

## دروس عبر الخط في القانون الإداري و التنظيم الإداري

طلبة السنة الأولى ليسانس

السنة الأكاديمية 2022/2021

محاضرة حضورية للسداسي الأول

محاضرة يوم 2021/10/13

### الباب الثاني: أساليب التنظيم الإداري

يتجاذب أسلوب ممارسة الوظيفة الإدارية أسلوبين متناقضين، أحدهما يرمي إلى تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد سلطة واحدة أما الثاني، فإنه يهدف إلى توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة، وبين سلطات أخرى في الدولة .

#### الفصل الأول: المركزية الإدارية (La centralisation administrative)

لا يمكن الحديث على نظام المركزية الإدارية، إلا بعد القيام أولاً بتعريف هذا النظام (المبحث الأول). على أنه بعد تعريف المركزية الإدارية، يتعين التطرق إلى صور هذا النظام (المبحث الثاني)، ثم بعد ذلك يأتي الحديث عن عناصر هذا النظام (المبحث الثالث).

#### المبحث الأول : تعريف المركزية الإدارية

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 ممثليها عبر الأقاليم.

إن هذا النظام هو الذي كان سائدا في المجتمعات القديمة، نظرا لأن حاجات تلك المجتمعات كانت محدودة، كما أن وظيفة الدولة في الماضي كانت جد محدودة، بحيث اقتصر على الأمن والدفاع والقضاء (الدولة الحارسة). ومن هنا كان من السهل في ظل هذه الظروف تركيز سلطة الفصل في المسائل الإدارية التيسر تهم شؤون الجماعة بيد سلطة واحدة في الدولة. إن هذه السلطة تمثلت في شخص رئيس الدولة (الملك عادة)، يمارس هذه السلطة إما بمفرده، وإما يشاركه في ذلك ممثليه أو نوابه التابعين له، والذين يتصرفون باسمه وبعد الرجوع إليه.

#### المبحث الثاني : صور المركزية الإدارية : تأخذ المركزية الإدارية في الواقع إحدى صورتين، فإما أن تأخذ

شكل المركزية المتطرفة، أو ما يسمى بعدم التركيز الإداري (المطلب الأول). وإما أن تأخذ شكل المركزية المبسطة، أو ما يسمى بعدم التركيز الإداري (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: التركيز الإداري (La concentration administrative) :

إن التركيز الإداري هو الصورة الأولى لنظام المركزية الإدارية. فقد كان النشاط في الدولة محصوراً، كما أن نطاقه كان محدوداً، وبالتالي كان من السهل على الحكومة المركزية المتواجدة بالعاصمة أن تباشره دون أدنى مشاركة من هيئات أخرى في الدولة، سواء كانت هذه الهيئات إقليمية، أو كانت مصلحة. إن هذه الصورة لنظام المركزية الإدارية، تعني أن الوظيفة الإدارية في كليتها وجزئياتها تكون مركزة في يد السلطات العليا في الدولة. فهذه وحدها هي التي تملك سلطة البت النهائي في كل المسائل الإدارية، بحيث لا تترك للموظفين التابعين لها بالإدارات والمصالح الحكومية، سواء بعاصمة البلاد، أو في مختلف أقاليم الدولة، سوى تنفيذ ما اتخذته السلطات العليا في الدولة. ومع ذلك يجب التأكيد على أن هؤلاء الموظفين المكلفين بتنفيذ ما قرره الحكومة المركزية، يتمتعون باختصاصات استشارية، أو فنية، أو تحضيرية. إلا أن هذه الاختصاصات لا تنتقص في شيء من طبيعة التركيز الإداري، ما دام أن الأعمال التي يمارسونها من خلال تلك الاختصاصات لا تصل إلى درجة البت أو التقرير النهائي.

