جامعة الشاذلي بن جديد – الطارف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

ملخص لمجموعة محاضرات على الخط موجهة لطلبة السنة الأولى ليسانس

الأستاذة كريمة أمزيان

مقياس القانون الإداري

الموسم الجامعي 2024/2023

cours en ligne/univ-Eltarf

المحاضرات رقم (01+02+03+04+05+06): مدخل للقانون الإداري

تتناول المحاضرات ملخص للنقاط التالية من المحور الأول:

- **مفهوم القانون الإداري**
- **نشأة القانون الإداري وتطوره**
- **علاقة القانون بفروع القانون الأخرى**

تمهيد:

يكتسي **القانون الإداري** في كل الدول أهمية كبيرة وذلك بالنّظر لسعة امتداده وطبيعة قواعده فكل أفراد المجتمع على اختلاف أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية هم في علاقة حتمية وجبرية مع **الإدارة العامة**.

وتقدم الإدارة سواء المركزية أو المحلية أو المرفقية خدمات كثيرة للجمهور سواء في المجال الإداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي، فالإدارة هي يد الدولة لقيامها بمهامها المختلفة وتلبيتها لشتى الاحتياجات والخدمات بما يضفي أهمية خاصة على القانون الإداري.

وتأسيسا على ما تقدم فإن القانون الإداري يهتم بالإدارة العامة سواء من حيث تنظيمها (إدارة مركزية-إدارة محلية) ونشاطها (مرافق عامة-ضبط إداري) وأساليبها (قرارات إدارية-عقود إدارية) ووسائلها (الموظفين والأموال) ومنازعاتها.

ويتعين علينا قبل الخوض في موضوعات القانون الإداري، تبيان مفهومه أولا وعلاقته بغيره من فروع القانون، ثم نتبع ذلك بتبيان نشأته وتطوره وخصائصه ومصادره وأسسه، وهذا ما سنتناوله في ستة محاضرات:

cours en ligne/univ-Eltarf

❖ **مفهوم القانون الإداري**: اختلف فقهاء القانون حول القانون الإداري أكثر مما اختلفوا حول أي فرع من فروع القانون الأخرى، ما نجم عنه ظهور مفهوم واسع للقانون الإداري وآخر في وضيق.

1- المفهوم الواسع للقانون الإداري (المعنى العضوي أو الشكلي): هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات.

*والقانون الإداري بهذا المفهوم –من حيث **الجانب العضوي أو الهيكلي أو الوصفي**– نجده في كل دولة على اختلاف توجهاتها وأنماط تسييرها، فكل دولة لها جهازها الإداري الذي يخضع لقواعد **القانون**؛ سواء من حيث التنظيم والنشاط والأموال والرقابة والمنازعات..؛ **هذا القانون** يعتبر قانون إداري –بالمفهوم الواسع– أيا كان مصدر قواعده سواء القانون الخاص أو القانون العام.*

❖ ***توضيح هام: اختلاف مفهوم القانون الإداري بين الدول تمحور بالأساس حول وجوب خضوع الإدارة لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد، أو إخضاعها –ولاعتبارات معينة– لقواعد متميزة غير مألوفة لدى الأفراد.***

***يجدر التنويه** أن الفقه الإنجليزي ينبذ فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي (المفهوم الضيق) على اعتبار أنه صورة من صور تسلط الإدارة العامة، كما أنه يشكل انتهاكا صارخا لمبدأ المساواة أمام القانون، ولمبدأ الفصل بين السلطات هذا الأخير الذي يفرض خضوع الإدارة كالأفراد تماما لنفس الجهة القضائية، فوحدة القانون في نظرهم هي أكبر ضمانة ضد تعسف الإدارة.*

*ولهذا فإن الدول الأنجلوسكسونية تعتبر القانون واحد لا يتغير بالنظر لطبيعة الشخص (شخص من أشخاص القانون العام أو شخص من أشخاص القانون الخاص)، فهي تنظر للقانون **ككل** نظرة واحدة؛ لذا تخضع الإدارة لنفس القواعد التي تحكم نشاط الأفراد والهيئات الخاصة أي **لقواعد القانون الخاص** (المدني والتجاري)، وإذا نتج عن هذه العلاقة منازعة خضعت لذات القواعد والإجراءات التي تسري على الأفراد، ويفصل فيها أمام **نفس الجهة** القضائية التي يمثل أمامها كل الأشخاص.*

Cours En Ligne/Amiri-Etat

2- المفهوم الضيق: هو مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات.

