الوجيز في القانون الاداري

من إعداد الأستاذة نمديلي رحيمة

مقدمة عامة:

المجتمع و القانون فكرتان متلازمتان، حيث لا يتصور أن تنشأ قواعد القانون إلاّ لتطبق على أفراد المجتمع كما أن أي مجتمع منظم لابد له من قواعد قانونية تنظم العلاقات و الروابط التي تنشأ داخله و تكفل له تطوير أهدافه و مقاصده.

و بتعدد الروابط و العلاقات الاجتماعية، تتعدد فروع و أقسام القانون، حيث انقسم القانون الى قسمين رئيسين القانون العام و القانون الخاص، حيث ينظم الأول العلاقات و الروابط القانونية التي تكون الدولة أو احدى هيئاتها طرفا فيها باعتبارها أو بوصفها سلطة عامة لها الحق في ممارسة امتيازاتها و في مركز اسمى من مركز الأفراد.

و أبرز فروع هذا القانون: القانون الدستوري و القانون الإداري و القانون الجنائي, بينما القسم الثاني هو القانون الخاص الذي يحكم العلاقات و الروابط القانونية التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهم، أو بينهم و بين الدولة عندما تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة ,و تدخل في العلاقة كشخص عادي، أي القانون الذي تحكمه المساواة بين أطرافه، و من أهم فروعه: القانون المدني، القانون التجاري، قانون العمل، قانون الأسرة...

و القانون الإداري باعتباره فرعا من فروع القانون العام الداخلي، يتعلق على وجه الخصوص كما هو واضح من تسميته بالإدارة أو السلطة الإدارية، أي مجموعة الهيئات أو المنظمات التي تنشأ لتلبية الحاجيات العامة للجمهور أو ما يسمى بالمعنى العضوي أو الشكلي للإدارة العامة و النشاط الذي تمارسه هذه الهيئات و المنظمات العامة تحقيقا للنفع العام أو ما يسمّى بالمعنى الموضوعي للإدارة العامة.

و بالجمع بين المعنيين ,فإن القانون الاداري هو القانون الذي ينظم السلطة الإدارية في الدولة و يحكم نشاطها و منازعاتها و أموالها بوصفها سلطة عامة مهما كان مصدرها سواء كان القانون المدني أو التجاري أو الجنائي.....

لذلك يطلق عليه اختصارا بقانون الإدارة العامة أو القانون الإداري بالمعنى الواسع، حيث يوجد هذا المعنى في كل دولة لها سلطة عامة و في كافة الحضارات و المجتمعات المنظمة، و تطبقه سواء الدول التي تأخذ بالنظام القضائي الموحد أو النظام الأنجلوساكسوني و التي تأخذ بازدواجية القانون (النظام اللاتيني).

و في المقابل يوجد مدلول آخر للقانون الإداري **يتسم بالضيق** و هو المعنى الفني الضيق، باعتباره مجموعة القواعد القانونية المتميزة و غير المألوفة في قواعد القانون الخاص و التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها و منازعتها و أموالها، فهذه القواعد تختلف في مضمونها و طبيعتها عن القواعد التي تحكم النشاط الفردي، لذا فإن القانون الإداري بهذا المعنى قانون استثنائي يخرج عن القواعد القانونية الخاصة و هو مستقل عنها له ذاتيته و خصوصيته سواء من حيث نشأته أو أسسه أو مصادره.

و مثاله اتفاق الجامعة على توريد أثاث الأقسام من مكاتب و طاولات، فهذه العلاقة يمكن أن تخضع لقواعد القانون الخاصة (القانون المدني)، إذا لم يتضمن العقد شروطا استثنائية، و تسمى حينها قواعد قانون الإدارة العامة **او القانون الاداري بالمعنى الواسع** بينما اذا تضمن العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص، كفسخ العقد بإرادة منفردة، أو تعديله بالإرادة المنفردة للإدارة، تسمى القواعد المطبقة بالقانون الإداري بالمعنى الفني الضيق.