### المطلب الثاني: عدم التركيز الإداري أو المركزية المبسطة (La déconcentration) :

يقصد بالمركزية المبسطة أن سلطة البت أو التقرير النهائي في المسائل الإدارية لا تكون حكرًا على شاغلي الوظائف العليا في العاصمة كما هو الشأن بالنسبة للنظام السابق، بل تكون موزعة بين شاغلي الوظائف العليا في العاصمة، وممثلهم عبر الأقاليم (شاغلي الوظائف الدنيا في السلم الإداري). ومعنى ذلك أنه على الرغم من بقاء السلطة الإدارية في الدولة وحدة واحدة، إلا أن اختصاصات هذه السلطة تصبح موزعة بين أعضائها، حيث أن هناك أعضاء متواجدون بالعاصمة، وأعضاء متواجدون بالأقاليم المختلفة للدولة. فالسلطة الإدارية إذن في ظل هذه الصورة من النظام المركزي هي سلطة واحدة، لأن العلاقة التي تربط شاغلي الوظائف العليا في العاصمة، وممثلهم عبر الأقاليم هي علاقة تبعية وخضوع وليست علاقة استقلالية، كل ما في الأمر هو أن الوظيفة الإدارية أصبحت موزعة بين السلطة المركزية المتواجدة في العاصمة، و ممثلها المتواجدين عبر أقاليم الدولة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن عدم التركيز الإداري بهذا المفهوم لا يخل بمبدأ تبعية المرؤوسين للاختصاصات المخولة لهم بمقتضى النصوص القانونية، أو بمقتضى التفويض، لأنهم يبقوا خاضعين لرقابة الحكومة المركزية. إن عدم التركيز هذا له فوائد عديدة، تتمثل أهمها فيما يلي:

1- إنه يخفف العبء عن كاهل الوزير، وهذا من شأنه أن يسمح للوزير بالتفرغ لأهم المسائل الإدارية، وبالتالي يصدر فيها القرارات بعد تأن ودراسة متعمقة، ما دام أن نشاط الإدارة قد اتسع بشكل كبير في العصر الحالي.

2- إن عدم التركيز الإداري هو وسيلة هامة ليس فقط للحد من البطء والروتين الإداري، بل كذلك هو وسيلة للإقتصاد في النفقات التي تتطلبها العملية الإدارية، وكذلك للإقتصاد في الإجراءات.

3- أن توزيع الإختصاصات الإدارية على مختلف فروع الحكومة، ومختلف فروع الوزارات، والمصالح الوزارية، أو الأقاليم، يسمح بتنوع أساليب ممارستها طبقا لتنوع حاجيات كل إدارة أو إقليم، مما يتلاءم في الواقع مع الإعتبارات الفنية للإدارة.

4- وأخيرا تعتبر المركزية المبسطة، أو عدم التركيز الإداري، بمثابة خطوة مهمة نحو ديمقراطية الإدارة على المستوى المحلي. فهي تعتبر بمثابة خطوة ممهدة لنظام اللامركزية الإدارية، ذلك أن الانتقال إلى هذا الأسلوب الأخير يكون أكثر قبولا لدى السلطة، إذا ما تم من المركزية المبسطة عما إذا تم من التركيز الإداري. فمن المؤكد أن الحكومات تكون أكثر استعدادا للتنازل عن بعض اختصاصات الوالي للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي، مما لو كان هذه الإختصاصات للوزير نفسه.

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنه إذا كان هذا النظام يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين شاغليها على مستوى العاصمة، وممثليهم عبر الأقاليم المختلفة للدولة، فإن هذا التوزيع يتم إما بقانون، وإما بموجب قرار بالتفويض. وإذا كان توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قانون لا يثير إشكالات كبيرة، ما دام أن الأمر يتعلق بإرادة المشرع الذي منح صراحة المرؤوسين سلطة البت النهائي في بعض الأمور الإدارية الداخلة في اختصاصاتهم، ودون الرجوع في ذلك إلى الرئيس الإداري الأعلى، فإن توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قرار التفويض يحتاج إلى شرح، وهو ما سوف نقوم به الآن.

