

مدخل للقانون الإداري

مقدمة

أدت حاجة الإنسان إلى العيش ضمن مجتمع يسوده الاستقرار إلى ظهور القانون. تنقسم القواعد القانونية التي تنظم أي مجتمع إنساني إلى قواعد تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد واصطلاح على تسميتها بـ "القانون الخاص"، ومن فروع القانون المدني والقانون التجاري وقانون الأسرة.

أما النوع الآخر من القواعد فينظم العلاقات التي تنشأ بين الدول أو بين الدولة وهيئاتها العامة من جهة والأفراد من جهة أخرى، عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة، تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد، وقد اصطلاح على هذا النوع من القواعد بـ "القانون العام"، ومن فروع القانون الدستوري والقانون المالي والإداري هذا القانون الذي هو محور دراستنا.

لقد ساهم ازدياد نشاط الدولة وتدخلها من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في تضاعف دور القانون الإداري.

من المعروف ومن المتفق عليه أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، إلا أن الفقه القانوني اختلف في إيجاد تعريف موحد للقانون الإداري، ونتيجة هذا الاختلاف تتنوع موضوعاته وتتعدد علاقته بفروع القوانين الأخرى.

1. تعريف القانون الإداري:

للقانون الإداري مفهوم موسع وآخر ضيق.

يعرف القانون الإداري من خلال مفهومه الموسع بأنه " مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة ".

ويقصد بالقانون الإداري في مفهومه الضيق بأنه " مجموعة القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية، المختلفة عن القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وما يترتب عنه من منازعات " .

أما القانون الإداري بمعناه الضيق فينحصر دوره فيما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة، ومهما اختلفت الزاوية التي ينظر إليها فالقانون الإداري يستلزم وجود إدارة تعمل على تحقيق أهداف السياسة العامة. ولما كان القانون الإداري ملازماً للإدارة العامة من حيث وجودها وتنظيمها وعملها وجب الوقوف عند تحديد مفهومها. يسود مفهومان للإدارة العامة المفهوم العضوي أو الشكلي والمفهوم الموضوعي أو الوظيفي.

يهتم **المفهوم العضوي** بالتكوين الداخلي للإدارة العامة فيعرفها بأنها " السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية وجميع الهيئات التابعة لها " .

بينما يهتم **المفهوم الموضوعي** بالجانب الوظيفي فيعرف الإدارة العامة بأنها " النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة تحقيقاً للمصلحة العامة " .

قد اختلف الفقه في ترجيح أحد المفهومين، إلا أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع بينهما إذ يعرف القانون الإداري بأنه " القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة " .

II. موضوعات القانون الإداري

يختص القانون الإداري بموضوعات أساسية تتمثل في:

1. التنظيم الإداري:

ومعنى ذلك بيان الهيئات والسلطات الإدارية وتحديد طبيعتها والعلاقات القائمة بينها، فالأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية منصوص عليها في المواد 70 وما بعدها من دستور 1996 وقانون الإدارة المحلية المتمثل في القانونين رقم 10-11 بالنسبة للبلدية ورقم 07-12 بالنسبة للولاية.

2. النشاط الإداري:

وهي القواعد التي تحكم حركة الإدارة وكيفية قيامها بوظائفها ويتجسد في صورتين:
الصورة الأولى: وتتعلق بالتصرفات والإجراءات التي تقوم بها الإدارة الرامية إلى الحفاظ على النظام العام التي ينظم من خلالها الحريات العامة في إطار ما يطلق عليه "الضبط الإداري".

الصورة الثانية: وتتمثل في مختلف أشكال تدخل الإدارة العامة المتعلقة بالخدمات المتنوعة التي تؤديها للأفراد تلبية لاحتياجاتهم في إطار ما يعرف بـ"المرفق العام" وهي فكرة أساسية في القانون الإداري.

3. وسائل وأساليب الإدارة:

وتتمثل في طرق وكيفيات قيام الإدارة بنشاطها وتتجسد إجمالاً في الوسائل المادية المتمثلة في المال العام ووسائل بشرية في الموظفين العامين وأساليب قانونية تتمثل في القرارات والعقود الإدارية.

III. علاقة القانون الإداري بالإدارة و بغيره من القوانين

للقانون الإداري علاقة بعلوم أخرى تخرج عن نطاق العلوم القانونية لعل أهمها علم الإدارة، كما له علاقة بمختلف القوانين المشكلة للمنظومة التشريعية في الدولة.

1. علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة:

يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما.

أوجه الاتفاق: يتفق القانون الإداري وعلم الإدارة العامة في أن موضوعهما واحد يتعلق بالإدارة العامة.

أوجه الاختلاف: يبحث القانون الإداري في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر من عناصره، بينما يهتم علم الإدارة العامة بدراسة مناهج تنظيم الإدارة ودراسة العوامل البشرية والتقنية التي تتحكم في هذا التنظيم والتسيير، وما يجب أن تكون عليه الإدارة وكيف ستكون في المستقبل.

وعليه فزاوية اهتمام القانون الإداري جوانب قانونية بحتة في حين ينصب اهتمام علم الإدارة على جوانب فنية تقنية، أي إدارية.

2. علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين:

يتميز القانون الإداري بموضوعاته ومجال تطبيقه عن فروع القانون الخاص وحتى فروع القانون العام، لذا فمن المهم بيان علاقته بهذه القوانين وتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما.

أولا – علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

إذا كان القانون الإداري هو الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية، فالقانون الدستوري هو القانون الأساسي في الدولة ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة وحقوق وحرريات الأفراد والضمانات التي تكفلها.

أوجه الاتفاق: – كلاهما فرع من فروع القانون العام الداخلي.

– القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري إذ يختص القانون الدستوري بوضع الأحكام الكلية أو العامة التي تخص السلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل أداء الأجهزة الإدارية لوظيفتها، وبذلك يكون القانون الإداري امتداد للقانون الدستوري.

أوجه الاختلاف: يمكن إجمال أوجه الاختلاف بين القانونين فيما يلي:

– **من حيث تدرج القوانين:** يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة، إذ يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المنفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور.

– **من حيث الموضوع:** يبحث القانون الدستوري سلطات الدولة والعلاقة بينها في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية.

ثانيا - علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

أوجه الاتفاق: يوصف القانون المدني بأنه الشريعة العامة هذا ما يجعله المرجع الأساسي للقانون الإداري، فأغلب نظريات القانون الإداري مستمدة من القانون المدني.

أوجه الاختلاف: - يشكل القانون المدني أهم فروع القانون الخاص، ويشكل القانون الإداري أهم فروع القانون العام.

- على الرغم من أن أحكام القانون الإداري مستوحاة من القانون المدني لا يعني وحدة الأحكام في القانونين، فهذه المسائل إن وجدت ضمن قواعد القانون الإداري إلا أن تطبيقها يختلف وذلك لاختلاف أشخاص القانونين.

ثالثا - علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات:

أوجه الاتفاق: - كلاهما فرع من فروع القانون العام.

- يوصف قانون العقوبات بأنه قانون القهر والإلزام، ووجد أساسا لحماية الحقوق والحريات العامة وبذلك فهو مرتبط بكافة القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري.

- إذ ينص قانون العقوبات على الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري كجرائم إهانة الموظفين، جرائم إفشاء الأسرار، جرائم الاختلاس، الرشوة... الخ، مما يجعل هاذين القانونين متكاملين.

أوجه الاختلاف: رغم تكامل القانونين إلا أن زاوية اهتمامهما مختلفة إذ يهتم القانون الإداري بالجانب التنظيمي للهيكل الإدارية في حين يهتم قانون العقوبات بالجانب الجزائي.

خصائص و مصادر القانون الإداري

1. خصائص القانون الإداري

للقانون الإداري مجموعة من الخصائص، تبرر وجوده كقانون مستقل عن بقية فروع القانون الأخرى خاصة فروع القانون الخاص وتمثل أهم خصائص القانون الإداري فيما يلي:

1. قانون حديث النشأة:

والمقصود بهذه الخاصية أن القانون الإداري لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره، إلا في أواخر القرن التاسع عشر لأن نظرية القانون الإداري في مفهومها الفني الضيق لم تنشأ إلا بنشأة القضاء الإداري، الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في حكم محكمة التنازع الفرنسية عام 1873. وبذلك فهو حديث النشأة مقارنة بفروع القانون الأخرى ومنها القانون المدني الذي تعود أصوله إلى قانون الألواح 12 (القانون الروماني).

2. قانون قضائي:

يتميز القانون الإداري بأنه قانون قضائي أساساً لأن نظريات القانون الإداري من ابتكار القضاء الإداري خاصة مجلس الدولة الفرنسي.

ومن بين النظريات التي ابتكرها نذكر على سبيل المثال النظريات التالية:

- نظرية مسؤولية الإدارة.
- الضبط الإداري.
- دعوى تجاوز السلطة.
- المبادئ العامة للقانون الإداري.

ومع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه وابتداعه لمبادئ وقواعد القانون الإداري بعدم مخالفة النصوص التشريعية، لأن القضاء إنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع فإذا أفصح المشرع عن إرادته فيلتزم القضاء بتطبيق تلك النصوص في أحكامه.

3. قانون سريع التطور

يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة يفوق التطور الاعتيادي للقوانين الأخرى خاصة فروع القانون الخاص ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فالقانون الإداري شديد التأثير بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، يجعل قواعده في حركة متغيرة بسبب تأثيرها بتطور الظروف المحيطة بالمتحكمة بالإدارة العمومية وهي عوامل متغيرة ومتجددة.

تبدو أهمية هذه الخاصية في أنها تجعل قواعد القانون الإداري أكثر ملائمة لحقائق الحياة الإدارية المتغيرة والمتنوعة وتساعد على تحقيق الأهداف التي يتوخاها المشرع الإداري، فالتوسع نشاط الدولة ونزعتها التدخلية وانتشار الحروب والأزمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة وما إلى ذلك، من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية وضرورة استيعاب القانون الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه.

4. قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة. والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع القانون كالقانون التجاري الذي ينظم كافة الأنشطة التجارية وكذا الحال بالنسبة للقانون المدني وقانون العقوبات. فالقانون الإداري بهذا المعنى لم تشمل هذه العملية ويرجع عدم تقنينه إلى:

- سرعة تطور موضوعاته وتشعبها.

- النشأة القضائية لمعظم قواعده.

