

## دروس عبر الخط في القانون الإداري و التنظيم الإداري

طلبة السنة الأولى ليسانس

السنة الأكاديمية 2022/2021

محاضرة حضورية للسداسي الأول

محاضرة يوم 2021/11/24

### المبحث الثالث : عناصر المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان أو عناصر أو دعائم أساسية هي :

أولاً: هيمنة السلطة المركزية على الوظيفة الإدارية في الدولة :

ومعنى ذلك أن هذه السلطة -مهما تعددت فروعها وتنوعت هيئاتها- تبقى هي المتحكم الوحيد للوظيفة الإدارية في الدولة. فتلك الهيئات أو الفروع الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية التي تضفي عليها استقلالاً عن شخصية تلك الهيئة المهيمنة على شؤون الإدارة، بل تبقى خاضعة لأوامرها، وتابعة لها. ومن مظاهر هذه الهيمنة ما يلي :

أ-تركيز سلطة اتخاذ القرار في يد أعضاء السلطة أو الحكومة المركزية: أي أن سلطة التقرير والبت النهائي في المسائل الإدارية ينفرد بها أعضاء الحكومة المركزية. ولا ينتقص من ذلك، أن يتولى إعداد أو تحضير تلك المسائل الإدارية فنيون تابعون لهذه السلطة، ويباشر تنفيذها موظفون آخرون، ذلك أن اتخاذ القرار وهو الأهم ما زال مركزاً بيد الرئيس الإداري.

حقيقة أن عدم التركيز الإداري يخول الرؤساء الإداريين التابعين للرئيس الإداري الأعلى سلطة اتخاذ قرارات نهائية في بعض الأمور، إلا أن الرقابة الرئاسية التي يباشرها هذا الأخير، وما يترتب عليها من إمكانية إلغاء أو تعديل أو سحب تلك القرارات -إذا توفرت الشروط القانونية لذلك- كفيلة بتأكيد الهيمنة التي نحن بصدددها.

ب-احتكار السلطة المركزية لتعيين الموظفين التابعين لها سواء بالعاصمة أو بالأقاليم: وعلى ذلك يستبعد النظام المركزي كلية قيام الجماعات المحلية بتعيين الموظفين، أو أن يتم انتخاب الموظفين من قبل سكان الأقاليم التابعة للدولة. فالحكومة المركزية هي التي تنفرد بمثل هذا التعيين، وذلك عن طريق مسابقات، أو عن أي طريق آخر.

ثانياً: التدرج التبعي للموظفين وللوظائف الإدارية ( La hiérarchie administrative ) :

وهو ما يطلق عليه بالسلم الإداري، أي تدرج الموظفين على مستوى الدولة تدرجاً تصاعدياً، بحيث تكون كل مجموعة من الموظفين تابعة للموظف أو الموظفين الأعلى منهم في الدرجة، وهؤلاء

بدورهم يخضعون لتبعية من هم في درجة أعلى منهم، وهكذا إلى أن نصل إلى الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، وهو رئيس الدولة في النظام الرئاسي، والوزير في النظام البرلماني .

### **ثالثا: الرقابة الرئاسية (Le pouvoir hiérarchique):**

ويطلق عليها البعض تسمية السلطة الرئاسية. إلا أن هذا الإصطلاح الأخير لا يعني أنها حق شخصي مصاحب للوظيفة، يباشره الرؤساء دون قيود أو حدود، بل على العكس من ذلك، فإن هذه السلطة ما هي إلا نوع من الإختصاصات تبين النصوص القانونية مداها، وكيفية ممارستها. لذلك يخضع الرؤساء الإداريون في مباشرتهم لتلك الإختصاصات للمسؤولية الإدارية أمام رؤسائهم الإداريين، أو للمسؤولية القضائية، وذلك حتى نصل إلى الوزير في النظام البرلماني، والذي سيكون مسؤولا سياسيا أمام البرلمان، بل وقضائيا عن أعمال وزارته، أو رئيس الدولة في النظام الرئاسي، الذي وإن لم يكن مسؤولا سياسيا، إلا أنه مسؤول قضائيا. ومن هنا يجب أن تمارس هذه الرقابة في حدود النصوص القانونية، بحيث يجب أن يكون من بين أغراضها هو ابتغاء المصلحة العامة.

