التنظيم الإداري

مقدمة:

يقصد بالتنظيم الإداري بيان القواعد والأسس التي تحكم تنظيم السلطات الإدارية في الدولة، وهو موضوع جوهري بالنسبة للقانون الإداري باعتبار أن النشاط الإداري وكل ما يتعلق به من وسائل وامتيازات ترتبط بالإدارة العامة كتنظيم عضوي ما يجعلها عنصرا هاما في تحديد مواضيع القانون الإداري.

دراسة التنظيم الإداري تتركز أساسا حول مسألتين هما:

- تحديد الأشخاص المعنوية العامة التي تجمع السلطات الإدارية في إطارها.
- تحديد طبيعة أساليب التنظيم الإداري المتبعة في الدولة.

الشخصية المعنوية

يقصد بالشخصية قانونا القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وهي تنقسم إلى: شخصية طبيعية تخص الأفراد الآدميين، وشخصية معنوية تخص جماعة أو هيئة يعترف لها القانون بالأهلية اللازمة للتمتع بامتيازات الشخصية.

- **أنواع الأشخاص المعنوية**

- **أشخاص معنوية خاصة:**

إذ نشأت فكرة الشخصية المعنوية في الأصل في كنف القانون الخاص وحكمتها قواعده ومثالها الشركات المدنية، التجارية، الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

- **أشخاص معنوية عامة:**

إذ اكتسبت فكرة الشخصية المعنوية أهمية خاصة في مجال القانون العام، كون روابط القانون الإداري تستلزم أن يكون أحد أطرافها على الأقل شخصا معنويا بينما لا يلزم ذلك بالضرورة في القانون الخاص، إلى جانب أن أشخاص القانون العام تنفرد بخصائص معينة تميزها عن الأشخاص المعنوية الخاصة.

- **أنواع الأشخاص المعنوية العامة**

- **الدولة:**

تعتبر أهم الأشخاص المعنوية العامة، تتقرر لها الشخصية بصفة تلقائية لدى قيامها (توافر أركان الدولة). تمنح الدولة الشخصية المعنوية العامة للهيئات الإدارية الأخرى وتراقبها لتعمل بدورها في إطار اختصاصها، وهي تشمل السلطات العامة الثلاث. ويختص القانون الإداري بما تحتوي عليه السلطة التنفيذية من سلطات إدارية مركزية ابتداءا من رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزارات المختلفة بما يتبعها من مصالح وفروع وإدارات عامة. فجميع هاته الأجهزة الإدارية فروع من الدولة ذاتها أي تابعة لشخص الدولة ولا تتمتع أي منها بشخصية معنوية مستقلة.

- **الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (المحلية):**

على العكس من اختصاص الدولة العام والشامل، تتميز الأشخاص المعنوية الإقليمية بالتمتع باختصاص إداري محصور في إقليم محدد من أقاليم الدولة ويعبّر عن ذلك باللامركزية المحلية التي تقوم على فكرة إتاحة الحق لكل إقليم في إدارة شؤونه المحلية عن طريق ممثلين منتخبين من بين أفراده. بالنسبة للجزائر تتمثل هذه الأشخاص في الولاية والبلدية.

- **الأشخاص المعنوية العامة المصلحية (المرفقية):**

لا تنشأ هذه الأشخاص على أساس إقليمي (معيار مكاني) وإنّما على أساس مرفقي (معيار وظيفي)، إذ تسعى لتحقيق مصلحة عامة معينة من مصالح المواطنين أو أحد قطاعات الدولة.

تكتسب المرافق العامة الشخصية المعنوية بمقتضى القانون لتتمكن من تحقيق الاستقلال الفني في إدارة نشاطاتها، غير أن هذا الاستقلال ليس تاما حيث تلحق كل مؤسسة عامة بإحدى الوزارات التي تمارس مهام الرقابة والوصاية عليها في حدود القانون. تتنوع هذه المرافق بحسب الغرض الذي نشأت من أجله فتكون: إدارية، اقتصادية، مهنية.

- **النتائج التي تنفرد بها أشخاص القانون العام:**

زيادة عن النتائج المشتركة مع الأشخاص المعنوية الخاصة والمترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية (الذمة المالية المستقلة، الأهلية القانونية، حق التقاضي، موطن

مستقل، نائب يعبّر عن إرادة الشخص)، يتمتع الأشخاص المعنوية العامة ببعض النتائج المنفردة وهي:

- الأشخاص المعنوية العامة هم أشخاص القانون العام وبالتالي يتمتعون باعتبارات السلطة العامة: الأمر، النهي، التنفيذ الجبري...
- الأموال التي يملكها الشخص المعنوي تعد مالا عاما في حالة ما إذا كانت مخصصة للنفع العام، ممّا يستوجب خضوعها للحماية الاستثنائية للقانون الإداري والقانون الجنائي للمال العام.
- موظفو الأشخاص المعنوية العامة هم موظفون عموميون يرتبطون برابطة تنظيمية ويخضعون للقانون الإداري.
- يختص القضاء الإداري بالمنازعات التي يكون الشخص المعنوي العام طرفا فيها.
- يعتبر الشخص المعنوي العام مسؤولا بالتعويض أمام مجلس الدولة عن أخطاء موظفيه طبقا لقواعد المسؤولية الإدارية.
- تخضع الأشخاص المعنوية العامة المستقلة عن الدولة للوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة لضمان احترام القانون وحدود الأغراض المرفقية التي نشأت من أجلها.

