وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف ميلة
معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم الحقوق

محاضرات القانون الإداري
السنة أولى حقوق

من اعداد :
د.رزاق بارة كريمة

السنة الجامعية: 2024/2023

محتوى المادة

الفصل التمهيدي: مدخل إلى القانون الإداري
الفصل الأول: أسس التنظيم الإداري
الفصل الثاني: تطبيقات التنظيم الإداري

الفصل التمهيدي: مدخل إلى القانون الإداري

مقدمة

تقتضي العدالة والمصلحة العامة أن يسود القانون داخل المجتمع ، إذ بدونه تعم الفوضى وعدم الاستقرار، ويصبح القوي يسيطر ويتغلب على ممتلكات الضعيف.

ومنه جاء القانون لينظم علاقات الأفراد داخل المجتمع ليحدد حقوق وواجبات كل واحد منه .

كل حسب مركزه القانوني. والملاحظ أن أقدم قانون هو القانون المدني وبتطور الدولة تطور القانون.

وأصبح ينقسم القانون إلى قسمين القانون الخاص والقانون العام ، القانون الخاص يندرج ضمنه القانون المدني والقانون التجاري وقانون الإجراءات المدنية..

والذي ينظم علاقة الافراد من شراء وبيع وايجار والرهن، ففي القانون الخاص علاقة الفرد بالفرد علاقة متساوية يحكمها مبدأ سلطان الإرادة، أو العقد شريعة المتعاقدين (أي ماتفق بين الأطراف هو ماتم التعاقد عليه)، نظرا لتكافؤ المراكز القانونية، فهي تهدف بالأساس للمصلحة الخاصة للأفراد.

أما القانون العام فيندرج ضمنه ، القانون الدستوري والجنائي والقانون الدولي ، والقانون الإداري ويصنف هذا الأخير ضمن القانون العام الداخلي ، الذي ينظم سير الإدارة ونشاطاتها الداخلية للدولة .

(إدارة مركزية أو لامركزية) بالأفراد، هذه العلاقة تهدف لتحقيق المصلحة العامة، وبما أن الدولة حامية للمصلحة العامة، فهي تحوز على امتيازات السلطة العامة التي تجعل كفة الإدارة دائما أعلى من كفة الافراد في التعاقد معها.

وبتطور الدولة وتطور المرافق الإدارية أصبح لزاماً الاهتمام بالقانون الإداري، هذا القانون الذي ينظم سير مجموعة القواعد التي تحكم الدولة .

إذ تقتضي العدالة والمصلحة العامة، أن يكون هناك احترام لمبدأ الشرعية القرارات الإدارية واحترام للحقوق والواجبات من طرف كلا الطرفين الافراد والإدارة وأن لايكون هناك مساس وهدر لأي حق على حساب الآخر .

وعليه ومن خلال ماسبق ذكره نحاول في هذا الفصل التمهيدي تعريف القانون الإداري، مفهومه الموسع

والضيق وعلاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى كما سنتطرق إلى نشأته ومصادره وخصائصه وأسسه.

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

إن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي، ولهذا المفهوم مدلولين المدلول الموسع والمدلول الضيق .

ولقانون الإداري علاقة وطيدة بالقوانين الأخرى، حيث يتداخل معهم في نقاط متشابهة ونقاط المختلفة.

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري

للقانون الإداري مدلولين الأول موسع والآخر ضيق

بالنسبة للمدلول الموسع، يقصد به مجموعة القواعد القانونية العامة التي تحكم سير الإدارة العامة .

أما المدلول الضيق فيقصد به مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة عن القانون الخاص.تهدف إلى تسيير الإدارة العامة بغية تلبية احتياجات الجمهور.

ويقصد بعبارة "غير مألوفة" أي غير المعهود توافرها في القانون الخاص.

وترتكز بالأساس على امتيازات السلطة العامة، التي ترجح كفة الإدارة في التعاقد مع الأفراد، هذه الامتيازات تستمدها لكونها بالأساس تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة .

وبناءا على ماسبق ذكره، يتضح من المدلول الموسع والمدلول الضيق أن القانون الإداري له علاقة وطيدة بالإدارة العامة، وهذه الأخيرة لها مفهومين أو معيارين الأول شكلي وثاني موضوعي .

_ مفهوم الإدارة العامة

أ/ المعيار الشكلي:

من أجل القول أن هذه الهيئة أو هذا الجهاز يمكن تعريفه على أنه إدارة عامة، لابد من النظر إلى الشكل الخارجي أو المظهر الخارجي للنشاط والذي يأخذ مظهرين، مظهر الأول شخص إداري يمارس سلطة عامة والمظهر الثاني جهاز إداري عام. والذي يتصف بالقيام بالمصلحة عامة إدارية وصادرة من شخص يقوم بعمل يوصف على أنه إداري.

