المحور الأول:

مدخل مفاهيمي للقانون الإداري

المحاضرة الأولى:

مفهوم القانون الإداري وخصائصه.

المحور الأول: مدخل مفاهيمي للقانون الإداري

المحاضرة الأولى: مفهوم القانون الإداري وخصائصه.

أولا: مفهوم القانون الإداري ومراحل تطوره.

1- مفهوم القانون الإداري.

أ- المفهوم الواسع للقانون الإداري:

يمكن تعريف القانون الإداري **بمعناه الواسع** بانه "قانون الإدارة العامة" وهو بهذا المعنى العام موجودا في كل مجتمع سواء أخذ بمبدأ الازدواج القانوني أم لا.

فالقانون الاداري من هذه الزاوية هو: مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها باعتبارها سلطة عامة، وما يثيره هذا النشاط من منازعات[1].

ب- المفهوم الضيق للقانون الإداري.

أما **بمعناه الضيق** (الفني) فينحصر دوره بما يطبق على الإدارة العامة من قواعد قانونية متميزة ومغايرة لقواعد القانون الخاص، ولا يوجد بهذا المعنى إلّا في الدول التي تأخذ بنظام الازدواج القانوني.

وعلى ضوء ذلك يمكن تعريف القانون الإداري: بأنه مجموعة القواعد القانونية **غير المألوفة والمتميزة عن قواعد القانون الخاص**، التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها حينما تتصرف كسلطة عامة وما يترتب عن هذا النشاط من منازعات.

من خلال هذه التعاريف يقتضي الأمر منا توضيح عدة مسائل ومفاهيم متعلقة بمفهوم القانون الإداري منها: مفهوم الإدارة العامة، طبيعة قواعد القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، وسائل وأساليب الإدارة، المنازعات الإدارية.

- **الإدارة العامة:**

- التعريف العضوي(الشكلي): هي مجموعة الأجهزة والهياكل والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية مثل البلديات، الولايات، الوزارات، المستشفيات، الجامعات...
- التعريف الموضوعي (المادي/الوظيفي): هي مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة إشباعا للاحتياجات العامة للمواطنين، كتقديم التعليم العام، توفير النقل العمومي، الخدمات الصحية العامة...

[1] - عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، ط 02، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، عام 2007، ص14.

ولهذا عادة ما يتم التمييز بين الإدارة العامة التي تخضع لأحكام القانون الإداري والإدارة الخاصة التي تعني تلك الأجهزة والأساليب وطرائق تسيير المشروعات الاقتصادية التابعة للقطاع الخاص مثل الشركات التجارية الخاصة، أو المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تنشؤها السلطة العامة لتنفيذ سياستها الاقتصادية في المجال الصناعي والتجاري، مما يقتضي خضوعها للقانون الخاص (المدني، التجاري...)

- **طبيعة قواعد القانون الإداري:**

تخضع الإدارة العمومية بشكل عام إلى نوعين من القواعد القانونية:

- قواعد القانون الإداري: نظرا للدور الذي تضطلع به الإدارة العامة المتمثل في تحقيق المصلحة العامة، مما يمنح الإدارة ما يعرف بامتيازات السلطة العامة، وما يترتب عنها من تدابير وإجراءات تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة قد تمس بالمراكز القانونية للأفراد.
- قواعد القانون الخاص: وذلك عندما تتصرف الإدارة العمومية تصرف الافراد وتنزل إلى مستواهم، في هذه الحال تخضع الإدارة العمومية إلى القواعد السارية على الافراد أي قواعد القانون الخاص (المدني، التجاري...) [1].

- **النشاط الإداري:**

هي القواعد التي تحكم حركية الإدارة وكيفية قيامها بوظائفها ويتمثل في صورتين:

- التصرفات والإجراءات التي تقوم بها الإدارة للحفاظ على النظام العام وتنظيم الحريات العامة للأفراد وهذا ما يدعى (الضبط الإداري).
- اشكال تدخل الإدارة العامة ووظائفها المتعلقة بالخدمات المتنوعة لتلبية احتياجات الأفراد وهذا ما يدعى (المرفق العام).

- **التنظيم الإداري:** ويقصد به بيان الهيئات والسلطات الإدارية وتحديد طبيعتها مركزية أم لا مركزية والعلاقة القائمة بينهما [2].
- **وسائل وأساليب الإدارة:** تتمثل في طرق وكيفية قيام الإدارة بنشاطاتها متجسدة في الوسائل المادية (المال العام) والبشرية (الموظفين العامين) وأساليب قانونية متمثلة في (القرارات والعقود الإدارية).
- المنازعات الإدارية: تهتم بعض قواعد القانون الإداري[3] بتحديد المنازعات ذات الطابع الإداري، وتحديد الجهات القضائية المختصة بالنظر فيها، والإجراءات المطلوب اتباعها.

1- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري: التنظيم الإداري-النشاط الإداري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص09.

[2] - كالمواد 84 وما بعدها من الدستور المتعلقة بالسلطة التنفيذية. وقانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 12فيفري2012 المتعلق بالولاية، والقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

[3] - وذلك مثل: القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والقانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المنشئ للمحاكم الإدارية، والمراسيم التنفيذية المتعلقة به.

2- **مراحل تطور القانون الإداري:**

تعتبر فرنسا مهد القانون الإداري، فلقد جاءت الثورة الفرنسية عام 1789 بأفكار قامت على أساس الفصل بين السلطات. الأمر الذي أسفر على منح المحاكم القضائية الفصل في المنازعات الإدارية مما أدى الى وجود نظام ازدواج القضاء الذي كان مهدا لنشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري، حيث استغرق ذلك عدة مراحل نلخصها فيما يلي:

أ-مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية.

