

المحور الثاني: التطوير الإداري

إن دراسة التنظيم الإداري يعني التساؤل عن أسس وكيفية تنظيم الإدارة مركزيا ومحليا. ويقصد بأسس التنظيم الإداري مجموع النظريات التي يبنى عليها التنظيم الإداري في أي دولة وأهم هذه الأسس:

- نظرية الشخصية المعنوية.
- نظرية المركزية الإدارية.
- نظرية اللامركزية الإدارية

المحاضرة الرابعة: نظرية الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الإداري.

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية (الاعتبارية) وموقف الفقه منها:

1- تعريف الشخصية المعنوية:

الشخص المعنوي أو الاعتباري هو مجموعة من الأشخاص (الأفراد)¹، أو مجموعة الأموال (الأشياء) المتحدة² تتعاون لتحقيق هدف معين مشروع وذلك بموجب تمتعها بالشخصية القانونية. ويقصد بهذه الأخيرة (الشخصية القانونية) قدرة الشخص المعنوي على اكتساب الحقوق وأداء الالتزامات.

وعادة ما يقوم الشخص العام على وجود الاثنين معا فالبلدية مثلا تقوم على (السكان والممتلكات).

2- موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية:

أ- نظرية المجاز أو الافتراض: من أنصار هذه النظرية الفقيه صافيني، جيز، بونار...

فحوى هذه النظرية: أن الشخصية المعنوية هي مجاز أو افتراض لأن الانسان وحده من يتمتع بالشخصية الحقيقية، وهو الوحيد من يتمتع بالحقوق والإرادة التي تؤهله لاكتسابها ويتحمل بموجبها الالتزامات غير أن الشخصية الاعتبارية هي من قبيل الافتراض، إذ للمشرع أن يضفي هذه الصفة

1 - مثل الجمعيات

2 - مثل شركات المساهمة.

على مجموعة من الأشخاص والأموال متى ما رأى فيها فائدة اجتماعية أو اقتصادية تحقيقاً للمصلحة العامة.

النقد: باعتبار هذه النظرية تستند إلى فكرة الحق المرتبطة بوجود الإنسان قد يوجد ولكنه بدون إرادة وبالتالي ليس له أن يرتب حقوقاً بمحض إرادته كونه معدوم الإرادة كالصغير والمجنون.

ب- نظرية الشخصية الحقيقية: من أنصار هذه النظرية: **هوريو، سالي...**

مفاد هذه النظرية: أن الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعية تقوم وتنشأ متى توافرت العناصر المكونة لها وهي وجود الأشخاص أو الأموال لديهم إرادة مشتركة لتحقيق هدف معين وبالتالي فهي شخصية حقيقية، لا يملك المشرع إلا الاعتراف بها.

وبالرغم من الانتقادات الموجهة لها، إلا أنها من انجح النظريات التي تؤكد فكرة الشخصية المعنوية.

ملاحظة: هناك نظريات منكرة تماماً للشخصية المعنوية، غير انها لم تلق قبولا لدى الكثير من الفقه، ومن مؤيدي النظريات المنكرة لذلك الفقهاء **دوجي وبلانيول...** فهم قد أنكروا تماماً وجود شخص آخر غير الإنسان غير أنهم لجؤوا إلى وضع بدائل لذلك مثل (فكرة الملكية المشتركة).

ثانياً: أهمية فكرة الشخصية المعنوية:

إن فكرة الشخصية المعنوية في التنظيم الإداري لها أهمية فنية وأخرى قانونية:

- **الأهمية الفنية:** تعتبر وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة لنظام الإداري، وذلك وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليمياً مصححاً وتحديد العلاقة بينهما.

- **الأهمية القانونية:** لفكرة الشخصية المعنوية دور هام في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية فبواسطتها يمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص عاديين (أعوان الدولة) باسم الأشخاص الإدارية (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية..) ولحسابها. وتعتبر هذه الاعمال أو الوظائف اعمال اشخاص إدارية بالرغم من أنها تحققت بواسطة اشخاص طبيعيين.

ثالثاً: أنواع الأشخاص الاعتبارية:

1- الأشخاص الاعتبارية الخاصة: مجالها يدخل في نطاق القانون الخاص، وهي تكون على شكل شركات أو مؤسسات تجارية أو مدنية لهدف تحقيق الربح وقد تهدف إلى تحقيق منفعة عامة.

2- الأشخاص الاعتبارية العامة: نطاقها القانون العام، الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص الاعتبارية، وهي الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات ذات الطابع الإداري.

لقد وضع الفقه معايير للتمييز بين الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة مثل معيار المنشأ أو كيفية التكوين، معيار الغاية أو الهدف، معيار طبيعة النشاط، معيار حيازة امتيازات السلطة العامة¹... وتتقسم الأشخاص الاعتبارية العامة إلى نوعين²، كما هو مبين أدناه:

أ- الأشخاص الاعتبارية الإقليمية:

• **الدولة**³: ينص القانون المدني على أن الدولة هي أول الأشخاص الاعتبارية وهي الشخص العام الذي تتفرع عنه الأشخاص الاعتبارية الأخرى وهي التي تمنح الشخصية الاعتبارية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس سلطة الاشراف والرقابة عليها. وهي تشمل السلطات الثلاث (تشريعية، تنفيذية، قضائية) باعتبارها شخص قانوني واحد. وتتميز عن غيرها من الاشخاص العامة بأنها تقوم بمجرد قيام اركان الدولة وأنها غير مقيدة بهدف أو غاية محددة.

