

1- بطاقة تواصل ومعلومات المقياس

الكلية: الحقوق والعلوم السياسية

القسم: الحقوق

المستوى الدراسي: السنة الأولى ليسانس

السّداسي: الأول

الرّصيد: 4

المعامل: 1

الحجم السّاعي: محاضرتين في الأسبوع (03 ساعات)

اسم ولقب الأستاذ: ذبيح عادل (لمجموعة الأولى، الافواج من 01 الى 12).

السنة الجامعية: 2022/2021

البريد الالكتروني: adel.debbih@univ-msila.dz



الدّرس الرّابع: المركزية الادارية

2- تقديم الموضوع: يقصد بالتنظيم الاداري تصنيف الأجهزة الادارية المختلفة في الدولة ومعرفة تشكيلها وتوزيع الاختصاصات الادارية بينها للقيام بتنفيذ السياسة العامة للدولة، كما أنّه هيكلة لكل كيان الدولة عموديا وأفقيا بكل المكونات المادية والبشرية والقانونية، وتختلف النظم الادارية المقارنة في اتباع أسلوب معين في ممارسة الوظيفة الادارية، فإمّا أن تركّز سلطة ممارسة الوظيفة الادارية واتخاذ القرار في يد الحكومة المركزية وحدها في العاصمة مع وجود ممثلين في الاقليم لا يتمتعون بالاستقلالية، فنكون بصدد نظام المركزية الادارية، وأمّا أن تقوم بتوزيع وتقسيم ممارسة الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية في العاصمة وجماعات وهيئات محلية مستقلة تدير شؤونها بنفسها تحت اشراف ورقابة السّلطة المركزية، فنكون بصدد نظام اللامركزية الادارية، فنظامي المركزية واللامركزية الادارية صورتان وأسلوبان للتنظيم الاداري في الدولة الحديثة، بحيث تأخذ الدّول بقدر منهما وفقا لظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والارادة في تحسين أسلوب الادارة العمومية، كما يمكن أن تمزج بين كل من النّظامين وفقا للظروف المختلفة وتغيّراتها، وهذا هو النهج المتبع في أغلب الدول حاليا، والثابت أنّ نظام المركزية الادارية هو الأسلوب الأول والأقدم في الظهور لاسيما في النظم الاقطاعية القديمة، حيث كان الحكام يستحوذون على السلطة الادارية والسياسية ويركّزونها بيدهم تدعيما لوحدة الدولة وقوتها لكن وبتطور مهام الدولة وتزايد وظائفها وتشعبها في مختلف المجالات.

بالإضافة إلى التقدم العلمي الذي أفرز نظريات إدارية جديدة وطرق تسيير مختلفة أثرت على أسلوب ممارسة الوظيفة الإدارية، كما تضخّم حجم الجهاز الإداري وبرزت الحاجة لضمان كفاءة أدائه الوظيفي، فكانت أول التحوّلات تطوّر أسلوب المركزية الإدارية من مرحلة التركيز الإداري المطلق إلى مرحلة جديدة هي عدم التركيز الإداري والذي من خلاله يكون للملك والسلطة المركزية ممثّلين في الأقاليم يقومون بسلطة البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزارات في العاصمة، بغية تلبية الحاجات اليومية للمواطنين بسرعة وتحقيق أكبر قدر من الفعالية الإدارية.

ومع استقرار الدولة وانتشار المبادئ الديمقراطية وتطوّر المصالح الإدارية للأقاليم المختلفة وتميّزها وتنوعها من إقليم لآخر، ظهرت الحاجة الملحة إلى مشاركة الجمهور في إدارة أقاليمهم، هذه المعطيات والتحوّلات دفعت بالحكومة والسلطات المركزية إلى تخويل بعض اختصاصاتها لسكان هذه الأقاليم ليمارسوها بصفة مستقلة من خلال هيئات مستقلة ومجالس محلية منتخبة، وهو ما يعرف بنظام اللامركزية الإدارية، وعليه سنتناول أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة بداية بنظام المركزية الإدارية.

2- المكتسبات القبلية: حتّى يتمكّن الطالب من ادراك واستيعاب مضامين وأفكار هذا الدرس يتعيّن أن يكون ملماً بالأفكار التالية:

*- تعريف القانون الإداري ومحاوره الكبرى،

*- تعريف التنظيم الإداري وأساسه،

*- مفهوم الشخصية المعنوية والآثار المترتبة عنها.

3- أهداف الدرس: تتمثّل الكفاءة المستهدفة من خلال تناول هذا الدرس، وبعد الفراغ منه، أن يكون الطّالب قادراً على:

*- ادراك مفهوم التّنظيم الإداري وأساليبه في الدّولة الحديثة،

*- معرفة الاطار النظري والمفاهيمي للمركزية الادارية،

*- معرفة نظام السّلطة الرئاسية ومظاهر ممارستها في النظام الإداري الجزائري،

*- معرفة صور المركزية الادارية، لاسيما نظام عدم التركيز وصوره وأساليب تطبيقه،

*- التحكم في نظام التفويض الإداري، ومعرفة أنواعه والشروط اللاّزمة حتى يكون صحيحاً وقانونياً،

*- القدرة على التمييز بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص،

*- ادراك مزايا وعيوب نظام المركزية الادارية.