- العدد الكبير لمواضيع القانون الإداري.

ورغم صعوبة تقنين القانون الإداري فلم يمنع ذلك من وجود التقنين الجزئي لبعض مواضيعه مثل:

- قانون الوظيفة العامة.

- قانون الجماعات المحلية.
- قانون الصفقات العمومية.
- قانون الانتخابات.
- التشريع الخاص بعملية نزع الملكية للمنفعة العامة وقوانين خاصة بالقضاء الإداري.

5. قانون مستقل

وهي نتيجة طبيعية للخصائص السابقة فالقانون الإداري مستقلا بقواعده ومبادئه عن فروع القانون خاصة فروع القانون الخاص بمعنى أن قواعد القانون الإداري تشكل قانونا قائما بذاته له أصوله ومبادئه الخاصة وله قضاءه الإداري الذي يتولى تطبيق قواعده على المنازعات الإدارية إلا أن استقلالية القانون الإداري تبقى نسبية.

II. مصادر القانون الإداري

القانون الإداري كغيره من فروع القوانين الأخرى له مصادر ويستمد منها قواعده وأحكامه وتتمثل في:

أولاً: التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر من مصادر القانون الإداري مجموع النصوص القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة العامة في الدولة مهما كانت، يتنوع التشريع ويتدرج كما يلي:

1. التشريع الدستوري:

وهو القانون الأساسي والأسمى في الدولة يوضع طبقاً لإجراءات خاصة تختلف من دولة لأخرى ومن نظام سياسي لآخر.

2. المعاهدات الدولية:

المعاهدات هي اتفاق يبرم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة، تعتبر المعاهدات الدولية الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية من المصادر الرسمية للقانون الإداري. قد تكون المعاهدات الدولية مصدراً للقانون الإداري إذا تضمنت بعض جوانب التنظيم أو النشاط الإداري.

3. القانون (التشريع العادي):

القانون أو التشريع العادي هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية التي تنصب على موضوع من موضوعات القانون الإداري.

للقانون دور رئيسي في تنظيم الحياة الإدارية، بما يتضمنه من مسائل تتضمن التنظيم الإداري، النشاط الإداري والمنازعات الإدارية.

4. اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية: التشريع الفرعي

تعرف الأنظمة بأنها القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية وهي تقوم بوظيفتها الإدارية يطلق عليها في بعض التشريعات بـ"الأنظمة" وفي بعضها الآخر "اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية" أما في القانون الجزائري فيطلق عليها بـ"التشريع الفرعي" أو "التنظيم"، وللأنظمة أهمية بالغة كونها وسيلة هامة في يد السلطة الإدارية لممارسة النشاط الإداري وتغطية متطلبات الحياة الإدارية.

ثانيا: الشريعة الإسلامية

نصت المادة الأولى من القانون المدني في فقرتها الثانية والثالثة على بقية مصادر القانون بنصها :

" ... وإذا لم يوجد نص تشريعي (مكتوب) ... حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية... "

* و هنا تجدر الإشارة إلى النقطة التالية: إذا كانت الشريعة الإسلامية مصدرا للقانون بصريح نص المادة الأولى من

التقنين المدني، فهل هي من مصادر القانون الإداري؟

* من الصعب الإجابة على هذا السؤال رغم اعتراف المشرع الجزائري بالشريعة الإسلامية كمصدر للقانون الجزائري.

فبالنسبة للقانون الإداري هناك عوامل كثيرة تميل نحو استبعادها فبعد الاستقلال سيطر القانون الإداري الفرنسي

البعيد كل البعد عن أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها.

ثالثا: العرف الإداري

يأتي العرف في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة وهو مجموعة القواعد التي اعتادت الإدارة على إتباعها في

أداء نشاط معين، إذ يسود الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأن هذا السلوك أصبح ملزما ومخالفته كمخالفة النصوص

القانونية. وحتى يصبح سلوك الإدارة عرفاً إدارياً ومصدراً من مصادر القانون الإداري يجب توفر ركنين أساسيين:

1. الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في اعتياد الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين بشكل ثابت ومستقر ومتكرر لمدة زمنية طويلة ومعقولة ومنظمة.

2. الركن المعنوي:

فهو اعتقاد الإدارة بالزامية القاعدة المطبقة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها، فأساس الركن المعنوي هو الشعور بالإنزام.

على الرغم من اعتبار العرف الإداري أحد المصادر الرسمية للقانون، إلا أن أهميته محدودة في الوقت الحاضر مقارنة مع أهمية التشريع والقضاء الإداريين، فغالبا ما تلجأ الإدارة إلى الوسائل الإدارية كالتعليمات والقرارات لتنظيم نشاطها الإداري.

رابعا: المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون بأنها مجموعة قواعد قانونية ترسخت في ضمير الأمة القانوني، يتم اكتشافها بواسطة القضاء ويعلمها في أحكامه فتكسب القوة الإلزامية وتصبح بذلك مصدر من مصادر المشروعية. كما يقال عنها بأنها المبادئ التي لا يحتويها متن النصوص القانونية، وإنما تذكر في مقدمتها أو ديباجتها ويفرض القضاء على الإدارة واجب احترامها.

