

كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة تلمسان- السنة الجامعية 2020-2021.

السنة الأولى- جذع مشترك – مج2-

محاضرات متعلقة بمقياس:

" المدخل والتنظيم الإداري "

أ.عفيف.

القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي. وهو قانون الإدارة العامة. يمكن تعريف الإدارة العامة من خلال معيارين وهما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي. فعلى حسب المعيار العضوي (الشكلي) تعرف الإدارة العامة على أنها الهيئات أو الأجهزة القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها (الإدارة المركزية، والإدارة اللامركزية). أما على حسب المعيار الموضوعي أو المادي (الوظيفي) فتعرف الإدارة العامة على أنها مجموعة الأنشطة والخدمات والأعمال التي تقوم بها الهيئات الإدارية من أجل إشباع الحاجات العامة للمواطنين، وكذا الحفاظ على النظام العام. ومادام كل معيار من المعيارين تعرض للانتقاد، فإن الأمر يقتضي الجمع بين المعيارين لتعريف الإدارة العامة. تختلف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة لاسيما من حيث الهدف. حيث تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة، لاسيما من حيث إشباع الحاجات العامة، والمحافظة على النظام العام. أما الإدارة الخاصة فتهدف لتحقيق الربح. كما تخضع الإدارة العامة لقواعد القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري، وهذا كأصل. أما الإدارة الخاصة، فتخضع لأحكام القانون الخاص واختصاص القاضي العادي. يختلف نشاط الإدارة العامة عن نشاط السلطة التشريعية (البرلمان)، حيث تتولى السلطة التشريعية مهمة سنّ القوانين. أما السلطة الإدارية والتي تجسد السلطة التنفيذية، فتتولى مهمة تنفيذ القوانين. ويختلف نشاط الإدارة العامة عن نشاط السلطة القضائية، حيث تتولى السلطة القضائية مهمة تطبيق القوانين بمناسبة الفصل في المنازعات المعروضة عليها. وتظهر علاقة السلطة القضائية بالإدارة العامة من حيث أن القاضي الإداري يراقب عمل الإدارة العامة.

مفهوم القانون الإداري:

إن تحديد مفهوم القانون الإداري يقتضي التفرقة بين المفهوم الواسع للقانون الإداري والمفهوم الضيق للقانون الإداري:

1- المفهوم الواسع للقانون الإداري:

يرتبط المفهوم الواسع للقانون الإداري بالنظم الأنجلوسكسونية كإنجلترا وأمريكا. لا تفرق هذه النظم بين القانون العام والقانون الخاص. كما أن الإدارة العامة تخضع لنفس القانون الذي يخضع له الخواص (القانون المدني والتجاري)، كما تخضع لنفس الجهة القضائية (القضاء العادي). مما يعني أن هذه النظم تأخذ بوحدة القانون ووحدة القضاء.

حجتهم في ذلك هو تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون والذي يفرض خضوع الإدارة كالأفراد لنفس القانون ونفس الجهة القضائية.

2- المفهوم الضيق الفني الفرنسي للقانون الإداري:

يُعرّف القانون الإداري بالمعنى الفني الضيق الفرنسي على أنه مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة والغير مألوفة في مجال القانون الخاص، والتي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها، ومنازعاتها..إلخ. وتأخذ بهذا المفهوم الدول اللاتينية على رأسها فرنسا، حيث تخضع الإدارة العامة لقواعد مختلفة ومتميزة عن قواعد القانون الخاص. وحسب النظام اللاتيني فإن خضوع الإدارة لقواعد مختلفة لا يمس بمبدأ المساواة، بل إن المساواة تقتضي مراعاة اختلاف مركز الإدارة القوي باعتبارها صاحبة سلطة، والمركز الضعيف للأفراد العاديين. على أن الإدارة قد تخضع لقواعد القانون الخاص استثناءً عندما تنزل منزلة الأفراد العاديين.

بالنسبة لموقف المشرع الجزائري فإنه يأخذ بالمفهوم الضيق الفرنسي للقانون الإداري، حيث يعترف بالتفرقة بين القانون العام والقانون الخاص. كما يعترف بوجود قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص، والتي تخضع لها الإدارة العامة (تأخذ الجزائر بنظام الازدواجية القانونية والازدواجية القضائية).

نشأة القانون الإداري بالمفهوم الضيق الفرنسي:

ظهر القانون الإداري الفرنسي تدريجياً، وذلك بعد المرور بعدة مراحل تاريخية، لاسيما بعد الثورة الفرنسية. وتتمثل تلك المراحل فيما يلي:

1-مرحلة الإدارة القاضية:

بعد الثورة الفرنسية تم استبعاد اختصاص القاضي العادي من الفصل في المنازعة الإدارية، وإسناد مهمة الفصل فيها للإدارة. فكان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة للتظلم إليها وتقديم الشكوى. مما ترتب عليه أن الإدارة كانت حكماً وخصماً في نفس الوقت. وهو ما تعارض مع مبادئ العدالة والإنصاف.

2-مرحلة القضاء المحجوز(المقيد):

تم في هذه المرحلة إنشاء مجلس الدولة، على أن دوره آنذاك كان مجرد دور استشاري في القضايا الإدارية، بحيث أن القرار الأخير يعود للوزير.