#### أولاً: المقصود بتفويض الإختصاصات الإدارية:

من المبادئ المسلم بها فقها وقضاء، مبدأ شخصية العمل. بمعنى أن من أعطي اختصاصا معيناً بمقتضى النصوص القانونية، يجب عليه أن يقوم به هو بنفسه، باعتبار أن هذه الممارسة تمثل التزاماً قانونياً ملقاً على عاتقه، وليس حقاً له، إن شاء قام به، وإن شاء تنازل عليه لغيره.

إلا أن التطبيق الجامد لهذا المبدأ قد يؤدي إلى إعاقة العمل الإداري، وطبعه بالنمطية والروتين، وبالتالي جعله غير متلائم مع الإتساع المتزايد لنشاط الإدارة في مختلف المجالات، و نظراً كذلك للاختصاصات العديدة التي يتمتع بها الرئيس الإداري. ومن هنا ظهر التفويض في الاختصاصات الإدارية كعنصر فعال من أجل التخفيف من حدة مبدأ شخصية العمل، إذ طبقاً له، يكون لصاحب الاختصاص الأصلي (المفوض)، أن يتنازل عن ممارسة جزء من اختصاصاته لفائدة أحد مرؤوسيه (المفوض إليه)، وذلك استناداً إلى نص قانوني يسمح بذلك. فالتفويض إذن لا يجوز إلا إذا أجازته النصوص القانونية، كما أنه لا يتناول كل اختصاصات الأصيل، وإلا اعتبر ذلك بمثابة تنازل من جانبه عن وظيفته، وهي مسألة غير جائزة قانوناً. بل أكثر من ذلك، فإن التفويض يجب ألا يمتد إلى القرارات

الكبرى التي يجب أن يحتفظ الرئيس الإداري فيها بسلطة البت النهائي كالقرارات المتعلقة برسم السياسة العامة للدولة، ورسم البرامج التخطيطية لتنمية الجهاز الإداري<sup>1</sup>.

**ولكن هل يجوز للأصيل أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض ؟**

**ذهب فريق من الفقه إلى الإجابة عن السؤال بالنفي، منهم الأستاذ سليمان محمد الطماوي.** فحسب هؤلاء الفقهاء، إذا أراد الأصيل مباشرة الاختصاصات التي فوضها، يجب عليه قبل ذلك أن يقوم بإلغاء قرار التفويض إما كلياً أو جزئياً، كما يقوم بتبليغ هذا القرار الجديد إلى المفوض إليه، وبعد ذلك يباشر الاختصاصات التي فوضها (وأغى التفويض بشأنها).

في حين ذهب فريق آخر - وهو الأولى بالإتباع - إلى وجوب التمييز بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات العملية للتفويض:

**فطبقاً للاعتبارات القانونية :** والمتمثلة في أن العلاقة التي تربط الأصيل بالمفوض إليه هي العلاقة التي تربط الرئيس بمرؤوسه. فما دام أن المفوض إليه هو مرؤوس للمفوض، بإمكان هذا الأخير أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض، إعمالاً للقواعد العامة التي تحكم النظام المركزي، والتي يجوز من خلالها للرئيس الإداري أن يباشر رقابته على مرؤوسيه (الإلغاء، السحب، الحلول) هذا من جهة. و من جهة أخرى، فإن المسؤولية في التفويض يتحملها الأصيل، أي المفوض وليس المفوض إليه، ومن هنا يجوز للأصيل أن يباشر اختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض.

**أما طبقاً للاعتبارات العملية :** فإن الغرض من التفويض هو تخفيف العبء عن الأصيل، وذلك حتى يتفرغ لأهم المسائل، ويتخذ فيها قراراته بعد دراسة متأنية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن الغرض من التفويض هو خلق روح المبادرة لدى المرؤوسين، وتعويدهم على تحمل المسؤوليات، وبالتالي خلق روح المبادرة لديهم لتقوية الثقة في أنفسهم. ومن جهة ثالثة، لو سمحنا للأصيل بمباشرة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، فإن ذلك قد يترتب عليه تتضارب القرارات، وفي هذا مساس بمبدأ وحدة القيادة والأمر. وعليه لو تمسكنا بالإعتبارات العملية للتفويض لأمكن القول بأنه لا يجوز للأصيل أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض.