خامسا: القضاء

الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه، أدت إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي، فأصبح القضاء مصدراً من مصادر القانون الإداري، فهو المصدر الأساسي لغالبية مبادئه.

سادسا. الفقه

هو مجموعة الآراء والمبادئ التي تستنبط بالطرق العلمية بواسطة علماء القانون أو أساتذة في القانون، قضاة ومحامين، تصدر في شكل مؤلفات ومقالات وأبحاث أو في شكل شرح النصوص القانونية أو نقدها تحكم موضوعات القانون الإداري المتعددة والمتنوعة.

كما يقوم الفقه الإداري بدور هام أيضا في مجال القضاء الإداري من خلال دراسته للأحكام التي يصدرها القضاء الإداري وتحليلها وكشف مضمونها. وعلى الرغم من أهمية العمل الفقهي يبقى مجرد اجتهاد شخصي ليست له أية قوة إلزامية، لذا لا يعتبر مصدرا رسميا للقانون الإداري بل مجرد مصدر تفسيري.

محاضرة أساس ومجال تطبيق القانون الإداري

لا يخضع نشاط الإدارة لقواعد القانون الإداري بشكل كلي، فهناك مجال لتطبيق قواعد القانون الخاص، والفصل بين تطبيق كل من القانونين يعتبر إشكالية أساسية مفادها متى يطبق القانون الإداري؟ سعى الفقه والقضاء نحو إيجاد أساس عام يصلح لأن يكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى، وفي سبيل ذلك ظهرت عدة أسس ومعايير وخلص الفقه إلى وجود معيارين أساسيين هما : معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة .

ومع التطور الواسع الذي عرفته الحياة الإدارية ظهرت فكرة أخرى تقوم على الجمع بين الفكرتين، أي الجمع بين الغاية والوسيلة، وهو ما يسمى بالمعيار المزدوج.

أولاً: معيار المرفق العام :

المرفق العام هو كل مشروع أو نشاط تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة تحقيقاً للمصالح العام تطبيقاً لهذه النظرية، فإن أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على إدارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة .

وقد أيد جانب كبير من فقهاء القانون الإداري هذه النظرية كأساس لهذا القانون الذي أصبح يسمى "قانون المرافق العامة".

ورغم النجاح الكبير الذي حققته النظرية كأساس للقانون الإداري. ومعياراً لتحديد اختصاصات القضاء الإداري، إلا أنها تراجعت لعدم استيعابها للتطورات التي عرفتها الحياة الإدارية مما أحدث أزمة المرفق العام لعوامل هي:

- عدم شمول معيار المرفق العام كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري؛

- لا يقتصر النشاط الإداري على إدارة المرافق العامة، وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري، مما يؤدي لعدم شمول معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري.

- ظهور المرافق العامة الاقتصادية والمرافق المهنية التي تخضع لمزيج من القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

ولمواجهة هذه الأزمة ذهب الفقه والقضاء الإداريين إلى البحث عن معيار آخر للقانون الإداري يقوم على الوسيلة التي تستخدمها السلطة الإدارية، ويتمثل في معيار السلطة العامة.

ثانيا : معيار السلطة العامة

بعد الانتقادات الموجهة إلى معيار المرفق العام، وضع جانب من الفقه معيارا آخر يقوم على فكرة السلطة العامة كأساس لتطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري. تقوم النظرية على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في تحقيق أهدافها، فإذا كانت سلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري، ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري وبالتالي فمتى ظهرت الإدارة بمظهر السلطة العامة خضعت تصرفاتها إلى قواعد القانون الإداري، وإن مارست مهامها متخفية عن أساليب السلطة العامة أصبحت أعمالها عادية تخضع في هذه الحالة لقواعد القانون الخاص.

لاقى معيار السلطة العامة في بدايته رواجاً كبيراً إذ اعتنقه العديد من الفقهاء واعتبروه المعيار الوحيد لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري.

وأمام تعدد مهام الدولة لم يعد بالإمكان تأسيس القانون الإداري على نظرية السلطة العامة، إذ تعرضت لانتقادات أهمها صعوبة معرفة متى تتصرف الدولة بمقتضى سلطتها الآمرة ومتى تكون غير ذلك ترتكز على ازدواج شخصية الدولة وهي فكرة غير مقبولة قانوناً.

ثالثا : المعيار المختلط (معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة) :

أمام الانتقادات الموجهة للمعايير السابقة وعجزها في أن تكون أساساً وحيداً للقانون الإداري ومعياراً لتحديد اختصاص القضاء الإداري، ذهب الفقه الإداري خاصة الفرنسي إلى الأخذ بمعيار مزدوج يقوم على الجمع بين فكري المرفق العام والسلطة العامة، إذ يتحدد نطاق القانون الإداري، كلما كان النزاع متعلقاً بنشاط قام به مرفق عام، وتستخدم في هذا النشاط امتيازات وأساليب القانون العام، فهذا الاتجاه يؤدي إلى تكامل المعايير .

ملاحظة: لم يقتصر الفقه الإداري في تحديده لنطاق تطبيق القانون الإداري على المعايير السابقة بل حاول وضع معايير أخرى مثل معيار المنفعة العامة ومعيار الأسس الدستورية.

