصد المحافظة على وحدة الدولة و سيادتها إذ يعتبر نظام المركزية الادارية هو الأصل في التنظيم الاداري و السابق في النشأة كما إنه مازال قائما حتى في ظل الديمقراطيات الحديثة نظرا لأهميته – رغم أنه شهد تطورا في مفهومه و أسلوبه بعد السلبيات التي ظهرت عليه .

المطلب الأول مفهوم المركزية الادارية

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى. فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية و المحلية و تنفرد بصلاحيات البت و التقرير في جميع الأمور المتعلقة بالوظيفة الادارية عن طريق ممثليها في العاصمة. فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في هيئة واحدة.وفق مبدأ توحيد الادارة في الدولة –دون توحيد الهيئات فقد تكون هناك هيئات و وحدات محلية في الأقاليم لكنها لا تملك سلطة القرار بل تخضع مباشرة الى ممثلي الحكومة المركزية– ولقيام النظام المركزي لابد من توفر ركنين أساسيين (الفرع الأول) و الذين يحددان صور النظام المركزي(الفرع الثاني)

الفرع الأول أركان النظام المركزي:

من المفهوم السابق ذكره نستنتج أنّ النظام المركزي يقوم على دعامتين أساسيتان هما: **تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية، وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية.**

أولا: تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية.

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إداريا، فإنّه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة و النواحي من سلطة القرار و التفرد به. وهذا لا يعني أن يقوم الرئيس أو الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف و الهيمنة على جميع الموظفين مهما اختلفت مستوياتهم السلمية في التدرج الهرمي للسلطة الادارية(la hiérarchie administrative)، و الذي يعني تنظيم الجهاز الاداري للدولة على شكل هرم أو سلم اداري يبدأ من أعلى وظيفة أو هيئة ادارية و المتمثلة في رئيس الدولة الى أدنى موظف اداري في الوحدات الادارية المركزية أو المحلية بحيث يكون كل موظف أدنى مرتبط بعلاقة تبعية للموظف الأعلى في السلم الاداري– كما أن منح صلاحيات جزئية للموظف الأدنى لا يلغي النظام المركزي مادامت هذه الصلاحيات ضمن رابطة التبعية.

ثانيا: خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري أو السلطة الرئاسية.

يقصد بالسلطة الرئاسية تلك الصلاحيات التي يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه الذين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع وهذه السلطة الرئاسية من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس . وليست السلطة الرئاسية امتيازا أو حقا مطلقا للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة و حسن سير المرافق العامة. كما يملك الرئيس الإداري الأول سلطة إدارية على الشخص المرؤوس أو الموظف تبدأ بتعيينه وتتواصل طوال مساره الوظيفي لتمس سلطات أخرى كالنقل و الترقية و التأديب. وهو ما يجعل في النهاية المرؤوس خاضعا في شخصه وأعماله للرئيس الإداري و هو ما يؤثر على مسؤولياته أثناء تأدية مهامه.

01- الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية:

إنّ قراءة عابرة الأمر رقم 06 – 03 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية -تجعلنا نلمس فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي حيث كرس المشرع مبدأ السلطة السلمية كآلية من آليات التنظيم الإداري من خلال المواد 24 و المادة 40 و المادة 44 و47 و 48 ومواد أخرى كثيرة.كما كرس هذا المبدأ في بعض النصوص الخاصة كالمرسوم التنفيذي رقم 89 –224 المؤرخ في 5 ديسمبر 1989 المتضمّن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية المعدل و المتمّم. فأقرت المادة 16 منه بوضع المتصرف الإداري (كموظف إطار) تحت السلطة السلمية. وذهبت المادة 32 من نفس المرسوم بوضع المساعد الإداري تحت السلطة السلمية.بالاضافة الى المواد 39 و 46 و 49 و66 و 127 و133 و غيرها.