4- أسئلة الدرس:

أ- الاشكالية الرئيسية: ماهو مفهوم نظام المركزية الادارية كأسلوب من أساليب التّنظيم الاداري في الدّولة الحديثة؟

ب- التّساؤلات الفرعية:

- *- ماهو تعريف نظام المركزية الادارية؟ وماهي أركان قيامه وتحقيقه؟
- *- ماهو المقصود بالسلطة الرئاسية في النّظام المركزي؟ وماهي مظاهرها؟
- *- ماهو تعريف نظام عدم التّركيز الاداري؟ وفيما تتمثل وسائل ممارسته؟
- *- ماهو تعريف التفويض الاداري؟ وماهي الشّروط اللّازمة ليكون صحيحا وقانونيا؟
- *- ماهي مزايا وعيوب نظام المركزية الادارية؟

5- محتوى الدرس: تم تقسيم عناصر الدرس وفق خطة منهجية وشاملة لكل جزئيات الموضوع، وفق

الآتي:

- أولا- تعريف المركزية الادارية
- ثانيا- أركان وعناصر المركزية الادارية
- ثالثا- أنواع المركزية الادارية
- رابعا- تقييم (تقدير) المركزية الادارية

الدّرس

أولاً- تعريف المركزية الإدارية: هي أول النّظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة، سواء في المجال السياسي أو الاقتصادي أو الإداري¹، وفي المجال الإداري أي ممارسة الوظيفة الادارية تعددت التعاريف الفقهية لنظام المركزية الادارية، ونذكر منها:

*-يقصد بها: "توحيد النشاط الإداري أو الوظيفة الإدارية وحصرها في يد السلطات الإدارية المركزية أي في يد السّلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة"²،

*- يقصد بها: "تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة"³،

*- يعرفها الدكتور الطماوي بأنّها: "قصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة هيئات أخرى، ويرى أنّها تقوم على توحيد الادارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقرّه العاصمة"⁴.

*- يقصد بنظام المركزية الإدارية: "وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة، أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة يطلق عليها عادة الحكومة المركزية تباشره من عاصمة البلاد إما بمفردها، أو بمشاركة ممثلها عبر الأقاليم"⁵

ورغم اتفاق التعاريف السّابقة على توحيد وحصص ممارسة الوظيفة الادارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، إلاّ أنّه لأسباب واقعية كاتساع اقليم الدولة ومحاولة التخفيف من حدة التمرکز توجد فروع لهذه للسلطة المركزية في الأقاليم، أي موظفين ممثّلين لها وتابعين لها على المستوى المحلي يرتبطون بها في مباشرة وظيفتها، ولا يتمتّعون في ذلك بأي قدر من الاستقلال⁶.

¹- راجع بخصوص هذا المفهوم والتعاريف المختلفة للمركزية الادارية : شبير محمد سليمان نايف، مبادئ القانون الاداري في دولة فلسطين الجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى، القاهرة، 2015، ص ص 244-246.

²- طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة الحديثة، 1973، ص 178 نقلا عن مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة بالدنمارك، الطّبعة الثّالثة، 2008، ص 31.

³- زغدود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الطبعة الثانية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 8

⁴- الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 51.

⁵- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 162.

⁶- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة بالدنمارك، الطّبعة الثّالثة، 2008، ص 32.

ثانيا- أركان وعناصر المركزية الادارية: انطلاقا من التعاريف الفقهية السابقة نستخلص أنّ نظام المركزية الادارية يقوم على ثلاثة أركان أو عناصر، تتمثل في: تركيز (أو حصر وتجميع) الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية (السلطة المركزية) في العاصمة، والتدرج الهرمي (التسلسل أو السلم الاداري) والسلطة الرئاسية (التبعية الادارية).

1- تركيز (حصر وتجميع) الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية (السلطة المركزية) في العاصمة: تتركز في هذا النظام سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة (في الجزائر يمثلها: رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء)، وقد يساعدها في ذلك مجموعة من الهيئات التابعة لها والخاضعة، لإشرافها ولرقابتها، مما يؤكد على عدم وجود أشخاص معنوية أخرى إقليمية كانت أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية في هذا النظام¹، ويقصد بتركيز سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في استئثار أو انفراد السلطة الإدارية المركزية في الدولة بالبت النهائي والتقرير في جميع الشؤون الداخلة في نطاق هذه الوظيفة، مثل: تركيز قوة الإكراه والإجبار، سلطة اتخاذ القرارات الإدارية وإصدارها، التركيز الفني التركيز المالي، تركيز سلطة تعيين الموظفين العموميين.