رأي المشرع الجزائري من أسس ومعايير القانون الإداري

إن فكرة الجمع بين الأهداف والوسائل هي التي يمكن لها أن تؤسس القانون الإداري الجزائري الحديث ، فاشترك فكرة السلطة بمدلولها الحديث مع فكرة المصلحة العامة للدولة الجزائرية والمتجسدة في الأهداف الاشتراكية للدولة وهدف تحقيق التنمية الوطنية، هو الذي يؤسس فكرة القانون الإداري الجزائري ويحدد نطاق تطبيقه، ففكرة السلطة العامة عن طريق مظاهرها المختلفة هي التي تؤسس قواعد القانون الإداري التقليدي ولكن في العهد الحالي أخذت الجزائر بالمعيار العضوي.

وهكذا يتضح لنا من خلال عرض المعايير السابقة لتمييز القانون الإداري، والجهود التي بذلها الفقه والقضاء الإداريين للتوصل إلى معيار جامع يمكن اعتماده كأساس لتمييز القانون الإداري، وتختلف باختلاف النظام القضائي الذي تتبعه الدولة، وما إذا كان القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية، أم أن اختصاصه محددًا على سبيل الحصر ففي ظل نظام القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية تبرز أهمية معيار تمييز القانون الإداري، إذ لا بد من معرفة طبيعة التراع لتحديد القضاء المختص وبالتالي القانون الواجب التطبيق وتبرز في هذا النظام الأهمية العملية لإيجاد أساس لتمييز القانون الإداري أو معيار يحدد نطاقه. أما في ظل نظام القضاء الإداري صاحب الاختصاص المحدد فلا تبرز الأهمية لوجود معيار لتمييز القانون الإداري

محاضرة : نظرية الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الإداري

تعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل من مداخل القانون الإداري لتعلقها بالإدارة العمومية، إذ تدخل دراسة المؤسسات الإدارية من الناحية القانونية تحت ما يسمى بالتنظيم الإداري.

وبالتالي يقصد بالتنظيم الإداري مجموعة النظريات التي يبني على أساسها التنظيم الإداري في أية دولة، تكتسي نظرية الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الإداري أهمية بالغة في القانون الإداري فالإنسان منذ ولادته يتمتع بالشخصية القانونية التي تُمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، إلا أن عجز الإنسان عن القيام بمتطلبات الحياة الإدارية لانتهاء شخصيته بالوفاة كان لا بد من منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى، وهي أشخاص معنوية.

* اتفق الفقه على تعريف الشخصية المعنوية على أنها " مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي".

1. موقف الفقه من نظرية الشخصية الاعتبارية

اختلف فقه القانون وتباينت مواقفه إزاء نظرية الشخصية المعنوية، فهناك من يعترف بوجودها و هناك من ينكرها.

1. النظريات المعترفة بوجود الشخصية المعنوية:

هناك من يعترف بوجود الشخصية الاعتبارية على سبيل الافتراض وهناك من يقر بوجودها فعليا .

أولا - نظرية الافتراض أو المجاز: يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا مجاز وافتراض ليس لها أي أساس من الواقع. لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية حتى تتمكن الهيئات من تحقيق أغراضها والإنسان وحده من يتمتع بالشخصية الحقيقية.

تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات كون أن فكرة الافتراض لا تولد شخصا ولا تنشئ حقا كونها تستند إلى فكرة ارتباط الحق بوجود الإنسان وإرادته، بينما أثبت الواقع أن الإنسان قد يوجد ولكن دون إرادة كالصغير والمجنون، وبالتالي ليس له أن يرتب حقوق كونه معدوم الإرادة.

ثانيا - نظرية الشخصية الحقيقية: ومفادها أن الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعية تقوم بمجرد توافر العناصر المكونة لها، وهي وجود جماعة من الأشخاص أو الأموال لديهم إرادة مشتركة لتحقيق هدف معين ولا يملك المشرع إلا الاعتراف بها متى توافرت عناصرها.

ملاحظة: رغم بعض الانتقادات الموجهة لهذه النظرية إلا أنها من أنجح النظريات.

2. النظريات المنكرة للشخصية المعنوية:

لم تلق فكرة الشخصية المعنوية قبولا لدى الكثير من الفقهاء ومن أهم زعماءها ليون دوجي، إذ أنكر تماما وجود شخص غير الإنسان.

يعاب على النظرية أن تطبيقها ينجم عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء.

3. موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية:

يبدو موقف المشرع الجزائري واضحا بالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون المدني، إذ تبني صراحة نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة وأثر قانوني فالدولة كشخص معنوي يحتاج مجموعة من الأشخاص الاعتبارية كالولاية البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بهدف مساعدتها والقيام بأعباء الوظيفة الإدارية.

II. أنواع الأشخاص الاعتبارية

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص الاعتبارية، الأشخاص الاعتبارية العامة و الأشخاص الاعتبارية الخاصة.

1. الأشخاص الاعتبارية العامة:

نظمها القانون العام، وتنقسم الأشخاص الاعتبارية العامة إلى نوعين رئيسيين:

أولا - الأشخاص المعنوية الإقليمية: وهي الأشخاص الاعتبارية التي تمارس اختصاصها في مجال جغرافي معين يشمل هذا النوع الدولة والولاية والبلدية.

