دروس عبر الخط في القانون الإداري و التنظيم الإداري

طلبة السنة الأولى ليسانس

السنة الأكاديمية 2022/2021

محاضرة حضورية للسداسي الأول

محاضرة يوم 2021/10/13

المقدمة :

جرت العادة في بداية كل دراسة على محاولة وضع تعريف للمادة أو للمقياس محل أو موضوع الدراسة، تنقسم القواعد القانونية التي تنظم كل مجتمع إنساني إلى قواعد قانونية تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد ، وقد أصطلح على تسميتها بالقانون الخاص ومن فروعه القانون المدني والقانون التجاري وقانون المرافعات . أما النوع الأخر من القواعد فينظم العلاقات التي تنشأ بين الدول أو بين الدولة وهيأتها العامة من ناحية والأفراد من ناحية أخرى عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة.

وقد أصطلح على هذا النوع من القواعد القانونية بالقانون العام ، ومن فروعه القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي.

ومن المعروف أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي – تمييزاً له عن القانون العام الخارجي الذي ينظم العلاقات بين الدول – والذي يهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمان تحقيقها للمصلحة العامة من خلال الإمتيازات الاستثنائية التي تقررها قواعد القانون الإداري.

وعلى ذلك فإن القانون الإداري يختلف اختلافا جوهريا عن القانون الخاص لاختلاف العلاقات القانونية التي يحكمها ، واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتها من الوسائل قانونية ومادية وبشرية.

وقد ساهم التطور الكبير في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ،وازدياد نشاط الدولة وتدخلها في هذه المجالات وعدم كفاءتها بدورها السابق في الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي ، في تضاعف دور القانون الإداري ومساهمة في وضع الوسائل المناسبة لإدارة دفة نشاط السلطة العامة.

وفي هذه الدراسة نتشرف بتقديم المبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الإداري ، والذي يمثل المنهج الدراسي للمرحلة الأولى في كليات القانون.

الباب التمهيدي : التعريف بالقانون الإداري

إن التعريف بالقانون الإداري يتطلب القيام بتحديد موضع هذا القانون بين فروع القانون ، ثم تبيان خصائص هذا القانون ومبادئه الأساسية ، ثم بعد ذلك تحديد مصادر هذا القانون ، وأخيرا علاقة هذا القانون بعلم الإدارة العامة .

الفصل الأول : موضع القانون الإداري بين فروع القانون

إن القانون تم هو ظاهرة حتمية لصيقة بالمجتمعات البشرية المنظمة، وهو أهم مظهر التعبير عن الإرادة والشعور الجماعي لأفراد المجتمع.وعلى العموم يمكن تعريف القانون بأنه " مجموعة من القواعد القانونية العامة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكفل الدولة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع جزاء على من يخالفها ".

هذا ولقد جرت العادة لدى الفقهاء إلى تقسيم القانون إلى فانون عام وقانون خاص، وإن كان هناك اتجاه آخر قد ذهب إلى القول بأن القانون ينقسم في الحقيقة إلى قانون موضوعي وقانون إجرائي.

المبحث الأول: أقسام القانون:

تنقسم القواعد القانونية التي تنظم كل مجتمع إنساني إلى قواعد قانونية تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد ، وقد أصطلح على تسميتها بالقانون الخاص ومن فروعه القانون المدني والقانون التجاري وقانون المرافعات . أما النوع الأخر من القواعد فينظم العلاقات التي تنشأ بين الدول أو بين الدولة وهيأتها العامة من ناحية والأفراد من ناحية أخرى عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة . وقد أصطلح على هذا النوع من القواعد القانونية بالقانون العام ، ومن فروعه القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي .

ومن المعروف أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي – تمييزاً له عن القانون العام الخارجي الذي ينظم العلاقات بين الدول – والذي يهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمان تحقيقها للمصلحة العامة من خلال الإمتيازات الاستثنائية التي تقررها قواعد القانون الإداري .

الفصل الثاني : تعريف القانون الإداري .

لأول وهلة يمكن القول بأن "القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الذي ينظم الإدارة العامة ". ولفهم هذه الصيغة ، يجب علينا أن نتعرض إلى المقصود بعبارة الإدارة العامة (المبحث الأول)، ومن ثم إلى علاقتها بالقانون (المبحث الثاني).