و هكذا يكون مدلول **قانون الإدارة العامة** أكثر اتساعا من مدلول القانون الإداري (المعنى الضيق)، باعتباره يضم كل القواعد التي تحكم الإدارة العامة في تنظيمها و نشاطها

مهما كانت طبيعة هذه القواعد، بينما القواعد الثانية تختلف في طبيعتها و مضمونها عن قواعد الشريعة العامة في القانون المدني.

و من المعروف أن القانون الإداري بمعناه الفني الضيق نشأ في فرنسا ثم انتقل بعد ذلك إلى الدول التي حذت حذوها و اتبعت النظام القضائي المزدوج مثل إيطاليا و بلجيكا و هولندا و مصر و تونس و لبنان و المغرب و الجزائر, اين ظهر في هذه الدول كقانون مستقل و متميز بخصائصه و أسسه و مصادره و نطاق تطبيقه، ثم تبلورت خصائصه و أسسه و مصادره.

لذا, فإن دراسة مصادر القانون الاداري تستلزم أولا بيان نشأته أي بيان ذاته و خصوصيته و تطوره و مجال تطبيقه أو أسسه و كذا مصادره، و ذلك من خلال الفصل التمهيدي، ثم دراسة تنظيم السلطة الإدارية، أو التنظيم الإداري و ذلك في الفصل الأول، و في الفصل الثاني دراسة أعمال و نشاط الإدارة العامة تحت مسمّى النشاط الاداري.

و على ذلك فإن خطة دراسة مادة القانون الإداري تكون كالتالي:

الفصل التمهيدي: خصوصية و ذاتية القانون الإداري.

المبحث الأول: نشأة القانون الإداري

المبحث الثاني: خصائص القانون الإداري.

المبحث الثالث: معايير و أسس القانون الإداري

المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري.

الفصل الأول: التنظيم الإداري

المبحث الأول: مفاهيم أساسية في التنظيم الإداري.

المبحث الثاني: السلطات المركزية في الجزائر.

المبحث الثالث: السلطات اللامركزية في الجزائر.

الفصل الثاني: النشاط الإداري.

المبحث الأول: المرفق العمومي

المبحث الثاني: النشاط الإداري.

الفصل التمهيدي

خصوصية القانون الإداري

تمهيد و تقسيم:

لقد ظهر القانون الإداري بالمعنى الفني الضيق كقانون مستقل و متميز عن قواعد القانون الخاص في فرنسا أين تبلورت أحكامه و معاييره و مصادره لتميزه عن باقي فروع القانون، ثم انتشر في باقي دول العالم ذات النظام اللاتيني مثل الجزائر.

و ترتيبا على ذلك، يقصد بذاتية أو خصوصية القانون الإداري بيان مدى استقلالية و أسباب نشأته و مجال تطبيقه و خصائصه المميزة و مصادره الخاصة.

و عليه سنقوم في هذا الفصل التمهيدي بدراسة أسباب نشأة القانون الإداري سواء في فرنسا أو الجزائر، ثم دراسة مجال تطبيقه من خلال دراسة أسس و معايير هذا القانون، ثم بيان الخصائص المميزة له و أخيرا دراسة أهم المصادر المكونة لقواعده.

المبحث الأول

نشأة القانون الاداري

إن نشأة القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق كنظام قانوني مستقل و متكامل لم يتحقق إلاّ في فرنسا، و كذلك في الدول التي حذت حذوها كإيطاليا و بلجيكا و هولندا و السويد و اليونان و تركيا و مصر و سوريا و لبنان و الجزائر.

لكن اختلاف الأسباب و الظروف السياسية و الاقتصادية و القانونية في هذه الدول أدّى الى اختلاف مفهوم و ماهية القانون الإداري بينها، حيث يرى بعض الفقه الفرنسي أن

القانون الإداري بالمعنى الضيق يفترض وجود محاكم تستقل بالفصل في المنازعات الإدارية، و تطبق عليها قواعد قانونية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص ، بينما يبرر جانب آخر من الفقه أن انعدام المحاكم الإدارية في الدول لا يعني انعدام القانون الإداري فيها، كما أن وجود المحاكم الإدارية لا يستلزم بالضرورة وجود قانون إداري كامل.