أ - الدولة : وهي أول الأشخاص الاعتبارية، وهي الشخص المعنوي الأم الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى، فهي التي تمنح لها الشخصية المعنوية وهي من يمارس سلطة الرقابة والأشراف عليها.

ب - الجماعات الإقليمية أو المحلية (الولاية والبلدية): نص عليها الدستور في نص المادة 15 منه كونها الجهات الإدارية المحلية، جاء تنظيمهما بموجب نصوص قانونية (قانون رقم 07-12 و قانون رقم 10-11).

ثانيا - الشخصية المعنوية المرفقية: يطلق عليها أيضا اللامركزية المصلحية أو المرفقية لجأ المشرع إلى إنشاءها لإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية لضمان فعاليتها وحسن إدارتها.

تنقسم هذه المؤسسات إلى نوعين هما:

أ - المؤسسات العامة الوطنية: تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها، لها نشاط يتجاوز حدود إقليم الولاية الواحدة أو البلدية الواحدة.

ب - المؤسسات المحلية: وتنشأ بقرار من الهيئات المحلية (الولاية أو البلدية) وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية.

ثالثا: الأشخاص المعنوية المهنية: وهي أشخاص تمثل الهيئات والنقابات المهنية، تتمثل وظيفتها الأساسية في إدارة شؤون طائفة معينة من الأفراد والدفاع على مصالحهم.

III. آثار الشخصية المعنوية (النتائج المترتبة عن الشخصية الاعتبارية)

إذا تم الاعتراف بالشخص المعنوي، فيتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وفي الحدود التي يقررها القانون، فيكون لها على وجه الخصوص:

1. ذمة مالية مستقلة: يتمتع الشخص الاعتباري بذمة مالية مستقلة عن الدولة وعن الأشخاص المكونين له.

2. الأهلية القانونية: يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون، تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات في حدود الهدف الذي يسعى لتحقيقه، يمارسه عنه من يمثلونه من الأشخاص الطبيعية.

3. حق التقاضي: للشخص المعنوي أهلية التقاضي؛ إذ يمكن أن يكون مدعيا أو مدعى عليه، كما يجوز أن تُقاضي الأشخاص المعنوية بعضها البعض ويمارس هذا الحق عن طريق شخص طبيعي أو ما يطلق عليه " الممثل القانوني".

4. موطن مستقل: للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له وعادة هو المكان أو المقر الذي يوجد فيه مركز إدارته، و للموطن أهمية خاصة فعلى أساسه تتحدد الجهة القضائية المختصة.

5. نائب يعبر عنه: ليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس، لذا وجب تمثيله بشخص طبيعي يقوم بالتصرفات ويتقاضى باسمه ولحسابه.

6. المسؤولية المدنية والجزائية: يترتب عن قيام الشخصية الاعتبارية مساءلتها أمام الغير على أساس قواعد المسؤولية المدنية والجزائية.

- بالنسبة للمسؤولية المدنية: يشترك كل الأشخاص الاعتبارية مهما كان نوعها (العامة أو الخاصة) بتحمل تبعات أعمالها في مواجهة الأفراد بتعويض الأضرار التي تسببها للغير.

- بالنسبة للمسؤولية الجزائية: بعد تعديل قانون العقوبات سنة 2004 ، نص المشرع على وجوب تحميل الشخص المعنوي الخاص للمسؤولية الجزائية دون الشخص المعنوي العام.

IV. نهاية الشخص المعنوي

مصير الشخص المعنوي كمصير الشخص الطبيعي مآله الزوال، فانتهاه الشخصية المعنوية عموما يعود لأسباب عديدة منها:

1. انتهاء الأجل المخصص لها إذا كانت محددة بأجل أو بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.
 2. الحل الاتفاقي الذي يكون بإرادة الأطراف المؤسسين.
 3. الحل الإداري الذي يكون بقرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة.
 4. الحل القضائي الذي يكون برفع دعوى أمام القضاء كما ينقضي الشخص المعنوي يفقد ركن من أركانه.
- وعند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون.

المحاضرة () : أساليب التنظيم الإداري

تنتهج الدول المختلفة أسلوبين في تنظيمها الإداري هما :

المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية ، اللذان يشكلان المظهران المتعارضان للأسلوب الذي تسير عليه الإدارة ، بحيث تأخذ الدول بقدر من هذا المظهر أو ذاك وفقا لظروفها السياسية و الاجتماعية الخاصة بها كما أن نسبة المزج و الخلط بين كل من النظامية وفقا للظروف المختلفة و تغيراتها، بحيث يتجه الأسلوب الأول و الأقدم في الظهور نحو حصر الوظيفة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية وحدها في العاصمة دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها ، بينما يتجه أسلوب اللامركزية الإدارية نحو توزيع الوظيفة الإدارية و مشاركة هيئات و سلطات لامركزية .

I . المركزية الإدارية:

المركزية الإدارية هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم و الإدارة، و تقوم للمركزية على أساس التوحيد و عدم التجزئة، و في المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري أو الوظيفة الإدارية و حصرها في يد السلطات الإدارية المركزية أي في يد السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة ، تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيهه و تخطيط و رقابة و تنسيق ، و ما على السلطة الدنيا في هذا النظام إلا الالتزام بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا و ما يساعد على ذلك الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية و تقسيم الموظفين رؤساء و مرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم ، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً فينفذ أوامره و يعمل تحت إمرته و إشرافه و بتوجيهاته .