المبحث الأول : ماهية الإدارة العامة: تدل كلمة إدارة (Administration)، في التعبير الشائع على معنيين مختلفين، أحدهما موضوعي أو مادي (المطلب الأول)، والثاني عضوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المعنى المادي أو الموضوعي للإدارة:

يقصد بالإدارة بهذا المعنى النشاط (L'activité). فإدارة شيء معناه القيام بتسييره. لذلك نقول مثلا " الإدارة الحسنة لهذه المؤسسة "، ويقصد بذلك التسيير الحسن لشؤونها.

المطلب الثاني: المعنى العضوي للإدارة:

يقصد بالإدارة بهذا المعنى المنظمة، أو الهيئة، أو العضو الذي يمارس النشاط. ذلك نقول مثلا " دخل زيد إلى إدارة الضرائب ". ويفصد بذلك المنظمة وليس النشاط. ويندرج تحت هذا المدلول كل من السلطات المركزية، كرئيس الجمهورية، والوزراء، والسلطات اللامركزية، كالمجالس الشعبية المحلية.

وكلمة إدارة بمعنييها السابقين (الموضوعي والعضوي) قد تدل على إدارة خاصة (مشروع خاص) أو إدارة عامة (مشروع عام). إلا أن الشائع في لغة القانون هو أنه عندما تستعمل كلمة إدارة لوحدها فإن ذلك يفيد معنى الإدارة العامة باعتبارها مجموعة من الهيئات التي تقوم بالسهر على تحقيق وتنفيذ الأعباء العامة. وبهذا المفهوم سنتعرف على معنى الإدارة بصفة أساسية باعتبارها مختلفة عن النشاط الفردي، ذلك أن هدف الإدارة العامة هو المصلحة العامة، بعكس نشاط الخواص الذي يسعى إلى تحقيق المصلحة الخاصة (الربح) بالدرجة الأولى(الفرع الأول). هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تتميز الإدارة عن مختلف النشاطات العامة الأخرى في الدولة، والمتمثلة في التشريع، والفصل في الخصومات (القضاء) (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الفرق بين الإدارة ونشاط الخواص:

من الطبيعي أن يسعى كل مجهود يشري إلى تحقيق هدف معين، عن طريق استخدام بعض الوسائل، وهنا يكمن الفرق بين الإدارة ونشاط الخواص، ذلك أن وسائل وأهداف الإدارة ليست هي نفس وسائل وأهداف نشاط الخواص.ومن هنا يمكن القول بأن كل إدارة أيا كانت، إلا وهي تسعى إلى تحقيق هدف معين. غير أن بلوغ هذا الهدف يتطلب استخدام وسائل معينة.

أولا: إن هدف الإدارة هو الصالح العام:

تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة، أي أنها لا تسعى إلى تحقيق المصالح الخاصة المادية، التي يتميز بها نشاط الخواص. لذلك يبقى تأمين الصالح العام هو الهدف الأساسي للإدارة. بينما يسعى النشاط الفردي إلى تحقيق المصلحة الخاصة (الربح) بالدرجة الأولى.

ثانيا: إن وسيلة الإدارة العامة هي السلطة العامة:

فباختلاف الأهداف تختلف الوسائل، وعليه فإن العلاقة بين الخواص أساسها المساواة القانونية، أي تساوي الإرادات. فلا تعلو إرادة خاصة على إرادة خاصة أخرى، ولا يجوز لأي إرادة خاصة أن ترغم إرادة خاصة أخرى على قبول أو إتباع إجراءات رغما لاعنها، لذلك فإن الذي ينظم العلاقة بين الخواص هو العقد، أي توافق الإرادات، طبقا لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين .بينما تسعى الإدارة إلى تحقيق الصالح العام، ولن يتأت ذلك إذا كانت الإدارة على قدم المساواة مع الأفراد. فإذا رأت الإدارة أن هناك عدم توافق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، جاز لها أن تتدخل لتأمين المصلحة العامة عن طريق استعمالها لوسائل السلطة العامة.

