المحور الثاني : أسس التنظيم الإداري

يعد التنظيم الإداري أحد أهم موضوعات القانون الإداري، كونه يفصل في بنية الإدارة العامة، ويحدد الأساس القانوني الذي يرتكز عليه تنظيم الإدارة العامة. ويرتكز هذا الأساس على فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها النواة الأولى لبناء الإدارة العامة، قبل التفصيل في أساليب التنظيم الإداري.

المبحث الأول: الشخصية المعنوية

طهرت فكرة الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص، غير أنها وجدت ازدهارها وتطبيقها في مجال القانون العام. ذلك أن هذا الأخير لا يعرف إلا الأشخاص المعنوية. أما الأشخاص الطبيعية في تعمل باسم ولحساب الشخص المعنوي.

وتعرف الشخصية المعنوية بأنها: " مجموعة من الأشخاص و/ أو الأموال لتحقيق هدف معين. والتي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها يعترف لها القانون بالقيام بنشاط ينسب إلى الشخص المعنوي القائم به، ويكون مستقلا ومتميزا عن الأفراد المكونين له ".

المطلب الأول: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية

أولا : موقف الفقه

انقسم الفقه من الشخصية المعنوية إلى ثلاث آراء :

1- نظرية الحقيقة :

يرى أصحابها أن الشخص المعنوي نحس به وهو يتحرك واقعا وإن لم يكن مجسما. وهو حقيقة واقعية تقوم بمجرد توافر العناصر المكونة لها. وهي وجود مجموعة من الأشخاص أو الأموال لديهم إرادة مشتركة لتحقيق هدف معين، ولا يملك المشرع إلا الاعتراف بها.

2- النظرية المنكرة للشخصية المعنوية :

تقوم على أساس الرفض المطلق لهذه الفكرة، على اعتبار أن الانسان هو وحده القادر على تحمل الواجبات والتمتع بالحقوق.

3- نظرية المجاز (الافتراض) القانوني:

الشخص المعنوي هو مجاز افترضه المشرع، حيث لجأ إليها كحيلة قانونية حتى تتمكن الهيئات من تحقيق أهدافها. وعليه فهو من صنع المشرع ومرهون بمشيئته، ولا يكون له وجود قانوني إلا إذا اعترفت الدولة به.

ثانيا: موقف المشرع

تبنى المشرع صراحة فكرة الشخصية المعنوية، لما لها من اعتبار وقيمة وأثر قانوني. وفي هذا الصدد نصت المادة 49 من القانون المدني: " الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون الشخصية القانونية "

المطلب الثاني : أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تنقسم إلى :

أولا: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

وفقا لدستور 2020 فإنها تتمثل في كل من الدولة، الولاية، البلدية. فالأساس المعتمد هو الإقليم الجغرافي.

ثانيا: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

هي عبارة عن مرافق عامة حدد اختصاصها على أساس موضوعي أو وظيفي كالجامعات والمستشفيات.

المطلب الثالث : نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية

استنادا إلى المادة 50 من القانون المدني، يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق، إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون. ويكون لها خصوصا:

- ذمة مالية
- أهلية في الحدود التي يقررها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون .
- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.
- نائب يعبر عن إرادتها
- حق التقاضي

ملاحظة مهمة :

ينتهي الشخص المعنوي بانتهاء الأجل المحدد لمدة حياتها أو بتحقيق الهدف من إنشائها.

كما قد ينقضي إما بإرادة منشئيه أو بالقانون أو بقرار إداري أو بحكم قضائي.

المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري

تنتهج الدول أسلوبين أساسيين في تنظيمها هما : المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. ويسعى كليهما إلى تلبية حاجيات المواطنين.

المطلب الأول: المركزية الإدارية

هو أول النظم التي اعتمدتها الدول في الحكم والإدارة . ويمكن تعريفها بأنها جمع الوظيفة الإدارية في يد شخص معنوي واحد هو الدولة التي تتولى وتهيمن على النشاط الإداري.

أولا: أركان المركزية الإدارية

1- تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

تقوم على توحيد وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية. وقد يساعدها في ذلك هيئات تابعة لها تعمل تحت سلطتها.

2- التدرج السلمي:

يخضع موظفوا الإدارة المركزية لمبدأ التدرج الذي يأخذ شكل هرم. وتكون درجاته ما يطلق عنه نظام التسلسل الإداري. وتبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية بين الرئيس الإداري والمرؤوسين.

