

## المحور الثالث: التنظيم الإداري في الجزائر و المسائل التي يطرحها : نظام المركزية

الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر: ( أهم المسائل التي تثيرها العلاقات الوظيفية القائمة في إطار نظام المركزية الإدارية)

يتأثر التنظيم الإداري في كل دول العالم بحسب الظروف السياسية و الاجتماعية التي عرفتها مجتمعات هذه الدول على مر السنين ، حيث كانت قديما تركز السلطة في يد واحدة تجمع بها جميع السلطات ، رغبة في حماية سلامة الدولة من الاندثار و الزوال و من جهة أخرى حفاظا على قوتها و سيادتها مستعينة بهذا الأسلوب من التنظيم الإداري المسمى المركزية الإدارية.

و لكن بتطور و تغير الظروف و الأسباب و الدوافع المصاحبة لتطور المجتمعات و رقيها في العصر الحديث ، توجهت الكثير من هذه الدول نحو تبني نظام آخر يقوم على فلسفة مختلفة تنطوي على توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة و تقاسمها بين السلطة المركزية و بعض الوحدات الإدارية الموزعة على أقاليم الدولة و التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري و المالي عن الدولة ( السلطة المركزية ) ، لكن بشرط بقائها خاضعة لنظام الوصاية الإدارية و يسمى هذا النظام بنظام اللامركزية الإدارية.

و من البديهي أن نشير في هذا الصدد بأن نظام المركزية الإدارية يرتكز فيما يتعلق بمنح و شغل الوظائف الإدارية على أسلوب التعيين ، بينما – وكأصل عام – يرتكز نظام اللامركزية و يعتمد على أسلوب الانتخاب مستجيبا أكثر و معبرا عن طموحات القاعدة الشعبية ولكنه لا يقطع صلته بالسلطة المركزية ، وذلك قصد تمكين مختلف الإدارات و الهيئات و المؤسسات سواء مركزية كانت أو محلية من القيام بالمهام المنوطة بها بما يحقق وظائف الدولة في كل المجالات.

و تعتبر فكرة الشخص المعنوي الأساس الذي يرتكز عليه التنظيم الإداري ، سواء كان مركزيا أو محليا ، و تحتل مكانة مهمة في التنظيم الإداري ، لكون الإدارات تستعين بها للقيام بالوظائف المنوطة بها ، فهي الأداة القانونية التي تمكنها من تحقيق ذلك .

### تعريفها :

ويقصد بالشخصية المعنوية مجموعة من الأشخاص ( أفراد ) أو الأموال تتحد معا من أجل تحقيق هدف مشروع و يعترف لها بالشخصية القانونية.

### أركانها: تقوم على عدة أركان :

مجموعة من الأشخاص ( كالجمعيات مثلا ) أو مجموعة أموال ( كالشركات التجارية . المساهمة ) أو الاثنين معا ( كالبلدية = تتكون سكان اقليم البلدية و ممتلكاتها).

الغرض أو الهدف المشروع :

الاعتراف القانوني : ان وجود الشخص المعنوي مرتبط و مشروط باعتراف القانون بوجوده من السلطة المختصة .

### الأهمية التي ينطوي عليها الشخص المعنوي:

إن أهمية الشخص المعنوي في مجال القانون العام تفوق أهميتها في مجال القانون الخاص ، لكون هذا الأخير يجعل الأشخاص الطبيعيين موضع اهتمامه أكثر من الأشخاص المعنويين ، فالقانون العام ينظر للأشخاص الطبيعيين على أنهم ممثلين للأشخاص المعنويين.

ووجود الشخص المعنوي كجهاز أو كتنظيم يؤدي عملا معينا تترتب عنه آثار قانونية أهمها هو جعل هذا الشخص قادرا على القيام بالتصرفات و الأعمال القانونية التي تنتج آثارها في مواجهة هذا الأخير و في مواجهة الغير كإبرام العقود و إصدار القرارات مثلا وحق التقاضي وغيرها .

ونبرز أهمية الشخص المعنوي أكثر على مستوى التنظيم الإداري باعتباره مجموعة من الإدارات العمومية التي تشكل في الأخير كيان الدولة ووجودها ، وهذه الأخير تشمل أشخاصا معنوية إقليمية و أشخاص معنوية مرفقية .