و يرى الرأي الراجح في الفقه أنه يكفي لوجود القانون الإداري بمعناه الفني الدقيق أن ينشأ في الدولة جهة قضائية مستقلة للفصل في المنازعات الإدارية، مثلما هو الحال في فرنسا و مصر و لبنان و الجزائر حاليا أو أن يتولى القضاء الموحد في الدولة الفصل فيها وفقا لقواعد قانونية متميزة و مستقلة عن القانون الخاص، و هو الأمر الذي تحقق في دولة اسبانيا و الجزائر قبل 1996 و الإمارات العربية المتحدة و الكويت.

و عليه, فإنه لدراسة نشأة القانون الإداري سنقوم بدراسة نشأة القانون الإداري في فرنسا ثم نشأة القانون الإداري في الجزائر.

المطلب الأول

نشأة القانون الإداري في فرنسا

إذا كان السائد فقها هو ربط القانون الإداري و كذلك القضاء الإداري بأساس سياسي هو قيام الثورة الفرنسية عام 1789، فإن ذلك لا يعني عدم وجود قانون إداري قبل هذا التاريخ فقد كانت فرنسا تعيش قبل ذلك في ظل نظام سياسي مطلق، حيث كانت جميع مظاهر السلطة و السيادة في الدولة مركزة في يد الملك، و منها السلطة القضائية حيث الى جانب المحاكم القضائية و التي كانت تسمى آنذاك "**البرلمانات القضائية**" و التي أنشأها الملك بهدف ممارسة الوظيفة القضائية و حل المنازعات بين الأفراد, فقد أنشأت المحاكم الإدارية على قمتها "**مجلس الملك**" " Le conseil de Roi" بهدف الفصل في المنازعات الإدارية و كذا المحاكم الإقليمية على مستوى الأقاليم.

و قد أسفر وجود المحاكم الإدارية إلى جانب المحاكم القضائية إلى صراع بينهما نتيجة محاولات كل منها التدخل في اختصاصات الأخرى، حيث حرصت البرلمانات القضائية على التدخل في شؤون الإدارة و عرقلة نشاطها و محاكمة رجال الإدارة و اصدار الأوامر اليهم و توقيع الغرامات المالية عليهم، و قد ترتب على ذلك تشويه صورة القضاء الفرنسي في تلك الفترة و تعميق شعور العداء بينها و بين السلطة الادارية، ممّا كان له بالغ الأثر في الغاء البرلمانات القضائية بعد قيام الثورة الفرنسية.

1 - المرحلة الأولى: مرحلة الإدارة القاضية من 1789 – 1799:

غداة قيام الثورة الفرنسية، عمل رجالها على اجتثاث جذور الفساد و بدء عهد جديد يقوم على أسس عادلة في مختلف الانظمة التشريعية، و الادارية و القضائية فعمدوا الى الغاء المحاكم الاقليمية و مجلس الملك و البرلمانات القضائية عام 1790، و ذلك بمقتضى المادة 13 من القانون 16-24 أغسطس 1790 الخاص بالتنظيم القضائي و التي نصت على " الوظائف القضائية مستقلة، و تبقى منفصلة عن الوظائف الادارية، و ليس للقضاة أن يتعرضوا بأية وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الادارية، و إلاّ كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى".

و حيث أن القانون السالف الذكر، لم يحدد الجهة التي تتولى نظر المنازعات الادارية فقد صدر القانون رقم 6-11 سبتمبر 1790 و القانون 07-16 اكتوبر 1790، و بمقتضاه اختصت الادارة ذاتها بسلطة الفصل في المنازعات التي تكون طرفا فيها، فجمع بين يديها صنفي الحكم و الخصم في آن واحد، و سميت الإدارة خلال تلك المرحلة التي استمرت الى غاية 1799 بالإدارة القاضية.