غير أن استعمل الإدارة لهذه الامتيازات ليس ضروريا في كل الحالات، إذ بإمكان الإدارة أن تلجأ إلى التعاقد مع الخواص، إذا ما تلاقت إرادتها مع إرادة الخواص. ومع ذلك فإن التصرف المنفرد من جانب الإدارة هو الصفة المميزة والغالبة لنشاط الإدارة.

الفرع الثاني: الفرق بين الإدارة وبين مختلف النشاطات العامة الأخرى في الدولة:

لتبيان الفرق بين الإدارة ومختلف النشاطات العامة الأخرى في الدولة، أو بين الإدارة ومختلف الهيئات العامة الأخرى في الدولة، يتعين علينا أن نقوم بذلك من خلال تحليل المعنيين المختلفين لكلمة إدارة، أي من ناحية الوجهة المادية التي تفيد النشاط، ثم من الناحية العضوية التي تفيد معنى الهيئات العامة التي تقوم بذلك النشاط، ذلك أن العادة عندما تستعمل كلمة إدارة عامة في القانون الإداري، فإن ذلك ينصرف إلى السلطة. ولكن على الرغم من ذالك، فإن معنى الإدارة قد ينصرف إلى العمل التشريعي الذي تقوم به السلطة التشريعية، أو العامل القضائي الذي تقوم به السلطة القضائية .فما هو الفرق إذن بين العمل الإداري والعمل التشريعي ؟ وما هو الفرق بين العمل الإداري والعمل القضائي ؟

أولا: الفرق من الناحية المادية:(بين نشاط الإدارة ونشاك الهيئات العامة الأخرى في الدولة)

يجب أن نميز هنا بين عمل الإدارة، وأعمال التشريع والقضاء والحكومة.

1- تمييز العمل الإداري عن العمل التشريعي :

إن القيام بعملية التشريع معناها القيام بوضع قواعد عامة ومجردة من أجل تنظيم مجموعة من النشاطات العامة أو الخاصة. إن مهمة المشرع تنتهي بعد وضع القاعدة القانونية، أي عندما تكون القاعدة التي وضعها في غاية الإتقان من الناحية القانونية. تم تقوم الإدارة بتطبيق هده القاعدة ، من خلال عملية تسيير نشاطاتها الإدارية ، ذلك أن القيام بهذه العملية (Administrer) تعني إتمام مجموعة من الأعمال- بمرور الزمن- التي تتطلب إتباع هدف معين.ومن هنا يمكن القول بأن العمل الإداري يأتي بعد وضع القاعدة القانونية،كما أن عمل الإدارة هو عمل مستمر وملموس. و هدا ما يميزه عن العمل التشريعي.

2- تمييز العمل الإداري عن العمل القضائي :

إن مهمة القضاء تتمثل في الفصل في المنازعات المعروضة عليه. والقاضي لا يفصل في المنازعات إلا بناء على دعوى ، كما أن مهمته تنتهي عندما ينطق بالحكم، فهو من خلال دلك يبين القاعدة القانونية الواجبة التطبيق على النزاع، والنتائج التي تترتب على هدا التطبيق .

أما الإدارة، فإذا كانت تخضع هي الأخرى للقانون عند القيام بأعمالها، فإنها مع ذلك تتدخل أو تتصرف من تلقاء نفسها دون اشتراط قيام نزاع.ومن ناحية أخرى فإن القانون بالنسبة للإدارة هو يعتبر كحد وليس كهدف،أي ان الادارة هي مقيدة باحكام القانون، ذلك أن الإدارة عندما تتصرف في إطار القانون وحدوده، فإنها لا تقوم بذلك من أجل إعطاء الإحترام للقانون- كما يفعل القاضي- وإنما من أجل – وهذا هو

هدفها– إشباع الحاجيات العامة للمواطنين، وهذا يتطلب منها اتباع ، الملاءمة والكفاءة التقنية في العمل الاداري . أما القاضي، فإن القانون بالنسبة إليه هو هدف يسعى لتحقيقه .

3– تمييز العمل الإداري عن العمل الحكومي:

إن كل من العمل الإداري والعمل الحكومي يدخل ضمن نشاط السلطة التنفيذية بصفة عامة. ومن هنا فإن عملية التمييز بين العملين تعد في حد ذاتها من أصعب المسائل التي يتوقف على أساسها التمييز بين القانون الإداري والقانون الدستوري.