ووفقاً لهذا المعيار تدخل جميع نشاطات الإدارية سواء كانت صادرة عن السلطة المركزية)رئيس

الجمهورية، الوزارء(أو صادرة عن السلطة اللامركزية) أي صادرة عن الجماعات المحلية الولاية والبلدية المجالس المحلية(.

وهناك من الفقهاء من ذهب إلى تعريف المعيار الشكلي على المظهر الأول مثل دكتور ثروت بدوي بنصه على المعيار الشكلي، يؤخذ بالنظر إلى صفة أو شكل الشخص الذي اتخذ الإجراء أو مارس
النشاط، فإذا كان الاجراء أو النشاط صاد اًر عن شخص يتخذ الشكل الإداري ويوصف بأنه شخص إداري يكون الإجراء إدارياً

وهناك من الفقه من ركز على المظهر الثاني وهو المؤسسة والجهاز الإداري وعرف المعيار الشكلي للإدارة العامة على أنه مجموعة الهيئات القائمة في نطاق السلطة التنفيذية سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي.

ب/ المعيار الموضوعي أو الوظيفي: ويقصد به النشاط أو الوظيفة أو العمل الذي تقوم بها جهات معينة.

والمعيار الموضوعي كذلك ينظر له من خلال معيارين:

معيار طبيعة النشاط أي لابد من جهاز الدولة أو هذه الوظيفة أو العمل له طبيعة النشاط الإدار ي

ومعيار الغاية أي ما الهدف من هذا النشاط، هل الهدف منه تحقيق مصلحة عامة، ومنه النظر إلى الباعث من ممارسة هذا النشاط .

ومن خلال ماسبق ذكره، يمكن القول أن الإدارة العامة هي المعيارين معاً، أي أنها مجموعة الهياكل التي تنظمها السلطة التنفيذية، وا لتي يهدف نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة، مثل: تقديم التعليم، توفير النقل العمومي، الخدمات الصحية العمومية .

وفي هذا السياق قد يتساءل البعض هل الإدارة العامة تخضع دائما للقانون الإداري ؟

تخضع الإدارة العامة (سواء كانت دولة أو بلدية أو الولاية أو مؤسسات عامة) إلى نوعين من القواعد القانونية

أولا: في حالة ما إذا تعاملت مع الغير بصفتها التي تتمتع بإمتيازات السلطة العامة هنا القانون الإداري هو الذي يطبق ويخضع النزاع إلى القضاء الإداري

ثانيا: في حالة ما إذا تعاملت مع الأفراد ليست بصفتها الإدارية وإنما تعاملت معهم على أساس تعامل الأفراد العاديين في هذه الحالة فإن القانون الخاص هو الذي يطبق ويخضع النزاع للقضاء العادي.

المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

إن القانون الدستوري يحدد القواعد والمبادئ العامة لكافة القوانين بما في ذلك القانون الإداري، أما القانون الإداري فإنه يقوم بتطبيق مبادئ القانون الدستوري المتعلقة بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية أي كيف تنظم أجهزتها وكيف تنظم نشاطها وكيف تؤديه من خلال إنشاء الم ارفق العمومية وتنظيمها وممارسة الضبط الإداري .

ومنه القانون الدستوري أشمل من القانون الإداري، فبينما الأول يضع القواعد القانونية التي تحكم سير الدولة ، ن جد القانون الإداري ينظم سير السلطة الإدارية المركزية واللامركزية.

فبالتالي القانون الدستوري هو القانون الأعلى والأشمل من القانون الإداري.بينما هذا الأخير يعتبر قانون تفصيلي لسير لقواعد سير السلطة الإدارية .

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

يهدف القانون الإداري إلى تنظيم علاقة الإدارة بالأفراد وهذه العلاقة تحكمها السلطة العامة أي الامتيا ازت العامة، الممنوحة للإدارة التي ترجح دائماً كفة الإدارة على كفة الأفراد.

في المقابل نجد أن القانون المدني يهدف إلى تنظيم علاقة الأف ارد فيما بينهم أو علاقة الأف ارد مع الأشخاص المعنوية الخاصة من بيع وشراء وايجار وما إلى غير ذلك من المعاملات القانونية .

كذلك يهدف القانون الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة بتلبية احتياجات الجمهور.

بينما يهدف القانون المدني إلى تحقيق مصلحة خاصة أي تنظيم علاقات الخواص من بيع وش ارء الخ ولايوجد أي امتياز لطرف على حساب الآخر، أي كلا الطرفين متساويين .

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

كلا القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي، وكلا القانونين الهدف منهما المصلحة العامة وتلبية احتياج الجمهور، بخصوص القانون الإداري يكون تلبية احتياجات الجمهور من خلال تنظيم الم ارفق العامة وتقديم الخدمات مثل: الجامعة، البلدية، الولاية .