ومن بين ما تشكله هذه الأخيرة من أهمية هو اعتبارها أداة لضمان ديمومة الدولة ، لكون قدرة الدولة على القيام بالوظائف المنوطة بها في كل المجالات وإشباع رغبات المواطنين فهي تستعين في ذلك بهذه المرافق العمومية باعتبارها أشخاصا معنوية سواء كانت إقليمية أو مرفقية ، حيث تتوزع وظائفها بينهما.

### موقف المشرع الجزائري فكرة الشخص المعنوي:

كما هو معلوم فالفقه انقسم إزاء فكرة الشخصية المعنوية بين ثلاث نظريات متباينة هي :

- 1/ نظرية الشخص المعنوي كفكرة مفترضة :

- 2/ نظرية الشخص المعنوي كفكرة حقيقية :

- 3/ النظرية المنكرة للشخصية المعنوية: وتحتها انقسم الفقه إلى اتجاهين هما:

أ- نظرية الغرض

ب- نظرية الملكية المشتركة

## ( للاطلاع من الطلبة )

وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت لتلك الشخصية المعنوية ، الا أن ذلك لا ينقص من قيمتها ودورها الكبير في التنظيم الإداري للدولة ، فالدولة في حد ذاتها هي شخص معنوي ويبقى في حاجة ماسة إلى هذه الأشخاص المعنوية المرفقية و الإقليمية للقيام بالوظائف المنوطة بها على كل المستويات.

وبالنسبة لموقف المشرع الجزائري فقد تبنى بشكل صريح فكرة الشخصية المعنوية ، ويظهر ذلك من خلال **المادة 49** من القانون المدني المعدل و المتمم بالقانون **05/10** بقولها: " **الأشخاص الاعتبارية هي :-الدولة ،الولاية ، البلدية –المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري \_ الشركات المدنية و التجارية –الجمعيات و المؤسسات – الوقف- كل مجموعة أشخاص و أموال يمنحها القانون شخصية قانونية".**

لقد عدد المشرع الجزائري الأشخاص المعنوية إلى أشخاص خاضعة للقانون العام كالدولة و الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و أشخاص أخرى خاضعة للقانون الخاص كالشركات المدنية و التجارية.

و ذهب المشرع بموجب المادة **50** من نفس القانون إلى إبراز النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية سواء لأشخاص القانون العام أو الخاص، و المتمثلة في :

أولاً:- الذمة المالية المستقل ( الاستقلال الإداري و المالي)

ثانياً: - **الأهلية القانونية** : حتى يكون عملها و تصرفاتها مشروعة.

ثالثاً : - **حق التقاضي** :

رابعاً : - **الموطن و نائب يعبر عن إرادته**:

### استقلالية الأشخاص المعنوية العامة عن الدولة :

تتمتع الأشخاص المعنوية العامة المرفقية و الإقليمية بذاتها عن الدولة ، ولكنه ليس استقلالاً تاماً و مطلقاً كون ذلك يمكن أن يهدد وحدتها الترابية ، فهو استقلال من ناحية طرق تسييرها و كيفية ممارسة مهامها و صلاحياتها ، إذ تبقى هذه الأشخاص خاضعة لرقابة الدولة و تحت إشرافها عن طريق ما يسمى بنظام **الوصاية الإدارية** باعتباره أسلوباً تمارسه السلطة المركزية في الدولة على الهيئات المحلية العامة قصد ضمان احترام السياسة العامة للدولة وكذا تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها هؤلاء الأشخاص .

و بالنسبة للعاملين بهذه الأشخاص المعنوية العامة فهم **موظفين عموميين** يرتبطون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي وما يرتبه ذلك من آثار ، حيث أنهم يعينون في مناصبهم و ينقلون و يعزلون و يفصلون بقرارات إدارية ، طبقا لما هو محدد بقانون الوظيفة العمومية **03/06** المؤرخ في **2006/07/15** .

- بالنسبة لأموال الشخص المعنوي هي **أموال عامة** : لأنها مخصصة للمنفعة العمومية، وبالتالي تخضع للحماية المقررة للمال العام.  
تمتلك الأشخاص م ع الإقليمية و المرفقية **مظاهر السلطة العامة** و التي تتشارك بها مع السلطة المركزية **امتيازات السلطة العامة** بحسب ما هو مقرر لها قانونيا حفاظا على مبدأ المشروعية، فقراراتها هي قرارات إدارية يمكن تنفيذها جبرا و يجوز طلب الغائها أمام القضاء الإداري ، كما لها حق نزع الملكية للمنفعة العمومية ، و كذا إبرام الصفقات العمومية .

