

محاضرة

1- بطاقة تواصل و معلومات المقياس

الكلية: الحقوق والعلوم السياسية

القسم: الحقوق

المستوى الدراسي: السنة الأولى ليسانس

السداسي: الأول

الرصيد: 4

المعامل: 1

الحجم الساعي: محاضرتين في الأسبوع (03 ساعات)

اسم ولقب الأستاذ: ذبيح عادل (لمجموعة الأولى، الأفواج من 01 الى 12)

السنة الجامعية: 2021/2021

البريد الالكتروني: adel.debbih@univ-msila.dz



الدّرس الأول: مفهوم القانون الاداري

(تعريفه، تمييزه عن علم الادارة العامة وغيره من فروع القانون، نشأته وتطوّره)

2- تقديم الموضوع: تقتضي الضوابط المنهجية ضرورة التطرق للأطر المفاهيمية والنظرية لكل علم أو مقياس، قبل تناول جزئياته وتفصيله، وعليه سنتناول الاطار النظري والمفاهيمي للقانون الاداري، بداية بمحاولة حصر مدلولاته المختلفة وزوايا تعريفه المتنوعة، بغية الوصول الى المعنى الجامع والشامل له ليكون محلا للدراسة والتفصيل، حيث سيتم تعريف القانون الاداري من خلال استعمال المعايير المعروفة في القانون الاداري، والمتمثلة في: المعيار العضوي (الشكلي، الهيكلي)، المعيار المادي (الموضوعي، الوظيفي)، المعيار المختلط (المزدوج، المركب)، وباعتبار القانون الاداري يحظى بخصوصية من حيث نشأته وموضوعه، الأمر الذي أدى الى اختلاف مضامينه ومجال تطبيقه باختلاف النظم القانونية، مما أدى الى وجود معنيين: الأول واسع والثاني ضيق، فالمعنى الواسع مرتبط بوجود الادارة منذ الحضارات القديمة حيث ينظم كل جوانبها، في حين الثاني مرتبط بالنظام الفرنسي ومرتبطة بمراحل انتهت الى استقلاله وتميّزه عن بقية فروع القانون، كما سيتم معرفة جوانب تأثر القانون الجزائري بمفهوم القانون الاداري بالمعنى الضيق، وباعتبار القانون الاداري فرع من فروع القانون، فسيتم التطرق الى أوجه تأثره وتأثيره في العلوم الانسانية والاجتماعية ذات الصلة بعلم القانون، وسيقتصر الأمر على علم الادارة العامة وكذا بيان صلته بأهم فروع القانون

2- المكتسبات القبلية: حتى يتمكن الطالب من ادراك واستيعاب مضامين وأفكار هذا الدرس يتعين أن

يكون ملماً بالأفكار التالية:

*- تعريف القانون بوجه عام،

*- تقسيمات القانون المختلفة،

*- مصادر القانون،

*- مفاهيم عامة حول الادارة العامة.

3- أهداف الدرس: تتمثل الكفاءة المستهدفة من خلال تناول هذا الدرس، وبعد الفراغ منه، أن يكون

الطالب قادراً على:

*- التحكّم في تعريف القانون الاداري باستعمال المعايير المختلفة وبالمعنيين الواسع والضيق،

*- التحكم في تعريف الادارة العمومية، ومعرفة علاقتها بالقانون الاداري،

*- ادراك العلاقة بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة وفروع القانون العام والخاص، والقدرة على

تمييزه عنها،

*- التعرف على التّوأة والبوادر الأولى لنشأة القانون الاداري بمعناه الضيق في فرنسا، ومدى تأثر القانون

الجزائري به.

4- أسئلة الدرس:

أ- الاشكالية الرئيسية: فيما يتمثل الاطار المفاهيمي للقانون الاداري؟

ب- التّساؤلات الفرعية:

*- ماهو المقصود بالمعنى الواسع والمعنى الضيق للقانون الاداري؟

*- ماهي المعاني المختلفة للقانون الاداري باستعمال المعايير (العضوي، المادي، المختلط)؟

*- فيما تتمثل مراحل نشأة وتطور القانون الاداري بالمعنى الضيق في فرنسا؟

*- هل يمكن القول بوجود قانون اداري في الجزائر؟ وماهي مظاهره وتطبيقاته في النظام القانوني

