الأساس الفني (التقني):

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية (تقنية) Méthodes techniques تتمثل في المركزية واللامركزية ، ككيفيات لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة .وتجدر الملاحظة - هنا - أن التنظيم الإداري في أي دولة، مهما كان النظام القائم بها، إنما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لا مركزية، فالاختلاف بين الدول والأنظمة يكمن في مدى ودرجة الأخذ بالمركزية أو اللامركزية، تبعا ومراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

نظرية المركزية الإدارية(La centralisation administrati):

تقتضي دراسة نظرية المركزية تحديد مفهومها من خلال بيان أركانها والتعريف بالصور والأشكال التي تتخذها وأخيرا تقييمها وتقديرها ببيان مزاياها وعيوبها

أركان المركزية الإدارية:

يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو "الدولة"، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به، وفق نظام السلطة الرئاسية.

وواضح، أن مثل هذا التعريف إنها ينطبق على الصورة المطلقة والأولية للنظام المركزي (التركيز الإداري)، حيث اضطرت الدولة لاحقا، بازدياد تدخلها لتلبية الاحتياجات العامة المتنامية للمواطنين، إلى تفويض ممثلين عنها في الأقاليم للقيام ببعض الأنشطة الإدارية. لكن بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية، وهو ما يتجلى في الصورة المتطورة للنظام المركزي (عدم التركيز الإداري)، كما سنرى لاحقا

وبناء عليه، نستنتج أن المركزية الإدارية إنها **تقوم على ركنين أساسيين**، هما:

تركيز الوظيفة الإدارية، والخضوع للسلطة الرئاسية (السلطة السلمية) .

تركيز الوظيفة الإدارية:

يقوم النظام المركزي على حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو " الدولة "، بمفهومها الضيق، أي :مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية (الحكومة)، بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط، والتي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية وتابعين لها في إطار سلم إداري متدرج دون التمتع باستقلال قانوني عنها

السلطة الرئاسي:

تشكل السلطة الرئاسية (Le pouvoir hierarchique) الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين السلم الإداري)، إذ يتمتع الموظف الأعلى)الرئيس (Supérieur) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه المرؤوس (Subordonné) بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول. فالسلطة الرئاسية هي - إذن - عبارة عن : العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري .**المظاهر السلطة الرئاسية:**

تتمثل أهم السلطات المخولة للرئيس في المكنات والصلاحيات والقدرات القانونية التي يمارسها سواء تجاه شخص المرؤوس، وأعماله وتصرفاته .

- **بالنسبة لشخص المرؤوس** تحول النصوص للرئيس الإداري العديد من الصلاحيات والسلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، بدءًا من سلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو العزل، مرورا بسلطات الترقية والتأديب (كالتنزيل في الدرجة الوظيفية، وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني .(La carriere) وجدير بالملاحظة أن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس إنما يمارسها الرئيس طبقا للقواعد والإجراءات المحددة لأنها ليست مطلقة، كما أنها ليست من قبيل الحقوق .فسلطةالتعيين المخولة للرئيس - مثلا - يمارسها وفقا للشروط اللازمة للتوظيف وبإجراء المسابقة إذا كانت النصوص تستلزم ذلك .وسلطة التأديب تكون وفق إجراءات محددة، مثل ضرورة المثول أمام مجلس التأديب أحيانا، وضمان حق الدفاع.

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اعتبارات ومقتضيات العمل الإداري، ذلك أن فتح المجال أمام المرؤوسين لمناقشة مدى مشروعية أوامر الرئيس والامتناع عن تنفيذها، من شأنه أن يربك النشاط الإداري ويخل بمبدأ أساسي من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ألا وهو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد أو مبدأ الاستمرارية . (Principe de continuite)وعليه، فإن هذا الرأي يعطي في الظاهر، وزنا وأولوية لمبدأ الاستمرارية على حساب .Principe de la légalité)

مبدأ المشروعية : تزعمه الفقيه ديجي Duguit مخالفا بذلك الرأي الأول، ومقتضاه : أن الموظف العام المرؤوس، كأي مواطن، ملزم بتطبيق وتنفيذ القانون لدى أدائه لمهامه، تحقيقا لمبدأ المشروعية . ومن ثم، فإن المرؤوس يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت غير مشروعة، وإلا فإنه يعد مرتكبا لخطأ شخصي تحمله المسؤولية

الرأي الثالث: وللحد مما يكتنف الرأيين السابقين من عيوب ومثالب من حيث أن الأول يتيح للرئيس مخالفة القانون دون اعتراض أو تنبيه من المرؤوس، وأن الثاني قد يكون مطية ومبررا لإرباك النشاط الإداري وعرقلته وتعطيل المرافق العامة بحجة الحفاظ والدفاع عن مبدأ المشروعية من طرف المرؤوس ، فقد ظهر اتجاه فقهي

آخر وسط بين ذينك الرأيين المتناقضين بزعامة الفقيه " لابند Lapand"للتوفيق بينهما، وفحواه : أن للمرؤوس تنبيه رئيسه إلى مخالفة أوامره للقانون، فإذا ما أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ تلك الأوامر وجب على المرؤوس تنفيذها والانصياع لها على مسؤولية الرئيس وحده.