2- التدرج الهرمي (التسلسل أو السلم الاداري): يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري ومقتضاه أن يرتب موظفو الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد على شكل هرم أو سلم تكون الدرجات والوظائف الدنيا فيه تابعة للأعلى منها وصولا الى قمة الجهاز الإداري وهو الوزير، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري، الذي يبيّن التمايز بين الرؤساء والمرؤوسين ويبرز علاقة التبعية الادارية والسلطة الرئاسية²، فالرئيس الاداري الأعلى يملك سلطات اصدار الأوامر والتوجيه والاشراف والرقابة، وبالمقابل يجب على المرؤوسين الأدنى منه في السلم الاداري الطاعة والامتثال لذلك.

3- السلطة الرئاسية (التبعية الإدارية): بقصد بها: "مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقا مطلقا للرئيس الاداري، وأتما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة"³، هذه العلاقة القانونية تعرف بالتبعية الإدارية اذا نظرنا اليها من جهة الموظف المرؤوس، حيث يكون مرتبطا بالرئيس الإداري الأعلى، ومسؤولا أمامه عن تنفيذ المهام والواجبات الوظيفية المنوطة به، وهي سلطة رئاسية اذا نظرنا اليها من جانب الرئيس الاداري⁴،

¹ - عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 43 .

² - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 32.

³ - عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 216.

⁴ - شبير محمد سليمان نايف، مرجع سابق، ص 264.

وهي تتقرر بدون نص وبشكل تلقائي، غير أنّها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعماله مرؤوسيه وبالتالي عدم إمكانية تهرّبه من هذه المسؤولية¹، ويؤكد الفقه والقضاء أنّ هذه السلطة تمثل مبدأ من المبادئ العامة للقانون، كما أنّها تتصف بالشمولية تنصب على أشخاص الموظّفين بصفّتهم موظّفين عموميين من جهة، وعلى أعمالهم الإدارية من جهة أخرى²، ويتجلى ذلك فيما يلي:

أ- سلطة الرئيس الإداري على أشخاص المرؤوسين: تشمل سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه تسيير مسأرتهم المهني بداية بتعيينهم وتوزيعهم على الإدارات المختلفة وتوزيع الأعمال الإدارية عليهم، كما تشمل كذلك ترقيةهم ونقلهم وانتدابهم وإحالتهم على الاستيداع والتقاعد ومنحهم العطل والرواتب والمكافآت التشجيعية، وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم في حدود ما يسمح به القانون، والسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على شخص مرؤوس ليست مطلقة بل تتم طبقاً لقواعد واجراءات قانونية محدّدة .

ب- سلطة الرئيس الإداري على أعمال المرؤوسين: تبعا لمرحلة ممارسة السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس تنقسم الى نوعين: حيث تكون سابقة على قيام المرؤوسين بمباشرة اختصاصاتهم وتسمى (سلطة التوجيه والإرشاد)³، ولاحقة لصدور تصرفات وأعمال المرؤوسين تعرف بـ (سلطة التعقيب والرقابة اللاحقة).

*- سلطة توجيه العمل الإداري (رقابة سابقة) : تكون سابقة للعمل الإداري، وتتمثل في إصدار الرئيس الإداري للأوامر والتعليمات والتوجيهات والمنشورات ونشرات الخدمة والإرشادات اللازمة لحسن سير العمل الإداري، ويمكن أن تصدر هذه التعليمات والتوجيهات كتابة عبر مناشير ومذكرات لبيان كيفية تنفيذ القوانين والتنظيمات أو بصورة شفوية، وعلى المرؤوس الخضوع لهذه التعليمات وتنفيذها وإلا عرض نفسه للمتابعات التأديبية، متى كانت مشروعة، وطرحت اشكالية قانونية بين الفقه بخصوص وجوب طاعة أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة، وظهرت ثلاثة آراء فقهية:

*- الاتجاه الأوّل : الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس (نظرية المشروعية): كل موظّف ملزم باحترام القانون ومبدأ المشروعية، فإذا أمر الموظّف بإتيان عمل غير مشروع، فإنّه في حِلٍّ من تنفيذه وقد تبني هذا الرأي الفقيه ليون ديجي (L.DUGUIT)، وفالين Walline واستثنى فقط طائفة الجنود فرأى أنّ من واجهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها⁴، وانتقد هذا الرأي لأنّه يؤدي إلى إعاقة سير المرفق العام بانتظام واضطراب نتيجة النقاش والجدل الذي يدور و يطول بين الرئيس و المرؤوس، وهو ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري⁵.

¹ - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 33.

² - مصطفى بن لطيف، مناظرة الدخول الى المرحلة العليا مراجع لإعداد الاعتبار الكتابي في الاختصاص بالنسبة لحاملي الشهادة الوطنية لمهندس (القانون، المحور 2: المؤسسات الادارية والقانون الاداري)، المدرسة الوطنية للإدارة، الجمهورية التونسية، 2007، ص 48.

³ - بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الاداري ونظرية التنظيم الاداري، لطلبة السنة الاولى ل م د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015/2016، ص 91.

⁴ - غزني محمد الطاهر، محاضرات في مقياس التنظيم القضائي والاداري، لطلبة السنة الأولى ل م د، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 25.

⁵ - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، (القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012)، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 22.