وهذه تأخذ الرقابة الرئاسية إحدى مظهرين، وذلك على الشكل التالي:

#### **المظهر الأول : الرقابة على الأشخاص:**

تتمثل هذه الرقابة في مجموعة من الإختصاصات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه، وذلك فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، ونقلهم، وتأديبهم... هذا وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذه الإختصاصات أصبحت في الوقت الحالي منظمة بنصوص قانونية متعددة، ومحاظة في نفس الوقت بضمانات عديدة من شأنها الحيلولة دون تعسف السلطة المركزية في استعمالها. فالتعيين في الوظائف العامة أصبح يخضع لشروط صارمة، بحيث ليس بالإمكان توظيف الأشخاص مباشرة إلا في حالات نادرة، بل إن القاعدة العامة في التوظيف حاليا هي ضرورة إجراء مسابقة، أو امتحان، ومن هنا لم يعد يتمتع الرئيس الإداري بسلطة تقديرية مطلقة في التعيين في الوظائف العامة. ونفس الشيء يمكن قوله بالنسبة للترقيات، إذ أصبح لها قواعد ثابتة، بحيث لا يستطيع الرئيس الإداري مخالفتها، وإلا يكون قد ارتكب عمل غير مشروع يعرضه لتحمل المسؤولية، سواء الإدارية أو القضائية. أما التأديب، فلقد أصبح محاطا بضمانات عديدة، من شأنها ضمان الحيطة والنزاهة. ومن هنا يمكن القول بأن الرقابة على أشخاص المرؤوسين أصبحت من الناحية العملية مقيدة ومحاظة بضمانات، لدرجة تنعدم معها السلطة التقديرية للرؤساء الإداريين.

#### **المظهر الثاني : الرقابة على أعمال المرؤوسين:**

تتضمن هذه الرقابة صورتين: فقد تكون سابقة على ممارسة هذه الأعمال، وتأخذ في هذه الحالة أسلوب التوجيه والنصح والإرشاد. وقد تكون تالية على ممارسة تلك الأعمال، وذلك من أجل التحقق من مطابقتها للنصوص القانونية.

#### **1- الرقابة السابقة على أعمال المرؤوسين:**

تتمثل هذه الرقابة -كما رأينا- في سلطة التوجيه والنصح، وذلك بقصد تدريب الموظفين على شؤون أعمالهم، وإعانتهم على فهم النصوص القانونية. وفي هذا الصدد فإن هذه الرقابة تكون في شكل شكل تعليمات أو أوامر أو منشورات.

إن هذه الرقابة قد تكون موجهة إلى موظف معين، سواء كانت شفاهة أو كتابة، كما قد تكون موجهة إلى طائفة غير محددة من الموظفين، وفي هذه الحالة فإنها تأخذ دائما شكلا كتابيا.

ومن المستقر عليه في فقه القانون العام أن مثل هذه التوجيهات ما هي إلا إجراءات إدارية داخلية، أي أنها لا تعد كقاعدة قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة. وعلى ذلك، فلا يلتزم بها سوى الموظفين الذين وجهت إليهم، والذين يلتزمون من المفروض بإطاعتها، وإلا تعرضوا للمسؤولية التأديبية. إلا أن السؤال الذي يجب طرحه في هذا الصدد يتمثل في معرفة ما مدى طاعة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من الرئيس؟ بمعنى هل يلتزم الموظفون بإطاعة تلك الأوامر مهما كانت، أي سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة؟

لابد أن نميز هنا بين فرضين: الفرض الأول يتمثل في الأوامر المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري، أما الفرض الثاني فيتعلق بالأوامر غير المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري.

**الفرض الأول: وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري للمرؤوس مشروعة:**

ففي مثل هذه الحالة يجب على المرؤوس أن يقوم بتنفيذ تلك الأوامر والتوجيهات، ذلك أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها من المفروض رؤساء لهم من الخبرة والأقدمية ما يجعلهم أكثر دراية لحاجات العمل الإداري، بل أكثر من ذلك، فإن الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل الإداري في الهيئة التي يشرف عليها. لذلك فإن إطاعة الأوامر والتعليمات في هذه الحالة أمر تملية طبائع الأمور.

**الفرض الثاني: وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري غير مشروعة: هنا**

اختلف الفقه في الجواب على هذا السؤال :

**فلقد ذهب رأي إلى القول بأن المرؤوس غير ملزم باحترام تلك الأوامر والتعليمات، لأنه مطالب أولاً باحترام القانون، ومراعاة أحكامه. والقول بغير ذلك، معناه الخروج على أحكام المشروعية، هذا المبدأ الذي يجب أن يعمل في إطاره كل من الرئيس والمرؤوس.**

إلا أن هذا الرأي يترتب عليه، أنه بإعطائه للمرؤوس سلطة تقدير مدى مشروعية الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري، فإن ذلك من شأنه إعاقة الأعمال الإدارية ذلك أن المرؤوس من أجل التهرب من القيام بالأعباء الملقاة عليه، سوف يحتج بأن الأمر الصادر إليه هو أمر غير مشروع، وفي هذا مساس بمبدأ سير الأعمال الإدارية بانتظام واضطراد.