3-مرحلة القضاء البات (المفوض):

في هذه المرحلة أصبح لمجلس الدولة الفرنسي سلطة القضاء البات في المنازعة الإدارية، حيث خولت له صلاحية إصدار الأحكام الحائزة لقوة الشيء المقضي به كسلطة قضائية، وذلك في بعض المنازعات. كما تم إنشاء محكمة التنازع.

4-مرحلة القضاء المطلق:

أصبح لمجلس الدولة الولاية العامة في الاختصاص منذ قضية كادو، بحيث قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة. وبعد إنشاء المحاكم الإدارية الفرنسية سنة 1953 أصبحت لها الولاية العامة في الاختصاص، أما مجلس الدولة فتولى الاستئناف والطعن بالنقض، والفصل ابتدائياً ونهائياً في بعض المنازعات. وبتحقيق الازدواجية القضائية ظهرت بوادر تحقق الازدواجية القانونية وذلك منذ قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع في 1873/02/08 حيث أقر باختصاص مجلس الدولة كلما تعلق الأمر بمرفق عام. كما أقر أن القواعد التي تحكم الإدارة يجب أن تتضمن قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص، مع استبعاد قواعد القانون المدني. وهو ما جعل مجلس الدولة الفرنسي يبتكر قواعد القانون الإداري عن طريق الاجتهاد.

مختلف تلك التطورات التي عرفها القانون الإداري بفرنسا، عرفتها الجزائر أثناء مرحلة الاحتلال الفرنسي. واستمر تأثير المشرع الجزائري بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق الفرنسي بعد الاستقلال ولغاية اليوم من خلال اعترافه بالازدواجية القانونية والازدواجية القضائية.

خصائص القانون الإداري:

يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص، وهي:

1- القانون الإداري قانون حديث النشأة نسبياً:

وذلك لاسيما مقارنة مع القانون المدني الذي ظهر منذ القدم. فالقانون الإداري بالمفهوم الضيق الفرنسي لم ينشأ كقانون إلا في منتصف القرن التاسع عشر، وذلك بعد المرور بعدة مراحل تاريخية، تحققت من خلالها ازدواجية القضاء وازدواجية القانون خاصة منذ قرار بلانكو.

2- القانون الإداري قانون قضائي النشأة:

وهو ما ينطبق على القانون الإداري الفرنسي. فمنذ صدور قرار بلانكو عمل مجلس الدولة الفرنسي على استبعاد قواعد القانون المدني، والاجتهاد بابتكار القواعد التي تتماشى مع النشاط الإداري، ومقتضيات المصلحة العامة. ومجموع تلك الاجتهادات تكونت من خلالها نظرية القانون الإداري الفرنسي. مع تدخل المشرع لإدراج تلك الاجتهادات ضمن نصوص قانونية مكتوبة.

3- القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور:

يعتبر القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور، حيث يفوق التطور الاعتيادي للقوانين أخرى، كالقانون المدني، والقانون التجاري.. إلخ. وتعود هذه الخاصية بالنظر لارتباط القانون الإداري بالإدارة العامة، مما يقتضي تكييف هذا القانون مع مقتضيات تطور النشاط الإداري.

4- القانون الإداري قانون غير مقتن:

أي أنه لا يوجد في مدونة واحدة، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للقانون المدني. بل إن مصادره القانونية هي كثيرة ومتعددة. ويرجع سبب عدم تقنينه إلى سرعة تطوره، وتفرع

مجالاته، إلى جانب أنه قانون قضائي النشأة. كما يرجع السبب لمرونة النشاط الإداري وقابليته للتطور وصعوبة تنبؤ المشرع بمختلف جوانب النشاط الإداري.

على أن الأمر لم يمنع من وجود تقنيات جزئية لبعض موضوعات القانون الإداري، كقانون الوظيفة العمومية، قانون الصفقات العمومية، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون البلدية، قانون الولاية،... إلخ.

علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة وفروع القانون الأخرى:

1- علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة:

كلاهما يتعلق بالإدارة العامة. على أن القانون الإداري يتناولها من الناحية القانونية حيث يعتبر مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من مختلف جوانبها. أما علم الإدارة فيبحث في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز للإداري من الناحية الأكاديمية كدراسة وبحث.

2- علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى:

(أ) علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام:

- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

تظهر العلاقة من حيث أن كلاهما يعد فرع من فروع القانون العام الداخلي. كما أن الدستور يعتبر أسماً قانون في البلاد يجب احترامه من قبل مختلف القوانين بما فيها القانون الإداري. كما تظهر العلاقة من حيث أن كلاهما يتناول شخص معنوي عام (السلطة التنفيذية). على أن الدستور يركز على السلطة التنفيذية كهيئة حكومية. أما القانون الإداري فيهتم بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية.

- علاقة القانون الإداري بالقانون المالي:

يعد المال الأداة الأساسية التي تمكن الإدارة من إشباع الحاجات العامة للمواطنين. من جهة أخرى، كل ما يتعلق بأموال الدولة يدخل ضمن موضوعات القانون الإداري.

- علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام:

كلاهما يرتبط بشخص معنوي عام(الدولة). على أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي ينحصر مجاله في النشاط الداخلي للدولة. أما القانون الدولي العام فيهتم بنشاط الدولة الخارجي مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية.

-علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات:

يعاقب قانون العقوبات على عدة جرائم متعلقة بالوظيفة الإدارية (جريمة استعمال العنف ضد الموظف، أو الإهانة، والتهديد، جريمة الاختلاس، الرشوة، التزوير...إلخ). كما يعاقب على كل مساس بأموال الدولة.

(ب)علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص:

سيتم التركيز على علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

-علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

لا بد من التمييز بين الوضع في النظام الأنجلوسكسوني، والنظام اللاتيني:

*علاقة القانون الإداري بالقانون المدني في النظم الأنجلوسكسونية:

تخضع الإدارة في النظم الأنجلوسكسونية لنفس القانون الذي يخضع له الخواص وهو القانون المدني (وحدة القانون ووحدة القضاء). وحجتهم في ذلك هي مبدأ المساواة الذي يقتضي أن يخضع الجميع لنفس القانون دون تمييز.

*علاقة القانون الإداري بالقانون المدني في النظم اللاتينية:

علاقة القانون الإداري بالقانون المدني في النظم اللاتينية هي علاقة استقلالية وأصالة. وتتجسد مظاهر هذه الاستقلالية من حيث أن الإدارة العامة لا تخضع لقواعد القانون المدني (القانون المدني لا يعد الشريعة العامة بالنسبة للقانون الإداري). كما أن الإدارة العامة تخضع لقواعد استثنائية ومتميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص (الأخذ بالازدواجية القانونية والازدواجية القضائية).

على أن هذه الاستقلالية هي نسبية، وذلك على اعتبار أن الإدارة العامة قد تخضع للقانون الخاص استثناء، وذلك عندما تنزل الإدارة منزلة الأفراد العاديين. كما أن القاضي الإداري عندما لا يجد نص في القانون الإداري فإنه يجتهد. وهو غير ملزم بالرجوع للقانون المدني إلا على سبيل الاستئناس، وشرط عدم تعارض تلك القواعد مع روابط القانون العام.

مصادر القانون الإداري:

يمكن تقسيم مصادر القانون الإداري إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة:

1-المصادر المكتوبة للقانون الإداري:

-الدستور (التشريع الأساسي):

الدستور هو أسمى قانون في الدولة، يحتوي على عدة أحكام ومبادئ منها التي لها علاقة بالقانون الإداري. كالأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية. ونخص بالذكر رئيس الجمهورية، حيث يتولى عدة اختصاصات تدخل في وظيفته الإدارية كسلطته في التعيين (تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، والتعيين في الوظائف العليا في البلاد)، كذلك سلطته في حفظ أمن الدولة...إلخ. كما نص الدستور على الجماعات الإقليمية للدولة وهي البلدية والولاية، لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون وبتعويض عادل ومنصف، مبدأ المساواة في تقلد المهام والوظائف في الدولة، الازدواجية القضائية...إلخ.

-المعاهدات الدولية:

تلو المعاهدة على القانون، وتبعاً لذلك فهي ملزمة للإدارة. مثلاً: يجب على قواعد القانون الإداري أن تتماشى مع المبادئ المنصوص عليها ضمن الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، كمبدأ المساواة، مبدأ الحق في محاكمة عادلة...إلخ.

-التشريع:

يقصد به مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة (السلطة التشريعية كأصل). وهو ينقسم إلى فئتين وهما: القوانين العضوية والقوانين العادية:

القوانين العضوية:

تصدر من طرف السلطة التشريعية، على أنها تخضع من حيث إصدارها لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات العادية لصدور القانون. حيث تخضع القوانين العضوية للرقابة الدستورية المسبقة من طرف المحكمة الدستورية. مثال: القانون العضوي رقم 98- 01 المتعلق بمجلس الدولة، المعدل والمتمم.

القوانين العادية:

تصدر القوانين العادية من طرف السلطة التشريعية وفقا للإجراءات العادية، وفي حدود الاختصاص المحدد في الدستور. ومن أمثلة القوانين المتعلقة بالمجال الإداري: القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية. القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية. القانون رقم 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية...إلخ.

هذا، ويتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر. من أمثلتها: الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

-التنظيم (التشريع الفرعي):

يسمى كذلك باللائحة، يصدر من طرف السلطة التنفيذية وهو يتضمن قواعد عامة ومجردة. يأتي في شكل مراسيم رئاسية(يصدرها رئيس الجمهورية)، أو مراسيم تنفيذية(يصدرها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة)، أو قرارات وزارية (يصدرها الوزراء)، أو قرارات صادرة عن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2-المصادر الغير مكتوبة للقانون الإداري: تتمثل فيما يلي:

-القضاء الإداري كمصدر للقانون الإداري:

يعتبر القانون الإداري قانون قضائي النشأة، وهو ما ينطبق على القانون الإداري الفرنسي. ويقصد بالقضاء كمصدر للقانون الإداري مجموعة المبادئ أو القواعد التي يقرها القاضي الإداري ضمن الأحكام والقرارات التي يصدرها بمناسبة فصله في المنازعات المعروضة عليه. حيث يعمل القاضي الإداري على ابتكار وإنشاء القاعدة القانونية من خلال عملية الاجتهاد، وذلك عند غياب النص القانوني طبقا للقاعدة المقررة "لا اجتهاد مع نص". ويتجسد الدور المنشئ للقاضي الإداري من خلال ما يعرف بالقرار المبدئي.