أما القانون الجنائي فيكون تلبية احتياجات الجمهور من خلال محاربة ظاهرة الجريمة من خلال النصوص القانونية التي تجرمها وتوقع العقوبات المناسبة)عقوبات سالبة للحرية، وعقوبات مالية(على مرتكبيها

وهناك علاقة وطيدة بين القانونين، إذ نص القانون ا لجنائي على العقوبات الجنائية والغ ارمات المالية التي تعاقب الموظف العام.

الفرع الرابع: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة

كل من قانون الإداري وعلم الإدارة يتفقان في أن موضوعهما واحد الإدارة العامة،

ويختلفان في أن قانون الإداري يهدف إلى تنظيم الجانب القانوني للإدارة العامة، بينما الإدارة العامة تركز على الجانب الفني أو التقني المتعلق بالتدريب وتنظيم الإداري والنشاط الإداري.

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري

ومصادره المطلب الأول: نشأة القانون

الإداري الفرنسي الفرع الأول: قبل الثورة

الفرنسية

ابتداءاً من القرن 15 ، كانت السلطة مركزة في يد الملك بمعنى أن الملك كان هو الآمر الناهي، حيث كان هناك اعتقاد سائد أن الملك لايخطئ، وأنه امتداد للعدالة الإلهية على الأرض ولذلك فإن تسيير شؤون الدولة يعود للملك، وطبعا الملك آنذاك لم يكن يخضع للرقابة القضائية .

ومع بداية القرن 16 أنشئ في تلك الفترة مايعرف بالبرلمانات، وهذه البرلمانات عبارة عن محاكم قضائية أي جهاز قضائي ، حيث تعتبر بمثابة جهة استأناف للدعاوى المرفوعة .هذا الجهاز تجاوز

حدود عمله إلى درجة السيطرة على أعمال الإدارة وتتدخل في صلاحياتها.هذه الممارسات الغير قانونية أدت إلى

استياء ال أري العام ، وعجلت في حدوث ثورة الفرنسية. التي نادى بها الفلاسفة والفقهاء في تلك الحقبة الزمنية .

الفرع الثاني: مرحلة الإدارة القاضية أو الوزير القاضي) Ministre juge(

_ تصور رجال الثورة الفرنسية أن إخضاع الدعاوى والمنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها للمحاكم القضائية العادية، يؤدي إلى اهدار استقلال الإدارة اتجاه السلطة القضائية، واختلال الحياة الإدارية .

لذلك فسروا مبدأ الفصل بين السلطات على أساس الفصل المطلق بينهما وقرروا منع المحاكم القضائية من النظر في المنازعات التي تكون إحدى الجهات الإدارية طرفاً فيها.

ودعم هذا ال أري وهذا التوجه صدور قانون 16_24 أوت 1790، خاصة المادة 13 منه على: "أن الوظائف القضائية منفصلة وستبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية" وعلى ذلك صارت الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت، لذلك تعرضت هذه المرحلة لإنتقادات.

الفرع الثالث: مرحلة القضاء المحجوز)المقيد(

وهذه المرحلة تم إنشاء مجلس الدولة ومجالس المحافظات بموجب المادة 52 من الدستور22 فريمير frimaire في 15 ديسمبر 1799 (لسنة الثامنة للثورة) في عهد نابليون بونابرت وسُمي بالقضاء المحجوز أو المقيد ، لأن القضاء في هذه المرحلة لايملك استقلالية الكاملة في اتخاذ القرارات ، حيث كان مقيد ب أري السلطة الحاكمة قبل اتخاذ أي قرار. كما أن هذه القرارات استشارية وليست قضائية، حيث لعب الدور الاستشاري ولم يكن جهاز قضائي كما هو الحال الآن .

فهو إذن مجرد جهاز استشاري يقدم المساعدة لرئيس الدولة، وهذا الأخير له الصلاحية الكاملة في المصادقة على القرارا أو رفضه.)حيث جاءت تسمية مجلس الدولة على غرار مجلس الملك سابقا قبل الثورة(**الفرع الاربع: مرحلة القضاء البات**

بموجب قانون 24 ماي 1872 فُوض مجلس الدولة في اختصاص الطعن الإداري ومنه أصبح لمجلس الدولة الفرنسي الاختصاص الكامل في النظر المنازعات دون الرجوع للسلطة التنفيذية من أجل المصادقة على قرارته، ومع ذلك تميزت هذه المرحلة بالإزدواجية وهي: الفصل في المنازعات الإدارية،

