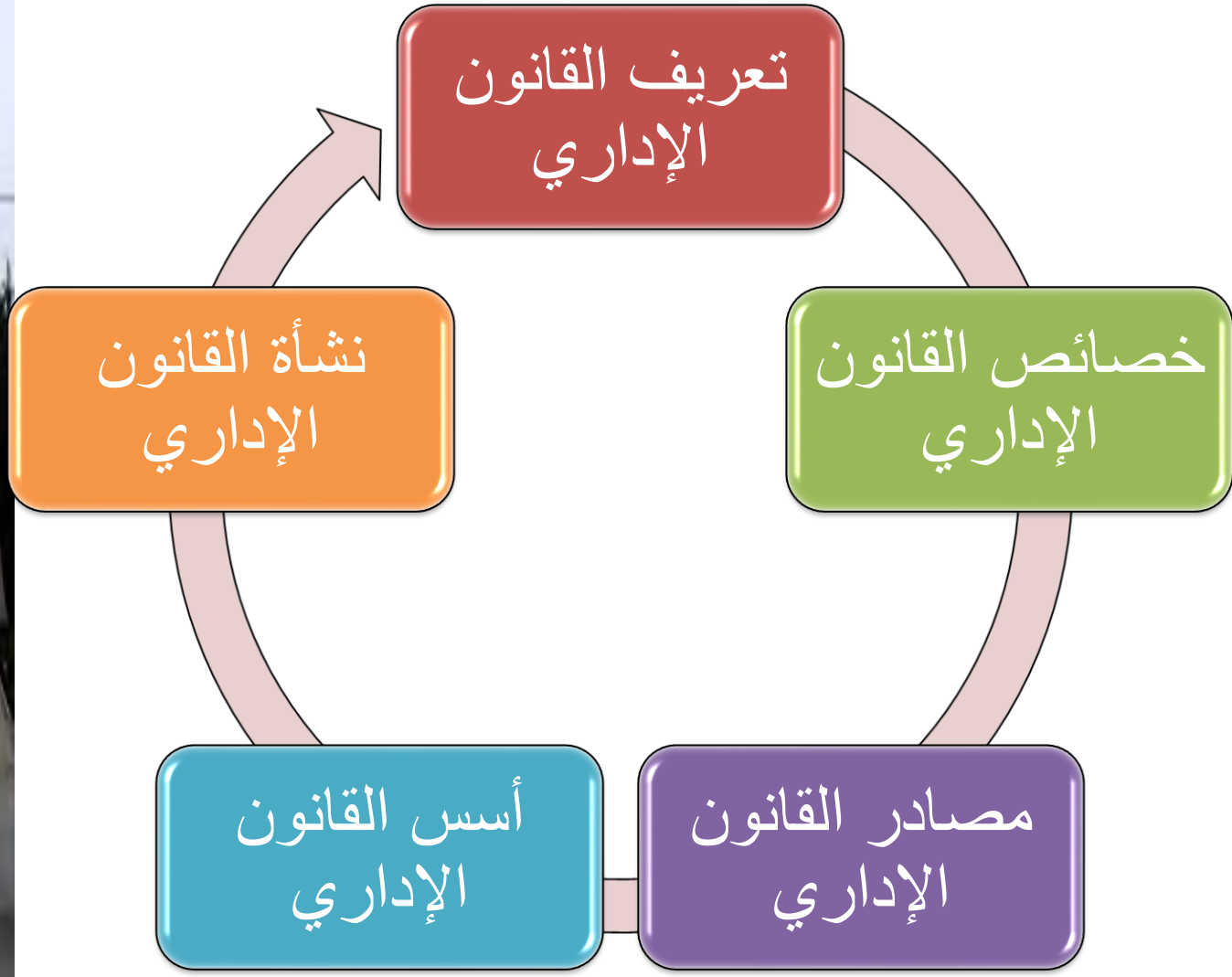
القانون الإداري

الدكتورة بوخميس سهيلة

مفهوم القانون الإداري



تعريف القانون الإداري

المفهوم الواسع

مجموعة من القواعد القانونية الّتي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات.

المفهوم الضيق

مجموع القواعد القانونية المتميّزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص الّتي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتّب على هذا النشاط من منازعات.