وعليه فإن القانون الإداري بالمعنى الضيق ليس ***مجرد تسمية*** *لقانون* ***يحكم*** *الإدارة العامة، بل هو* ***قانون متميز*** *يحتوي على أحكام* ***خاصة مختلفة*** *عن قواعد القانون الخاص؛ وهو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده والمفهوم الذي سيلازمنا طيلة هذه الدراسة.*

❖ ***توضيح هام: الإدارة العامة لا تخضع في كل معاملة ونشاط للقانون الإداري وحده، بل قد يحكمها القانون الخاص في مواضع وحالات معينة.***

يجدر التنويه *أن خضوع الدولة للقانون مبدأ مستقر ومسلم به في مختلف الأنظمة على اختلاف أنواعها؛ ما يفرض خضوع الإدارة للقانون عامة؛ ولا يعد انتهاكا لهذا المبدأ أن تحظى الإدارة بأحكام متميزة غير معروفة في مجال القانون الخاص.*

كما لا يعد مساسا بمبدأ المساواة أمام القضاء أن تحظى الإدارة بقضاء مستقل لأن الدولة أو السلطة العامة تختلف من حيث طبيعتها عن الأفراد، فالإدارة حينما أحيطت بقواعد متميزة كان ذلك بالنظر لأنها تمثل سلطة عامة وتدير مرفقا عاما، وتمارس نشاطا متميزا وتستخدم أموالا عامة وتهدف إلى تحقيق مصلحة عامة.

فإن هي فقدت هذا الموقع وابتعدت عن هذا النشاط (النشاط المتميز) خضعت للقانون الخاص ولم تعد هناك حاجة لإخضاعها للقانون العام وإحاطتها بقواعد متميزة وبقضاء خاص مستقل.

❖ **مفهوم الإدارة العامة**: الإدارة العامة هي إما مؤسسات، هيئات أو منظمات، وإما وظيفة ونشاط يتخذان مظهرا معينا؛ وعلى هذا الأساس يكون للإدارة معنيان معنى عضوي ومعنى موضوعي.

1- المعنى العضوي (الشكلي): هي مجموع الأجهزة والهياكل والمؤسسات أو المنظمات أو الهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفريعاتها المختلفة.

مثال: الهيئات ***المركزية*** *كرئاسة الدولة والحكومة والوزارات، والهيئات والسلطات* ***اللامركزية*** *كالهيئات الولائية والهيئات البلدية.*

2- المعنى الموضوعي (المادي الوظيفي): وهي مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات المركزية واللامركزية إشباعا للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين.

*مثل: تقديم **التعليم** العام، توفير **النقل** العمومي، الخدمات **الصحية** العمومية..*

❖ **موضوع القانون الإداري**: إذا كان القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة والإدارة العامة تشكل موضوع القانون الإداري، فإن القانون الإداري يتناول الإدارة العامة من عدة جوانب وزوايا هي:

1- التنظيم الإداري: *يتكفل القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية وتحديد طبيعتها هل هي سلطة مركزية تربط موظفي الأقاليم بتوجيهات وأوامر رؤسائهم الإداريين (تركيز السلطة) أم أنها سلطة موزعة تباشر كل هيئة مهامها تحت إشراف الجهة الوصية ورقابتها (لامركزية السلطة).*

2- نشاط الإدارة: *ويتجلى في صورتين؛ الضبط الإداري والمرفق العام.*

3- أساليب الإدارة: *وتظهر في إصدار القرارات الإدارية (نظرية القرار)، وإبرام الصفقات (نظرية العقود).*

4- وسائل الإدارة: *وتنحصر في الوسيلة البشرية والوسيلة المادية، وهي نظرية الموظف العام ونظرية المال العام.*

5- منازعات الإدارة: *وتشتمل الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري وكذلك الجوانب الإجرائية الواجبة الإتباع.*

❖ **نشأة القانون الإداري وتطوره**: تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخـــرى يرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية عدة أدت إلى وجود النظام القضائي المزدوج الذي كان مهيأ لنشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري. وقد مرت نشأة القانون الإداري في فرنسا بالمراحل الأساسية التالية:

1- مرحلة الثورة الفرنسية: *تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية (1789) التي قامت على أساس الفصل بين السلطات ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية.*

2- مرحلة الإدارة القاضية: في هذه المرحلة صدر قانون 16-24 أوت 1790 الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي، ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرف فيها.

توضيح هام: ***أصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات وفي مرحلة الإدارة القاضية فكان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم الشكوى فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته وكان هذا مقبولا إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية.***

3-إنشاء مجلس الدولة الفرنسي (مرحلة القضاء المحجوز أو المقيد): *أنشأ مجلس الدولة في 1797/12/12 في عهد نابليون في السنة الثامنة بعد الثورة، أين وضعت البنية الأولى للقضاء الإداري الفرنسي مع أن اختصاص المجلس كان استشاريا يتطلب تصديق القنصل.*

توضيح هام: ***تم في الوقت ذاته إنشاء محاكم أو مجالس الإقليم التي كانت تصدر أحكام لا تحتاج إلى تصديق السلطة الإدارية العليا إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل، فقد كان عمل المحلفين يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الحكم...***

4-مرحلة القضاء المفوض أو البات: في هذه المرحلة حاز مجلس الدولة الفرنسي على سلطة البت النهائي في المنازعات التي ترفع إليه بصدور قانون 24 ماي 1872 الذي منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت النهائي في المنازعات الإدارية.