بين مجل س الدولة الفرنسي والإدارة القاضية، حيث كان الأف ارد يلجؤون إلى مجلس الدولة الفرنسي إلا في حالات اختصاص مجلس الدولة الفرنسي المنصوص عليها في القانون مع إبقاء اختصاص الإدارة القاضية، إلى أن أثير ن ازع في قضية "كادو" الشهيرة، حيث تصدى مجلس الدولة بنظر في الن ازع رغم عدم وجود نص والذي Cadotينظم ذلك . وتتلخص وقائع القضية الصادرة بتاريخ 1889/12/13 في أن السيد كادو كان مدير الطرق والمياه بمدينة مرسيليا، فصل من وظيفته وبناء ا عليه تقدم بطلب تعويض للمحافظة

فقبل بالرفض، فتوجه بالطلب إلى مجلس الدولة، وعلى الرغم من عدم وجود نص ينظم ذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي قبل الطعن، واعتبره من ضمن اختصاصاته .

المطلب الثاني: مصادر القانون

الإداري الفرع الأول: التشريع

ويعرف على أنه مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة .

1_ الدستور:) أو مايسمى بالتشريع الأساسي(

وهو الذي يحتوي على الأحكام العامة التي تسير بها الدولة، فهو ينظم سير السلطات الثلاث) السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية(، وكذلك حقوق وواجبات الأف ارد وحريتهم، فالبرجوع لنصوص الدستور

خاصة في نص المادة 63 منه نجدها تنص على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف ، حيث جاءت بمايلي:" يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة أية شروط أخرى التي يحددها القانون." وكذلك نص المادة 70 من الدستور تنص على مايلي:" الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين". والمادة 71 من الدستور تنص على مايلي:" الحق في الإض ارب معترف به، ويمارس في إطار القانون." وهذا مانجده في القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 06/ 03 ، إذ نص على حقوق الموظف من بينها الحق النقابي والحق في الإض ارب .

كما جاءت أيضا في نص المادة 25 من الدستور لتنص على مايلي:" عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون" ويقصد به مبدأ حياد الإدارة، إذ أي تعسف من قبلها يمنح الطرف الآخر الحق في مقاضاتها .

وبناءاً على ماسبق ذكره، يستشف أن مواد الدستور أو الدستور بصفة عامة يعتبر مرجع أساسي يعتمد عليه في القانون الإدار ي.

2_ المعاهدات والاتفاقيات الدولية: هي تلك المعاهدات التي أبرمتها الدولة مع هيئات دولية) مثال أمم المتحدة أو الاتحاد الافريقي أو الاتحاد العربي كل واحدة منها تعبر هيئة دولية(أو مع دولة أخرى

حيث يتم الاتفاق والمصادقة مع هذه الهيئة الدولية أو دولة معينة حول موضوع معين مثال: مصادقة الج ازئر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04، حيث كان ل ازما عليها بعد هذا الاتفاق النص على مسألة مكافحة الفساد الإداري ضمن قانون خاص والذي صدر قانون رقم 06/01 الصادر سنة 2006.

وعليه يفهم من خلال ماسبق ذكره،أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية تعتبر مصد ار مهما من مصادر القانون الإداري.

3_ القانون أو مايسمى بالتشريع العادي

وهو مصدر نصي هام .إذ معظم نصوص القوانين الأخرى كالقانون المدني، والقانون الجنائي، قد اعتمد عليها القانون الإداري، فمثلا في الشخصية المعنوية نجده اعتمد على نص المادة 49 من القانون المدني.

4_ التنظيم أوالتشريع الفرعي

يقصد به مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية في المجال المخصص لها، من أجل تنظيم مسألة معينة .

مثال: _ مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية، القرارات الوازرية، قرارات الولاة...الخ .

الفرع الثاني: العرف الإداري

ينشأ العرف الإداري ويصبح مصد اًر من مصادر القانون الإداري عندما تنتهج الإدارة نمط معين في عملها مع تك رار العمل به بشكل منتظم ومستمر. ومنه وبناءا على ماسبق ذكره، يتكون العرف الإداري من ركنين، الركن المادي ويقصد به الفعل أو السلوك الذي ينتهجه الموظف في أداء العمل أو النشاط الإداري، أما الركن المعنوي فهو اعتقاد الموظف أن هذا الفعل أو السلوك الصادر منه يعتبر إل ازمي وأنه في حالة عدم فعله فإنه يتعرض للمسؤولية الإدارية .

الفرع الثالث: القضاء

يعتبر الاجتهاد القضائي مصدر أساسي ومهم في انشاء مصادر وقواعد القانون الإداري. إذ يعتبر مجلس الدولة الفرنسي السباق في هذا المجال .