أساليب التنظيم الإداري

تحدد العوامل السياسية والاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة الأسلوب الذي تنتهجه في تنظيمها الإداري. فقد ظهر بداية أسلوب المركزية الإدارية الذي يضمن للدولة الوحدة في السلطة والوظيفة الإدارية، وهو الأسلوب المختار من أجل ضمان قوة الدولة الجديدة أو لضمان سيطرة الحكومات الثورية. لكن بتعدد الواجبات اللازمة وتنوع الخدمات المؤداة صار لازما توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى وذلك لتحقيق فعالية أكبر.

- **المركزية الإدارية: Centralisation**

هي نظام إداري يقوم على أساس توحيد أو جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة هي الحكومة المركزية التي تباشر وظيفتها بنفسها

أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون لرئاسة عليا واحدة وبالتالي تتأسس المركزية الإدارية على الأركان التالية:

- تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية (سلطة البت والتقرير النهائي لها أما البقية فقط التنفيذ)
- التدرج الهرمي حيث تتدرج تبعيا جميع الإدارات والمصالح العامة والموظفين على امتداد السلم الإداري إلى غاية القمة.
- سلطة رئاسية عليا تمارسها الوحدات العليا المركزية أي الوزير وكل ما تبقى عبارة عن مرؤوسين.

- **صور المركزية الإدارية**

- **التركيز الإداري: Concentration**

حيث تتركز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها وجزئياتها في يد الوزراء بحيث لا يتمتع الممثلين بأي سلطة في تصريف الأمور، وعلى هذا الأساس يتوجب على ممثلي السلطة المركزية الرجوع إلى الوزارة في أي شأن كان، أي يهيمن الوزير هيمنة تامة على كافة شؤون وزارته.

- **عدم التركيز الإداري: Déconcentration**

باعتبار أن صورة التركيز الإداري لم تعد ممكنة التصور في الحياة الحديثة، ظهرت صورة عدم التركيز الإداري حيث يخوّل لبعض الموظفين سواء بشكل فردي أو جماعي سلطة البت نهائيا في بعض المواضيع دون الرجوع إلى الوزير وتتجسد في حالة التفويض سواء في الاختصاص (الصلاحية) أو التوقيع.

- **اللامركزية إدارية: Décentralisation**

تعد بريطانيا النموذج الأول لتجسيد هذا النظام الذي يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مرفقية مستقلة، بحيث تمارس هذه الأخيرة وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

تقوم اللامركزية إدارية بشكل عام على الأركان التالية:

- الاعتراف بالشخصية المعنوية.
- الخضوع لوصاية إدارية لا تلغي استقلالها.

- **صور اللامركزية الإدارية:**

- **اللامركزية الإقليمية: Décentralisation Territorial**

تعمل على خلق هيئات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي عن الدولة للقيام بإدارة جزء من إقليم الدولة وتستوجب إضافة إلى الأركان العامة توافر كل من: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، إدارة المصالح المحلية عن طريق مجالس تتكون بالانتخاب.

- **اللامركزية المرفقية: Décentralisation technique ou par service**

تتحقق عن طريق الهيئات المختصة بإدارة مرفق عام أو عدة مرافق محددة تقدم خدمات معينة للأفراد.

- **الفرق بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:**

يتعلق كليهما بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية إلاّ أنهما يختلفان من حيث الجوهر، حيث يقوم عدم التركيز الإداري على ممارسة الموظف لاستقلاله عن طريق تصريف بعض الأمور الإدارية دون الرجوع للسلطة المركزية، غير أن ذلك يظل في نطاق السلطة الرئاسية فيحتفظ الوزير بكامل سلطته على المرؤوس وعلى أعماله.

أما فيما يخص استقلال الهيئات اللامركزية فهو استقلال أصيل مفروض قانونا على السلطة المركزية فلا تستطيع الانتقاص منه، بالمقابل تتمتع الهيئة اللامركزية بإمكانية مباشرة اختصاصاتها دون أن تكون خاضعة لتوجيهات الإدارة المركزية وتبقى العلاقة التي تجمعهما في حدود ما يفرضه مبدأ الوصاية الإدارية.