-المبادئ العامة للقانون:

هي مبادئ ترسخت في ضمير الأمة، واستمدت من روح التشريع، ومقتضيات العدالة. يكشف عنها القاضي ويقرها ضمن الأحكام والقرارات الصادرة عنه. من أمثلتها: مبدأ المساواة، مبدأ استمرارية المرفق العام...إلخ.

-العرف:

يقصد به مجموعة القواعد التي اعتادت الإدارة إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين، في غياب نص تشريعي يضبط هذا النشاط، مع استمراريتها لتصبح ملزمة. ويشترط في العرف توافر ركنين وهما:

-الركن المادي:

وهو اعتياد جهة الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين، على أن يكون ذلك السلوك ثابت ومستقر ومستمر ومتكرر ومنتظم لمدة زمنية طويلة.

-الركن المعنوي:

هو اعتقاد الإدارة وشعور الأفراد بالزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها، وعدم مخالفتها. مع اشتراط عدم وجود نص تشريعي يخالف القاعدة العرفية.

-الفقه:

يقصد به مجموعة القواعد المستنبطة بالطرق العلمية بواسطة شراح القانون. يبدي الفقه آراء وهي ليست ملزمة. على أن أهمية الآراء الفقهية تتجسد من حيث أنها تساعد القاضي الإداري لبناء أحكامه عند فصله في المنازعات المعروضة عليه. كما يسترشد بها المشرع عند وضعه للنصوص القانونية.

أساس القانون الإداري (مجال أو نطاق تطبيق القانون الإداري):

التساؤل المطروح هنا هو: متى تخضع الإدارة للقانون الإداري واختصاص القاضي الإداري، ومتى تخضع للقانون الخاص وللاختصاص القاضي العادي؟ والإجابة عن هذا التساؤل تقتضي الحديث عن مجموعة المعايير المعتمد كأساس للقانون الإداري. منها التقليدية ومنها الحديثة:

1-المعايير التقليدية (الكلاسيكية) المعتمدة كأساس للقانون الإداري:

تتمثل في معيار السلطة العامة بمفهومه التقليدي، ومعيار المرفق العام:

-معيار السلطة العامة بمفهومه التقليدي كأساس للقانون الإداري:

يقوم هذا المعيار على التمييز ضمن نشاط الإدارة بين أعمال السلطة، وأعمال الإدارة العادية. فتخضع الإدارة للقانون الإداري واختصاص القاضي الإداري كلما تصرفت باعتبارها صاحبة سلطة(سلطة إصدار أوامر ونواهي، وسلطة فسخ العقد، سلطة

النزع..إلخ). أما في الحالة التي تتخلى الإدارة عن امتيازات وتتصرف فيها كالأفراد، فإنها تخضع لقواعد القانون الخاص ولاختصاص القاضي العادي.

تعرض معيار السلطة العامة للانتقاد وذلك من حيث صعوبة التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية. كما أنه يوجد مظهرين للسلطة العامة، أحدهما سلطوي، وآخر خفي.

-معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري:

ظهرت فكرة المرفق العام كأساس للقانون الإداري منذ قرار بلانكو، حيث أقر بأنه كلما تعلق الأمر بنشاط مرفق عام فإنه يطبق القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري. ويقصد بالمرفق العام كل مشروع تقوم به الإدارة بنفسها أو تعهد به لشخص آخر يتولاه تحت إشرافها، بقصد إشباع الحاجات العامة. كمرفق التعليم، مرفق الصحة...إلخ).

وبغض النظر عن أهمية هذا المعيار إلا أنه ثبتت عدم كفايته مما أدى إلى ظهور أزمة

المرفق العام، وذلك لعدة أسباب أهمها:

تطور مفهوم المرفق العام نتيجة لتطور وظيفة الدولة، وتدخلها في النشاطات التي كان يحتكرها الأفراد. مما ترتب عليه ظهور نوع جديد من المرافق العمومية وهي المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي تهدف لتحقيق الربح، ومنه تخضع للقانون الخاص. كما أصبحت الدولة تشرك الخواص في إدارة وتسيير المرافق العامة تحت رقابتها وإشرافها. كما أن الإدارة يمكن أن تنزل منزلة الأفراد العاديين رغم تعلق الأمر بمرفق عام. هذا، وإلى جانب نشاط المرفق العام، تتولى الإدارة العامة كذلك مهمة الضبط الإداري حيث تخضع في ذلك للقانون الإداري واختصاص القاضي الإداري.

2-المعايير الحديثة المعتمدة كأساس للقانون الإداري: تتمثل فيما يلي:

-معيار السلطة العامة بوجه جديد:

حسب هذا المعيار يطبق القانون الإداري كلما استعملت الإدارة سلطاتها. على أن السلطة العامة حسب المفهوم الجديد لا تقتصر على الأوامر والنواهي، إنما تشمل جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة والتي تستخدم فيها امتيازاتها بصفة عامة.