حيث ساهم في العديد من نظريات القانون الإداري مثل نظرية المرفق العام، المسؤولية الإدارية ونظرية الموظف الفعلي، وغيرها من نظريات التي تعتبر في الأصل اجتهادات قضائية .ولهذا اتسم هذا القانون بالطابع القضائي

الفرع الاربع: الفقه

دور علماء وفقهاء القانون هو في استنباط ، وتفسير القواعد القانونية ، هذا تفسير قد يأخذ به المشرع في صياغته للقانون أو قد يعتمده القاضي كاجتهاد قضائي.

ومنه يمكن القول، أن الفقه يعتبر مصدر غير مباشر أو بالأحرى لا يعتبر مصدر رسمي وانما مصدر مكمل للمصادر السابقة .

الفرع الخامس: المبادئ العامة للقانون

وعلى سبيل المثال: _ مبدأ كل مواطنين سواسية أمام القانون

_ مبدأ المساواة جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة

_ مبدأ عدم تحيز الادارة

تعتبر هذه مبادئ عامة منصوص عليها في الدستور و متعارف عليها، وتشكل في نفس الوقت مصدر من مصادر القانون الإداري.

المبحث الثالث: خصائص وأسس القانون

الإداري المطلب الأول: خصائص القانون الإداري

الفرع الأول: حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري حديث النشأة مقارنة بالقوانين الأخرى ، القانون المدني والقانون الجنائي.

ويرجع سبب ذلك، أن هذا القانون مرتبط بالإدارة بالتطور مفهوم الإدارة ، إذ أن هذا القانون لم يعرف إلا في القرن 19 ، ويرجع الفضل لذلك للاجتهادات القضاء الفرنسي .

الفرع الثاني: غير مقنن

يقصد بغير مقنن أي غير مكتوب في قانون واحد مثل القانون التجاري والقانون المدني والقانون الجنائي فكلها قوانين تعالج موضوع معين ضمن القانون المخصص لها، أما القانون الإداري نجده ضمن قوانين متفرقة، لها علاقة بالإدارة، كقانون الولاية رقم 07/12 وقانون البلدية رقم 10/11 والأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة والأمر رقم 01/06 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته .

الفرع الثالث: قانون قضائي

يرجع الفضل في نشأة القانون الإداري إلى مجلس الدولة الفرنسي، حيث ساهم في العديد من نظريات القانون الإداري مثل المسؤولية الإدارية ونظرية الموظف الفعلي، وغيرها من نظريات التي تعتبر في الأصل اجتهادات قضائية .ولهذا اتسم هذا القانون بالطابع القضائي.

المطلب الثاني: أسس القانون الإداري نطاق تطبيقه

الفرع الأول: معيار المرفق العام

يعتبر حكم روتشييلد الصادر في 6 ديسمبر سنة 1855 أساسيا لنشأة فكرة المرفق العام كمعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري، في مجال دعاوى المسؤولية الإدارية ذات طابع مستقل عن المسؤولية المدنية).

كما أن حكم بلانكو الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 8 فيفري 1873 يعتبر عامل الرئيسي في نشأة معيار المرفق العام، وأكد ما سيبق أن ردده حكم ريتشيارد، وتتلخص وقائع هذا الحكم في أن الطفلة Agnés blancoفي الخامسة من عمرها جرحت نتيجة اصطدامها بعربة مقطورة، تنقل إنتاج التبغ من المصنع إلى المستودع. فرفع السيد بلانكو والد الضحية ضد والي ولاية لاجيروند ممثل الدولة، دعوى التعويض على أسي اس تطبيق المواد 1382، 1383، 1384 من القانون المدني الفرنسي ي، طالبا مبلغ 40 ألف فرنك فرنس يدفع بالتضامن بين سائق العربة والدولة وكان ذلك أمام القاض يي العادي فطرحت اشكالية اختصاص القاضي الإداري. وهو ما أدى إلى عرض الن ازع على محكمة التنازع الفرنسية وقد حكمت محكمة التنازع الفرنسية باختصاص القاضي الإداري.

وهذا ميا أدى إلى ظهور علاقية بين وجود المرفق العام وتطبيق القانون الإداري ، وقيد اعتبر البعض من الفقه الفرنسي منهم دوجي ودولوبدار) duguit , de laubadere(، إلى أن المرفق العام ليس فقط معيار اختصاص القاضي الإداري ولكن الأساس الوحيد للقانون الإداري.

الفرع الثاني: معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة

ويقصد بها تصدر الإدارة نوعين من الأعمال، أعمال السلطة من أوامر ونواهي وتعليمات ، حيث تظهر الإدارة مظهر السلطة العامة، هذه الأعمال تكون خاضعة للقضاء الإداري.

أما أعمال الإدارة العادية ، والتي تنزل منزلة الأف ارد العادية ، أي تخلع رداء امتيا ازت السلطة العامة فهي تخضع في هذه الحالة للقضاء العادي .