و نشير هنا انه لا تعني للمركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة تكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة و مرتبطة بها في مباشرة وظيفتها غير أن هذه الفروع لا تتمتع في ذلك بأي قدر من الاستقلال .

1. أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي: تركيز الوظيفة الإدارية في يد سلطات الإدارة المركزية (الحكومة)، التدرج الهرمي الإداري، السلطة الرئاسية.

أ. تركيز و حصر سلطة الوظيفة الإدارية في يد الإدارة المركزية

إن من مقومات النظام الإداري المركزي هو حصر و تجميع الوظيفة الإدارية و تركيزها في يد السلطة الإدارية المركزية في الدولة، بمعنى أنه تتركز في هذا النظام سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة بحيث تتركز فيها سلطة اتخاذ القرارات و تسيير المرافق العامة، و تعاونها في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، بحيث لا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية

ب. التدرج الهرمي الإداري

إن فكرة التدرج الهرمي الإداري تعني أن يأخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة و المتكون من مجموعة من الأجهزة و الوحدات الإدارية المختلفة أن يأخذ شكل أو هيئة مثلث أو هرم مترابط و متتابع الدرجات و المستويات و الطبقات بحيث ترتبط كل درجة من هذا السلم الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة و علاقة قانونية هي رابطة السلطة الإدارية، بمعنى أن يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج و متصاعد ، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير .

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسباً . لهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي يبين التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين ويبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية.

ت. السلطة الرئاسية:

تعرف السلطة الرئاسية على أنها القوة التي تحرك السلم الإداري الذي يقوم عليه النظام الإداري المركزي ، و مفهومها في علم الإدارة العامة و القانون الإداري هو حق و سلطة استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى أي من طرف الرئيس الإداري المباشر و المختص ، و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر لهذا الرئيس.

2. تقييم المركزية الإدارية

درج بعض الفقهاء على إبراز مزايا النظام المركزي بينما ذهب البعض نحو إبراز عيوبه، ونعرض فيما يلي أهم تلك المزايا والعيوب.

أ. مزايا المركزية الإدارية:

- النظام المركزي يقوي سلطة الدولة ويساعدها في تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة ، ولا شك أن هذا النظام له ما يبرره في الدول الناشئة حديثاً ، والتي تحتاج لتقوية و تدعيم لوحدها ؛

- يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق وحدة أسلوب و نمط الوظيفة الإدارية في الدولة كما يؤدي إلى ثبات و استقرار الإجراءات الإدارية ودقتها كما يساهم هذا النظام في القضاء على سبب من أسباب ظاهرة البيروقراطية المتمثل في كثرة الإجراءات؛

- تحقيق العدل و المساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة و نظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية؛

- المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة السيادية أو القومية التي لا يتعلق نشاطها بفتة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات ؛

- المركزية تؤدي إلى توحيد النظم و الإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها تتأتى من مصدر واحد ، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر و التعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية؛

- يؤدي نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق الاقتصاد و توفير في الأموال و موارد الدولة و يساعد على عدم الإسراف و التبذير في الانفاق العام.

ب. عيوب المركزية الإدارية:

- يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم.

- المركزية تؤدي إلى زيادة الروتين والبطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وفي الوقت المناسب ، لاستئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ كافة القرارات في الدولة ويعد مصدر القرار في أكثر الأوقات عن الأماكن المراد تطبيق القرار فيها ، وغالباً ما تأتي هذه القرارات غير متلائمة مع طبيعة المشكلات المراد حلها.

- المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية القائلة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم.

II. اللامركزية الإدارية:

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة و إشراف الإدارة أو الحكومة المركزية وذلك في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية.

ففي هذا النظام تتمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها بحيث تحتفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة السيادية أو القومية و تمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي.

وبالتالي تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية.

1. تعريف اللامركزية الإدارية:

تعرف اللامركزية الإدارية بكونها "مجموعة من الأشخاص الإدارية العامة المستقلة، تمارس اختصاصاتها الإدارية إقليميا أو مصلحيا بواسطة مجالس منتخبة أو هيئات إدارية تحت وصاية وإشراف الدولة دون أن تخضع لها".

وهذا ما تشير إليه المادة 16 من دستور 1989 المعدل حيث تنص: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". فالتنظيم الإداري اللامركزي تنظيم مقابل للتنظيم المركزي ومغاير له تماما وعليه فهو يتميز عليه وقوم على أركان وخصائص تختلف عن الأركان والخصائص التي يقوم عليها النظام المركزي.