لقد تبنى المشرّع الجزائري تدريجيا وبموجب نصوص عديدة فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي الضيق كما تأثر بها القضاء الجزائري،

علاقة القانون الإداري بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى ذات الصلة.

علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

يعتبر القانون الدستوري و القانون الإداري فرعان لأصل واحد هو القانون العام. بل إنّ العلاقة بينهما هي أعمق من ذلك بكثير لأنهما يعالجان مسألة واحدة هي السلطة التنفيذية مع تناول كل فرع لها من جهة معينة. فالقانون الدستوري يركز و يهتم بالسلطة التنفيذية كجهة حكومية و كسلطة دستورية والقانون الإداري يهتم بها كإدارة أي من الناحية الإدارية

علاقة القانون الإداري بالقانون المدني وقانون الأسرة

ولا يتصور أبدا أن تمكن الجهة الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقيه من القيام بوظيفتها و تلبية حاجات الأفراد دون توظيف وإعمال عناصر الشخصية الاعتبارية الواردة في القانون المدنيالمادة 49 (تعديل 2005

علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

ظاهرة الجريمة موجودة في كل محيط بشري. وليس المحيط الإداري ببعيد عن ظاهرة الجريمة. بما ينبغي معه أن يتعرض مقترف الفعل الإجرامي للعقوبة التي يحددها القانون.

ورجوعا لقانون العقوبات الجزائري ولنص المادة 144 (القانون رقم 01/09المؤرخ في 26 جوان 2001) نجدها قد حددت عقوبة تتراوح من شهرين إلى سنتين و بغرامة من 1.000 دج إلى 500.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل من أهان قاضيا أو موظفا عموميا أو قائدا، أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو الاحترام الواجب لسلطتهم.

نشأة القانون الإداري و تطوره

مرحلة عدم مسؤولية الدولة

القانون الإداري ظهر في فرنسا وهو مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها. فقبل الثورة الفرنسية 1789 تمتع الملوك بسلطات مطلقة في تسيير شؤون الدولة انطلاقا من فكرة أنهم امتداد لإرادة الله وأنهم ظلّ الله فوق الأرض .فالعدالة مصدرها الملك و لا يتصوّر خضوعه لأي شكل من أشكال الرقابة و حتى

مرحلة الإدارة القاضية

لما قامت الثورة الفرنسية رأت السلطة المنبثقة عنها أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعتزم الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها وهو ما تأكد عملا في زمن البرلمانات. لذا كان الانشغال الكبير الذي راود السلطة الفرنسية آنذاك هو محاولة إيجاد صيغة وطريقة لإبعاد منازعات الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية.

فصدر لهذا الغرض القانون 16-24 أوت 1790 فجاء في الفصل 13 منه ما يليّ " إن الوظائف القضائية تبقى دائما مستقلة عن الوظائف الإدارية و على القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرّضوا بأيّ وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية".

مرحلة القضاء المقيّد أو المحجوز

بصدور دستور السنة الثامنة في عهد نابوليون بونابرت عرفت فرنسا تحولا جذريا في مجال منازعات الإدارة إذ نصت المادة 52 منه على إحداث مجلس الدولة كما تمّ إنشاء مجالس المحافظات قرارات المجلس في هذه المرحلة لم تكن تكتسي الطابع القضائي بل لا تخرج عن كونها آراء أو مشاريع قرارات بخصوص منازعات معينة وجب أن ترفع أمام القنصل العام (نابليون) باعتباره رئيس الدولة الذي كان له وحده حق المصادقة عليها أو رفضها.

مرحلة القضاء المفوض (تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة) Justice déléguée.

م تدم المرحلة السابقة طويلا إذ صدر في 24 ماي 1872 قانونا اعترف لمجلس الدولة بصلاحية الفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قراراته.