الإدارة تمارسها بنفس الأساليب وفي ذات الظروف التي يمارس فيها الأف ارد تصرفاتهم، ومن ثم لايمكن أن تكون الإدارة بصددها مستخدمة لسلطتها العامة، وانما تمارسها الإدارة بوصفها شخصاً عادياً يدخل في علاقات دائنية ومديونية مع الغير، وتكون إ اردتها مساوية لإ رادة الأفراد.

الفرع الثالث: معيار السلطة العامة

قد نادى بهذا المعيار الفقيه "موريس هوريو"، ويقصد به، أن الإدارة عندما تستخدم امتيا ازتها في التعامل مع الأف ارد، فإنها تخضع لأحكام القانون الإداري.

مثال: إبرام العقد الإداري)الإد ارة مع الأف ارد(،تستطيع الإدارة في هذا العقد استخدام امتيا ازت السلطة العامة من سلطة تعديل وفسخ بالإرادة المنفردة .

وبالتالي فأساس تطبيق القانون الإداري حسب أري هذا الفقيه هو معيار السلطة العامة بالدرجة الأولى، مع تمسكه بمعيار الأول أي المرفق العام بالدرجة الثانية .

الفرع الاربع: معيار أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة

لئن كان معيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية قد تلقى تأييدا من غالبية الفقه الفرنسي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، فإنه لم يحظ بنفس التأييد ولم يكن له صدى كبير في أحكام القضاء، فقد استعانت بعض أحكام القضاء وخاصة القضاء المدني، بمعيار آخر قريب الصلة بالمعيار السابق، هو معيار التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة .

ففي بعض الحالات مثل إدارة أملاك الدولة الخاصة، أي الدومين الخاص، ومثل العقود التي تبرمها الإدارة على غرار عقود القانون الخاص نجد الإدارة تستخدم نفس الأساليب، وتستعين بذات الوسائل التي يستعين بها الأف ارد في ممارستهم لنشاطهم الخاص.

هذه الحالات لاتخضع للقضاء الإداري، إذ لايوجد مبرر لتطبيق أحكام القانون الإداري عليها، وانما تطبق عليها أحكام القانون المدني. أما حيث تلجأ الإدارة إلى أسلوب الإدارة العامة، وتستخدم أساليب مغايرة

للأساليب المألوفة في النشاط الخاص، فإن القانون الإداري يجب أن ينطبق، وتكون المحاكم الإدارية هي المختصة بنظر المنازعات التي تثيرها هذه الحالات.

الفرع الخامس: معيار المنفعة العامة

إن الصفة العامة التي تربط بين قواعد القانون الإداري المختلفة هي فكرة المصلحة العامة وضرورة تقديمها على المصالح الفردية .

وقد تبنى هذا المعيار الفقيه والين، ويقوم هذا المعيار على المنفعة العامة أي أن كل نشاط مرفق عام يهدف إلى تحقيق النفع العام وليس النفع الخاص، ويطبق قواعد القانون الإداري.

إلا أن هذا المعيار سرعان ما انتقد على أساس أن جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة تستهدف المصلحة العامة أو المنفعة العامة سواء الأعمال التي تخضع لأحكام القانون الإداري أو الأعمال التي تحكمها قواعد القانون الخاص.

الفرع السادس: معيار السلطة العامة بوجه جديد

مع تطور فكرة الم ارفق العامة إلى مرافق تجارية وصناعية، اقتصادية ، أثير تساؤل حول القانون الواجب التطبيق هل القانون الإداري، أم القانون الخاص؟

وبذلك ظهرت فكرة السلطة العامة الحديثة، أي أنه لايكفي فقط النظر إلى أن هناك سلطة عامة من أجل تطبيق قواعد ا لقانون الإداري، وانما يجب النظر إلى أن هذه السلطة العامة تستخدم في نشاطها امتيا ازت السلطة العامة، هذه الامتيازات غير مألوفة عن القانون الخاص.

إذن تطبيق القانون الإداري مرتبط باستخدام الإدارة لامتيازات السلطة العامة.

وبناءاً على هذا المعيار الحديث فإن مجالات إدارة الدولة لأملاكها الخاصة وعقود الإدارة التي لاتستخدم فيها أساليب السلطة العامة، والم ارفق العامة الصناعية والتجارية تخرج جميعها عن نطاق تطبيق القانون الإداري.

الفصل الأول: أسس التنظيم الإداري

يقوم أسس التنظيم الإداري على الأساس القانوني يتمثل في الشخصية المعنوية وآخر فني أو تقني يتمثل في كيفية توزيع النشاط الإداري، أي عن طريق المركزية أو اللامركزية.