5- مرحلة ازدواج القضاء وازدواج القانون: *كان مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في منازعات الإدارة وبسبب تراكم عدد القضايا أمامه حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 1953/9/30 وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، أعقب ذلك إصدار عدة المراسيم تضمنت إصلاح القضاء الإداري.*

توضيح هام: ***أصبح مجلس الدولة خلال تاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع وساهم بإرساء مبادئ القانون الإداري وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص (خاصة بعد صدور قرار بلانكو في 1873/02/08) واستنتج الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة وأكد على وجود استقلال القانون الإداري.***

---

cours en ligne/ Univ Eltarf

❖ **علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى**: من المهم أن نبين علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى من خلال بيان علاقته بهذه القوانين وتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بينها ثم بيان علاقتها بالقانون الإداري.

1-علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري: القانون الإداري هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، أما القانون الدستوري فهو القانون الأعلى والأسمى في الدولة والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم فيها والعلاقة بينها وحقوق وحريات الأفراد والضمانات التي تكفلها ويوضح السلطة العامة في الدولة.

وعليه فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري فإذا كان ***القانون الإداري*** *يحكم السلطة الإدارية* ***المركزية واللامركزية*** *فإن* ***القانون الدستوري*** *هو القانون الأساسي والذي يجب أن يسمو عن كافة القوانين الأخرى والتي يجب أن تتقيد به وتحترم نصوصه.*

أوجه التداخل: يضع القانون الدستوري الأحكام العامة للسلطة التنفيذية بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل تشكيل الأجهزة الإدارية وأداء وظائفها.

2- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني: القانون الإداري مستقل عن القانون المدني ويختلف عنه من حيث الخصائص والأهداف خاصة في مجال التعاقد والتوظيف وحرية التصرف بالأموال فالقانون المدني قانون المساواة والتوازن ينظر لأطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة دون مفاضلة بين مصلحة وأخرى،بينما ينظر القانون الإداري للعلاقة والمراكز القانونية بشكل مختلف تماما (غالبا ما تكون الإدارة فيها في موقع سلطة).

وجه التداخل: القانون المدني هو الشريعة العامة والأصل والمصدر لقواعد القانون الإداري

الذي استمد منه الكثير من المفاهيم والقواعد (الشخصية المعنوية، المسؤولية الإدارية...)

بالإضافة إلى الحماية المدنية التي يسبغها على الأموال العامة (أحد محاور القانون الإداري)، بل قد يلجأ القاضي الإداري إلى تطبيق قواعد القانون المدني عندما تكون أكثر ملائمة.

3-علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي: يعتبر القانون الإداري قانون سلمي لا يهتم بالسلوك الإجرامي أيا ما كانت درجة خطورته بينما يهتم القانون الجنائي بظاهرة الجريمة ويحدد لها عقابا مناسبا.

وعليه بما أن ظاهرة الجريمة موجودة في كل محيط بشري فإنه **لا يستثنى** المحيط الإداري منها وينبغي معه أن يتعرض مقترف الفعل الإجرامي (**موظف أو غيره**) اتجاه **المال** العام أو **الموظفين** العموميين أو **محررات** إدارية..، **للعقوبة** التي يحددها القانون.

وجه التداخل: تقرر قواعد القانون الجنائي الأساس القانوني وعناصر فيما يتعلق بالجزاءات الإدارية والجزاءات الجمركية، كتلك المواد المتعلقة بحماية المواطنين والموظفين وحماية المنشآت وحماية المحررات القانونية والشهادات الإدارية من التزوير.

4-علاقة القانون الإداري بالقانون المالي: لم يكن هناك وجود للقانون المالي فكان القانون الإداري يتكفل بالشقين الإداري والمالي، إلا أنه بعد تشعب مهام الوزير وعدم قدرته على الإحاطة بجميع اختصاصاته تم اللجوء إلى التخصص؛ وبذلك فصلت موارد الدولة الطبيعية عن مواردها النقدية وأصبحت الأولى يحكمها القانون الإداري أما الثانية فيسيرها القانون المالي فأصبح هذا الأخير يهتم بكل ما يدخل ضمن إعداد الميزانية العامة وفرض الرسوم والضرائب...

وجه التداخل: هناك تداخلات عديدة منها أن قانون المالية يهتم بالضرائب ومنازعات

الضرائب تنظر أمام القضاء الإداري، يحكم القانون المالي الميزانية ويبين كيفية تسييرها

والميزانية هي أحد عناصر المرفق العام، كما أن وزير المالية يمثل الخزينة العمومية المسؤولة عن

التعويضات المدنية في حالة رفض الإدارة التنفيذ.

../.. يتبـــــع

أ/ كريمـــة أمزيـــان

cours en ligne/univ-Eltarf