

مقدمة:

يعتبر القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، يكتسي أهمية كبيرة وذلك بالنظر لسعة امتداده وطبيعة قواعده التي تختلف اختلافا جوهريا عن قواعد القانون الخاص لاختلاف العلاقات التي يحكمها واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية.

ويهتم القانون الإداري بالإدارة العامة سواء من حيث تنظيمها ونشاطها، وكذلك وسائلها ومنازعاتها، وعليه سنتقصر دراستنا في هذا السداسي على فصلين: الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري، أما الفصل الثاني: التنظيم الإداري

الفصل الأول: مدخل إلى القانون الإداري

إن القانون الإداري باعتباره فرع من فروع القانون العام يختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص، لاختلاف العلاقات التي يحكمها واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظائفها، وقد ساهم ازدياد نشاط الدولة، وتدخلها في كل المجالات إلى تضاعف دور القانون الإداري، ولتحديد مفهوم القانون الإداري والإحاطة بمختلف جوانبه قسمنا دراسة هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

لتحديد مفهوم القانون الإداري يقتضي الأمر تحديد تعريفه، وموضوعاته، وعلاقته بفروع القوانين الأخرى.

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري

لقد ثار جدل فقهي واسع حول تحديد مفهوم للقانون الإداري، فظهر مفهوم واسع للقانون الإداري، ومفهوم آخر ضيق فني، وسنحدد المفهومين في الفرعين التاليين:

الفرع الأول المعنى الواسع للقانون الإداري

يمكن تعريف القانون الإداري من زاوية هذا المفهوم على أنه مجموعة من القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها، وما يثيره هذا النشاط من منازعات.

والقانون الإداري إذا نظرنا إليه من الجانب الوصفي والعضوي نجده في كل دولة على اختلاف توجهها وأنماط سيرها.

الفرع الثاني: المعنى الضيق للقانون الإداري

يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق، مجموع القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص، التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها، ونشاطها، ومنازعاتها، عندما تتصرف كسلطة عامة.

وبالتالي نخلص إلى القول أن القانون الإداري بالمعنى الضيق، هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده، الموجود في الدول التي تأخذ بالازدواجية القضائية.

ولما كان القانون الإداري ملازماً للإدارة العمومية من حيث وجودها وتنظيمها ونشاطها، وجب تحديد مفهوم الإدارة العامة.

ولقد عرف الفقه الإدارة العامة استناداً لمعيارين:

- **معيار عضوي:** يقصد بالإدارة العامة استناداً للمعيار العضوي مجموعة السلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية وجميع الهيئات التابعة لها.
- **معيار موضوعي:** يقصد بالإدارة العامة حسب المعيار الموضوعي، في النشاط الذي تقوم به الأجهزة الإدارية المذكورة أعلاه، والذي يجعلها في علاقة مع المواطنين.

المطلب الثاني: موضوعات القانون الإداري

إن القانون الإداري بالمعنى الفني والضيق يعني الجهاز الإداري (الإدارة العامة) فينظم عدة مسائل تتمثل في:

- تنظيم السلطات الإدارية

يتكفل القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية وتحديد طبيعتها هل هي سلطة مركزية، أم أنها سلطة موزعة تباشر كل هيئة مهامها تحت إشراف الجهة الوصية ورقابتها (سلطة لامركزية).

- النشاط الإداري

وهي القواعد التي تحكم نشاط الإدارة وكيفية القيام بوظائفها ويتجسد في صورتين:

- **الصورة الأولى:** تتمثل في الأعمال والإجراءات التي تقوم بها الإدارة من أجل الحفاظ على النظام العام في إطار ما يعرف بالضبط الإداري.

- الصورة الثانية: تتمثل في مختلف أشكال تدخل الإدارة العامة المتعلقة بالخدمات المتنوعة التي تؤديها للأفراد تلبية لاحتياجاتهم في إطار ما يعرف بالمرفق العام.

- أساليب ووسائل الإدارة

تستعمل الإدارة لأداء نشاطها عدة وسائل تتراوح بين القانونية المتمثلة في القرارات والعقود الإدارية، ووسائل مادية تتمثل في المال العام، ووسائل بشرية تتمثل في الموظفين العموميين.

- منازعات الإدارة

هناك عدة نصوص قانونية تتعلق بالجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وكذلك الجوانب الإجرائية الواجبة الاتباع.