****الاتجاه الثاني الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس (نظرية النّظام):** يقوم هذا الاتجاه على أساس ضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراد، ولو كان ذلك على حساب مبدأ المشروعية ومخالفة القانون وتنفيذ الأوامر غير المشروعة يترتب المسؤولية المرفقية أو الادارية، وقد تبنت هذا الرأي الفقيه موريس هوريو (M.HAURIU) الذي أعطى الأولوية لعنصر الطاعة على الالتزام بمبدأ المشروعية¹، ويؤيده في هذا فقهاء آخرون منهم بارتلمي، ووجه هوريو انتقادا للرأي الأول وقال إنّ تطبيقه في الواقع العملي ينجز عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة، كما أنّه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه، كما انتقد هذا الاتجاه، لأنّه يجعل الموظف عديم الرأي والفكر ورهين إرادة الرئيس فضلا عن هدمه مبدأ المشروعية.

*****الاتجاه الثالث : الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة (النظرية التوفيقية):** ذهب اتجاه وسط تصدّره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول والثاني²، حيث سلك هذا الاتجاه رأيا وسطا، حيث يلتزم بمبدأ المشروعية ويحافظ على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد³، فإذا تلقى الموظف أمرا غير مشروع من رئيسه الإداري، فإنّه يتّبع الإجراءات التالية :

- التأكّد من المشروعية الشكلية لأوامر الرئيس الاداري، بأن يصدر الأمر من سلطة مختصة، وأنّ الموظف هو المعني بتنفيذه،

- يلفت المرؤوس رئيسه إلى الخطأ في إصدار التعليمات أو الأمر المخالف للقانون، باحترام ولباقة،

- بعد ذلك يتمسك المرؤوس بعدم تنفيذ الأمر غير المشروع إلاّ إذا تلقى أمرا مكتوبا، وبعد ذلك فإنّ الأضرار الناتجة عن تطبيق الأمر غير المشروع ترتب المسؤولية الادارية، لأنّ الخطأ مرفقي، وليس خطأ شخصي يترتب المسؤولية الشخصية للموظف، غير أنّه إذا كانت عدم مشروعية الأمر أو العمل أو التعليمات ومخالفته للمصلحة العامة ظاهرة وجسيمة أو تقع تحت طائلة قانون العقوبات، فإنّه على الموظف أن يمتنع عن التنفيذ وإلاّ عرّض نفسه للمسؤولية، وهذا هو الرأي الأقرب للصواب، لأنّ طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه لا تمنعه من إبداء رأيه مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفّظ ووقار واحترام.

******موقف المشرّع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:** جاء في المادة 129 الأمر 75-58 المعدلة بالقانون 10/05 المؤرخ في: 20/06/2005 المتضمّن القانون المدني: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذ لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"⁴.

1- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 22.

2- المرجع نفسه، ص 22.

3- عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 25.

4- أمر رقم 58-75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 20 يونيو 2005، ج ر ج د ش، عدد 44 لسنة 2005.

كما نصّت المادة 47 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: كل موظّف مهما كانت رتبته في السلم الاداري إليه مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة اليه، لايعفى الموظّف من المسؤولية المنوطة به، بسبب المسؤولية الخاصة بمروسيه¹.

ورغم أنّ المشرّع لم يضع حكما واضحا²، حيث تشير المادة الى تنفيذ الموظّفين لأوامر رؤسائهم الاداريين اذا كانت اطاعتها واجبة عليهم، فما هو موقفهم من الأوامر غير المشروعة؟ ويذهب بخصوصها الرأي الراجح فقها وقضاء الى اتباع الاجراءات المبينة في الرأي الثالث، أي التأكّد من المشروعية الشكلية للأمر، ثم تنبيه الرئيس الاداري لوجه مخالفتها للقانون باحترام، ثم انتظار صدور أمر كتابي لتنفيذ الأمر المخالف للقانون، وهنا تقوم المسؤولية الادارية للمرفق وليس المسؤولية الشخصية للموظف، مع امتناعه عن تنفيذ الأوامر التي تتضمن مخالفة صريحة وظاهرة وجسيمة للقانون أو المصلحة العامة.

**** سلطة التعقيب والرقابة (رقابة لاحقة):** تكون لاحقة للعمل الاداري، متى قدّر الرئيس الاداري أنّ عمل المرؤوس يجانب المشروعية أو لا يتلاءم مع طبيعة وظروف العمل الإداري، وتتجلى في المظاهر التالية:

*** سلطة المصادقة والاجازة (الاقرار، الموافقة):** يحق للرئيس الإداري تصديق واجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه أي قبولها، وقد يكون الإقرار صريحا، بحيث لا يصبح تصرف المرؤوس نافذا إلا بعد تصديقه من قبل الرئيس متى اشترط القانون ذلك صراحة، وقد يكون الإقرار ضمنيا اذا علم الرئيس الاداري بعمل مرؤوسيه والتزم الصمت بشأنها مدة معينة من الزمن³، وهذا بالنسبة للأعمال التي لم يشترط لها المشرع الاقرار الصريح.

**** سلطة تعديل العمل الاداري :** فالتعديل ينصب على تغيير الجزء غير المشروع من القرار أو العمل الاداري الصّادر عن المرؤوس مع بقاء الجزء الموافق للقانون قائما.

