أسس التنظيم الإداري:

يقوم التنظيم الإداري على أساسين رئيسيين :

من الناحية القانونية يستند التنظيم الإداري على أساس ومعطى قانوني ، يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية**(المحور الثاني)**

كما يرتكز أيضا من الناحية التقنية على أساليب فنية تتمثل في كيفيات توزيع النشاط الإداري بين مختلف تلك الأجهزة، أي: المركزية واللامركزية **(المحور الثالث).**

المحور الثاني: الأساس القانوني(الشخصية المعنوية):

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها سندا لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة .وقبل التعرض إلى القواعد الأساسية التي يتشكل منها النظام القانوني للشخص المعنوي من حيث :

- تكوينه وتأسيسه.

-أو الآثار المترتبة على وجوده القانوني أو انتهائه وانقضائه ،

سنمهد لذلك بالتعريف بالشخصية المعنوية وبيان أهميتها في القانون الإداري والأنواع التي تظهر فيها.

تعريف الشخص المعنوي :

الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء)، تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية.

ويقصد بالشخصية القانونية" القدرة أو المكنة capacité على اكتساب الحقوق- والتحمل بالالتزامات.

أهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري:

بغض النظر عن طبيعة وحقيقة وجوهر الشخص المعنوي، تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية واضحة في القانون الإداري وخاصة بالنسبة للتنظيم الإداري ذلك أن الإدارة بالدولة هي بالنهاية مجموعة الأشخاص المعنوية العامة (دولة، ولايات، بلديات، مؤسسات عامة)

وإذا كانت هناك أجهزة وهيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية (الدائرة مثلا) فإنها تكون دائما مرتبطة بإحدى الأشخاص المعنوية (الولاية)

كما تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات والتحمل بالمسؤولية.

فأشخاص القانون الإداري هي - أساسا - الأشخاص المعنوية العامة، وما وجود الأشخاص الطبيعية بها (الموظفون)، إلا لخدمتها ولحسابها وبغرض أداء مهامها .

أنواع الشخص المعنوي العام:

ينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي عام وشخص معنوي خاص تأسيسا على عدة معايير منها : (الغرض، القانون المطبق ... الخ).

أما بالنسبة للشخص المعنوي العام، فينقسم بدوره إلى شخص معنوي عام إقليمي .وشخص معنوي عام مرفقي حيث تنص المادة 17 فقرة 1 و2 من الدستور 2020 على ما يأتي :الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية .البلدية هي الجماعة القاعدية... ."

وتنص المادة 49 من القانون المدني على ما يأتي :الأشخاص الاعتبارية هي:

- الدولة الولاية والبلدية.

-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الشركات المدنية التجارية.

-الجمعيات والمؤسسات.

-الوقف.

كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية."

الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية Territoriales :

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي ومكان معين، إذ تسند على الاختصاص الإقليمي.

تتمثل الأشخاص المعنوية الإقليمية في ما يأتي:

الدولة: وهي شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه، إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء وأقطار حدود الدولة، فهي الأصل الذي تتفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة (والخاصة).

يأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقا في القانون الإداري، حيث ينصرف إلى السلطات المركزية بالدولة (الوزارات خاصة) ، إذ هي شخص معنوي إلى جانب أشخاص معنوية أخرى.

بينما هي تعبير عن المجموعة الوطنية برمتها في مدلول القانون الدولي العام، كما لها مدلول آخر في القانون الدستوري يقوم على عناصر ثلاثة : الإقليم الشعب، والسلطة السياسية .

الولاية: وهي شخص معنوي إقليمي، إذ تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة .

فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 58 ولاية، يسري عليها القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتضمن قانون الولاية لاحقا، فقرة 220 وما بعدها

البلدية: هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية.

تحتوي الدولة الجزائرية على 1541 بلدية تخضع للقانون رقم 11-10 المؤرخ في 6-2011- 22المتضمن القانون البلدي (لاحقا، فقرة 153 وما بعدها).