-معيار المصلحة العامة (النفع العام) كأساس للقانون الإداري:

حسب هذا المعيار، يطبق القانون الإداري كلما كان نشاط الإدارة يهدف لتحقيق المصلحة العامة. أما إذا كان نشاطها يهدف للمصلحة الخاصة (الربح) فيطبق القانون الخاص، وهو ما ينطبق على المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، حيث تهدف لتحقيق الربح، وعليه فهي تخضع للقانون الخاص واختصاص القاضي العادي كأصل. والانتقاد الموجه هو من حيث أن جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة تهدف لتحقيق المصلحة العامة، سواء في أعمالها التي تخضع للقانون الإداري، أو للقانون الخاص.

3- موقف الفقه الحديث من أساس القانون الإداري:

يقوم الفقه الحديث على الجمع بين المعايير كما يلي:

-الجمع بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام:

يرى هذا الفقه أن القانون الإداري لا يطبق إلا إذا كان الأمر متعلقا بمرفق عام، مع تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة.

-الجمع بين معيار السلطة العامة ومعيار المصلحة العامة:

يرى هذا الفقه أن القانون الإداري يطبق كلما استعملت الإدارة امتيازات السلطة العامة، إلى جانب أن تلك الوسائل يجب أن تهدف لتحقيق المصلحة العامة.

*المعيار المتخذ من طرف المشرع الجزائري:

يأخذ المشرع الجزائري بالمعيار العضوي كأصل، والمعيار الموضوعي كاستثناء:

-المعيار العضوي:

ينظر المعيار العضوي إلى أطراف العلاقة أو النزاع بحيث يطبق القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري كلما كان أحد أطراف العلاقة أو النزاع شخص معنوي عام.

-المعيار الموضوعي:

يأخذ المشرع الجزائري بالمعيار الموضوعي كاستثناء، حيث يراعي في ذلك استعمال امتيازات السلطة العامة، ومقتضيات المصلحة العامة...إلخ.

التنظيم الإداري:

أولاً: مفهوم الشخصية المعنوية (الشخصية الاعتبارية):

1-تعريف الشخصية المعنوية:

هي مجموعة من الأفراد أو الأشخاص أو الأموال المتخذة لتحقيق هدف معين، يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية. كما تعد وسيلة تنظيم النظام الإداري في الدولة فنيا وقانونيا.

2-طبيعة الشخصية المعنوية: اختلف موقف الفقه بخصوص طبيعتها:

الرأي الأول: يعترف بالشخصية المعنوية: على أنه اختلف حول أساسها:

(أ)نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية:

يرى هذا الاتجاه أن الشخصية المعنوية واقعة حقيقية تتضمن اجتماع عدد من الأفراد لتحقيق هدف مشترك، يولد إرادة جماعية مستقلة عن إرادة الأفراد المكونين لها. والانتقاد الموجه لهذه النظرية هو أن تشبيه الشخص المعنوي بالشخص الطبيعي يتنافى مع الواقع.

(ب)نظرية الافتراض القانوني أو المجاز أو الوهم الشرعي:

يرى هذا الاتجاه أن الإرادة هي أساس التمتع بالحقوق. والشخص المعنوي لا يكون له وجود قانوني إلا إذا اعترف به المشرع. والنقد الموجه للنظرية هو أنها تؤدي للقول بأن الشخص المعنوي ليس له إرادة، بل هي إرادة المشرع. ومنه كيف يكون له حقوق وعليه التزامات. وهل يمكن اعتبار الدولة مجرد افتراض. كما أن الإرادة ليست أساساً للتمتع بالحقوق وهو ما يثبتته الواقع.

الرأي الثاني: الفقه الرفض أو المنكر للشخصية المعنوية:

يرى أن الشخصية المعنوية لا وجود لها. وأن الإنسان وحده الذي يتمتع بها. كما استبدلوا فكرة الشخصية المعنوية بفكرة الملكية المشتركة التي مفادها أن مجموعة من الأفراد يمتلكون الأموال ملكية مشتركة، ومنه فالتصرف في تلك الأموال يكون جماعية. والنقد الموجه هو كيف يتم تفسير بقاء الدولة بالرغم من تبدل الحكام؟ كما لا تقوم الشخصية المعنوية على المال فقط.

موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية:

يعترف المشرع الجزائري بفكرة الشخصية المعنوية وهو ما يتضح من نص المادة 51 من القانون المدني.

3- عناصر الشخصية المعنوية:

تتمثل في العنصر الموضوعي الذي يتجسد في وجود مجموعة أشخاص أو أموال، ومصالح مشروعة، مع تخصيص الأهداف. أما العنصر الشكلي فيتجسد في اعتراف المشرع بالشخص المعنوي.

4- نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية:

- الاستقلال الإداري والمالي والذمة المالية المستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي بأجهزة إدارية مستقلة. كما يتمتع بالاستقلال المالي من حيث توليه إقرار كل النشاطات المتعلقة بميزانيته. كما يتمتع بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، وعن الذمة المالية لموظفيها، مع خضوعها للرقابة.

- الأهلية القانونية:

هي القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. وأهلية الشخص المعنوي هي مستقلة عن أهلية الأشخاص الطبيعيين المكونين له.

