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.