***** سلطة إلغاء العمل الاداري:** يقصد به محو وازالة آثار القرار أو العمل الاداري الصّادر عن المرؤوس بالنسبة للمستقبل دون الماضي متى كان غير مشروعاً⁴، أي يسري بأثر فوري ومباشر ابتداء من صدور قرار الالغاء عن الرئيس الاداري، أي تبقى الآثار والحقوق المكتسبة التي ترتبت قبل الغائه قائمة، ويسري الالغاء الاداري على قرارات وأعمال الادارة المشروعة وغير المشروعة⁵.

¹ - ج ر ج د ش عدد 46 صادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

² - اتفق الأستاذ عمار بوضياف مع الأستاذ عمار عوابدي بخصوص الاختصار الشديد وعدم وضوح موقف المشرّع من واجب طاعة الأوامر غير المشروعة، المنصوص عليه في المادة 129 من القانون المدني، الأ أنّه اختلف معه في تحليل مدلول عبارة: "متى كانت اطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، حيث يرى الاستاذ عمار عوابدي أنّ المشرّع يميل الى ترجيح واجب طاعة اوامر وتعليمات الرئيس الاداري وتنفيذها على واجب احترام القانون، في حين يرى الاستاذ عمار بوضياف خلاف ذلك، أي أنّ الموظف يلزم بطاعة الأوامر المشروعة فقط، أما الأوامر غير المشروعة فليست ملزمة له، وليس من واجبه تنفيذها، وعليه فهو يغلب احترام القانون على واجب طاعة الاوامر غير المشروعة، أنظر بهذا الخصوص: بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 24.

³ - شبير محمد سليمان نايف، مرجع سابق، ص 272.

⁴ - المرجع نفسه، 271.

⁵ - بوضياف عمار، مرجع سابق، 26.

****- سلطة سحب العمل الاداري: يقصد بالسحب زوال القرار الاداري مع نتائجه بأثر رجعي واعتباره كان لم يكن بالنسبة للماضي والمستقبل¹، فتنتهي آثار القرار المتضمن سحب العمل غير المشروع بالنسبة للماضي وكذلك بالنسبة للمستقبل، أي اعدام أثر العمل الاداري بأثر رجعي ابتداء من تاريخ صدوره عن المرؤوس، ولأنّ للسحب آثار خطيرة على الحقوق المكتسبة قيده الفقه بشرطين:

- من حيث الموضوع: يجب ان يطال السحب القرارات غير المشروعة فقط، لأنّها لا ترتّب حقوقاً ومراكز قانونية مكتسبة.

- من حيث المدة: يكون السحب خلال المدة المقررة للطعن بالإلغاء امام القضاء الاداري والمقرّرة بأربعة اشهر من التبليغ أو النشر حسب المادة 829 من القانون الاجراءات المدنية والادارية².

*****- سلطة الحلول: يستطيع الرئيس الاداري أن يحل محل المرؤوس في حالة امتناع أو تقاعس الأخير عن القيام بواجباته، وذلك حتى لا يتعطل السير الحسن للمرفق العمومي.

ولا تقتصر سلطات الرئيس الاداري على رقابة مدى احترام مرؤوسيه للمشروعية، بل تمتد لسلطة الملاءمة، أي سلطة تقدير مدى توافق عمل وتصرف المرؤوسين ومقتضيات حسن سير المرفق العام.

ووسيلة الرئيس الاداري في رقابته على مرؤوسيه تكون عن طريق التقارير وكذا من خلال الاجتماعات الدورية التي تجمعهم بهم، أو بواسطة تقارير التفتيش، اضافة الى الشكاوى التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم ضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه³.

ثالثاً- أنواع (صور) المركزية الادارية: تتجسد المركزية الإدارية في صورتين مختلفتين، فكانت سلطة مباشرة الوظيفة الادارية في بداية نشأة الدولة محصورة ومركزة في يد الحكومة المركزية دون منح ممثلها في الأقاليم أية سلطة حقيقية (التركيز الإداري)، ومع ضرورات التطور واتساع نشاط الدولة واقليمها وتعدّد وظائفها، تم التخفيف من حدة هذا التركيز عن طريق تخويل الممثلين المحليين في الأقاليم بعض الاختصاصات في ممارسة وظائفهم المحلية أو المرفقية مع بقائهم خاضعين للسلطة المركزية بشكل مباشر (عدم التركيز الإداري).

¹ محمود أبو السعود حبيب، القانون الاداري، (الموظف العام، المرفق العام، المال العام، القرار الاداري، الضبط الاداري، التنفيذ المباشر نزع الملكية للمنفعة العامة، دون طبعة، مطبعة الايمان، دون مكان وسنة النشر، ص 413.

² بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 26.

³ مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص ص 34-33.