- موطن الشخص المعنوي:

للشخص المعنوي موطن، والذي تتجسد أهميته من حيث تحديد دائرة الاختصاص الإداري، ودائرة الاختصاص القضائي المحلي.

- نائب يعبر عنه:

للشخص المعنوي ممثل قانوني يتصرف ويتقاضى باسمه.

- أهلية التقاضي:

يجوز للشخص المعنوي رفع دعوى باسمه، كما يجوز أن ترفع الدعاوى عليه.

- تحمل المسؤولية:

تتحمل الأشخاص المعنوية العامة المسؤولية حيث تلتزم بتعويض الأضرار الناتجة عن أعمالها. أما المسؤولية الجزائية فهي مسؤولية شخصية.

5- أنواع الأشخاص المعنوية:

نصت عليها المادة 49 من القانون المدني على سبيل المثال حيث توجد:

-الأشخاص المعنوية العامة:

تتمثل في كل من: الدولة، الجماعات الإقليمية، والأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية أو المصلحية.

-الأشخاص المعنوية الخاصة:

تهدف إلى تحقيق الربح، كالشركات التجارية والمدنية، والجمعيات والمؤسسات الخاصة. تنشأ بمبادرة من الأفراد.

6-نهاية الشخص المعنوي العام:

تزول الدولة بزوال ركن من أركانها. أما الولاية والبلدية فيتم إلغاؤها بموجب قانون. أما الأشخاص المصلحية أو المرفقية فتلغى بنفس الطريقة التي أنشئت بها.

***أساليب التنظيم الإداري:**

يقوم التنظيم الإداري للدولة الحديثة على أسلوب المركزية الإدارية، وأسلوب اللامركزية الإدارية:

أولاً: المركزية الإدارية:

1-تعريف المركزية الإدارية:

يقصد بها جمع وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية الموجودة في العاصمة. مع وجود ممثلين عنها في الأقاليم لا يتمتعون بالاستقلالية.

2-أركان وعناصر المركزية الإدارية: تتمثل فيما يلي:

-تجميع وتركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

بمعنى أن السلطة المركزية يكون لها وحدها حق اتخاذ القرارات. أما ممثليها على مستوى الأقاليم، فيعملون لحسابها وتحت إشرافها ورقابتها.

-خضوع ممثلي السلطة المركزية للتدرج السلمي:

يخضع ممثلي السلطة المركزية للتدرج السلمي، بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه من الدرجة الأعلى. فيكون للرئيس الإداري حق إصدار الأوامر والتعليمات للمرؤوس. على أن الرئيس يكون مسؤولاً عن أعمال مرؤوسه.

-السلطة الرئاسية (الرقابة الرئاسية):

تفرض علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس، الخضوع للرقابة الرئاسية. وهي رقابة تتقرر دون الحاجة لنص قانوني.

وتتجسد مظاهر الرقابة الرئاسية في مجموعة السلطات التي يتمتع بها الرئيس الإداري سواء على شخص المرؤوس أو على أعماله:

-السلطات المتعلقة بشخص المرؤوس: كسلطة التعيين، الترقية، والتأديب.

-السلطات المتعلقة بأعمال المرؤوس: كسلطة إصدار أوامر وتوجيهات من الرئيس الإداري للمرؤوس. على أن التساؤل المطروح هنا هو حول ما إذا كان المرؤوس ملزم بطاعة كل أوامر رئيسه حتى لو كانت غير مشروعة؟ فهنا يوجد عدة آراء:

-الرأي الأول: المرؤوس غير ملزم باحترام الأوامر والتعليمات الغير مشروعة، تطبيقاً لمبدأ المشروعية. إلا أن النقد الموجه لهذا الرأي أنه يؤدي إلى إعطاء المرؤوس سلطة تقدير مدى مشروعية الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري.

-الرأي الثاني: المرؤوس عليه أن ينفذ الأوامر والتوجيهات حتى لو كانت غير مشروعة، باعتبار المرؤوس خاضع وتابع للرئيس. والانتقاد الموجه هو من حيث أنه يحول المرؤوس لشبه آلة.

-الرأي الثالث: يتوسط الرأيين السابقين فيرى أن الأصل هو طاعة الأوامر والتوجيهات حتى لو كانت غير مشروعة، شرط أن لا يكون وجه عدم المشروعية واضحاً أو ظاهراً.

-موقف المشرع الجزائري:

يأخذ المشرع الجزائري بالرأي الأخير، وهو ما يستنتج من نص المادة 129 من القانون المدني.

إلى جانب سلطة توجيه أوامر وتوجيهات يتمتع الرئيس بسلطة المتابعة والتعقيب (المصادقة، الحلول، تعديل أو إلغاء قرارات المرؤوس).

3- صور المركزية الإدارية: يوجد صورتين وهما:

- التركيز الإداري (المركزية المطلقة):

هي تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطات العليا في الدولة (القرار لا يتخذ دون الرجوع للسلطة المركزية).

- عدم التركيز الإداري:

ظهر هذا الأسلوب لتخفيف العبء على السلطة المركزية، حيث يقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها عبر الأقاليم مع عدم استقلاليتهم (علاقة تبعية وتدرج رئاسي).

يتم توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية وممثليها عن طريق التفويض الذي يقصد به أن يعهد العضو الإداري بعض اختصاصاته إلى عضو إداري آخر ليمارسها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة.