يتم إنشاء الأشخاص المعنوية الإقليمية (البلدية الولاية) بقانون من السلطة التشريعية إعمالا للمادة 122 فقرة (10) من الدستور.

الأشخاص المعنوية المرفقية المصلحيةFonctionnelles :

وهي الأشخاص المعنوية التي ترتكز في وجودها على الاختصاص المرفقي، أي التكفل بنشاط وموضوع معين الجامعة (التعليم العالي)، مؤسسة النقل البلدي، الوكالة الوطنية للطاقة... إلخ، وتحدد المبادئ والقواعد الأساسية السارية عليها أيضا بموجب قانون من السلطة التشريعية إعمالا للمادة 122 فقرة (29) من الدستور، على أن يتم إنشاؤها بالوسيلة والأداة القانونية الملائمة من طرف الجهة المخولة بذلك .فالمادة 153 - مثلا - من القانون البلدي رقم 11-10 تنص على أنه " : يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها.

لقد أدى تطور وظيفة الدولة إلى إنشاء وتأسيس مؤسسات عامة، في شتى الميادين تتمتع بالشخصية المعنوية بما يمكنها من أداء مهامها بفعالية أكبر، سواء كانت مؤسسات ذات طابع وطني أو إقليمي محلي بلدي، أو ولائي، الأمر الذي يجعل من الفصل بين أنواع الشخص المعنوي وتقسيمها بصورة ثنائية إلى إقليمية ومرفقية مسألة محل نقاش.

أركان الشخص المعنوي:

يقوم الشخص المعنوي بتوافر عدة عناصر ومقومات وشروط تتمثل أساسا في الأركان التالية:

مجموعة أشخاص أو أموال:

يستند وجود الشخص المعنوي إلى توافر :

- مجموعة من الأشخاص الأفراد كالجمعيات

- أو مجموعة من الأموال (الأشياء) كالشركات المساهمة.

وعادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد ، فالبلدية، مثلا، هي: سكان البلدية وممتلكاتها المختلفة .

الغرض المشروع :إن الشخص المعنوي العام والخاص لا وجود له - من الناحية القانونية - إذ لم يكن يهدف من وراء نشاطاته وأعماله إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة ، ضمانا لمبدا المشروعية

الاعتراف: يشترط لوجود الشخص المعنوي - بغض النظر عن وضعية الدولة - الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة، وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة:

البلدية أو الولاية إنها تحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية والجمعيات الولائية تتم بموجب ترخيص صادر عن الوالى، بعد توافر شروطها، طبقا للقانون رقم 12-106 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بالجمعيات.

آثار الإعتراف بالشخصية المعنوية :

رغم ما يعتور المادة 50 من القانون المدنى بعدم الإشارة الصريحة إلى الالتزامات كأثر سلبي لأن اكتساب الشخصية المعنوية لا يرتب فقط حقوقا، فقد ذكرت على سبيل المثال أهم النتائج والآثار المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية عموما حينما نصت على ما يأتي:

"يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون يكون لها خصوصا:

-ذمة مالية أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي قررها القانون

- موطن، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي، في الجزائر

- نائب يعبر عن إرادتها.

-حق التقاضي".

يمكن القول - إذن - أنه بمجرد توافر أركان ومقومات وجود الشخص المعنوي العام، يتم تزويده بالشخصية القانونية مما يحوله القدرة والمكنة على:

- اكتساب الحقوق حق الملكية، قبول الهبات، حق الانتخاب... إلخ

-التحمل بالالتزامات: مسؤولية التعويض عما ينجم عن تصرفاته من إضرار للغير...إلخ

وعليه، يمكن رد أهم تلك الآثار إلى ما يأتي :

- الأهليةCapacité : يتمتع الشخص المعنوي بالأهلية سواء كانت أهلية وجوب أو أهلية أداء، مع الإشارة إلى أن نطاق ومدى أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي (الإنسان)، إذ لا تتعدى أهلية الأول إلى ما كان لصيقا بصفة الإنسان كحقوق الأسرة، وحقوق الشخصية حرية المعتقد.