بالنسبة لفكرة **المسؤولية القانونية** : فالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو المرفقية تستقل بمسؤوليتها بسبب استقلالية ذمتها المالية ، وبناء عليه يتحملون وحدهم مسؤولية التعويض عن أعمالهم الضارة بالغير دون إشراك السلطة المركزية في ذلك سواء كان التعويض ماديا أو معنويا قد يتسبب فيه موظفوها أثناء أداء مهامهم الوظيفية، لأن هذه الأعمال صدرت عنهم بمفردهم فيتحملون المسؤولية وحدهم بشكل مستقل عن الدولة ، رغم خضوعهم لنظام الوصاية وما يتيح من رقابة على الأعمال و على الأشخاص و على الهيئة ككل ، حيث أن هذه الرقابة لا تغير من حقيقة الالتزام القانوني تجاههم بإسناد الفعل الضار إليهم و بالتالي تحميلهم المسؤولية القانونية متى صدر العمل عنهم ، و حتى ولو أمرت به السلطة المركزية ورتب المسؤولية.

### **نظام المركزية الادارية :**

- هو أول النظم التي عرفتھا الدول في الحكم و الإدارة ، والتي تقوم على التوحيد و عدم تجزئة الوظيفة الإدارية في الدولة .

- وفي المجال الإداري تتمثل المركزية الإدارية في توحيد النشاط الإداري جميعا و حصرا في يد الجهاز الإداري المركزي في الدولة المتمثل في السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة السياسية للدولة .

- و تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من **تنظيم توجيه و تخطيط و رقابة و تنسيق و إشراف** ، وتشكل الإدارة هنا في شكل هرمي واسع القاعدة و ينحصر صعودا ، به رؤساء و مرؤوسين ، حيث يخضع كل مرؤوس لرئيسه خضوعا تاما و ينفذ أوامره و يعمل تحت إشرافه و توجيهه .

س/- ماهي الإشكالية التي تطرحها العلاقات الوظيفية في إطار تطبيق مقتضيات المركزية الإدارية في الهرم الوظيفي داخل الدولة ؟ - للبحث-

- في ظل تطبيق المركزية الإدارية فان ذلك لا يعني قيام السلطة التنفيذية في العاصمة بكل الأعمال في جميع أنحاء الدولة لوحدها ، بل و من المنطقي أن تقتضي وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلالية في مباشرة وظيفتها ، وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة و مرتبطة بها.

### الأركان التي تقوم عليها المركزية الادارية :

تقوم على 3 أركان أساسية هي :

#### أ/- تركيز السلطة الإدارية في يد السلطة المركزية:

بحيث تتركز في يد السلطة التنفيذية في العاصمة فقط، أو قد تساعد في أداء مهامها الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى وتحت إشرافها و رقابتها ( سلطة الإشراف و الرقابة ).

ولا توجد في هذا النظام أشخاص اعتبارية أخرى محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية ، وسلطة اتخاذ القرارات تتركز في يد السلطة المركزية ( الوزراء ) أو ممثليهم التابعين لهم و الذين يتولون النشاطات الإدارية الوطنية و المحلية.

#### ب/- التدرج السلمي:

في نظام المركزية الإدارية يقوم الجهاز الإداري على أسلوب التدرج السلمي ، يخضع فيه موظفي الحكومة المركزية لشكل متدرج و متصاعد ، بحيث أن الدرجات الدنيا في الهرم الوظيفي تكون تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى أعلى السلم الإداري و المتمثل في الوزير ، و يستهدف ذلك كله تأمين التماسك بين درجات الهرم الإداري.

و يمنح هذا النظام للسلطات العليا حق إصدار الأوامر و التعليمات للجهات الإدارية الدنيا ، و يخضع كل مرؤوس خضوعا تاما لرئيسه في أداء مهامه الوظيفية ، و بالتالي فمجال الطاعة واسع جدا ، بما يتيح للرئيس الإداري من مباشرة الرقابة السابقة و اللاحقة على أعمال المرؤوس ، وبما يمكن أن يتيح من إمكانية تعديل القرارات الصادرة من المرؤوس أو إلغائها.

#### ج/- السلطة الرئاسية :

هي من أهم ركائز النظام المركزي .