3- السلطة الرئاسية:

تعد أهم ركائز النظام المركزي، وهو حق معترف به معترف به للرؤساء الإداريين تحقيقا لفعالية واستمرارية العمل الإداري، وهي تتقرر دون حاجة إلى نص قانوني.

ويمارس الرئيس سلطنه على شخص مرؤوسيه (تعيين، نقل، ترقية، تأديب،...)، كما يمارس سلطته على أعمال مرؤوسيه بإصدار أوامر وتعليمات ومراقبة أعمالهم.

وفي سبيل ذلك يملك سلطة إجازتها وتعديلها وإلغائها وسحبها. كما يملك سلطة الحلول للقيام بأعمال معينة ضمانا لاستمرارية الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد.

ثانيا: صور المركزية الإدارية

لها صورتان :

1- التركيز الإداري:

وتسمى بالمركزية المشددة أو المطلقة، وتتمثل في تركيز جميع السلطات في يد الحكومة المركزية بالعاصمة، التي يعود إليها البت في جميع المسائل الإدارية.

2- عدم التركيز الإداري:

يطلق عليها بالمركزية المخففة، بهدف تخفيف العبء على الحكومة، وهي مترتبة على تخويل بعض الموظفين سلطة اتخاذ القرار في الأمور ذات الطابع المحلي دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص.

ويتحقق نظام عدم التركيز من خلال نظام تفويض الاختصاص، وذلك لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري. والتفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه. شريطة أن يسمح القانون بهذا التفويض، وأن تكون ممارسته تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل.

ثالثا: تقدير نظام المركزية الإدارية

1- مزايا المركزية الإدارية

- تقوية سلطة الدولة
- تؤدي إلى تحقيق نظام العدالة والمساواة أمام خدمات المرافق العامة.
- توفير الأموال وتجنب الإسراف.

2- عيوب المركزية الإدارية

- بطء وثقل الهمل الإداري.
- تجاهل الحاجات المحلية، مما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخططه التنفيذية.
- إشغال الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب رسم السياسة العامة للوزارة.
- قتل روح المبادرة والإبداع لدى الموظفين.
- يمكن أن تؤدي إلى طغيان واستبداد الحكام.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية.

وتعرف اللامركزية الإدارية بأنها مجموعة من الأشخاص الإدارية العامة المستقلة، تمارس اختصاصاتها الإدارية إقليميا أو مرفقيا (مصلحيا) بواسطة مجالس منتخبة أو هيئات إدارية تحت وصاية وإشراف الدولة دون أن تخضع لها. ويستهدف هذا النظام تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها، مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية.

أولا: أركان اللامركزية الإدارية

1- **الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:** كالنقل ، توزيع المياه ، نظافة المدينة، ...

2- **الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحية مستقلة:** هذا الاستقلال الذي يمكنها من تسيير شؤونها بنفسها

3- **خضوع الأجهزة المستقلة لرقابة وصاية السلطة المركزية:**

إن الاستقلال الذي تتمتع به هيئات اللامركزية هو استقلال نسبي، حيث تبقى مرتبطة بالدولة عن طريق نظام الوصاية الإدارية. وهي رقابة إدارية مخففة، تختلف جوهريا عن رقابة السلطة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس. وبالتالي فهي أداة قانونية تضمن وحدة الدولة، بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الدولة والأجهزة اللامركزية.

ثانيا: صور اللامركزية الإدارية

لها أيضا صورتان :

1- **اللامركزية الإقليمية أو المحلية:**

تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقضي بإعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في تسيير شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة.

وهو ما يسمح بمنح سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة وإدارة مصالحه المحلية إلى الإدارة اللامركزية.

1- **اللامركزية المصلحية أو المرفقية:**

لا يستند هذا الأسلوب إلى فكرة الديمقراطية، وإنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق العام. وتمارس في شكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية مختصة في مجال وموضوع معين كمرفق التعليم العالي، الصحة، المياه، الكهرباء.

ثالثا: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

1- مزايا اللامركزية الإدارية

- تمكين الشعب المحلي من تسيير شؤونه بنفسه.
- ثبت أنه الأقدر على تحمل ومواجهة الأزمات.
- تخفيف العبء على الإدارة المركزية.
- تقريب الإدارة من الجمهور وتحقيق أحسن السبل لتفهم احتياجاته.

2- عيوب اللامركزية الإدارية

- يترتب عنها نفقات ضخمة، مما قد يؤدي إلى الإسراف والتبذير.
- يمكن أن تؤدي إلى طغيان المصالح المحلية على المصالح الوطنية.
- قد ينشأ صراع بين الإدارة المركزية واللامركزية، مما يهدد وحدة الدولة.