2. أركان نظام اللامركزية الإدارية:

- إن اللامركزية تقوم على الشخصية المعنوية وما ينتج عنه من نتائج كالأهلية القانونية والاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي إلخ...؛
- عن اللامركزية الإدارية تقوم على مجالس منتخبة أو مديرة ينتخبون أو يختارون من بين المواطنين محليا أو مصلحيا، تشارك هذه المجالس في تسيير الشؤون العمومية المحلية، فضلا عن قيامها بتمثيل موطني الناحية داخل هذه المجالس؛
- إن اللامركزية الإدارية تخضع لرقابة من نوع خاص هي الرقابة الوصائية الشيء الذي يعطي للمجالس المنتخبة حرية أكبر في التصرف والتحرك دون حرج أو قيد عدا قيد الخضوع للرعية؛

- إن اللامركزية تتمتع بالطابع المزدوج هما الطابع الإداري والطابع السياسي، أما الطابع الإداري فيتمثل في ممارسة اختصاصاتها الإدارية عن طريق إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود والصفقات الإدارية بواسطة موظفين وأعاون عموميين يتصرفون في أموالها العامة. أما الطابع السياسي فيكمن في الديمقراطية التي تتجلى في إفساح المجال للمواطنين للمشاركة في تسيير شؤونهم العمومية (مصالح عامة) بأنفسهم عن طريق الانتخاب. كما تتجلى هذه الديمقراطية أيضا تدريب المواطنين على الخضوع للرأي الغالب واحترام رأي الأقلية في المداولات التي يجريها أعضاء المجلس في اجتماعاتهم وفي ذلك مدرسة لتعلم الديمقراطية؛

- من أركان وخصائص اللامركزية، وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح العمومية الوطنية، ويتجلى ذلك في اختصاصات التي حددها القانون للبلدية بحيث يعتبر كل ما هو داخل تحت هذه الاختصاصات من الشؤون العمومية المحلية وما لم يدخل فيها ليس كذلك.

3. تقييم اللامركزية الإدارية

أ. مزايا اللامركزية الإدارية

- يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة، لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية؛
- يخفف العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية؛
- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها. سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن، لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالبا ما تأتي متأخرة؛

- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى؛
- تقدم اللامركزية الإدارية حلا لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفير أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها.

ب. عيوب اللامركزية الإدارية

- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية؛

- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة؛

- غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية؛

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة. ويؤكد ذلك أن اغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

المحاضرة () : القرار الإداري

موضوع القرار الإداري من أكثر المواضيع أهمية وحيوية في القانون الإداري، فهو الأسلوب الأكثر شيوعاً في أعمال الإدارة ، ولا نظير له في مجال القانون الخاص ، فمن شأنه أحداث آثار قانونية على عاتق المخاطبين به دون أن يتوقف ذلك على قبولهم.

1. تعريف القرار الاداري:

يعرف القرار الاداري بأنه " كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة" و يعرف بأنه " كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة" و يعرف بأنه "العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة".

2. تمييز القرار الإداري عن أعمال الدولة الأخرى:

* تمارس الدولة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ثلاث مهام أو وظائف هي الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية والوظيفة التنفيذية، فالوظيفة التشريعية تتضمن مهمة وضع القواعد السلوكية العامة والمجردة وتختص بممارستها السلطة التشريعية، أما الوظيفة القضائية فتتضمن الفصل في المنازعات وتختص بها السلطة القضائية.

* أما الوظيفة لتنفيذية فتختص بها السلطة التنفيذية التي تمارس أعمالاً مختلفة منها الأعمال المادية كبناء المنشآت العامة وتعبيد الطرق أو بناء الجسور، كما تصدر أعمالاً قانونية وهذه الأخيرة منها ما يصدر بإرادتها المنفردة دون مشاركة الأفراد وهذه القرارات الإدارية، ومنها الأعمال القانونية التعاقدية التي تصدر باتفاق أردتين .

* ومن ثم فإن تمييز القرار الإداري ليس بالأمر السهل، فالفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام إذ تقتصر كل هيئة على ممارسة وظيفة خاصة، إنما تمارس بعض الأعمال الداخلة أصلاً في نشاط الهيئات الأخرى .

* فالسلطة التشريعية تمارس عملاً إدارياً عندما تصدر الميزانية والسلطة التنفيذية قد تفصل في خصومة عن طريق المجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي، بينما يمارس القضاء بعض الاختصاصات الإدارية المتعلقة بموظفي الهيئات القضائية فضلاً عن وظيفته الأصلية في الفصل في المنازعات.

3. شروط القرار الإداري:

أ. أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية :

يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية وطنية سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها، والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية أم لا ليس بجنسية أعضائها، وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار ولكي نكون أمام قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغير صفته بعد ذلك، وهو ما يميز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية والقضائية.

ب. صدور القرار بالإدارة المنفردة للإدارة:

يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها، وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق أراذتين سواء أكانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو كان أحدها لشخص من أشخاص القانون الخاص ، و القول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد ، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارية واحدة.

ت. ترتيب القرار لآثار قانونية :

لكي يكون القرار إدارياً يجب أن يترتب آثاراً قانونية وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ، فإذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك فإنه لا يعد قراراً إدارياً .

لهذا نجد القضاء الإداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضرراً برفع الدعوى . ومن ثم تكون له مصلحة في إلغاء هذا القرار ويتطلب توفر عنصرين أساسيين للقول بوجود مصلحة للطاعن هما :

1. وجوب تولد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه ، ومن ثم يجب استبعاد القرارات التي لا يحدث آثاراً قانونية من نطاق دعوى الإلغاء .

2. أن يحمل القرار قابلية أحداث آثار قانونية بنفسه .

بناءً على ذلك فإن الأعمال التمهيدية و التقارير و المذكرات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية لعدم تحقق هذين العنصرين.