- تنطوي على ذلك الحق المعترف به للرؤساء الإداريين ، و الذي يحكمه القانون من أجل تحقيق فعالية واستمرار العمل الإداري ، وهي الوجه المقابل للتبعية الإدارية وواجب الطاعة المفروض على كل مرؤوس إزاء أوامر رؤسائه ، و الأصل أن هذه الطاعة تنقرر من دون نص قانوني و بشكل طبيعي ، غير أنها لا تتم إلا في إطار احترام الحدود المقررة قانونيا و تنظيميا ، كما أنها يمكن أن ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال المرؤوس.

- السلطة الرئاسية هي سلطة ليست بالمطلقة ولا على درجة واحدة من القوة لأنها تتأثر بمركز صاحب السلطة في الهرم الإداري ، وكذلك بنوع الوظيفة المشغولة.

و عليه فالسلطة الرئاسية في النظام المركزي هي تلك العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس الإداري و مرؤوسيه أثناء ممارسة مهامهم الوظيفية و ما يترتب عليه من آثار قانونية.

### مظاهر السلطة الرئاسية:

تنطوي على جملة الصلاحيات و السلطات القانونية التي يملكها و يمارسها الرئيس الإداري اتجاه مرؤوسيه، سواء كانت هذه السلطة على شخص المرؤوس أو على أعماله.

و عليه فالسلطة الرئاسية تخول للرئيس الإداري جملة من الاختصاصات و الصلاحيات على شخص المرؤوس أو على أعماله.

### 01- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس:

تتمثل فيما يملكه الرئيس من سلطة التعيين و الترقية و النقل و التأديب ، وهي سلطات يمارسها الرئيس في الحدود القانونية المرسومة له والتي تحدد له بموجبه الاختصاصات المنوطة به إزاء رؤسائه الإداريين، وهي ليست من قبيل الامتيازات الممنوحة له هكذا من دون ضوابط، وبالتالي من الجائز للمرؤوس أن يطعن في قرارات رئيسه الإداري إداريا و قضائيا إذا رأى بأنها تشكل عيب إساءة استعمال السلطة.

سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه :

ولها مظهرين هما : **سلطة التوجيه – سلطة الرقابة و التعقيب.**

### -/- أ- سلطة التوجيه:

من خلال متابعة و مراقبة الرئيس الإداري لأعمال مرؤوسيه و ما يتيح له ذلك من إمكانية التدخل الدائم و التعقيب عليها قصد توجيه جهودهم التوجيه السليم و الصحيح و دفعهم للالتزام الأساليب الصحيحة في أداء أعمالهم، وهو ما من شأنه يجعل العمل الإداري

يتم بكل وضوح وفعالية وتكون النتائج المتوقعة أكثر وضوحا ، بما يتيح أيضا من ميزة المحافظة على سيرورة العمل الإداري بكل جدية.

**لكن الإشكالية المطروحة هنا ترتبط بالحدود القانونية لواجب الطاعة المفروضة على المرؤوسين تجاه رؤسائهم.**

فواجب الطاعة يفرض على المرؤوسين تنفيذ الأوامر و التوجيهات الصادرة إليهم من رؤسائهم ، ومنتساءل هنا هل في كل الأحوال المرؤوسين ملزمين بطاعة أوامر رؤسائهم و تنفيذها حتى و لو كانت موضوعيا مشوبة بعيب مخالفة القانون ؟ أم أنه على العكس من ذلك لا يلزم إلا بواجب الطاعة إزاء الأوامر القانونية فقط دون غيرها؟  
نميز هنا بين الأوامر المشروعة وتلك غير المشروعة:

### **بالنسبة للأوامر المشروعة:**

وباعتبارها أوامر موافقة موضوعيا للقانون وصدرت عن الرئيس الإداري لمرؤوسيه ، فهنا لا تطرح أي إشكال كونها واجبة الطاعة .

وهذا لا يمنع المرؤوس من إمكانية مناقشتها مع رئيسه الإداري في حدود أخلاقيات المهنة و يفضل أن تتم مناقشتها قبل إصدار القرار الإداري ، و إلا أصبح القرار الإداري واجب التنفيذ عليه و لا جدوى من مناقشته.

### **بالنسبة للأوامر المخالفة للقانون :**

هنا المرؤوس بين خيارين إما طاعة الأوامر و تنفيذها و إما احترام القانون وعدم إطاعة الأوامر.