فمن المتفق عليه أن القانون الدستوري يمثل قمة النظام القانوني الداخلي في الدولة، ويعتبر بذلك الأساس والمقدمة الضرورية للقانون الإداري، كما يعد القانون الإداري نهاية القانون الدستوري. ولقد أدى ذلك إلى صعوبة التفرقة بين القانونين لاشتراكهما، وتداخلهما في الكثير من الموضوعات.

ولكن رغم صعوبة التفرقة بينهما، فإن المتفق عليه أن لكل قانون منهما مجالا خاصا، واستقلالا ذاتيا، وتوجد بينهما فروق جوهرية.

ولقد حاول الفقه أن يقيم هذه التفرقة بين القانونين على أساس أن مجال القانون الدستوري ينحصر في التنظيم السياسي للدولة، أي أنه يتناول تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها، وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية ، أما مجال القانون الإداري فينحصر في التنظيم الإداري للدولة أي يقتصر على دراسة السلطة التنفيذية لوحدها. فهو يتناول الأعمال الإدارية من نشاط هذه السلطة، وتترك الأعمال الحكومية للقانون الدستوري. وإذا كان القانون الدستوري – طبقا لهذا التمييز– يهتم بدراسة نشاط السلطة التنفيذية فيما يتعلق بوظيفتها الحكومية (La fonction gouvernementale) والقانون الإداري يعنى بدراسة نشاط هذه السلطة فيما يتعلق بوظيفتها الإدارية (La fonction administrative)، فإن أدق المسائل التي واجهها الفقه والقضاء هي محاولة التمييز بين الأعمال التنفيذية والأعمال الحكومية.

ولقد حاول البعض من الفقهاء استخدام المعيار الموضوعي و المعيار العضوي للتمييز بين الأعمال التنفيذية والأعمال الحكومية:

<u>المعيار الموضوعي :</u>

فقرروا أن الحكومة هي محور السلطة التنفيذية وأن الإدارة ما هي إلا أداة لتحقيق أغراض الحكومة. وعليه فإن العمل الحكومي يتمثل في رسم الخطوط العريضة التي تسير عليها الإدارة ، أما العمل الإداري فيتمثل في التسيير العادي للشؤون العامة، والتنفيذ اليومي للقوانين .

وعليه يمكن القول بأن الأعمال الحكومية تتمثل في الخطوط السياسية العليا، كالأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، وباستعمال السلطة التنفيذية لاختصاصها التشريعي، والأعمال التي تصدر عن تلك السلطة بوصفها ممثلة للدولة في العلاقات الخارجية، وتلك المتصلة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي. أما الأعمال الإدارية، فتتمثل في التصريف العادي للشؤون العامة، والتنفيذ اليومي للقوانين، كإصدار القرارات الادارية ، وتنظيم المرافق العامة.

ثانيا: المعيار العضوي :

الملاحظ في جميع الأنظمة الدستورية، أنه يوجد على رأس الإدارة هيئات ذات طابع دستوري وأصل سياسي. ففي الأنظمة البرلمانية التي تعتمد على مبدأ الفصل غير المطلق بين السلطات، فإن السلطة التنفيذية، أو بصفة أدق الحكومة هي التي تكون على رأس الإدارة. ومع ذلك فإن البرلمان يلعب دورا هاما في الوظيفة الإدارية، لأن عمله التشريعي يمتد ليشمل إصدار القوانين ذلت الطبيعة الإدارية، والتي تبين هياكل الإدارة وأهدافها ووسائلها. كما أن دور البرلمان فيما يتعلق بالموافقة على الميزانية يجعله يؤثر على نشاط الإدارة، ذلك أن السيطرة على الديون تكون من اختصاصه، وهذه الديون هي التي تتحكم في النشاط الإداري. بالإضافة إلى رقابة السلطة التشريعية للحكومة

والتي تجعل البرلمان يراقب الحكومة فيما يتعلق بكيفية ممارستها لنشاطها.أما بالنسبة للقاضي، فإنه يتدخل بصفة غير مباشرة في الإدارة، وذلك عن طريق الفصل في النزاعات التي تعرض عليه، والتي تكون الإدارة طرفا فيها.