فللشخص المعنوى حق الملكية، وله حق التعاقد، وحق التقاضي، وغيرها من السلطات التى تحوله إياه القوانين والأنظمة وقانونه الأساسي وسند إنشائه، مع ضرورة التقيد بالاختصاص : الإقليمي أو المرفقي.

ولما كان مناط أهلية الأداء هو التمييز والإرادة، كان من اللازم - حتما - تعيين نائب له من خلال قيام شخص طبيعي بذلك هو عادة رئيسه أو مديره الوالي (الولاية)، رئيس البلدية (البلدية)، مدير الجامعة (الجامعة)، حيث يصبح متمتعا بالأهلية القانونية التي تخوله التصرف نيابة عنه

- الاستقلال القانوني:

بوجوده يصبح الشخص المعنوي مستقلا قانونا بذاته، سواء من الناحية المالية أو الإدارية

- الاستقلال المالي - الذمة الماليةPatrimoine -

يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأه، حيث تكون وعاء لحقوقها والتزاماته المترتبة على نشاطه .فالذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، حيث تعتبر ضمانا لدائنيها ووسيلة للقيام بمهامها وتسيير شؤونها.

كما أن المؤسسات العامة التي تنشئها البلدية، ضمن اختصاصاتها، تنفرد بذمة مالية مستقلة عن ذمة البلدية.

الاستقلال الإداري - (الأجهزة) :

حتى يعمل بصورة منتظمة ومستمرة، تحدث داخل الشخص المعنوي أجهزة و تنظيمات organes، سواء كانت أجهزة للمداولة أو للتنفيذ.

فللبلدية مثلا أجهزتها وهيئاتها الإدارية التي تستقل بها المجلس الشعبي البلدي رئيس البلدية، ، وللجامعة مجلس الجامعة، ومديرها.

- الموطن:

نظرا لأهمية الموطن، من حيث تحديد الاختصاص القضائي خاصة، يجب أن يعين موطن للشخص المعنوي العام، وهو ما يتمثل في مكان وجود مقره Le siege فموطن البلدية هو مقرها الرئيسي Chef – lieu حيث تنص المادة 6 (فقرة أولى) من قانون البلدية رقم 11 10 على ما يأتي " :للبلدية اسم وإقليم ومقر رئيسي . " كما تنص المادة 9 ف1 من قانون الولاية رقم 12-07 على ما يأتي " :للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي."

نهاية الشخص المعنوي:

إن مصير الشخص المعنوي، شأنه شأن الشخص الطبيعي، إلى الزوال والفناء بغض النظر عن الأسباب ومآل حقوقه والتزاماته

الأسباب (الحالات):

تنتهي الأشخاص المعنوية عموما، لأسباب شتى كانتهاء الأجل إذا كان وجودها موقتا أو محدودا زمنيا، أو بتحقيقها للغرض الذي أنشئت من أجله .إلا أن أهم الأسباب يتمثل في الحل والإلغاء والذي يأخذ عدة صور منها :الحل الاتفاقي (إرادة المؤسسين لحل الجمعيات، أو الحل الإداري (بقرار إداري من الجهة الإدارية المختصة: حل مؤسسة بلدية بقرار بلدي) ،

أو الحل القضائي بموجب رفع دعوى أمام القضاء، أو بتدخل من المشرع (القانون)، كما هو الشأن في حالة إلغاء بلدية أو ولاية في إطار إعادة التقسيم الاقليمي للبلاد بموجب 122 من الدستور (فقرة 10)

آثارالنهاية:

كما هو الحال بالنسبة لوفاة الشخص الطبيعي وما يتعلق بذلك من تركة وميراث، فإن انتهاء الشخص المعنوي يطرح عادة التساؤل عن مآل حقوقه والتزاماته ومختلف علاقات القانونية السابقة (علاقات العمل مثلا) .الأصل أن تبقى وتمتد الشخصية المعنوية بالقدر للتصفية، حيث تسدد ديونه وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند إنشائه، أو وفقا لما يقضي به إجراء الحل، أو طبقا للقانون.

ملاحظة جد هامة: محتوى هذه المادة العلمية منقول عن كتاب لدكتور محمد بلعلي الصغير.