1- المركزية الإدارية المطلقة (التّركيز الإداري la Concentration): وهي الصورة الأولى والبدائية للمركزية ويطلق عليه اسم المركزية المكثّفة أو المطلقة¹، أو الكاملة، وكذا المركزية المتطرّفة أو الوزارية² أو المشدّدة ويقصد بها أنّ جميع وجوه النشاط أو السلطة الادارية وممارسة الوظائف الادارية يتم حصرها بيد الحكومة المركزية في العاصمة دون الاعتراف لغيرها من الهيئات والفروع بأية سلطات حقيقية بصدد ممارسة هذا النشاط³، حيث ينحصر دور الموظفين في باقي درجات الجهاز الإداري في تقديم الاقتراحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرّره الوزير المختص بشأنها وتنفيذ هذه القرارات⁴.

2- المركزية الإدارية المعتدلة (عدم التّركيز الإداري la Deconcentration): يطلق على هذه الصّورة من المركزية الإدارية باللاوزارية أو المركزية المعتدلة والمخفّفة أو النسبية⁵، البسيطة، الجزئية، ظهرت بسبب مساوئ وعيوب نظام التركيز الاداري المطلق ومن أجل التخفيف من حدّته، حيث يملك ممثلو السلطة المركزية في العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائي في بعض الأمور ذات الطابع المحلي، دون الرجوع الى الوزير في العاصمة، إلا أنّ هذه الصورة من المركزية لا تعني الاستقلال التام لهؤلاء الممثلين على المستوى المحلي عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدّل قراراتهم أو يلغئها⁶، ولعدم التركيز الاداري عدة صور ويمارس بعدة أساليب، نوجزها فيمايلي:

أ- صور عدم التّركيز الإداري: له صورتان:

*- الصّورة الأولى (عدم التّركيز الخارجي): وتنتقل فيها سلطة البت في الشّؤون الإدارية من يد الرّئيس المركزي في العاصمة إلى عضو السّلطة الإدارية المقيم خارج العاصمة، مثل: العلاقة بين وزير التربية الوطنية في العاصمة ومدراء التربية على مستوى الولايات، والعلاقة بين الوالي ورئيس الدّائرة.

**- الصّورة الثّانية (عدم التّركيز الدّاخلي): وتنتقل فيها سلطة البت في الشّؤون الإدارية من الرّئيس الاداري المركزي المقيم في العاصمة إلى أحد مرؤوسيه المقيمين معه في نفس مقر السّلطة الإدارية المركزية مثل العلاقة بين وزير التعليم العالي والبحث العلمي والأمين العام للوزارة أو أحد المدراء المركزيين المتواجدين بمقر الوزارة.

¹ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 54.

² - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 34.

³ - شبير محمد سليمان نايف، مرجع سابق، ص 281.

⁴ - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 34.

⁵ - تياب نادية، سلسلة محاضرات في مادة القانون الاداري (الجزء الأول التنظيم الاداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد

الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، السنة الجامعية، 2015/2014، ص 30.

⁶ - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 34.

ب- وسائل تحقيق نظام عدم التركيز الإداري: يتحقق نظام عدم التركيز الإداري بأحد أسلوبين أو طريقتين:

*- الأسلوب التشريعي: يتم توزيع ممارسة الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وممثلها بناء على نص قانوني، فالمشعر هو الذي منح صراحة المرؤوسين سلطة البت النهائي في بعض الأمور الإدارية الداخلة في اختصاصاتهم، ودون الرجوع في ذلك إلى الرئيس الإداري الأعلى¹، وفي هذه الحالة يستمد المرؤوس اختصاصه من النص التشريعي مباشرة.

** - الأسلوب الإداري: ويتم بقرار اداري بين الرئيس الاداري ومرؤوسيه، وهوما يطلق عليه التفويض الاداري، وستناول بإيجاز تعريفه وأنواعه وشروطه:

*- تعريف التفويض الإداري: يقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل (المفوض) بممارسة جزء من اختصاصاته ولمدة محددة إلى أحد مرؤوسيه (المفوض اليه) ليمارسها دون الرجوع إليه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل².

** - شروط التفويض الاداري: حتى يكون التفويض الاداري مشروعاً وسليماً من الناحية القانونية وضع الفقه والقضاء الاداريان شروطاً عامة، ينبغي مراعاتها في عملية التفويض، نوجزها فيما يلي:

*- لا يجوز التفويض الإداري إلا بنص خاص: لأن صاحب الاختصاص الأصيل (الرئيس الاداري) ملزم بأن يمارس اختصاصاته بنفسه ولا يستطيع أن يفوض غيره في ممارستها إلا إذا أجاز المشعر ذلك صراحة ومن الضروري أن يكون التفويض مكتوباً بموجب قرار اداري صريح من الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل يتضمن رغبته في استخدام التفويض الذي منحها لها القانون³.

** - يجب أن يكون التفويض جزئياً لا كلياً: حيث يتنازل الرئيس الاداري صاحب الاختصاص الأصيل على جزء من اختصاصاته فقط وليس على جميعها، لأن الهدف من التفويض هو تخفيف العبء عنه وليس اعفائه من الوظيفة وبقائه بدون عمل، وهذا غير جائز قانوناً، فاخصاص كل جهة محدد قانوناً.

¹ - بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 81

² - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 35.

³ - المرجع نفسه، ص ص 35-36.