ولهذا سنقسم الفصل إلى مبحثتين على النحو التالي:

المبحث الأول: الأساس القانوني للتنظيم

الإداري

المبحث الثاني: الأسس الفنية للتنظيم الإداري

المبحث الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري) الشخصية المعنوية(

تقتضي الدراسة التطرق إلى مفهوم الشخصية المعنوية، وتطرق لموقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية، كما سنتطرق إلى أنواع الشخصية المعنوية، كما سنتطرق إلى نتائج الإعتراف بالشخصية المعنوية، ونهاية الشخصية المعنوية .

المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية

هو مجموعة الأشخاص والأموال تهدف إلى تحقيق هدف معي ن

وان لفكرة الشخصية المعنوية أهمية من ناحيتن، الأولى حيث تعتبر الشخصية المعنوية وسيلة لتقسيم الأجهزة الإدارية في النظام الإداري، والثانية وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية.

المطلب الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية

لقد أثارت فكرة الشخصية المعنوية جدلاً كبي اًر بين الفقهاء بين المرحب لهذه الفكرة وبين المستنكر لوجودها.

الفرع الأول: الإتجاه الفقهي الرافض لفكرة الشخصية المعنوية

_ نظرية الشخصية المعنوية فكرة مفترضة أو خيالية

ذهب هذا الإتجاه إلى القول أن خلق فكرة الشخصية المعنوية إنما هي مجرد وهم وافت ارض قانوني، لاوجود له في الواقع.

وأن لفظ الشخص يُطلق على الإنسان الآدمي وحده. فهو وحده الذي يمكن أن يكون محلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الواجبات، وهو الذي يمكن أن تكون له إ ارادة. ولما كان الشخص المعنوي معدوم الإ ارادة الذاتية، وكانت إ اردته مستعارة من إ ارادة الشخص أو الأشخاص الطبعيين التي تمثلهم. فإنه لايمكن أن يكون الشخص المعنوي أهلاً للحقوق والواجبات.

مذهب الحقيقة في تصوير الشخصية المعنوية:

يرى هذا المذهب أن الشخصية المعنوية حقيقة وموجودة فعلاً وليس مجرد تصوير أو افتراض وهمي.

وقد ذهب البعض منهم إلى القول أن الشخص يشبه الشخص الطبيعي تماماً، وأن له إرادة ذاتية .

وعليه فإن الشخص المعنوي محلاً للحقوق والواجبات شأنه شأن الإنسان الطبيعي. وعلى ذلك تكون شخصية الجماعات حقيقة واقعة لايملك المشرع إ زاءها إلا الإعتراف بها .

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

نظراً لتعدد الأشخاص المعنوية العامة، وتنوع مجالاتها، يعن التساؤل عن كيفية تحديدها؟ بالرجوع لنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري فإن الأشخاص المعنوية هي: الدولة، الولاية، البلدية

_ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

_ الشركات المدنية والتجارية .

_ الجمعيات والمؤسسات .

_ الوقف .

_ وكل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية

وعلى ضوء هذه المادة تنقسم الأشخاص المعنوية إلى: أشخاص معنوية خاصة أي تحكمها قواعد القانون الخاص) مثل الشركات التجارية، والجمعيات الخاصة(، وأشخاص معنوية عامة أي تحكمها قواعد القانون العام) مثل الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

وبالتالي تنقسم الأشخاص المعنوية إلى تعدد حصري، وآخر وصفي، الأول تقليدي مفاده تقسيم هذه الأشخاص إلى أقسام: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وأما الآخر ونعني به التعدد الوصفي ومفاده التعرف على ما إذا كان الشخص ا لمعنو ي عاماً أم خاصاً، بمدى انطباق أوصاف الشخصية ا لمعنوية العامة بالنسبة له من عدمه وهذه الأوصاف تتمثل فيما يتمتع به الشخص المعنوي العام من إمتيازات السلطة العامة ومن أبرزها ما يعترف له به من سلطة إصدار قرارات ملزمة، وماله من قدرة فرضها على المخاطبين بها جبرا أو ماله من سلطة التنفيذ المباشر بغير حاجة للإلتجاء إلى القضاء لفرض إحترامها .

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

وهي الأشخاص المعنوية العامة التي تمارس اختصاصاتها في حيز جغرافي معين.

تتمثل الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية فيمايلي:

أ/ الدولة: وهو الشخص المعنوي الأول أو الأصل، الذي يتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى العامة والخاصة .

وتشمل الدولة السلطات الثلاث، السلطة التشريعية، القضائية، التنفيذية .

وتمارس الدولة سلطتها بصفتها شخص معنوي عام على كافة إقليم الدولة .

ب/ الولاية: وهي شخص معنوي إقليمي يمارس صلاحياته داخل حدود الولاية.