الجزائري؟

5- محتوى الدرس: تم تقسيم عناصر الدرس وفق خطة منهجية متسلسلة ومتوازنة وشاملة لكل جزئيات

الموضوع، وفيما يلي عناصر وجزئيات الموضوع:

أولاً- تعريف القانون الإداري : المعنى الواسع والمعنى الضيق، باستعمال المعايير

ثانياً – علاقة القانون الإداري : بعلم الادارة العامة وبأبرز فروع القانون العام والخاص

ثالثاً- نشأة وتطور القانون الإداري : نشأته وتطوره في فرنسا والجزائر

الدّرس

أولاً- تعريف القانون الإداري : المعنى الواسع والمعنى الضيق وباستعمال المعايير

يتفق الفقه على أنّ القانون الاداري يعد أحد فروع القانون العام الداخلي¹ - تمييزاً له عن القانون العام الخارجي الذي ينظّم العلاقات بين الدول، ومجاله المجتمع الدولي-، إلا أنّ فقهاء القانون عامّة لم يختلفوا في فرع من فروع القانون بقدر اختلافهم حول تحديد مدلول القانون الإداري، وذلك بالنظر الى الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الاداري المتّسمة بالتطوّر المستمر تأثراً بالحياة الادارية والنشاط الاداري الذي لا يعرف الجمود²، فضلاً عن تأثره بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية المحيطة بالإدارة وتنظيمه لكافة جوانبها الهيكلية والوظيفية³، هذا الاختلاف نجم عنه ظهور مفهوم واسع للقانون الإداري وآخر فني وضيق⁴، كما له مدلولات أخرى باستعمال المعايير (العضوي والمادي والمختلط).

1- المعنى الواسع والمعنى الضيق للقانون الاداري: تخضع الادارة العامة لنوعين من القواعد القانونية حيث تخضع لقواعد القانون الاداري اذا باشرت أعمال باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام وتستهدف من خلالها تحقيق المصلحة العامة مستعملة مجموعة من الامتيازات والوسائل غير المألوفة في القانون الخاص يجعلها في موقع ممتاز ومتقدم على المخاطبين بأعمالها، مثل: القرارات الادارية، العقود الادارية، الضبط الاداري، ويختص القاضي الاداري بنظر المنازعات المتعلقة بها، في حين تخضع الى قواعد القانون الخاص والى اختصاص القاضي العادي، اذا نزلت الى مستوى الأفراد متجردة من صفة السّلطة العامة والامتيازات الأمرة، مثل عقود الادارة الخاصة، الأمر الذي أدى الى وجود معنى واسع وآخر ضيق له⁵.

أ- المعنى الواسع للقانون الاداري (قانون الادارة): يمكن تعريف القانون الإداري من هذه الزاوية على أنه: "مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات"⁶، ويقصد به أيضاً: " مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة"⁷، كما عرّفه آخرون بأنّه: " فرع من فروع القانون العام الذي يحكم الإدارة ، أو قانون الإدارة العامة Administration Publique أو قانون السلطة الإدارية Pouvoir Administratif"⁸

¹ - محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الاداري (القسم العام)، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1966، ص 10
² - المرجع نفسه، ص 10.

³ - عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري (ماهية القانون الاداري- التنظيم الاداري- النشاط الاداري)، بدون ذكر دار النشر والطبعة، 2011، ص 10.
⁴ - بوضياف عمار ، محاضرات في القانون الاداري (مدخل لدراسة القانون الاداري)، قسم القانون العام، شعبة القانون العام، الاكاديمية العربية المفتوحة بالدنمارك منشورة على الموقع الالكتروني للأكاديمية: <https://ao-academy.org/arabic/> ، السنة الجامعية 2010/2009، ص 4.

⁵ - شبير محمد سليمان نايف، مبادئ القانون الاداري في دولة فلسطين ج1، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى، القاهرة، 2015، ص ص 21، 22.

⁶ - بوضياف عمار ، محاضرات في القانون الاداري (مدخل لدراسة القانون الاداري)، مرجع سابق، ص 5.

⁷ - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003، ص 17.

⁸ - مازن ليلوراضي، القانون الإداري (طبعية القانون الإداري- التنظيم الإداري - الضبط الإداري المرفق العام- الوظيفة العامة - الاموال العامة- القرار الإداري العقود الإدارية)، الطبعة الثالثة، بدون ذكر السنة، ص 6.