ومن هنا يخلص أصحاب هذا الرأي على وجوب التوفيق بين الإعتبارات القانونية للتفويض، والإعتبارات العملية له، وعليه فإن الجواب الذي يقدمونه للسؤال المتعلق بمدى إمكانية ممارسة الأصيل للإختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض تكون على الشكل التالي: إذا كان من حق الأصيل قانوناً ممارسة

<sup>1</sup> - فرسم السياسة العامة يتولاها في النظام الرئاسي رئيس الدولة، بوصفه مسؤولاً أمام الشعب. أما في النظام البرلماني، فإن مجلس الوزراء هو الذي يضع هذه السياسة العامة، باعتبار أن أعضائه مسؤولون أمام البرلمان. ومن ثم لا يجوز لمجلس الوزراء أن يحتمي وراء مجالس استشارية، ولو كانت متخصصة، لنفي مسؤوليته. وكذا الحال في شأن كل الوزارة. فالوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للوزارة التي يتولاها، هو الذي يجب أن يصدر القرارات التي تتصل برسم السياسة العامة لوزارته، ووضع البرامج التخطيطية لتنمية إنتاجها.

الاختصاص المفوضة، فإنه مع ذلك لا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في الحالات الإستثنائية المحضة تاركا الفرصة للمفوض إليه في مباشرة الإختصاصات المفوضة إليه.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن التفويض نوعان: **تفويض الاختصاص ( délégation de compétence )** ، وهو ما تكلمنا عليه لحد الآن، و**تفويض التوقيع (délégation de signature)**.

فإذا كان يقصد بتفويض الإختصاص، تنازل الأصيل عن جزء من اختصاصاته لفائدة المرؤوس بمقتضى نصوص قانونية، فإن تفويض التوقيع يقصد به تنازل الأصيل عن عملية مادية هي مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصيل.

وإذا كان هذان النوعان يشتركان في الشروط الواجب توافرها، لتحقق كل منهما، والتي من بينها ضرورة استنادهما إلى نص قانوني، وأن يتم النشر أو الإعلان عنهما، فإنهما يختلفان من حيث النتائج التي تترتب على كل واحد منهما، وذلك على الشكل التالي.

1- في تفويض الاختصاص لا يباشر مبدئيا الأصيل الإختصاصات التي فوضها أثناء التفويض. أما في تفويض التوقيع فيجوز للأصيل أن يقوم هو الآخر بالتوقيع إلى جانب المفوض إليه.

2- إن تفويض السلطة يوجه إلى الشخص بصفته لا بذاته، فالأمر يتعلق بصفة الشخص، كتفويض الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي لو تغير المفوض أو المفوض إليه، فإن التفويض يبقى قائما. وعلى العكس من ذلك، فإن تفويض التوقيع يوجه إلى الشخص بذاته، أي باسمه. و يترتب على ذلك زوال التفويض إذا تغير أحد أطراف العلاقة فيه .

3- تنسب القرارات الصادرة في تفويض الإختصاص إلى المفوض إليه، وبالتالي فإنها تأخذ مرتبته (المفوض إليه) في السلم الإداري. أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع، فإنها تنسب إلى الأصيل، وبالتالي فإنها تأخذ مرتبته (الأصيل) في السلم الإداري.

### **ثانيا: تميز التفويض عن التصرفات المشابهة :**

لوقوف على خصائص التفويض، يتعين علينا أن نتعرف على التصرفات المشابهة للتفويض، ثم نقوم بعد ذلك بالتمييز بين هذه التصرفات وبين التفويض.

### **1-تعريف التصرفات المشابهة للتفويض:**

ذكرنا أن التفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري (الأصيل) بممارسة جانب من اختصاصاته التي يستمدها من النصوص القانونية إلى موظف آخر (المفوض إليه)، وفقا للنصوص القانونية. ومع ذلك، هناك تصرفات أخرى مشابهة للتفويض، والمتمثلة في الحلول والإنابة.