ولقد ذهب رأي آخر إلى القول بعكس ذلك، إذ اعتبر بأن المرؤوس عليه أن ينفذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري مهما كان الأمر، ودون البحث فيما إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة، ما دام ان العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع. إلا أن هذا الرأي يؤخذ عليه إهمال لشخصية المرؤوس بحيث يتحول إلى شبه آلة تنفذ الأوامر فقط. وأخيرا هناك رأي ثالث يتوسط الرأيين السابقين، وهو الأولى بالإتباع. ومؤدى لهذا الرأي الأخير هو أنه إذا كانت طاعة الأوامر والتوجيهات من حيث الأصل واجبة على المرؤوس، حتى ولو كانت غير مشروعة، وذلك حفاظا على السير الحسن للمرفق العام، إلا أن الإلتزام بتنفيذها مقيد من ناحية أخرى، بألا يكون وجه عدم المشروعية واضحا أو ظاهرا، وبألا يترتب على التنفيذ إلحاق أضرار جسيمة بالمصلحة العامة. وعلى ذلك، يجب على الموظف العام الذي يرى بأن الأوامر والتوجيهات الموجهة إليه غير مشروعة، وأن عدم مشروعيتها واضحة، أن ينبه مصدر تلك الأوامر والتوجيهات بذلك. ومعنى ذلك أن مجرد صدور أمر من الرئيس إلى المرؤوس حتى ولو كان ذلك الأمر كتابيا، لا يعفي المرؤوس من تحمل مسؤولية التنفيذ (المسؤولية الإدارية). ففي مثل هذه الحالات بإمكان السلطات الإدارية المختصة أن توقع على المرؤوس عقوبات تأديبية. ويزداد الوضع خطورة بالنسبة للمرؤوس، إذا كانت عملية التنفيذ تشكل جريمة جنائية. (المسؤولية الجزائية).

هذا فيما يتعلق بالمسؤوليتين الإدارية والجزائية. أما فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية، فإن الأحكام السابقة تنطبق، ما دام أن تنفيذ المرؤوس لأوامر غير مشروعة بدرجة واضحة، يعتبر خطأ شخصيا يترتب عليه تحمله لمسؤولية الأضرار التي لحقت بالغير من جراء التنفيذ.

هذا وتجدر الإشارة على أن المشرع الجزائري قد أخذ بهذا الرأي الأخير. فلقد نصت المادة 129 من القانون المدني على ما يلي: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ". ومعنى ذلك أن هناك أوامر تكون فيها الطاعة واجبة، وأوامر لا تكون الطاعة فيها واجبة. وواضح أن الأوامر التي تكون الطاعة فيها غير واجبة ، هي الأوامر التي يكون وجه عدم المشروعية فيها واضحا.

ولقد أكد المشرع الجزائري على هذا الرأي في المادة 31 من القانون الأساسي العام للتوظيف العامة (الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة في 16 جويلية 2006). فلقد نصت هذه المادة على ما يلي: " إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، وجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكولة له".

إن هذه المادة تقيم التمييز المعروف في القانون الإداري بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي فيما يتعلق بتحمل المسؤولية المدنية عن الأضرار المترتبة عن الخطأين. فالإدارة هي التي تتحمل تعويض الأضرار

المرتتبة على ارتكاب الموظف لخطأ مرفقي. أما إذا ارتكب الموظف خطأ شخصي - كأن يقوم بتنفيذ أوامر، عدم المشروعية فيها واضح- فإنه هو الذي يتحمل مسؤولية تعويض الأضرار المترتبة على ذلك.

## 2- الرقابة اللاحقة على أعمال الموظفين:

تتمثل هذه الرقابة في حق الرئيس الإداري في إقرار أعمال مرؤوسيه، أو التصديق عليها، أو القيام بتعديلها، أو إلغائها، أو سحبها أو الحلول محاهم في القيام بها.