طرحت هذه المسألة خلافا على المستوى الفقهي:

### **الاتجاه 01- يقول بكون الأوامر المخالفة للقانون ليست ملزمة للمرؤوس:**

الأوامر الصادرة من الرئيس لمرؤوسيه منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بطاعتها ، لأنه ملزم باحترام القانون باعتباره مسألة ذات أولوية على أوامر رئيسه المخالفة للقانون، فإذا خالف هذا الأخير القانون فليس للمرؤوس أن يتبعه في ذلك. ( الفقيه ديجي).

لكن ما يعاب عليه أنه يؤدي إلى عرقلة سير المرفق العام ، حتى ولو أنه يحافظ على مبدأ المشروعية ، فضلا عن أنه يجعل من المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية بما يملكه من إمكانية تقدير مشروعية و قانونية أوامر رئيسه الإداري ، وهو ما يتنافى مع صلاحياته، و

يؤدي إلى زعزعة مبدأ السلطة الرئاسية ، وبالتالي يؤدي إلى زعزعة التنظيم الإداري بالدولة و غاياته.

## **الاتجاه 02- يقول بكون الأوامر المخافة للقانون ملزمة للمرؤوس :** ( تبناه الفقيه هوريو):

المرؤوس هنا ملزم بطاعة أوامر رئيسه الإداري حتى و لو كانت غير مشروعة ، فهي الأولى بالاحترام و التطبيق و لا يمكنه مناقشتها و فحصها و تقديرها، وهو ما يمكنه من المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد ، ولو على حساب مبدأ المشروعية الذي يخضع له الجميع بما فيه المرفق العمومي الذي يعمل به، وهذا الاتجاه ظاهر الفساد ، لأنه يجعل الموظف المرؤوس عديم الرأي والفكر و رهين إرادة الرئيس ، ويهدم مبدأ الشرعية.

**الاتجاه 03- يقول بكون الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة:** (تبناه بشكل أساسي القضاء الفرنسي )، وهو اتجاه وسط يحاول التوفيق بين الرأيين السابقين، أي المحافظة على مبدأ الشرعية و من جهة أخرى المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واضطراد في نفس الوقت.

يقضي هذا الاتجاه بأن ينفذ المرؤوس أوامر رئيسه الإداري متى كانت مكتوبة وواضحة ودقيقة و محددة ، وكانت هذه الأوامر الصادرة إليه هي من سلطة مختصة ، و أن تنفيذها يدخل في مجال اختصاصه ، وتبعاً لذلك فكل أضرار قد يرتبها الأمر الصادر إليه لا يتحملها هذا المرؤوس بل تعتبر من قبيل الأخطاء المرفقية التي يتحملها المرفق الذي يعمل به وحده، طبقاً لمبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها .

## **موقف المشرع الجزائري:**

طبقاً للمادة **129** من القانون المدني الجزائري المعدلة بالقانون 10/05 بقولها : " لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير اذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

ظاهرياً النص فصل في الموضوع ، لكنه جاء بصيغة مختصرة غامضة ومبهمه و غير دقيقة ، بحيث أنه لم يحدد طبيعة الأوامر التي لا يلتزم بتنفيذها وتلك التي يلتزم بتنفيذها ؟ وهل المقصود هنا بالأوامر الصادرة من الرئيس كل ما يصدر عنه من أوامر ، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة .

وأمام عدم فصل النص بشكل صريح فقد فتح المجال للاختلاف في تفسير المادة 129 فمنهم من فسر عبارة " متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم " على أساس أن



الموظف ملزم فقط بإطاعة الأوامر المشروعة ، لأن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة له ، وليس من واجبه تنفيذها ، بمعنى أولوية تطبيق القانون على الأوامر الصادرة بوجه غير مشروع.

وهناك من الباحثين من فسرها على أساس ترجيح المشرع لكفة وجوب الخضوع لطاعة أوامر الرئيس الإداري و تعليماته و التقيد بها و تنفيذها وتغليبها على واجب طاعة القانون و مبدأ المشروعية ، أي أولوية طاعة السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون. (ضرورة دعم قراءتك بالمواد التالية 40-42-47-52-180 من ق الوظيفة العمومية 03/06).

### -/- سلطة الرقابة و التعقيب:

تتضمن جملة من السلطات الممنوحة للرئيس الإداري هي:

01/- سلطة الإجازة أو المصادقة

02/- سلطة التعديل 1

03/- سلطة الإلغاء

04/- سلطة السحب

05/- سلطة الحلول

ضرورة التمييز بينها من حيث المفهوم.

-----  
-----  
انتهى المحور الثالث.....