مجلس الدولة الفرنسي

خصائص القانون الإداري

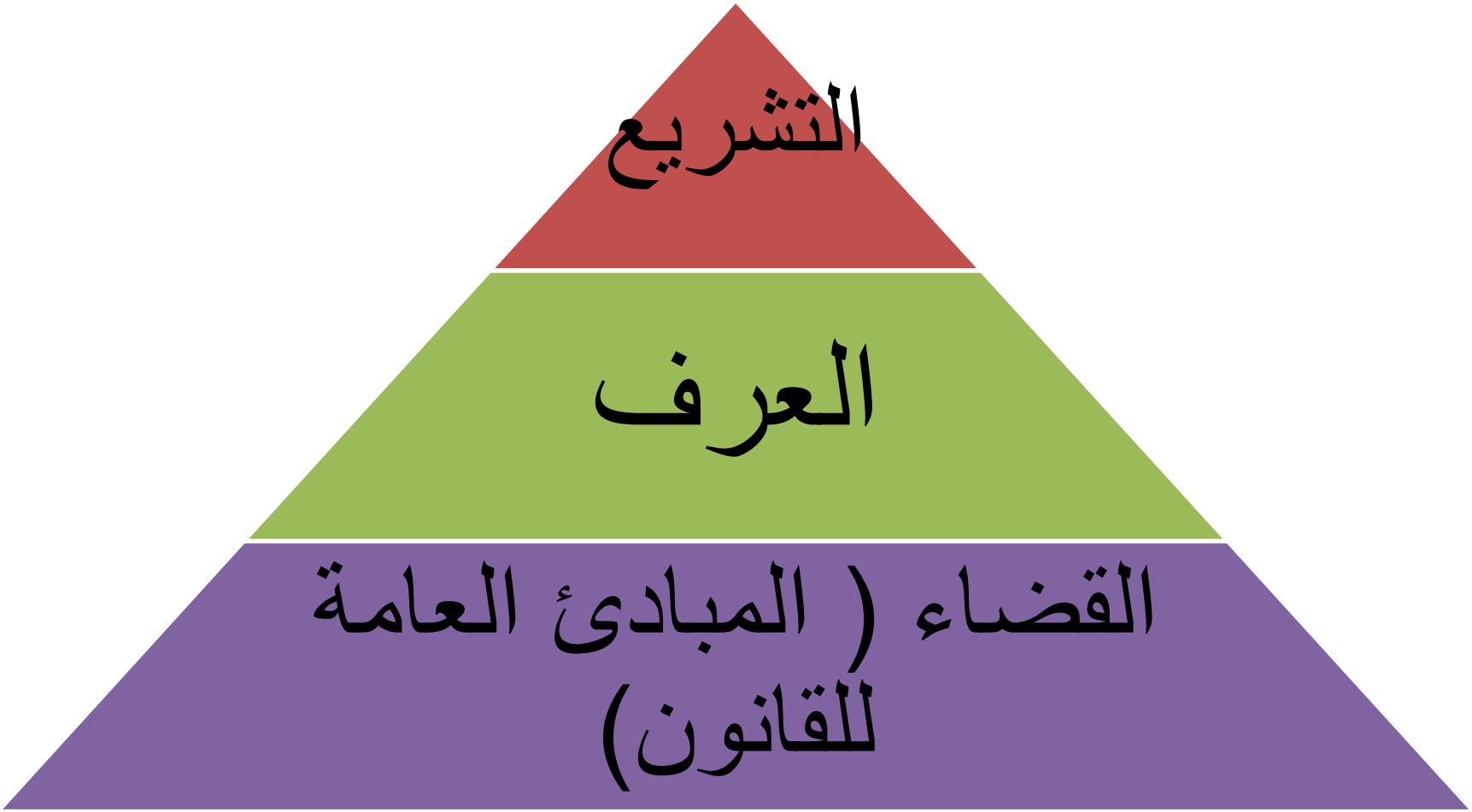
حديث النشأة

غير مقنن

قانون قضائي

يتسم بالمرونة والتطور

مصادر القانون الإداري



أسس القانون الإداري

معيار السلطة العامة

+

معيار المصلحة العامة

+

معيار المرفق العام
وأزمة المرفق العام

أسس
القانون
الإداري

الشخصية المعنوية

مفهوم الشخصية المعنوية

تعريفها

- مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد لتحقيق غرض معين ومعترف لها بالشخصية القانونية
- تحدد موقف المشرع الجزائري من خلال نص المادة 49 من القانون المدني

أنواع الأشخاص المعنوية

- الأشخاص المعنوية الإقليمية(الدولة ، الولاية، البلدية)
- الأشخاص المعنوية المرفقية(المؤسسات المحلية والإقليمية والمؤسسات الوطنية

نتائج الشخصية المعنوية

الاستقلالية

الاستقلال المالي	الاستقلال الإداري

الأهلية

نائب قانوني يعبر عنها	حق التقاضي

الموطن

وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها

الشخصية المعنوية

مجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال تهدف لتحقيق هدف معين يكون له كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها يسمح بتحقيق هدفها ، وأطلق عليها اصطلاح الشخصية المعنوية الاعتبارية.