ويتربّ على إعمال هذا المفهوم القول بأنّ القانون الإداري موجود في كل الدّول على اختلاف توجّهاتها وأنماط تسييرها، لأنّه لا يتصوّر وجود دولة دون إدارة عامة، فكل دولة لها جهازها الإداري الذي يخضع دون شك لقواعد القانون سواء من حيث التنظيم والنشاط والأموال والرقابة وضبط المنازعات وغيرها من المسائل¹، ويرتبط هذا المفهوم الواسع بالمنظومة الأنجلوسكسونية (نظام وحدة القانون والقضاء)، التي ترفض التمييز بين المجال العام والمجال الخاص وتأخذ بخضوع الإدارة إلى نفس القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد أي أن القانون واحد ينطبق بنفس الطريقة على كافة العلاقات والاشخاص القانونية، مهما كانت طبيعتها عامة أو خاصة، وهو ما يعرف بـ (commun law)، وبهذا المنظور فإن القانون الإداري إنّما هو قانون الإدارة ولا يتميز لا بمصادر خاصة ولا بمنهجية خصوصية، بل وترفض الدول الأنجلوسكسونية وجود قانون إداري متميز أصلاً، معتبرة ذلك مظهراً من مظاهر التسلط والخطر على الحريات²، كما أنّه يشكّل انتهاكاً صارخاً لمبدأ الفصل بين السّطات والمساواة أمام القانون، ولقد اتّبع دول كثيرة انجلترا في توجيهها مثل: أستراليا ونيوزيلاندا والهند وبعض الدول الإفريقية.

ب- المعنى الضيق للقانون الإداري (قانون متميّز يحكم الإدارة العامة): يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق: "مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية وغير المألوفة والمتميّزة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم وتنظّم الإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة ذات سيادة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات"³، كما يعرف بأنّه: "ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمّن القواعد القانونية التي تحكم السّطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقاً وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد"⁴، وهناك من يعرفه بأنّه: "مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة والمتميّزة عن قواعد القانون الخاص التي تتعلّق بالإدارة العامة حينما تتصرّف كسلطة عامة"⁵.

وبناء على ما سبق نخلص إلى القول بأنّ القانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده فهو ليس مجرد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون متميّز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص، وهذا هو المفهوم الذي سندرس المقياس من خلاله.

ويرتبط هذا المفهوم بالنظم القانونية اللاتينية الجرمانية التي تأخذ بازدواجية النّظم القانونية (نظام ازدواجية القانون والقضاء) وهي أساسا النّظام القانوني الفرنسي الذي يفرّق بين المجالين العام والخاص ويعتبر أن لكلّ منهما نظامه أو منظومته القانونية، وبالتالي يفرد الإدارة العمومية بقانون متميّز وخاص بها هو القانون الإداري، باعتبار أن الإدارة العمومية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وهذه تفترض أن تخص بقواعد

¹ - بوضياف عمار، محاضرات في القانون الإداري (مدخل لدراسة القانون الإداري)، مرجع سابق، ص 5.

² - مصطفى بن لطيف، مناظرة الدخول الى المرحلة العليا مراجع لإعداد الاعتبار الكتابي في الاختصاص بالنسبة لحاملي الشهادة الوطنية لمهندس (القانون، المحور 2: المؤسسات الإدارية والقانون الإداري)، المدرسة الوطنية للإدارة، الجمهورية التونسية، 2007، ص 12.

³ - بوضياف عمار، محاضرات في القانون الإداري (مدخل لدراسة القانون الإداري)، مرجع سابق، ص 6.

⁴ - أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1994، ص 5.

⁵ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 06.

وامتيازات لا يحظى بها الخواص¹، ولا يعد أفراد الإدارة بقانون خاص بها وقاضي مختص بالفصل في منازعاتها انتهاكا لمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء، لأنّ الدولة والسّلطة العامة تختلف من حيث طبيعتها ووظائفها وأهدافها عن الأفراد، وتبعا للمفهوم الضيق والفني للقانون الإداري، فإنّ هذا الفرع من القانون يعنى بالجهاز الإداري للدولة (الإدارة العامة)، حينما تتصرف كسلطة عامة ذات سيادة من الجوانب التالية:

*- التنظيم الإداري: يتكفل القانون الإداري بتنظيم السّلطة الإدارية وتحديد طبيعتها هل هي سلطة مركزية أم أنّها سلطة موزعة تباشر كل هيئة مهامها تحت إشراف الجهة الوصية ورقابتها (لامركزية السلطة اقليميا ومصالحيا).