**أ- إقرار عمل المرؤوس:**

إن هذا الإقرار قد يكون صريحا، وذلك إذا ما تطلبه المشرع صراحة. وفي هذه الحالة لا يصبح عمل المرؤوس نهائيا إلا بعد قيام الرئيس الإداري بإقراره. أما إذا رفض الرئيس إقرار ذلك والعمل، فإن هذا الأخير لا يصبح نهائيا مهما طال الزمن. وقد يكون الإقرار ضمنيا. ومعناه أنه إذا مضت مدة معينة - تحددها النصوص القانونية- دون اعتراض الرئيس على أعمال المرؤوس، فإنه يستفاد ضمنا بأنه أقر تلك الأعمال، وأصبحت بالتالي نهائية. عن الإقرار الضمني معناه بطريقة أخرى، أن حق الرئيس في الإقرار ينقلب إلى مجرد حق اعتراض على أعمال المرؤوس خلال مدة معينة.

**ب- وتتمثل الرقابة اللاحقة أيضا في:** حق الرئيس الإداري في إلغاء وسحب قرارات المرؤوس، أو تعديل آثارها كلية أو جزئيا، وأخيرا الحلول محلهم في القيام بها.

إن هذه الرقابة يمارسها الرئيس الإداري إما تلقائيا، وإما بناء على تظلم رفعه الأشخاص المتضررين من الأعمال التي قام بها المرؤوس. كما أن هذه الرقابة تتم سواء بسبب عدم مشروعية أعمال المرؤوس، أو بسبب عدم ملاءمتها لسير العمل الإداري حتى ولو كانت مشروعة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه هناك فرق بين الإلغاء وبين السحب. فالإلغاء يؤدي إلى زوال أثر العمل الإداري الملغى بأثر مباشر. أي أن آثار العمل الملغى تبدأ من يوم صدور قرار الإلغاء، أما الأمور السابقة فتعتبر صحيحة. أما السحب فيمتد بأثر رجعي، أي أنه لا يعتد بالآثار التي رتبها القرار الذي تم سحبه.

**ويجب أن نميز في هذا الصدد بين إلغاء أو سحب القرارات المشروعة، والقرارات غير المشروعة.** فإذا تعلق الأمر بالقرارات المشروعة، فإنه لا يجوز إلغاؤها أو سحبها إذا رتب حقوقا مكتسبة. أما إذا تعلق الأمر بالقرارات غير المشروعة، فيجب أن نميز بين عدم المشروعية البسيطة وعدم المشروعية الجسيمة. فإذا تعلق الأمر بعدم المشروعية البسيطة، فإنه يجوز للرئيس الإداري أن يقوم بإلغائها أو سحبها، ولكن يجب أن يتم ذلك قبل أن يترتب عليها حقوقا مكتسبة، لأنه لو مضت عليها مواعيد الطعن القضائية، ولم يقم الرئيس الإداري بإلغائها أو سحبها خلال تلك المواعيد، فإن تلك القرارات تتحصن، أي تصبح بمثابة قرارات مشروعة، وترتب حقوقا مكتسبة، وبالتالي لا يجوز المساس بها، سواء بالطريق الإداري أو بالطريق القضائي. أما إذا تعلق الأمر بعدم المشروعية الجسيمة، فإنه يجوز للرئيس الإداري أن يقوم بإلغائها أو سحبها، متى تأكد من ذلك، ومهما طال عليها الزمن، لأن القرارات المشوية

بعدم المشروعية الجسيمة هي قرارات منعدمة (تتعلق عادة بقرارات صدرت بناء على غش أو تزوير)، بحيث لا يترتب عليها أبدا حقوق مكتسبة، وبالتالي فإن إلغائها أو سحبها غير مقيد بمدة معينة. ومما تجدر الإشارة إليه في الأخير أن الرقابة الرئاسية في النظام المركزي تعتبر قاعدة عامة، وليست استثناء، أي أنها تتقرر سواء أشارت إليها النصوص أو لم تشر إليها. ويترتب على ذلك أن هذه الرقابة لا تتقيد إلا بنص خاص، وفي حدود ذلك النص. وعلى ذلك إذا أعطى النص للمرؤوس اختصاصا يباشره بصفة نهائية، ودون إخضاعه للرقابة الرئاسية، فإنه لا يجوز في هذه الحالة لرئيسه الإداري أن يعقب عليه، أي أنه لا يملك بصدده هذه الأعمال حق الإلغاء أو السحب ، أو التعديل، أو الحل محلها لأدائها.

أما إذا أخضعت النصوص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس للرقابة الرئاسية، فإنه لا يجوز للرئيس الإداري أن يباشر هذه الرقابة، إلا بعد إتمام المرؤوس لتلك الأعمال.