2 – مرحلة القضاء المعيّن أو القضاء المحجوز:

إلاّ أن هذا الوضع لم يدم طويلا لمخالفته للمنطق و العدل كون الإدارة تملك صفتي الحكم و الخصم في آن واحد، ممّا لم يحقق ضمانات فعالة لحماية الحقوق و حريات المواطنين ضد تعسف الإدارة، ممّا جعل نابليون بونابرت يقوم بإصلاحات إدارية فعالة، من بينها الفصل بين الإدارة القاضية و الإدارة العاملة، حيث أصدر دستور السنة الثامنة للثورة سنة 1799 متضمنا في المادة 52 إنشاء مجلس الدولة و مجالس الأقاليم كهيئات إستشارية تقدم المشورة للإدارة العاملة و تفصل في الشكاوى و التظلمات التي تقدم للإدارة ,و كذا تعد مشروعات القرارات و القوانين الخاصة بالسلطة الإدارية، إلاّ أن قرارات هذه الهيئات لم تكن نافذة مباشرة، بل تحتاج الى تصديق رئيس الدولة عليها حتى تصبح نهائية، لذا اطلق على القضاء الإداري آنذاك بالقضاء المحجوز أو القضاء المقيد.

3 – مرحلة القضاء المفوض:

– و في 24 ماي 1872 صدر قانون مجلس الدولة، الذي منح له سلطة الفصل في المنازعات الإدارية دون الحاجة الى تصديق رئيس الدولة، و بذلك أصبح له ولاية القضاء المفوض JUSTICE Déléguée، و بذلك قام مجلس الدولة كمحكمة قضائية بالمعنى الصحيح، بالإضافة الى دوره في مجال الفتوى و صياغة التشريعات، و نص نفس القانون على انشاء محكمة التنازع الفصل في منازعات الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري و العادي إلاّ أن قيام مجلس الدولة كمحكمة للقضاء الإداري، لم يضع حدا للإدارة القاضية، حيث ظلت الإدارة هي القاضي العام في المنازعات الإدارية ، و كان مجلس الدولة جهة استثنائية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الوزير القاضي أو في حالات محددة في القانون.

و استمر الحال على ذلك، الى أن أصدر مجلس الدولة حكمه الجريء في قضية cadot بتاريخ 13 ديسمبر 1889، و قرر فيه قبول دعوى رفعها اليه صاحب الشأن

مباشرة دون اللجوء الى الوزير المختص، و منذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة الفرنسي قاضيا عاما للمنازعات الإدارية بدلا من الإدارة القاضية، إلى أن تدخل المشرع بمرسوم 30 سبتمبر 1953 و حدد اختصاص مجلس الدولة القضائي على سبيل الحصر، و جعل من مجالس المحافظات التي حولها الى محاكم إدارية القاضي العام في المنازعات الإدارية.

4 – إنشاء قواعد قانونية متميزة غير مألوفة في قواعد القانون الخاص:

إن التطور الجذري في نظام مجلس الدولة لا يعني أنه بدأ منذ مايو 1872 فقط في إرساء قواعد و مبادئ القانون الاداري كما يرى جانب من الفقه، بل أن مجلس الدولة بدأ منذ نشأته في ابتداع و تطوير قواعد قانونية مستقلة للاستجابة لمقتضيات المصلحة العامة، حيث تأخذ من قواعد القانون الخاص ما يلائم هذه المقتضيات و يضيف اليها من القواعد الجديدة التي توفر ضمانات حقيقية لحماية حقوق و حريات الافراد.

إلاّ أن القرار التاريخي الصادر في 08 فبراير 1873 من محكمة التنازع الفرنسية، و هو قرار بلانكو الذي يعد بمثابة أهم قرارات القضاء الإداري التي كونت قواعد قانونية مستقلة عن قواعد القانون الخاص، حيث أقر قاعدة قانونية لم تكن موجودة من قبل و هي قاعدة المسؤولية الادارية، غير أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة، بل تتغير حسب تغير و تطور المرفق العام، تحقيقا للموازنة بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة، كما أقر هذا القرار مبدأ من المبادئ العامة للقانون الإداري، و هو مبدأ قابلية المرفق العام للتغير و التكيف مع الظروف تحقيقا للمصلحة العامة.