** - النشاط الإداري: ويتجلى في صورتين:

- الضبط الإداري.

- المرفق العام.

*** - أساليب عمل الإدارة: وتظهر من خلال:

- الأسلوب الانفرادي عن طريق إصدار القرارات الإدارية .

- الأسلوب الاتفاقي عن طريق إبرام العقود الادارية .

**** - وسائل عمل الإدارة: وتتحصر في الوسيلة البشرية (نظرية الموظف العام) والوسيلة المالية (نظرية المال العام) والوسيلة المادية (الأملك العمومية والوطنية).

***** - منازعات الإدارة: وتشتمل الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري وكذلك الجوانب الإجرائية الواجبة الإلتباع، أي القضاء الاداري تنظيما واختصاصا².

2- تعريف القانون الاداري باستعمال المعايير: يقصد بالمعايير اتجاهات وزوايا نظر فقهية وقانونية تتبع زاوية معينة وتتركز على جهة معينة في تعريف المفاهيم القانونية، وفي مجال القانون العام نجد ثلاثة معايير، المعيار العضوي أو الهيكلي أو الشكلي، الذي يركّز في تعريفه على الجهاز أو العضو أو الهيكل الاداري وتركيبه وهيكلته دون النّظر الى النّشاط الذي يقوم به، كما يركّز على شكليات ومراحل ابرام أو اصدار التصرف القانوني، أمّا المعيار الثّاني، فهو المعيار المادي أو الموضوعي والوظيفي، والذي يذهب عكس المعيار العضوي، حيث يهتم بموضوع التصرف القانوني أو نشاط الجهاز الاداري بغض النّظر عن الجهة القائمة به، وبما أنّه من خصائص التعريف العلي أن يكون جامعا مانعا، فالالاقتصار على المعيار العضوي لوحده أو المعيار المادي لوحده يعطينا تعريفا قاصرا ولا يشمل جميع عناصر المعرف، وهو ما نحصل عليه باستعمال المعيار المختلط أو المزدوج (المركب)، وسنحاول تطبيق هذه المعايير على تعريف القانون الاداري:

¹ - مصطفى بن لطيف، مرجع سابق، ص 13.

² - بوضياف عمار، محاضرات في القانون الاداري (مدخل لدراسة القانون الاداري)، مرجع سابق، ص 7.

أ- المعنى العضوي (الهيكلية) للقانون الإداري: يقصد به: " القانون الذي يحكم السلطة الإدارية أو الأجهزة الإدارية في الدولة من حيث تشكيلها وتركيبها والعلاقات بينها، (هيئات وسلطات مركزية، هيئات عدم تركيز، هيئات لامركزية)، كما يعرف بأنه: " القانون الذي يحكم السلطة الإدارية أو الأجهزة الإدارية في الدولة"¹، فهو يتناول الإدارة من ناحية وصفية ساكنة، ويتحدد مفهوم الإدارة العامة تبعاً لأحد المعيارين المعيار العضوي أو الهيكلية والمعيار الموضوعي أو الوظيفي، فالمعنى العضوي يعني أنها: " السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية وجميع الهيئات التابعة لها"²، أي السلطات والأجهزة الإدارية والحكومية و هيكلها المختلفة سواء المركزية أو اللامركزية وسواء أكانت إقليمية كالولاية والبلدية أو مرفقية كالمؤسسات العامة، أما المعنى الوظيفي، فيهتم بالجانب الوظيفي، فيعرف الإدارة العامة بأنها: " النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة"³، حيث يقصد به النشاط الذي تباشره هذه الهيئات أو السلطات الإدارية وما تتمتع به من امتيازات بهدف تحقيق المصلحة العامة.

ب- المعنى الموضوعي (المادي) للقانون الإداري: يقصد به: " القانون الذي يحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة"⁴، كما يعرف بأنه: " القانون الذي يحكم نشاط ووظيفة السلطة الإدارية في الدولة، فيحدد سلطاتها واختصاصاتها وامتيازاتها"⁵، وعليه فهو يتناول الإدارة العامة في حالة نشاط وحركة.