أهمية الشخصية المعنوية

هي من أسس ديمومة الدولة كشخص معنوي عام مهما تغير نظامها السياسي و تعاقب الحكام عليها

تعمل على عزل فكرة السيادة و فكرة السلطة العامة عن الأشخاص و ذوات الحكام و إلحاقهما بفكرة الدولة كشخص معنوي عام و أصيل

تعتبر الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة و الوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري

وسيلة لتوزيع إختصاصات السلطة الإدارية، إقليميا و مصلحيا، و كذلك تحديد العلاقات فيما بينها .

وجود مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين يحقق ترابط و وحدة و أهداف هذه المجموعة ، و هذا ما يسمى بعنصر الديمومة

عناصر الشخصية المعنوية

وجود غرض مشترك تسعى إلى تحقيقه هذه المجموعة

الإعتراف بها من قبل المشرع

موقف المشرع الجزائري

تنص المادة 49 من التقنين المدني الجزائري على ما يلي :

" الأشخاص الإعتبارية هي :

- الدولة ، الولاية ، البلدية ،
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ،
- الشركات المدنية و التجارية ،
- الجمعيات و المؤسسات ،
- الوقف ،
- كل مجموعة من الأشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية ، "

و تنص المادة 51 من التقنين المدني الجزائري على ما يلي :" يعين القانون الشروط التي يجب تو افرها لتأسيس مؤسسات الدولة و المنشآت الإقتصادية و الإجتماعية و المجموعات مثل الجمعيات و التعاونيات و غكتسابها الشخصية القانونية أو فقدها ".

من خلال إستقر ائنا لهذه النصوص و غيرها في القانون الجز ائري نجده يعترف صراحة بفكرة الشخصية المعنوية نظرا لأهميتها القصوى و الفعالة و دورها الكبير كأدات فنية و قانونية في التنظيم الإداري الجز ائري و يبدوا من مضمون النصين السابقين ، وكذا من طريقة الصياغة و العبارات المستعملة مثل إستعمال مصطلح "الأشخاص الإعتبارية" وكذلك "كل مجموعة من الأشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية" بالإضافة إلى عبارة "يعين القانون" ، أن المشرع الجز ائري يميل للأخذ بنظرية المجاز أو الإفتراض القانوني في تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية.

نتائج الشخصية المعنوية

يترتب على منح الشخصية المعنوية و الإعتراف بها نتائج حددتها المادة 50 من التقنين المدني الجزائري بنصها على ما يلي :

" يتمتع الشخص الإعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان ، و ذلك في الحدود التي يقررها القانون .

يكون لها خصوصا :

- ذمة مالية .
- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون .
- موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته .
- الشركات التي مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها ، في نظر القانون الداخلي في الجزائر .
- نائب يعبر عن إرادتها .
- حق التقاضي ."

إذا اعترف بالشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعي ، وذلك في الحدود التي قررها القانون فيكون لها ، ذمة مالية و أهلية قانونية و حق التقاضي و موطن مستقل كنتائج عامة .