و هكذا توالت قرارات و أحكام القضاء الإداري الفرنسي لتعلن عن ميلاد قواعد قانونية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص كحكم terrier 1983 و حكم feutrier عام 1908 و كذا حكم terrond عام 1910 و غيرها.

المطلب الثاني

نشأة القانون الإداري في الجزائر

يختلف مفهوم القانون الإداري في فرنسا عن مفهوم القانون الإداري في الجزائر باختلاف الأسباب السياسية و التاريخية و الاقتصادية في كل دولة، لكن مع ذلك تبنى القضاء الجزائري فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق الفرنسي في الكثير من أحكامه سواء في مجال المسؤولية الإدارية أو الضبط الإداري أو المرفق العام أو في قواعد نزع الملكية العامة و في مجال القرارات و العقود الإدارية، و هو ما يساهم في تكوين القانون الإداري الجزائري كقواعد قانونية مستقلة من قواعد القانون الخاص.

- أمّا القضاء الإداري في الجزائر فلقد مر بعدة مراحل:

- **المرحلة الأولى من 1962-1965:**

حيث يتم الإبقاء على المحاكم الإدارية الابتدائية التي أنشأتها فرنسا أثناء العهدة الاستعمارية في كل من وهران و قسنطينة و الجزائر، أي أن المشرع تبنى الازدواجية القضائية على مستوى البنية القاعدية، و الوحدة القضائية على مستوى القمة من خلال إنشاء المجلس القضائي الأعلى بموجب الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963، عن طريق الغرفة الإدارية بهذا المجلس المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية.

- **المرحلة الثانية 1965-1996:**

بعد الغاء المحاكم الإدارية سنة 1965 عرف نظام الغرف الإدارية في الجزائر توسعا و امتدادا على المستوى الوطني ، حيث أنشأت الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية كمحاكم أولى درجة في المنازعات الإدارية حيث تم رفعها من 20 غرفة سنة 1986 الى 31 غرفة سنة 1990 ثم الى 35 غرفة إدارية سنة 1998.

- المرحلة الثالثة: 1996 الى يومنا هذا:

بمناسبة التعديل الدستوري سنة 1996, اعلن المشرع الدستوري في مادته 152 من الدستور على انشاء مجلس الدولة كهيئة مقومة لاعمال الجهات القضائية الإدارية, و تطبيقا لذلك صدر القانون العضوي 98-01 الصادر في 30 ماي 1998المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ثم القانون 98 -02 المتضمن المحاكم الإدارية و كذا القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 05 جوان 1998 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها.

- و تطبيقا للقانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية صدر المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 المتضمن كيفيات تطبيق القانون 98-02 الذي أقر انشاء 31 محكمة إدارية، ثم صدر المرسوم التنفيذي 11-195 المؤرخ في 2 ماي 2011 الذي عدل المادة 2 من المرسوم 98-396، و نص على انشاء 48 محكمة إدارية عبر التراب الوطني، و التي تم تنصيبها طبقا لتوافر جملة من الشروط الموضوعية و الضرورية لسيرها، حيث بدأت العملية بتنصيب المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة عام 2010، و استمرت لتصل الى 37 محكمة إدارية في ديسمبر 2011، الى أن يتم تنصيبها كلها.

و بإنشاء المحاكم الإدارية و تنصيبها, كرّس المشرع الجزائري الازدواجية القضائية، و المفهوم الفني الضيق بطابعه الخاص وفقا لظروفه السياسية و الاقتصادية ,حيث تبنى المشرع و القضاء الجزائريين قواعد القانون الإداري الفرنسي بمبادئه و أحكامه و أسسه بعد الاستقلال مباشرة، ثم تبلورت هذه الأحكام و القواعد بفضل اجتهادات الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقا و المحكمة العليا لاحقا و بعدها اجتهادات مجلس الدولة و محكمة التنازع، و أقر بذلك القانون الإداري بالمعنى الفني الضيق من خلال تكريسه لنظرية القرارات الإدارية، و نظرية العقد و نظرية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية و غيرها.