ومن جميع هذه النصوص نستنتج أنّه لا يمكن للإدارة العامة أن تمارس مهامها كتلة واحدة، بل **في شكل تسلسل وظيفي** يحتوي على **رئيس ومرؤوس** تتولى القوانين و التنظيمات تنظيم العلاقة بينهما. **وذلك بالاعتراف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات معينة** في مجال التعيين و التثبيت و الترقية والإحالة على الاستيداع و الانتداب و التأديب. وصلاحيات أخرى تخص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس. ومنها يتضح أن لفكرة السلطة الرئاسية **أساس قانوني** إلى جانب أنّ لها أساسها فني و علمي و سياسي.

02- مظاهر السلطة الرئاسية:

من التعريف السابق نستنتج أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس جملة **من الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه و البعض الآخر على أعمالهم.**

1/02- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس: و تتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس و ترقيته و نقله و تأديبه، ولما كانت هذه السلطة ليست امتيازا للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون، فإنه من حق المرؤوس أن يتظلم إداريا من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائيا متى أصيبت بعيب إساءة استعمال السلطة.

2/02- سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه: وتأخذ هذه الاختصاصات مظهرين.:سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه، و حقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال.

أ- **سلطة التوجيه(الرقابة السابقة أو رقابة الشرعية):** من أجل ضمان حسن سير الجهاز الإداري وفعاليته، خول القانون للرئيس حق توجيه الأوامر والتعليمات والمنشورات للمرؤوسين كتابيا و شفويا، قصد تطبيق القوانين و الأنظمة و السير الحسن للمرفق الاداري فهو عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم و المطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة". و بموجب هذه الرقابة السابقة تتحقق شرعية الأعمال التي يقوم بها المرؤوس.

ب- **سلطة التعقيب(الرقابة اللاحقة أو رقابة المشروعية)**. وتتيح هذه السلطة للرئيس الإداري بمراقبة أعمال مرؤوسيه التي يقومون بها سواء دوريا من تلقاء نفسه أو بعد تلقي شكاوي من جهة معينة .و تظهر هذه السلطة من خلال ممارسة الرئيس الاداري سلطة تعديل و إلغاء و سحب الأعمال التي قام بها المرؤوس. كما يملك سلطة الحلول محله للقيام بأعمال رفض القيام بها.

- **سلطة الإجازة أو التصديق**: وتتمثل في حق الرئيس الإداري في إجازة و إقرار أعمال مرؤوسه. وقد يكون الإقرار ضمنيا يستدل من خلال سكوت الرئيس بالتعبير عن إرادته صراحة خلال مدة زمنية معينة مما يدل على إقراره وإجازته للعمل بصفة ضمنية. كما قد يكون صريحا بصدور قرار أو مقرر من الرئيس يجيز فيه ويصادق على عمل المرؤوس.

- **سلطة التعديل**: يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون، وحسب ما تستوجبه ظروف و طبيعة العمل الإداري. فيجوز للرئيس الإداري تغيير ما يراه مناسبا. وسلطة التعديل تنصرف لتمس الأعمال غير مشروعة و الأعمال المشروعة أيضا. وفي هذا النوع الثاني من الأعمال يفترض أن تبادر السلطة المركزية أولا إلى إلغاء الأعمال المشوبة بعيب في المشروعية.
- **سلطة الإلغاء**: ويقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على أثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك أثارها الماضية قائمة. فالمركز السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إعدام القرار الإداري إذا قدرت عدم مشروعيته و مخالفته للقوانين و الأنظمة، كما يجوز لها إلغاء الأعمال المشروعة أيضا لاعتبارات تمس جانب الملائمة و ظروف و معطيات العمل الإداري. لذلك ميز الفقه بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية و الإلغاء القضائي، فالنوع الأول يشمل القرارات الغير مشروعة و القرارات المشروعة، بينما الإلغاء القضائي يقتصر على الأعمال و القرارات الغير مشروعة.
- **سلطة السحب**: ويقصد بها إزالة وإنهاء الآثار القانونية للمقررات والتصرفات الإدارية و إعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل.[1] و نظرا لما للسلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بتوافر عدة شروط من أهمها أن ينصب السحب على الأعمال غير المشروعة فقط و ضمن آجال معينة.
- **سلطة الحلول**: الأصل العام و طبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولّى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به، غير أن الرؤساء الإداريين يمكنهم الحلول محل مرؤوسيهم للقيام بالأعمال التي فوضوها لمرؤوسين بحكم مالهم من هيمنة على هؤلاء و على أعمالهم أو عند امتناع المرؤوسين عن أداء المهام المسندة اليهم ضمانا لحسن سير المرفق الاداري