وليكون التفويض مشروعاً لا بد من احترام بعض الشروط أهمها أن التفويض لا يكون إلا بموجب نص قانوني. كما يجب أن يكون جزئياً.

ويوجد نوعين من التفويض وهما:

- تفويض الاختصاص: يقصد به تنازل الأصل عن جزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه.
- تفويض التوقيع يقصد به تنازل الأصل عن عملية التوقيع على بعض القرارات الداخلة في اختصاص الأصل.

أما عن آثار التفويض فيقتضي التمييز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:

بالنسبة لتفويض الاختصاص لا يجوز للمفوض الأصل ممارسة الاختصاصات محل التفويض طيلة مدة سريان القرار الذي يتضمن التفويض. أما تفويض التوقيع، فيمكن للمفوض ممارسة وظيفته في التوقيع إلى جانب المفوض إليه.

كما أن تفويض الاختصاص لا ينتهي بانتهاء مهام المفوض أو المفوض إليه. أما تفويض التوقيع فينتهي بانتهاء مهام الموظف المفوض إليه.

تنسب القرارات في تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه. أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع تنسب للأصل.

4-مزايا وعيوب المركزية الإدارية:

تتجسد مزايا المركزية الإدارية في تمكين الدولة من بسط سلطتها على إقليم الدولة، بما يحقق المساواة بين المواطنين. كما يؤدي إلى تقليل النفقات العامة، وتحقيق السرعة في اتخاذ الإجراءات. أما العيوب فتتجسد من حيث أنه لا يستجيب لاحتياجات كل المواطنين عبر كامل التراب الوطني. كما يؤدي لتقوية السلطة المركزية مما قد يؤدي لتعسفها.

ثانيا: اللامركزية الإدارية:

1-تعريف اللامركزية الإدارية:

يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، وهيئات محلية إقليمية مستقلة تباشر اختصاصها تحت رقابة السلطة المركزية. وهي تهدف لتخفيف العبء على السلطة المركزية.

2-عناصر وأركان اللامركزية الإدارية: تتمثل في:

-وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يمكن التمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية بالاعتماد على أسلوبين وهما: الأسلوب الفرنسي (يتم تحديد اختصاصات السلطة المركزية على سبيل الحصر، ومنح الهيئات المحلية اختصاصا عاما). أما الأسلوب الإنجليزي فهو عكس الأسلوب الفرنسي.

-الاعتراف بوجود هيئات إدارية مستقلة منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

تتمتع الهيئات اللامركزية بالاستقلالية وبالشخصية المعنوية. كما أنها هيئات منتخبة.

-خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة الوصائية (الرقابة الإدارية):

إن استقلالية الهيئات اللامركزية ليست مطلقة بل نسبية، حيث تخضع للرقابة الوصائية أو ما تعرف بالوصاية الإدارية:

تعريف الرقابة الوصائية وأهميتها:

يقصد بالرقابة الوصائية مجموع السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية. وتظهر أهميتها في ضمان الوحدة الإدارية والسياسية للدولة. كما تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية.

تميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية) من عدة نواح، أهمها:
- إن الرقابة الرئاسية تنتج عن علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس. عكس الرقابة الوصائية فالعلاقة بين الإدارة المركزية والهيئات اللامركزية هي علاقة استقلالية.
- تُفرض الرقابة الرئاسية دون الحاجة لنص قانوني. أما الرقابة الوصائية فلا تقرر إلا بموجب نص قانوني.

- في الرقابة الرئاسية لا يمكن للمرؤوس الطعن في قرار رئيسه. أما الرقابة الوصائية، فيمكن الطعن.

مظاهر الرقابة الوصائية: تتجسد مظاهر الرقابة الوصائية من خلال:

- الرقابة على أشخاص الهيئة اللامركزية: تتجسد من خلال: التوقيف، الإقصاء، حل المجالس المنتخبة.

- الرقابة على أعمال الهيئة اللامركزية: تتجسد من خلال: التصديق، الإلغاء، والحلول.

3- أشكال اللامركزية الإدارية:

- اللامركزية المحلية أو الإقليمية (الجماعات المحلية): تتجسد في الولاية والبلدية.

- اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

4- مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية:

اللامركزية الإدارية مظهر من مظاهر الديمقراطية، تمكن المواطن من المشاركة في إدارة الشؤون المحلية. أما عيوبها، فقد تهدد الوحدة الوطنية نتيجة لطغيان المصالح المحلية.

***تنظيم الإدارة العامة الجزائرية:**

أولا: الإدارة المركزية في الجزائر: تتمثل فيما يلي:

1- رئاسة الجمهورية:

رئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأعلى في البلاد. يمارس الوظيفة الإدارية من خلال سلطته التنظيمية. يتولى التعيين في الوظائف العليا في البلاد (تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، رئيس مجلس الدولة، رئيس المحكمة العليا، القضاة، الولاة... إلخ. كما يتولى حفظ أمن الدولة في الحالات الاستثنائية.

يساعد رئيس الجمهورية عدة أجهزة. كما توجد عدة هيئات استشارية لرئاسة الجمهورية.