النتائج الخاصة لمنح فكرة الشخصية المعنوية

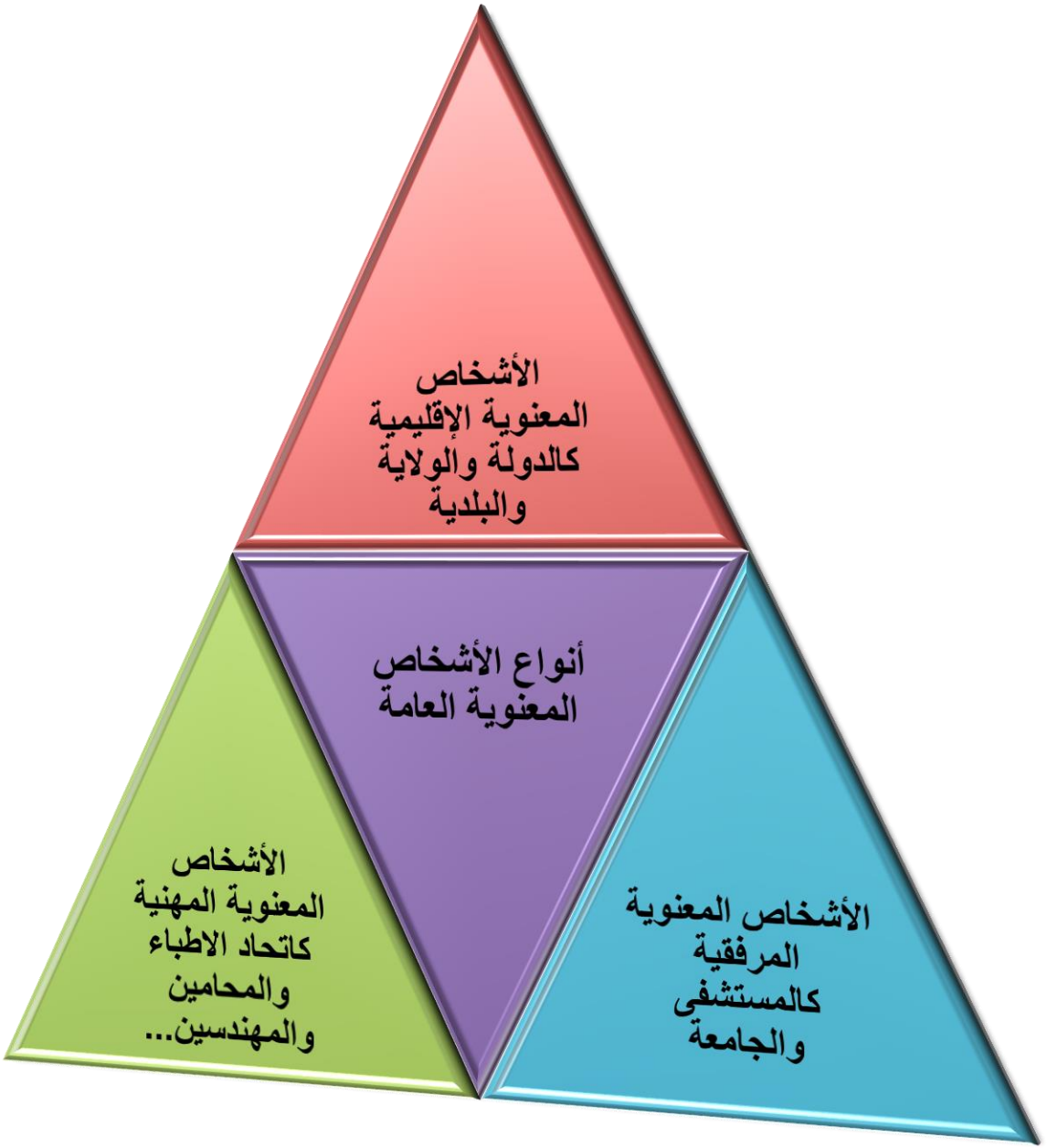
إن تمتع المؤسسات و المجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية و تمتعها بإستقلالها الذاتي عن الدولة ، لا يعني أنها مستقلة إستقلالا كاملا في مواجهة الدولة بل إن إستقلالها مقيد الحدود في النطاق الذي رسمه المشرع لهذا الإستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية

يؤدي إلى تجزئة السلطة الإدارية و تفتيتها و توزيع مظاهر السلطة العامة و إمتيازاتها بين الدولة و هذه الأجهزة و الهيئات و الحدات اللامركزية المستقلة

إن موظفي الأشخاص المعنوية موظفون أو عمال عامون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك

تعتبر أموال الأشخاص المعنوية الإدارية هي أموال تسير بأسلوب الإدارة العامة عن طريق القانون العام و تتمتع بحماية خاصة تسمى بحماية المال العام

فتتمتع بامتيازات السلطة التي يقررها القانون للجهات الإدارية فتعتبر قراراتها إدارية ، ويجوز تنفيذها جبراً دون الالتجاء إلى القضاء ، كذلك تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر كما يجوز لها إبرام العقود الإدارية


أنواع الأشخاص المعنوية العامة
الأشخاص المعنوية الإقليمية كالدولة والولاية والبلدية
الأشخاص المعنوية المرفقية كالمستشفى والجامعة
الأشخاص المعنوية المهنية كاتحاد الاطباء والمحامين والمهندسين...