03 آثار السلطة الرآسية:

[1] اعتبرت المحكمة العليا في قرار لها صدر بتاريخ 1988/11/05 (الغرفة الإدارية) إنّ إلغاء القرارات الإدارية يجب أن يراعي فيها حقوق مكتسبة و كل قرار لا يراعي فيه هذه الضمانة يشكل صورة من صور تجاوز السلطة أنظر " المجلة القضائية "/ العدد الرابع/ 1991 ص 220.

سبق القول أنّ الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه، ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها. وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالا قانونيا في غاية من العمق يتمثل في: هل يلزم المرؤوس وفي جميع الحالات تنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت مخالفة للقانون ؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة و الأوامر الغير مشروعة.

أ- **أوامر الرئيس المشروعة:** إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري يتماشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة. غير أنّ ذلك لا يمنع المرؤوس من أن يناقش رئيسه الإداري و يراجعه بشأن مسألة معيّنة في حدود أخلاقيات الوظيفة، ولقد رأى الفقهاء أنّ أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس **قبل إصدار القرار** أي مرحلة التمهيد أمّا إذا صدر القرار فإنّ تنفيذه واجب من جانب المرؤوس و ليس أن يعرقله وأن يقف ضد تنفيذه.

ب- **أوامر الرئيس المخالفة للقانون:** إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، فإنه خلاف ذلك أثارت الأوامر **غير المشروعة** جدلا على مستوى الفقهي نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

- **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 DUGUIT واستثنى فقط طائفة **الجنود** فرأى أنّ من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها لأنّ الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول ديجي.

ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة عن **مبدأ المشروعية** و السعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون. غير أنّه يعاب عنه أن تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى **تعطيل الجهاز الإداري و عرقلة سيره و تخويل المرؤوس سلطة فحص و تقدير أوامر الرئيس الإداري و الامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها.** وهو ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية و يخل بالتنظيم الإداري.

- **الرأي الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس:** وذهب مناصروه بزعامة الفقيه هوريو(HAURIOU)إلى القول أنّ المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه الإداري ولو

كانت غير مشروعة فليس له أمر فحصها وتقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها. وقد تبنى هذا الرأي الفقيه موريس هوريو الّذي **أعطى أولوية لعنصر الطاعة على مبدأ المشروعية**. ووجه هذا الفقيه انتقادا كبيرا للرأي الأول و قال إنّ تطبيقه في الواقع العملي ينجز عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة. كما أنه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه.

- **الرأي الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة في حدود معينة:**ذهب اتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي و تبناه الفقه الألماني إلى **محاولة التوفيق بين الرأي الأول و الثاني**. فوضع مبدأ عاما يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة محدّدة عندها يلزم بتنفيذها. على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذه يدخل في نطاق اختصاصه. وتبعا لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.
- **موقف المشرّع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:**

جاء في المادة 129 من القانون المدني (الأمر 75-58 المعدلة بالقانون 10/05 المؤرخ في:2005/06/20: " **لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسئولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذ لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم** ".

و رغم أن المشرع لم يضع حكما واضحا إلا أن بعض أساتذة القانون و مطابقة مع ما ورد في بعض التشريعات العربية استدلوا من عبارة **متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم** في آخر المادة أن واجب الطاعة يقتصر على الأوامر المطابقة للقانون أما الأوامر و التعليمات المخالفة للقانون فلا يلزم أي أحد بتطبيقها كقاعدة عامة مهما كان سببها.ومن ثمّ نصل إلى نتيجة مفادها أولوية تطبيق القانون على الأوامر الغير مشروعة الصادرة من الرئيس الاداري