***- يجب أن يكون التفويض مؤقتًا: بأن يكون لمدة معلومة، إذ لا يوجد تفويض دائم ولا إلى مالا نهاية فهو استثناء على الأصل، فلا بد من أعماله بصورة مؤقتة حتى لا تؤدي ديمومته إلى سوء استغلاله من قبل أطرافه¹، ويبقى قابلاً للرجوع فيه من جانب الرئيس الإداري، لأن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض، لذلك يستطيع الرئيس دائماً إلغاءه بقرار ويسترد اختصاصه².

****- ينصب التفويض على السلطة دون المسؤولية: بمعنى أن صاحب الاختصاص الأصلي الذي يفوض جزء من اختصاصاته يبقى مسؤولاً عن هذه الاختصاصات أمام رؤسائه والغير، إضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لقاعدة: "التفويض في السلطة دون المسؤولية"³.

*****- عدم تفويض الاختصاصات المفوضة: لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بإعادة تفويض الاختصاصات المفوضة إليه إلى شخص ثالث⁴، وفقاً لقاعدة "لا تفويض في التفويض"، فالتفويض من الباطن غير جائز قانوناً، لأن التفويض استثناء على الأصل ولا يتم إلا مرة واحدة، ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيباً بعدم الاختصاص⁵.

*****- يكون التفويض عمودياً في السلم الإداري: أي يكون من الأعلى إلى الأسفل في الهرم الإداري يبدأ من الرئيس الإداري ويوجه إلى مرؤوسيه، لأن الغاية من التفويض هي التخفيف من تركيز الصلاحيات في قمة الهرم الإداري وليس عكس ذلك⁶.

***- أنواع التفويض الإداري: يميز الفقه بين نوعين من التفويض في نطاق القانون الإداري: تفويض الاختصاص (السلطة) وتفويض التوقيع (الامضاء)، ويشتركان فيما بينهما من حيث الشروط المطلوبة ويختلفان من حيث الآثار المترتبة عن كل منهما، ونوجز ذلك فيما يلي:

*- تفويض الاختصاص (الصلاحيات): يقصد بهذا التفويض أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى موظف آخر أو سلطة أخرى طبقاً لما تقتضيه الأوضاع القانونية⁷، وفي هذه الصورة من التفويض تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفة لا بشخصه، فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه⁸.

¹ - شبير محمد سليمان نايف، مرجع سابق، ص 294.

² - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 36.

³ - المرجع نفسه، ص 36.

⁴ - شبير محمد سليمان نايف، مرجع سابق، ص 295.

⁵ - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 36.

⁶ - مصطفى بن لطيف، مرجع سابق، ص 53.

⁷ - تياب نادية، مرجع سابق، ص 32.

⁸ - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 37.

****- تفويض التّوقيع (الامضاء):** يقتصر فيه الأمر على قيام المفوض إليه بعمل مادي ينحصر في التوقيع على القرارات التي يصدرها الأصيل ويكون التوقيع باسم الأصيل ولحسابه وتحت رقابته¹، وهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به، ومن ثمة فهو ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه، كما أنّ هذا التّفويض يسمح للمفوضّ إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التّفويض، كما أنّ القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل².

*****- التّمييز بين تفويض التّوقيع وتفويض الاختصاص:**

وجه المقارنة	تفويض التّوقيع	تفويض الاختصاص
من حيث ممارسة الصّلاحيات	لا يحرم الرئيس الاداري من ممارسة اختصاصاته في تفويض التوقيع الذي يعتبر مجرد نقل العمل المادي إلى المفوض إليه، ويستطيع الرئيس الاداري التوقيع بجوار المفوض إليه	يمنع على صاحب الاختصاص الأصيل (الرئيس الاداري) أن يمارس الاختصاصات التي تم تفويضها طيلة مدة التفويض وإلا كنا أمام جهتين تقومان بنفس الاختصاص. وان كان يجوز له الغاء التفويض أو تعديله
من حيث شخصية المفوض اليه	شخصية المفوض اليه محل اعتبار، أي يوجّه إلى شخص المفوض اليه بذاته، وبالتالي فإنّ تفويض التوقيع ينتهي إذا تغيّر المفوض أو المفوض إليه.	موضوعي مجرد، حيث يوجه إلى الشّخص بصفته الوظيفية كتفويض الى منصب الوزير أو الوالي أو رئيس الدائرة ويترتب على ذلك بقاء التفويض بالرغم من تغيّر شاغل المنصب، أو الجهة المفوضّة
من حيث أثر التّفويض	ينسب القرار الصادر إلى المفوض (صاحب الاختصاص الأصيل) نفسه	ينسب القرار إلى المفوضّ إليه وترتبط قوته بدرجة المفوض إليه في السّلم الإداري

وباعتبار التفويض الاداري يتعلق بتسهيل ممارسة العمل الاداري ووجود طرفين، فقد يختلط ويتشابه مفهومه مع كل من الحلول والاناة.

******- مزايا التّفويض الاداري :** له عدة فوائد في تفعيل أداء الادارة، نذكر منها أنّه يخفّف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل، فهو يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه أو جهة أو هيئة ما ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال، ممّا يسهّل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينميّ فيهم الثّقة والقدرة على القيادة³.