التنظيم الإداري

المركزية الإدارية

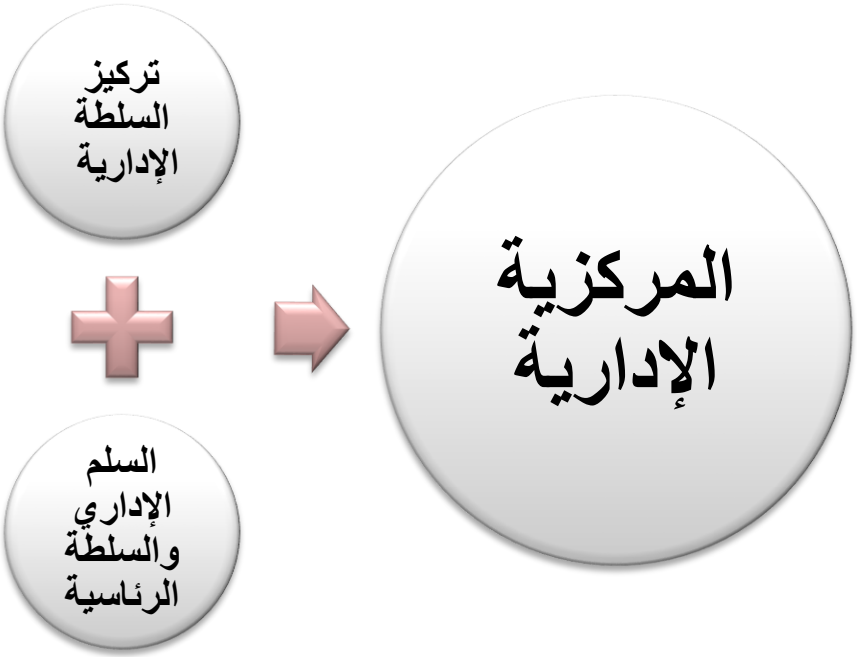
مفهوم المركزية الإدارية

هي اقتصار الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء، من دون مشاركة هيئات أخرى

ومن خصائصها أنها تنظيم إداري تتبعه الدولة لممارسة نشاطها الإداري، وفيها يتم استقطاب السلطة الإدارية وتجميعها في هيئة واحدة أو شخص واحد.

وهي أنواع المركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

أركان المركزية الإدارية



السلطة الرئاسية

مفهومها

مظاهر السلطة الرئاسية

سلطة الرئيس على شخص المرؤوس وتتمثل في:

التعيين والترقية والنقل والتأديب وهذه السلطات ليست امتيازا للرئيس بل هي اختصاص يمارسه في حدود القانون.

سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين وتتمثل في:

-سلطةالتوجيه(واجب الطاعة)

-سلطة الرقابة والتعقيب(المصادقة، التعديل، الإلغاء، السحب)

الإلغاء الإداري يكون بأثر فوري والسحب يكون بأثر رجعي، ولا يمكن اللجوء إليه إلا في الأعمال غير المشروعة وفي خلال مدة زمنية معينة وإلا تحصن القرار.

واجب الطاعة

إذا كان الأمر الصادر من الرئيس مشروع فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة ، غير أن ذلك لا يمنعه من المنقشة في حدود أخلاقيات الوظيفة.

الموقف الأول: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس(المحافظة على مبدأ المشروعية)

لكن هل يلزم الرؤوس بتقديم واجب الطاعة في جميع الحالات وتنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ، وقد أثارت هذه المسألة جدلا فقهيا والمتمثل في:

موقف المشرع الجزائري: المادة 129 من القانون المدني

الموقف الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة

الموقف الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس(الحفاظ على مبدأ الطاعة)

اللامركزية الإدارية

مفهوم اللامركزية الإدارية

مفهومها: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مرفقيه مستقلة

تتبعه الدولة لممارسة نشاطها الإداري، ويتسم بأنه يمكن الأجهزة المحلية والمرفقية بتسيير شؤونها بنفسها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية.