### **أ- الحلول (La substitution ou la suppléance):**

يقصد بالحلول انتقال جميع اختصاصات الأصيل في حالة قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، إلى موظف آخر بقوة القانون.

فالحلول يفترض قيام مانع يمنع الأصيل من مباشرة الإختصاصات المنوطة به. والمانع قد يكون بصفة مؤقتة، كالعطلة، أو التوقف عن الخدمة في الوظيفة. وقد يكون المانع بصفة دائمة، كالسريح من الوظيفة، أو الإحالة على التقاعد، أو الوفاة. والحلول يتم بقوة القانون عند تحقق المانع، أي أن الشخص الذي سوف يمارس الإختصاصات التي كانت بيد الأصيل، يقوم بها مباشرة دون حاجة لصدور قرار بذلك. والأصل أن يكون الحلول يكون كلياً، أي شاملاً لجميع الإختصاصات التي كان يمارسها الأصيل، إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، ففي هذه الحالة، يجب احترام النص القانوني.

### **ب- الإنابة (L'intérim):**

ويقصد به أن تصدر جهة قضائية قراراً بتعيين أحد الموظفين لممارسة اختصاص موظف آخر تغيب لسبب من الأسباب عن مزاوله مهامه. فالإنابة تقرض ثلاثة أطراف هي: الطرف الأول وهو الأصيل الذي تغيب عن ممارسة مهامه. أما الطرف الثاني، فهو المنيب، أي الجهة التي أصدرت قرار الإنابة. وغالباً ما تكون هذه الجهة جهة رئاسية لكل من الأصيل والغائب. مع ملاحظة أن هذه الجهة، يجب عليها أن تستند عند إصدارها لقرار الإنابة إلى نص قانوني يسمح بذلك، أو إلى مبدأ من المبادئ العامة للقانون. أما الطرف الثالث، فهو النائب الذي صدر له قراراً لمباشرة اختصاصات الأصيل.

### **2- الفرق بين التفويض والحلول والإنابة:** يتمثل الفرق بين التفويض والحلول والإنابة فيما يلي:

- أ - التفويض و الإنابة أعمال إدارية تحتاج إلى صدور قرار. وإذا كان هذا القرار يصدر في التفويض من الأصيل، فإنه يصدر في حالة الإنابة من جهة إدارية أخرى. أما الحلول فإنه يتم بقوة القانون عند تحقق سببه، ودون أي تدخل من الأصيل أو أية جهة أخرى.
- ب - في حالة التفويض فإن الأصيل باق، بحيث يمارس الإختصاصات التي لم يتنازل عنها للمفوض إليه، بل إنه يمارس سلطته الرئاسية على المفوض إليه باعتباره رئيساً إدارياً له. أما في حلتي الحلول والإنابة فلا وجود للأصيل، ذلك أنه لا يمكن تصور وجود الحال أو النائب إلا باختفاء الأصيل.
- ج - التفويض جزئي، فهو لا ينصب سوى على جزء من اختصاصات الأصيل. أما الحلول والإنابة فهما كليان، أي يشملان كل الإختصاصات التي كان يمارسها الأصيل.
- د - في التفويض لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره الإختصاصات التي تلقاها عن طريق التفويض. أما الحال والنائب بإمكانه أن يفوض غيره إذا توفرت الشروط القانونية للتفويض..
- هـ - ترتبط القرارات الصادرة في التفويض بمرتبة المفوض إليه في السلم الإداري. أما القرارات الصادرة في الحلول والإنابة، فإنها تأخذ مرتبة الأصيل في السلم الإداري.
- و - يتحمل الأصيل المسؤولية بالنسبة للأعمال الصادرة إعمالاً للتفويض. أما المسؤولية عن الأعمال الصادرة إعمالاً للحلول أو للإنابة، فتحملها الحال في الحلول، والنائب في الإنابة.