الرقابة اللاحقة أو البعدية a posteriori سلطة التعقيب:

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال، يمكن الرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال .وهذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر - في الواقع - في عدة صور وأشكال، أهمها : التصديق، التعديل ، الإلغاء (والسحب)، الحلول .

التصديق : Approbation

بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثره القانوني (غير نافذ) إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أوضمنا

. التصديق الصريح :(Expresse) يتجلى هذا الشكل من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفاهيا أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة وجلية .

التصديق الضمني :(Tacite)

استجابة لمقتضيات الإدارة العامة وفعالية النشاط الإداري ودعم حركته، غالبا ما تنص القوانين والأنظمة على تحديد فترة أو مدة معينة، يمكن للرئيس أن يعترض خلالها على عمل المرؤوس، بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة وفوات تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه وأجازه.

التعديل:

يخول القانون للرئيس، وهو يراقب عمل المرؤوس، أن يدخل عليه التغييرات والتحويرات اللازمة التي من شأنها الحفاظ عليا احترام القانون (مبدأ المشروعية) وتحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة _مبدأ الملاءمة . - وعليه، فللرئيس - في إطار القانون - أن يعدل من العناصر والمعطيات التي يتكون منها تصرف المرؤوس سواء بالزيادة أو النقصان، ذلك أن سلطة التعديل إنما هي إعمال المكنة وسلطة التصديق والإلغاء في آن واحد .

الإلغاء Annulation -

تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا .وبهذا الصدد، يميز الفقه بين حالتين أساسيتين:

الأولى: أعمال المرؤوس مشروعة: احتراما لمبدا وقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتبسة، فإنه لا يجوز - مبدئيا - للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة الصادرة عن مرؤوسه.

وضعين الثانية: أعمال المرؤوس غير مشروعة وفي هذه الحالة يميز الفقه - أيضا – بين وضعين .

الأول: إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان، كأن يكون مثلا محل وموضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلا في اختصاصه وصلاحياته، فإن عمل وقرار المرؤوس يكون هنا منعدما(nul) ، وكأنه لم يكن، ولا يرتب أي حق.

ومن ثم، فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعدم لا يتحصن أبدا، بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت

الثاني :أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قرار منعدما، فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي - أصلا - بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي، بحيث يصبح القرار بعدها متحصنا، ضمانا لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص، واستتباب الوضع الاجتماعي .ولهذا يجب على الرئيس أن يتقيد بالمدة الزمنية التي تقررها النصوص وعلى كل، فإن الفقه والقضاء المقارنين (فرنسا ، مصر ، الجزائر) يذهب إلى أن إلغاء القرارات الإدارية المعيبة يجب أن يتم خلال المدة نفسها التي يجعلها القانون ميعادا لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، حيث لا يمكن أن تخول الإدارة ما لا يخول للقضاء - . كما يتمتع الرئيس أيضا بسلطة سحب (Retrait) الأعمال والقرارات الصادرة عن المرؤوس طبقا لنفس الأحكام السابقة .إلا أن السحب يتميز عن الإلغاء من حيث الأثر: فللإلغاء أثر فوري (يسري على المستقبل فقط) بينما للسحب أثر رجعي، حيث يمحي ويزيل كافة آثار القرار المترتبة من قبل (ماضيا) ويجعله - أيضا - غير نافذ من بعد (مستقبلا) .

الحلول:

في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه العمل السلبي، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام بها

وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تحويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد يعمد القانون - أحيانا - إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص والتحديد واعتبارها "سلطات خاصة " Pouvoirs speciaux " ، مما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط أهمها:

ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل وإصرار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ .

والخلاصة العامة أن السلطة الرئاسية هي الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي حيث تتقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي واعتيادي وبدون نص، ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى حتى نصل إلى الوزير المسؤول أمام البرلمان في النظام البرلماني أو إلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي .

أشكال المركزية:

تأخذ المركزية في الواقع عدة صور وأشكال حسب درجة حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية بالعاصمة (الحكومة) .

ومن ثم، فإن أهم تطبيقات النظام المركزي الإداري إنما تتمثل في شكلين أساسيين هما: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

التركيز الإداري Concentration

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة، أو الوزارية إبرازا لدور الوزير .يمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة (السلطة العامة) محدودًا (الدولة الحارسة Etat gendarme)، حيث كان بالإمكان - حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط الإداري في عمومياته وجزئياته، بيد الوزراء او القابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل من ممثليهم عبر أقاليم الدولة مجرد

منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية ، إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية (الوزراء) قبل القيام باي تصرف فهم "كصناديق البريد" على حد تعبير الأستاذ (Dabbassh) يستلمون الأوامر من السلطة المركزية وينفذونها ويرفعون اقتراحاتهم إلى تلك السلطة وينتظرون الرد عليها.

عدم التركيز الإداري Déconcentration:

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم : المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة، أو اللاوزارية .وهذه الصورة من المركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة المتدخلة(Etat interventionniste) حيث أدى ذلك التغير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري السابقة، والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري وارتباكه .يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض Delegation ، لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم مثل: الوالي رئيس الدائرة، مسؤولي المديريات الموجودة في المستوى الولائي: مديرية التربية، مديرية الفلاحة، مديرية الصحة ... إلخ)، دون منحهم الاستقلال القانوني، أو انفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية، وهو ما يسمى بالتفويض في السلطة التفويض في الاختصاص، كما يأخذ التفويض صورة التفويض في التوقيع أو الامضاء .

ونظرًا للطبيعة الاستثنائية للتفويض، فهو محفوف بالعديد من القواعد والقيود والشروط، تتمثل أساسا في ما يلي :

- يجب أن يستند التفويض - بصورتيه - إلى نص قانوني : تشريعي أو تنظيمي يجيزه ويسمح به صراحة.

-يكون التفويض في الاختصاص جزئيا، ذلك أن صاحب الاختصاص لا يمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه .

-تحكم عمليه التفويض قاعدة أن : " لا تفويض في التفويض "، إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم - بدوره - بالتفويض فيها فوض إليه إلى غيره .

- تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية.

تقدير المركزية الإدارية:

مقارنة بالنظام اللامركزي ، وبصورة مجردة، يمكن تقييم وتقدير النظام المركزي بإبراز مزاياه والكشف عن عيوبه على النحو التالي:

المز ايا (المحاسن): يتمتع النظام المركزي بجملة من المزايا يقوم عليها قوام ومبررات وجوده وتتمثل - أساسا في ما يلي :

أولا من الناحية السياسية:

يدعم الأخذُ بالمركزية الوحدة الوطنية للدولة سياسيا ودستوريا بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة، بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى مركزية إدارية، فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة.

ثانيا : من الناحية الإدارية:

تحقق المركزية تجانس النظم والأنماط الإدارية، مما يوفر استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها واختلافها من جهة لأخرى، الأمر الذي ينتج عنه تفهم المتعاملين مع الإدارة، وارتفاع الأداء الإداري، وتقليص سلبيات ظاهرة البيروقراطية

ثالثا: من الناحية الاجتماعية:

يكفل النظام المركزي ويضمن تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة.

رابعا: من الناحية الاقتصادية:

يترتب على تطبيق المركزية الإدارية الإقلال من الإنفاق العام وتقليصه إلى أقصى حد، وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين مما يوفر مصاريف وأموال كثيرة

العيوب (المساوئ) المركزية الإدارية :

تعتور النظام المركزي، خاصة صورته المطلقة، عيوب ومساوئ جمة، تكاد تطغى على مزاياه ومحاسنه، وهو ما اقتضى الأخذ إلى جانبه بالنظام اللامركزي للتخفيف والتقليص من تلك العيوب كما سيتضح لاحقا - عند بيان مزايا النظام اللامركزي .. وعلى كل، فإن أهم تلك العيوب، يمكن الكشف عنها بالصورة التالية :

-فالمركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية Bureaucratic أمام تضخم الجهاز الإداري وازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات، مما يؤدي عمليا إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحده في تسيير وإدارة دواليب الدولة ومؤسساتها والاستجابة للاحتياجات العامة .

- كما أن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح، في ظل الدولة الحديثة، سمة وعنوانا للأنظمة الديكتاتورية، لأنه يحدّ من إعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية ويقف في وجه المواطنين والجماهير في تسيير شؤونها بنفسها.