وهي أنواع اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية .

أركان اللامركزية الإدارية

الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة.

خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية.

الوصاية الإدارية

هياكل الإدارة المركزية في الجزائر

رئاسة الجمهورية

التعيين

حتى يتم الترشح لمنصب رئيس الجمهورية لابد من توفر:

- شروط شكلية
- شروط موضوعية

انتهاء المهام: تنتهي مهام رئيس الجمهورية في الحالات الآتية:

- المرض الخطير المزمن الذي يقعده عن تأدية مهامه لمدة 45. والوفاة.
- الاستقالة الإرادية والاستقالة الحكمية والتي تكون نتيجة حدوث ثورة مثلا.

اختصاصات رئيس الجمهورية

سلطة التعيين

حددت المادة 77 من الدستور بعض المناصب التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يعينها

إشكالية تنازع اختصاص التعيين مع رئيس الحكومة (المرسوم 99-240)

سلطة التنظيم

تكون واسعة ومستقلة (م 125 من الدستور)

الفرق بين التنظيم والتشريع

سلطة الحفاظ على أمن الدولة

حالة الحصار والطوارئ(م 91 من الدستور)

الحالة الاستثنائية (م93)والحرب م 95 من الدستور

هياكل الإدارة المركزية في الجزائر

الوزير الأول

التعيين

- بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية
- لم يحدد الدستور الشروط الواجب توافرها في الوزير الأول.(م 77)

انتهاء المهام

- الوفاة أو الاستقالة الإرادية.
- الاستقالة الحكمية بسبب سحب الثقة أو ملتمس الرقابة أو عدم الموافقة على برنامج الحكومة
- إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية

اختصاصات الوزير الأول

سلطة التعيين

- خارج إطار المادة 77 و78 وخار الوظائف الواردة حصرا في المرسوم 99-240 يمكن للوزير الأول التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة

السهر على حسن سير الإدارة العامة

- يقوم الوزير الأول بتنظيم جهاز الإدارة العامة بموجب إصدار مراسيم تنفيذية وتعليمات ليضمن حسن أداء العمل الإداري.

توزيع الاختصاصات بين أعضاء الحكومة

- بموجب مرسوم تنفيذي يحدد الوزير الأول صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي تفاديا لتنازع الاختصاص بين وزارة وأخرى.

هياكل الإدارة المركزية في الجزائر

الوزارة

التعيين

- بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية
- وباقتراح من الوزير الأول

انتهاء المهام

- الوفاة أو الاستقالة الإرادية.
- الاستقالة الحكمية بسبب سحب الثقة أو ملتمس الرقابة أو عدم الموافقة على برنامج الحكومة
- إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من الوزير الأول

اختصاصات الوزير

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في قطاعه أي وزارته وهو يختص ب:

يباشر السلطة السلمية في قطاعه مما يؤهله لإصدار قرارات فردية (التعيين ، التثبيت، النقل، الترقية، التأديب وذلك بالنسبة لموظفي الوزارة والمؤسسات التابعة لها.	إصدار قرارات وتعليمات ومناشير لتنظيم المجالات المختلفة في قطاعه	المشاركة في المفاوضات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف المرتبطة بالأنشطة التابعة لمجال اختصاصه. بالإضافة إلى التعاون المشترك بين الوزارات بحكم تداخل ميادين العمل.

هياكل الإدارة المحلية في الجزائر

الوالي

- **ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية م 78 من الدستور.**
- **أما بالنسبة لانتهاء المهام فتنتهي إما بالوفاة أو بإنهاء مهامه بنفس الطريقة التي تم تعيينه بها طبقا لقاعدة توازي الأشكال.**

اختصاصاته

- يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص فتارة يمثل الولاية فيقوم بتنفيذ مداولات م ش و وبالإعلام (بتقديم تقرير أو بيان سنوي) وتمثيل الولاية في جميع الخالات باستثناء ماجاء في المادة 54 وله أيضا أن يمارس السلطة السلمية على موظفي الولاية.
- وعندما يمثل الولاية فإنه يختص ب الضبط الإداري م96 والضبط القضائي م 28 من ق إ ج وتكون في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة أو في حالة الاستعجال أو عند عدم العلم بأن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة لذا عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة .

المجلس الشعبي الولائي

- يعقد المجلس 4 دورات عادية في السنة لمدة 15 يوما ويمكن تمديدها 7أيام وتتم في تواريخ محددة وأخرى استثنائية تعقد بطلب من الرئيس أو الوالي أو ثلث الأعضاء.
- أما بالنسبة للمداولات فتكون علانية إلا في حالتين (الحالة الانضباطية للمنتخبين والمسائل المرتبطة بالأمن.
- تتم المصادقة على المداولة بالأغلبية المطلقة للأعضاء وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

- تشمل اختصاصات الم ش و جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم والبيئة وهو يتداول في المجالات الآتية:
- الفلاحة والري
- الهياكل الأساسية الاقتصادية
- التجهيزات التربوية والتكوينية
- النشاط الاجتماعي والثقافي
- السكن

الرقابة الإدارية على الولاية

السلطة الرئاسية

- إن استقلال الولاية وتمتعها بالشخصية المعنوية لا يحول دون إبعادها عن عن مجال الرقابة خاصة وأن فئة من مستخدميها معينين وليسوا منتخبين وأولهم الوالي نفسه والذي يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية إذا ماكان ممثلا للدولة وعلينه يكون خاضعا وتابعا له وللوزير أن يمارس جميع السلطات القانونية المخولة له التي تبدأ من التعيين وصولا إلى الحلول وإنهاء المهام مرورا بالترقية والتأديب وذلك دون الحاجة إلى وجود نص يقررها لأنه في إطار السلم الإداري ونفس الوضع ينطبق على مستخدمي الولاية المعينين.

الوصاية الإدارية

وتشمل الرقابة على أعضاء الم ش الولائي وأعمالهم وعلى المجلس نفسه

الرقابة على الأشخاص وتشمل التوقيف م41 والإقالة م40 والإقصاء م42	الرقابة على الأعمال وتشمل التصديق الضمني م 49 والتصديق الصريح م 50 من قانون الولاية والإلغاء	الرقابة على المجلس وتشمل الحل م 44 من قانون الولاية

البلدية

رئيس المجلس الشعبي البلدي

- إن قانون البلدية الجديد حدد في المواد من 64إلى 69 طريقة اختيار الرئيس على خلافا ما كان في القانون القديم ويتم تنصيبه (لتصدره القائمة)خلال 15 يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات ليبدأ بمهامه لمدة 5 سنوات وتنتهي مهامه بالوفاةأو المتخلي عن المنصبم74 أو محل مانع قانونيم71 بالاستقالةم73 و سحب الثقة عنطريق غالبية أعضاء المجلس.

اختصاصاته

صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية (أنظر المواد من 77 إلى 84)

صلاحياته بصفته ممثلا للدولة (أنظر المواد 85 إلى 95)

المجلس الشعبي البلدي

دوراته ومداولاته

- يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين لمدة 5أيام م16 وفي حالة الضرورة يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو الوالي أو ثلثي أعضائه م17ويجتمع بقوة القانون في الظروف الاستثنائية والاجتماع يكون في جميع الحالات بمقر البلدية، ويعالج المش ب الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات التي يجب أن تحرر باللغة العربية والتي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية باستثناء الحالات الواردة بالمواد 57،59،60 من قانون البلدية.

اختصاصاته

- **يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في حدود ما جاء في المادة 3 وبصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه (أنظر المواد 103 إلى غاية 124 من قانون البلدية الجديد)**

الرقابة الإدارية على البلدية

- إن الرقابة على البلدية أكثر إشكالية إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية ذلك لأن الجهاز المسير داخل البلدية منتخب، وبالنسبة للرقابة على المعينين داخل البلدية لا يطرح إشكالا على المستوى العملي فكل مستخدم مهما كانت درجة مسؤوليته يخضع لرابطة التبعية تجاه الإدارة المستخدمة. خاصة فيما يتعلق بمصالح البلدية (الإدارية