- كانت السلطات مركزة في يد الملك (النظام الملكي المطلق)، إذ لم تكن الدولة تخضع للمراقبة أو المساءلة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد، وإذا تعاملت الدولة مع الافراد خضعت للقانون المدني.
- كانت توجد محاكم قضائية تدعى (**البرلمانات**) أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية، وكانت هذه البرلمانات تمارس السيطرة على الإدارة وتتدخل في شؤونها.
- قام رجال الثورة الفرنسية بمنع المحاكم القضائية القائمة (البرلمانات) للفصل في المنازعات الإدارية عملا بمبدأ الفصل بين السلطات للحفاظ على استقلال الإدارة اتجاه السلطة القضائية.

ب-المراحل التي أعقبت الثورة الفرنسية.

1. **مرحلة الإدارة القاضية**: صدر قانون رقم 16-24 عام 1790 نص على الغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وانشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي، حيث كان على الافراد في هذه المرحلة اللجوء الى الإدارة نفسها للتظلم، لكن الإدارة كانت هي الخصم والحكم في آن واحد وهو ما تأباه قواعد العدالة والانصاف.
2. **مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز:** بتاريخ 1797/12/12 نشأ مجلس الدولة في عهد نابليون بونابرت ثم تم انشاء محاكم أو مجالس الأقاليم، وكانت احكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت اعماله تعرض على **القنصل**. بحيث كان عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات واعداد مشروعات الاحكام فقط، فلم يكن المجلس يملك سلطة اصدار الاحكام التي كان الأمر فيها يعود للقنصل وهذا ما يعرف بـ (القضاء المقيد أو المحجوز).
3. **مرحلة القضاء المفوض أو البات:** بداية هذه المرحلة كانت بتاريخ 1872/05/24 وهو تاريخ صدور القانون الذي يعترف لمجلس الدولة بالاختصاص الكامل، الى جانب ذلك تم انشاء محكمة التنازع للفصل في قضايا تنازع الاختصاص القضائي بين مجلس الدولة والقضاء العادي. وما يميز هذه المرحلة ازدواجية القضاء، (العادي والإداري).

لم يتم التوصل بعد الى وجود قانون اداري بمعناه الفني، فكان يعتمد على المعيار العضوي أو الشكلي بعقد الاختصاص لمجلس الدولة. مطبقا احكام القانون الخاص على النزاعات التي تكون الادارة طرفا فيها، إضافة الى اجتهاداته.

4. **-مرحلة ازدواجية القانون:** ان تطبيق القانون الخاص على القضايا الإدارية كان يثير إشكالية (ماهي القاعدة القانونية واجبة التطبيق) مما خلق في كثير من الأحيان قصور تلك القواعد في حل المنازعات نظرا لغياب قانون خاص بالإدارة. إلى أن جاء **قرار بلانكو 1873/02/08** على خلفية وقائع قضية رفع فيها ولي بنت دعوى بالتعويض جراء حادث مرور أصاب ابنته ضد وكالة التبغ (مؤسسة عمومية) أمام القضاء المدني، فرفضت دعواه على أساس أن أحد أطرافها الإدارة العامة، فرفع النزاع أمام مجلس الدولة ثم أحيلت القضية لمحكمة التنازع للفصل في الاختصاص، حيث تم إسناد الاختصاص لمجلس الدولة باعتبار انه لا يمكن للقضاء المدني تحميل المسؤولية للدولة تأسيسا على القانون المدني.

وبهذا أصبح على مجلس الدولة الفصل في مثل هذه النزاعات التي تكون الدولة طرفا فيها بناء على قواعد غير تلك المألوفة في القانون الخاص وانما وجب أن تكون استثنائية متماشية مع التطورات الإدارية ألا وهي قواعد القانون الإداري.

ثانيا: خصاص القانون الإداري.

يمتاز القانون الإداري بعدة خصائص تميزه عن باقي القوانين تتمثل فيما يلي:

1- قانون مرن وسريع التطور: إذا كانت قواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار، فإن القانون الإداري يتسم بسرعة التطور نظرا لطبيعة المواضيع التي يعالجها لتعلقها بالمصلحة العامة وحسن سير وإدارة المرافق العامة، ونظرا إلى أن جانبا من احكامه مستمدة من احكام القضاء الإداري، ونظرا لتأثره بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتغيرة في الدولة.

2- قانون غير مقنن: يقصد بالتقنين أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية لفرع من فروع القانون (مدني، تجاري، العقوبات ....). بينما القانون الإداري نظرا لسرعة تطوره وسعة مجالاته من الصعب جمع احكامه في مدونة واحدة، وبالتالي يكون على شكل تقنينات جزئية منفصلة عن بعضها لموضوعاته، كقانون الوظيفة العامة، تشريعات نزع الملكية للمنفعة العامة، قوانين التنظيم الإداري كقانون البلدية، الولاية ...

3- قانون قضائي: وذلك نظرا للدور الذي لعبه مجلس الدولة ومحكمة التنازع (في فرنسا) في صياغة وابتداع العديد من المبادئ والقواعد والنظريات التي تتعلق بالإدارة ونظرا لما للقاضي الإداري من دور وسلطة وحرية في استنباط الاحكام بسبب عدم تقنين القانون الإداري.

4- قانون حديث النشأة: وذلك مقارنة بالقانون المدني الذي يعود في بعض مفاهيمه إلى القانون الروماني القديم فالقانون الإداري لم ينشأ إلاّ في الربع الأخير من القرن 19 إذ تحقق وجوده بصورة واضحة في قرار (بلانكو) سالف الذكر.