¹ - شبير محمد سليمان نايف، مرجع سابق، ص 290.

² - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 37.

³ - المرجع نفسه، ص 38.

رابعاً- تقييم (تقدير) المركزية الادارية: بعد التطرق للاطار المفاهيمي للمركزية الادارية، ومن خلال تطبيقاته العملية في النّظم الادارية المختلفة، نستنتج أنّ له مزايا (ايجابيات) وعيوب (سلبيات)، نوجزها فيما يلي:

1- مزايا (مبررات) المركزية الإدارية: لها عدّة ايجابيات، تظهر من النّواحي التّالية:

أ- من النّاحية السّياسية: يعمل نظام المركزية الإدارية على تقوية نفوذ وسلطة الدولة وفرض هيمنتها وسيادتها في مختلف المجالات وعلى كافة أجزاء الإقليم والمصالح، لذا سعت اليه الأنظمة الملكية قديماً¹ وتبناه الدول الناشئة حديثاً، لأنّها تحتاج لتقوية وتدعيم وحدتها².

ب- من النّاحية الادارية: تظهر من خلال الجوانب التّالية:

- يؤدي نظام المركزية إلى تحقيق العدالة والمساواة في المجتمع أمام المرافق العامة وخدماتها، لإشراف الحكومة المركزية على إدارة المرافق العامة في كل أنحاء الدّولة، وبغض النّظر عن المصالح المحلية³، الأمر الذي يؤدي الى حصول جميع المواطنين على حقوقهم والخدمات التي يحتاجونها بشكل عادي ومتساوي ودون تمييز بينهم⁴.

- نظام المركزية الادارية ضروري لإدارة المرافق العمومية القومية والوطنية، التي لا يتعلّق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات⁵،

- تحقّق المركزية الإدارية وحدة النّظم الإدارية المطبّقة والاجراءات المتّبعة في المعاملات الادارية، كونها تتأتّى من مصدر واحد، ممّا يمكّن الموظّفين ويسهل عليهم الإلمام بكافة الأوامر والتّعليمات اللّازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية⁶.

ج- من الناحية المالية والاقتصادية: تؤدّي المركزية الإدارية إلى توفير أموال وموارد الدولة⁷، نتيجة التّقليل من النّفقات العامة، لعدم وجود هيئات ومجالس مستقلة على المستوى المحلي، وقلة عدد موظّفي السّلطة المركزية.

¹ - طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الادارة المحلية، دراسة تطبيقية لنظم الادارة المحلية في الجمهورية العربية المتحدة، دون طبعة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص ص 36-37.

² - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 38.

³ - المرجع نفسه، ص 38.

⁴ - شبير محمد سليمان نايف، ص 301.

⁵ - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 38.

⁶ - المرجع نفسه، ص 38.

⁷ - تياب نادية، مرجع سابق، ص 33.

2- عيوب (مساوي) المركزية الإدارية: رغم الفوائد والمزايا التي يحققها نظام المركزية الادارية في الدولة إلا أنّ تطبيقها أظهر عدة عيوب، نوجزها فيمايلي:

أ- يوسّع هذا النّظام من اختصاصات وصلاحيات السلطات المركزية في العاصمة لتشمل كافة اقليم الدولة، وهذا يؤدي إلى اشغالها بكافة المرافق القومية والمحلية، ممّا يؤثّر على ممارستها لاختصاصاتها الأصلية المتمثّلة في التخطيط والاشراف ورسم السياسة العامة للدولة¹.

ب- احتكار الأجهزة المركزية للسلطة قد يؤدي الى التعسّف في استعمالها، كما يتعارض النّظام المركزي مع مبادئ الديمقراطية، التي تقتضي منح سكان الوحدات المحلية والاقليمية الحق في ادارة شؤونهم عن طريق مجالس منتخبة من طرفهم وتشكّل من بينهم،

ج- تغييب روح المثابرة والإبداع لدى الموظّفين على المستوى المحلي، بسبب تركّز السّلطة بيد الوزراء وفئة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة، لأنّ دورهم ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصّادرة من السّلطة المركزية، وعدم مشاركتهم فيها²،

د- تتعارض مع المبادئ الحديثة للإدارة التي تقوم على تقسيم وتوزيع ممارسة الوظيفة الادارية والسرعة في انجاز الخدمات والأعمال الادارية، حيث يؤدي انفراد السّلطة المركزية بجميع مظاهر السّلطة العامة إلى جمود وبطء العمل الإداري، ممّا يؤثّر سلبا على مصالح المواطنين،

هـ- عدم الاستجابة للحاجات والرغبات الحقيقية للمواطنين سكان الوحدات والهيئات المحلية، بالنّظر لعدم ادراكها من طرف السّلطة المركزية، لأنّها لاتعيشها وبعيدة عنها، لذلك غالبا ما تأتي قراراتها غير متلائمة مع طبيعة المشكلات المراد حلها .

¹- مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 38.

²- المرجع نفسه، ص 39.