وهذا ماجاء في نص المادة الأولى من قانون رقم 07/12 المؤرخ في 29 فيفري 2012 المتضمن لقانون الولاية، بمايلي:" الولاية هي الجماعة الإقليمية وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة. وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة .

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، شعارها هو بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب القانون."

ج/ البلدية: حسب نص المادة 16 فقرة 2 من الدستور الجزائري جاءت لتنص على أن البلدية هي الجماعة القاعدية .

ونصت المادة الأولى من قانون رقم 11/10 المؤرخ في سنة2011 بمايلي:" هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون."

المادة الثانية تنص على مايلي: فهي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ".

المادة الثالثة:" تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه ".

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

وقد أنشأ المشرع الجزائري هذا النوع من الأشخاص المعنوية من أجل تلبية احتياج الجمهور لنوع معين من الم ارفق مثل الجامعة، المستشفى .

والملاحظ أن الشخص المعنوي المرفقي له أهداف متنوعة، منها ماهو إداري واجتماعي واقتصادي بينما الشخص المعنوي الإقليمي محدد الهدف ومقيد الحدود الجغرافية الإقليمية.

الفرع الثالث: الأشخاص المعنوية العامة المهنية:

تتمثل في منظمات ونقابات مثل: نقابة المحامين، نقابة الأطباء، نقابة المهندسين فالشخصية المعنوية المهنية تتشكل من أجل تنظيم مزاولة مهنة معينة، ويتمتع الشخص المعنوي المهني بالاستقلال المالي والإداري والحق في التقاضي.

المطلب الرابع : النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية

بالرجوع لنص المادة 50 من القانون المدني نجدها تنص على مايلي:"يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ماكان منها ملازماً لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون." وعليه من نتائج الاعت ارف بالشخصية المعنوية: 1_ الاستقلال المالي والإداري

2_ حق التقاضي

3_ الأهلية القانونية

4_ الموطن

الفرع الأول: الاستقلال المالي والإداري:

يقصد بالاستقلال المالي، أن شخص المعنوي له ذمة مالية مستقلة، وهذه الاستقلالية منحت له بقوة القانون) قانون الولاية، قانون البلدية،...الخ(، يحق للشخص المعنوي الاحتفاظ بالفائض المالي للميزانية أما في حالة العجز فلها الحق طلب ميزانية تكميلية للسنة المالية على سبيل المثال الذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية للدولة .

أما الاستقلال الإداري، أي أن للشخص المعنوي هيئات إدارية مستقلة مثل المجلس الشعبي البلدي، مجلس الولائي، ... هيئة مكافحة الفساد، كلها هيئات إدارية مستقلة .

الفرع الثاني: حق التقاضي

كل هيئة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية لها الحق في التقاضي بإسمها أمام القضاء .

وان تمتع المؤسسات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي لايعني أنها مستقلة كلياً عن الدولة، بل استقلالها مقيد بحدود النطاق الذي قرره المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ

لهذه المؤسسة الإدارية، التي يمنحها المشرع للشخصية المعنوية.بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة واش ارفها عن طريق " نظام الوصاية"

الفرع الثالث: الأهلية القانونية

إن الأهلية القانونية للشخص المعنوي أو الشخصية المعنوية مستقلة عن شخصية الأعضاء المؤسسين لها.

وهذه الأهلية القانونية تتمتع بها الشخصية المعنوية باسم القانون ويتصف وفقا لما حدده القانون، إذ بمقتضاه يكتسب الشخص المعنوي الحقوق والالت ازمات.

الفرع الرابع: الموطن

يجب أن يعين موطن للشخص المعنوي العام، وهو مايتمثل في مكان وجود مقره، فموطن الولاية هو مركز الولاية .

المطلب الخامس: نهاية الشخصية المعنوية

تتنوع أسباب انتهاء الشخصية المعنوية وذلك إما

1_ انتهاء الأجل المحدد لها) المدة الزمنية

المقررة(

2_ بسبب تحقيق غرض أو الغاية من إنشاءها

3_ الحل الاتفاقي) بالإتفاق الأطراف المنشئة(

4_ الحل الإداري : بقرار إداري من الجهة المختصة

5_ الحل القضائي: ويقصد به صدور حكم قضائي بعد رفع دعوى أمام القضاء يقتضي حل الشخص المعنوي.

6_ بتدخل المشرع: كأن يطرأ إعادة تقسيم للولايات أو البلديات، فتفقد الولاية أو البلدية للشخصية المعنوية

هذا ماشهدناه مؤخرا إذ أصبحت هناك 58 ولاية بدلاً من 48 ولاية، هذا يعني انتهاء بعض الأشخاص المعنوية للبلديات كانت منضمة سابقاً للولاية. وفي نفس الوقت اكتسابهم للشخصية المعنوية جديدة وهي الولاية .