2-الحكومة: تتشكل من:

-الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة:

يعيّن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي. يتولى الوظيفة الإدارية من خلال سلطته التنظيمية (مراسيم تنفيذية). يمارس مهامه بمساعدة عدة أجهزة.

-الوزراء:

تتكون الحكومة من عدة وزراء، يرأس كل وزارة وزير. لا تتمتع الوزارة بال شخصية المعنوية، ومنه لا تتمتع بالسلطة التنظيمية إلا عندما يسمح لها القانون بذلك. ويمارس الوزير الرقابة الرئاسية على موظفي الوزارة التابعين لوزارته.

3-الأجهزة الإدارية الغير ممرضة (عدم التركيز الإداري): تتمثل في كل من:

-الوالي:

الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، ومفوض الحكومة. يجسد عدم التركيز الإداري. يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي. يتولى عدة اختصاصات كممثل للدولة، وهي المنصوص عليها في قانون الولاية. (أنظر المواد من 110 إلى 123 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية).

-الدائرة:

الدائرة عبارة عن مقاطعة إدارية وتقسيم إداري تابع للولاية. لا تتمتع بال شخصية المعنوية. يرأسها رئيس دائرة يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الحكومة. يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي في مهمة تمثيل الدولة، وفي هذا الإطار فهو يتولى عدة مهام.

-المصالح الخارجية للدولة:

إن مختلف الوزارات هي ممثلة على مستوى كل ولاية عن طريق مصالحها الخارجية. وهي أجهزة لا تتمتع بال شخصية المعنوية. على أنها تمارس بعض الصلاحيات عن طريق التفويض. وتأخذ شكل مديريات أو مديريات فرعية أو مكاتب.

ثانيا: الإدارة اللامركزية في الجزائر:

تتمثل في اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المرفقية أو المصلحية:

1- اللامركزية الإقليمية (اللامركزية المحلية): تتجسد في البلدية والولاية:

-البلدية:

هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. تتمتع بالشخصية المعنوية، وذمة مالية مستقلة. تحدث بموجب قانون. وهي تتشكل من الهيئات التالية:

أ) المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر هيئة للمداولة. يتشكل من أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة. يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، مع إمكانية عقد دورات غير عادية. وفي حالة الظروف الاستثنائية يجتمع بقوة القانون. ويشكل المجلس من بين أعضائه لجان دائمة.

يشترط في مداولات المجلس الشعبي البلدي أن تكون باللغة العربية، وأن تتخذ بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس. تبطل المداولة بقوة القانون في حالة خرق الدستور وعدم مطابقتها للقوانين والتنظيمات، المساس برموز الدولة، وعدم تحريرها باللغة العربية.

ب) رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذ مداولات المجلس. كما يتولى عدة اختصاصات منصوص عليها في قانون البلدية وذلك بصفته ممثلا للبلدية، وممثلا للدولة.

-الولاية:

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، لها شخصية معنوية، وذمة مالية مستقلة. وهي تتشكل من الهيئات التالية:

أ) المجلس الشعبي الولائي:

هو مجلس منتخب بالاقتراع العام السري، وهو هيئة مداولة. يشكل من بين أعضائه لجان دائمة. لا تصح اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه. يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي أو ممثله. وتتخذ المداولة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس. وتكون المداولة باطلّة في حالة خرق الدستور، عدم مطابقتها للقانون والتنظيمات، عدم تحريرها باللغة العربية... إلخ. وتصبح المداولة نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من إيداعها بالولاية.

ب) رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا من بين أعضائه. ومن بين اختصاصاته: اقتراح سنويا قائمة المشاريع لتسجيلها، المساهمة في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية... إلخ.

ج) الوالي:

يمارس الوالي عدة صلاحيات كمثل للولاية، حيث يسهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، تقديم عند افتتاح كل دولة تقرير عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال المداولة السابقة، تمثيل الولاية أمام القضاء... إلخ.

الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية (الرقابة الإدارية):

1- الوصاية الإدارية على البلدية:

تمارس الرقابة الإدارية على البلدية من طرف الوالي. ومن أهم مظاهرها:

- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

تتجسد مظاهرها من خلال إجراء الاستخلاف، الإيقاف، والإقصاء. حيث يتخذ القرار في مختلف تلك الحالات من طرف الوالي بقرار معلل.

أما الرقابة على الهيئة، فتتجسد من خلال إجراء الحل. حيث يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية. وهنا يعين الوالي متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تتجسد مظاهرها من خلال اشتراط مصادقة الوالي على بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي. كذلك إمكانية إبطال المداولة. (المصادقة والإبطال).

2- الوصاية الإدارية على الولاية: تتجسد مظاهرها فيما يلي:

- الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تجدر الإشارة في البداية إلى أن الوالي يعين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي. أما أعضاء المجلس الشعبي الولائي فيخضعون للرقابة الوصائية والتي يمارسها الوزير المكلف بالداخلية. وذلك من خلال إجراءات الإيقاف، والإقصاء حيث يتم إثبات تلك الحالات بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

- الرقابة الوصائية على الهيئة:

تتجسد من خلال إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي.

- الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تتجسد مظاهرها من خلال: المصادقة، والإبطال، وذلك طبقا لما ينص عليه قانون

الولاية.

انتهى بعون الله.