• **الجماعات المحلية (الولاية، البلدية):**

نص الدستور بأن الجماعات المحلية للدولة هي الولاية والبلدية⁴. باعتبارها الجهات الإدارية المحلية، وترتبط هذه الفكرة بالديمقراطية التي تسمح لكل إقليم أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان الإقليم.

¹ - راجع: محمد صغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري والنشاط الإداري، مرجع سابق، ص 34.

² - أنظر المادة 49 من القانون المدني، والمادة 17 من الدستور.

³ - يأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقاً في القانون الإداري، حيث ينصرف الى السلطات المركزية بالدولة، فهي بهذا المعنى تعتبر شخص معنوي إلى جانب أشخاص معنوية أخرى، بينما في القانون الدستوري فالدولة عبارة عن شعب واقليم جغرافي وسلطة سياسية.

⁴ - المادة 17 من الدستور.

ب- الأشخاص الاعتبارية المرفقية (المصلحية):

يطلق عليها أيضا اللامركزية المصلحية أو المرفقية، تنشأ لتحقيق مصالح الأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات أو المؤسسات العمومية. تكون هذه الأشخاص مقيدة بالهدف أو الخدمة التي نشأت لتحقيقها ومقيدة أيضا بالإقليم الجغرافي الذي تمثله، مثل الجامعة، المستشفى...

وعموما يمكن القول بأن تقسيم الأشخاص المعنوية العامة يرتكز على مبدأ الاختصاص، فالنوع الأول (الأشخاص الاعتبارية الإقليمية) يرتكز على معيار الاختصاص الإقليمي أو الجغرافي، والثاني (الأشخاص الاعتبارية المرفقية) يرتكز على معيار الاختصاص الفني.

رابعا: النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخص المعنوي¹:

بعد أن يتم الاعتراف بالشخص المعنوي يصبح متمتعا بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الانسان الطبيعي، وتمثل هذه الحقوق في:

1 - الذمة المالية المستقلة: يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الذمة المالية للأشخاص المكونين له من جهة أخرى.

2 - الاهلية القانونية: يتمتع الشخص المعنوي بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها له القانون لتمكينه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات²، فهي مقيدة من جهة بممارسة التصرفات القانونية في ميدان نشاطه وتخصصه ومن جهة أخرى بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري لتحقيقه. يمارس هذه الاهلية عنه من يمثله من الأشخاص الطبيعيين.

3 - حق التقاضي: للشخص المعنوي الحق في أن يكون مدعيا أو مدعى عليه، ويمارسها نيابة عنه ما يطلق عليه اسم (نائب الشخص المعنوي).

¹ - المادة 50 من القانون المدني.

² - اكتساب الحقوق (كحق الملكية، قبول الهبات...)، أما تحمل الالتزامات فتعني (مسؤولية التعويض عن الاضرار التي تنجم عن تصرفاتها).

4- المسؤولية المدنية: تخضع الأشخاص الاعتبارية مهما كان نوعها إلى المسؤولية المدنية فالشركات المدنية أو التجارية أو الدولة أو الجماعات المحلية كلها تتحمل تبعات أعمالها في مواجهة الافراد أو فيما بينها، بتعويض الأضرار التي تسببها للغير¹.

5. الموطن المستقل: للشخص الاعتباري موطن خاص به، يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز ادارته، فموطن الولاية مثلا هو مركز الولاية. ولهذا الموطن أهمية لتحديد الجهة القضائية المختصة إقليميا بالنظر في الدعاوى التي ترفع من طرفه أو توجه ضده².

6 - نائب يعبر عن إرادته: يجب أن يتم تمثيل الشخص المعنوي بشخص طبيعي يتحدث باسمه ويبرم العقود باسمه ويتقاضى باسمه، فالوالي نائب عن الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي نائب عن البلدية...

خامسا: نهاية الشخص المعنوي.

مثلا للشخص المعنوي بداية تتمثل في تاريخ نشأته كذلك له نهاية يزول بموجبها في حال توفر احدى الأسباب الموجبة لذلك، الأمر الذي يرتب جملة من الآثار الناجمة عن نهايته وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

1- الأسباب المؤدية إلى نهاية الشخص المعنوي: تنتهي حياة الشخص المعنوي بموجب إحدى الأسباب التالية:

- انتهاء الاجل إذا كان وجوده محددًا بزمن.
- تحقيق الغرض الذي نشأ من أجله.
- الحل الاتفاقي الناتج عن إرادة المؤسسين لحل الجمعيات.
- الحل الارادي بناء على قرار إداري من الجهة الإدارية المختصة.
- الحل القضائي بموجب رفع دعوى امام القضاء.
- تدخل المشرع (القانون) كما هو الشأن مثلا في حالة (إلغاء بلدية باعتبارها شخص معنوي)، وذلك بمناسبة إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد وفق المادة 11/139 من الدستور.

¹ - أنظر المادتين: 124، 124 مكرر من القانون المدني.

² - الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.

2- الآثار المترتبة عن انتهاء الشخص المعنوي:

هناك إشكال يطرح نفسه حول مصير حقوق والتزامات الشخص المعنوي وعلاقاته القانونية السابقة بعد انتهائه. والحل هو بقاء وامتداد الشخصية المعنوية لغاية عملية التصفية بحيث يتم تسديد ديونه وتحويل باقي حقوقه الى الجهة التي يقررها سند انشائه، أو وفقا لما يقضي به إجراء الحل، أو طبقا للقانون.