المطلب الثالث: علاقة القانون الإداري بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى

للقانون الإداري علاقة مع علوم أخرى من أهمها علم الإدارة العامة، كما له علاقة بالقوانين المشكلة للمنظومة التشريعية للدولة نتناولها في فرعين:

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

عرف الفقه علم الإدارة على أنه علم إنساني، يعنى بوصف وتفسير وبناء جهاز الدولة القائم على توفير سياستها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن العلاقة وثيقة بين القانون الإداري وعلم الإدارة، لأن كلاهما موضوع الإدارة العامة، بينما يكمن الفرق في أن علم الإدارة يهتم بالإدارة العامة من الزاوية الفنية، أما القانون الإداري يهتم فقط بالجانب القانوني حيث يقول برنارد BERNARD GOURNAY: "إن علم الإدارة يعد أحد فروع العلوم الاجتماعية الذي يعنى بوصف وشرح وتكوين جهاز الدولة، ونشاط وأراء وسلوك الأفراد والجماعات والأعضاء العاملين فيه، أما القانون الإداري فهو نظام له طابع قانوني، يتعلق بدراسة القواعد التي تحكم أعمال الأشخاص الإدارية، سواء تعلق هذه القواعد بنصوص دستورية أو تشريعية أو تنظيمية أو أحكام قضائية".

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري مع غيره من القوانين

أولاً: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

يعتبر القانون المدني من أقدم فروع القانون، وأن قواعده تعد بمثابة عماد القانون الخاص، فيما يحكم روابط وعلاقات الأفراد خاصة في الجانب المالي وفي مختلف أوجه التصرف، سواء بالبيع أو الإيجار والرهن... إلخ. إن أبرز ميزة للقانون المدني أنه قانون المساواة والتوازن، فهو ينظر لأطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة ولا يفاضل بين مصلحة وأخرى.

أما في مجال القانون الإداري فإن العلاقة أو المراكز القانونية ينظر إليها بشكل مختلف تماماً عما هو سائد في القانون المدني، فالإدارة تعتبر طرف متميز وتمارس بموجبه جملة من السلطات اتجاه الأفراد فهي تصدر قرارات بإرادتها المنفردة وبدون مشاركة الأفراد المعنيين بالقرار، بل وحتى دون رضاهم ومع ذلك يلزم هؤلاء بتنفيذ هذا القرار ولا يجوز لهم التصدي له وإلا تعرضوا للعقوبة التي حددها القانون.

ورغم استقلالية القانون الإداري عن القانون المدني على نحو ما سبق، إلا أن العلاقة بينهما قائمة ولا يمكن إنكارها بأي حال من الأحوال، فعلى سبيل المثال : إدارة ما تريد الحصول على العقار فتستعمل عقد الكراء بدلاً من التسخير كوسيلة من وسائل القانون الإداري.

ثانياً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

يعتبر كل من القانون الإداري والقانون الدستوري فرع من فروع القانون العام، ومن مظاهر العلاقة بينهما أن القانون الدستوري ينظم السلطات العامة الرئيسية في الدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، والقانون الإداري يهتم أيضاً بالسلطة العامة، وإن كان اهتمامه ينحصر في السلطة التنفيذية على اعتبار أن السلطات الإدارية ما هي إلا فروع السلطة التنفيذية.

ومن مظاهر التداخل الهامة بين القانون الإداري والدستوري، أن عدداً هاما من موضوعات وقواعد القانون الإداري توجد في الدستور ولقد تضمن الدستور الجزائري الكثير من النصوص ذات الصلة بالقانون الإداري من ذلك المادة 17، 19... إلخ.

ومن أوجه الاختلاف بينهما: أن القانون الدستوري بصفته القانون الأسمى في كل دولة يضع الأصول الكلية والأسس العامة لموضوعات القانون الإداري، ثم يأتي دور القانون الإداري لكي يضع تفصيلات هذه الأصول.

كما أن السلطة التنفيذية تؤدي نوعين من الوظائف، وظيفة سياسية مثل وضع سياسة البلاد والبرامج المختلفة للقطاعات الوزارية، وهي تخضع في هذا المجال إلى القانون الدستوري، أما الوظيفة الثانية فهي الوظيفة الإدارية تخضع لقواعد القانون الإداري.

ثالثا: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية

القانون الإداري وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهذا الأخير نظمت قواعده الدعوى أمام القضاء من حيث شروطها وقواعد الاختصاص (النوعي والاقليمي) وسيرها وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الطعن فيها.

وطالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع إذ الغالب أنها طرف مدعى عليه فهي معنية هي الأخرى بالخضوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث بينت مثلا المواد 800 إلى 806 منه الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية وكذلك الاختصاص الاقليمي.

رابعا: علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات

يعتبر كل من قانون العقوبات والقانون الإداري فرع من فروع القانون العام، ويوصف قانون العقوبات على أنه قانون القهر والجزر، ووجد أساسا لحماية الحقوق والحريات العامة وبذلك هو مرتبط بكافة القوانين بما فيها القانون الإداري، إذ ينص قانون العقوبات على الجرائم التي لها علاقة بالقانون الإداري كجريمة إهانة الموظف، الاختلاس، الرشوة...، مما يجعلهما قانونين متكاملين.

أما أوجه الاختلاف بينهما أن القانون الإداري يهتم بالجانب التنظيمي للهيكل الإدارية ونشاطها، بينما يهتم قانون العقوبات بالجانب الجزائي.