ج- المعنى المختلط أو المركب (المزدوج) للقانون الإداري: تبناه الفقه الإداري الحديث، حيث يجمع بين المعيارين العضوي والمادي، ومن خلاله يعرف القانون الإداري بأنه: " القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة "⁶، كما عرف بأنه: " ذلك القانون الذي يحكم الإدارة تنظيمياً ونشاطاً ووسائل ورقابة"⁷.

ثانياً- علاقة القانون الإداري بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى ذات الصلة: بعد تحديد المفاهيم المختلفة للقانون الإداري، واستكمالاً للإطار المفاهيمي وجب تحديد علاقة هذا الفرع من القانون بالعلوم الأخرى ذات الصلة به، وكذا فروع القانون الأخرى، وهو ما سنوضحه فيما يلي:

¹- مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص 7.

²- نواف كعنان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 15 وما يليها.

³- مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص 7.

⁴- المرجع نفسه، ص 7.

⁵- عثمان يحي أبو مسامح، محاضرات في القانون الإداري، منشور على الرابط الإلكتروني: 03/2019/مفهوم-القانون-الإداري http://site.iugaza.edu.ps/oabumusameh/files pdf تاريخ الدخول: 2021/11/01، على الساعة : 10:25، ص 6.

⁶- مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص 7.

⁷- عثمان يحي أبو مسامح، مرجع سابق، ص 7.

1- علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة: عرّف الفقه علم الإدارة على أنّه: "علم إنساني يعنى بوصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدولة القائم على توفير سياستها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز"¹، كما عرّفت الإدارة العامة بأنّها: "مجموعة العمليات والمبادئ القواعد والأساليب العلمية والفنية العلمية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة، تتحرك وتتوجه بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم الرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب إنجازها"²، كما يمكن تعريف علم الإدارة العامة بأنّه: "ذلك العلم الذي يهتم بدراسة تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها العامة على أكمل وجه"³.

ومن خلال ما تقدّم ورغم تباين واختلاف مدلول كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، يتبيّن لنا أنّ العلاقة بينهما وثيقة، حيث يتفقان ويشتركان في دراسة وتنظيم موضوع واحد، وهو الإدارة العامة والجهاز الإداري في الدولة⁴، إلا أنّ الفرق بينهما يكمن في أنّ علم الإدارة يهتم بالإدارة العامة من الزاوية الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري، أي بدراسة مناهج تنظيم الإدارة ودراسة العوامل البشرية والتقنية التي تتحكم في هذا التنظيم والتسيير، وما يجب أن تكون عليه الإدارة وكيف ستكون في المستقبل⁵، أمّا القانون الإداري، فيدرس الإدارة العامة من جانب قانوني يتعلّق بدراسة القواعد التي تحكم تنظيم وأعمال الأشخاص الإدارية سواء تعلّقت هذه القواعد بنصوص دستورية أو قانونية أو لائحية أو أحكام قضائية⁶، ولتوضيح ذلك نورد الأمثلة التالية:

*- في مجال الوظيفة العمومية: يهتم القانون الإداري مثلاً بالموظف العام من زوايا معينة: شروط اكتساب صفة الموظف العام، طرق التوظيف، حقوق وواجبات الموظف، تدرّج المسار المهني، الطرق القانونية لانتهاء العلاقة الوظيفية وغيرها من الموضوعات، بينما علم الإدارة وإن كان بدوره يهتم بالموظف العام، إلا أنّه يركّز على جوانب أخرى كدراسة شروط التأهيل للوظيفة دراسة فنية وأكاديمية وطرق التدريب وكيفياته، توصيف وتحليل الوظائف، تهتم بالحوافز المادية والمعنوية لموظفي الدولة ودراسة مشاكلهم الوظيفية وال نفسية والبحث في سبل إصلاحها⁷.

¹- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، دون تاريخ النشر، ص 23.

²- عوابدي عمار، القانون الإداري (الجزء الأول النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص ص11، 12.

³- مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص 9.

⁴- تياب نادية، سلسلة محاضرات في مادة القانون الإداري (الجزء الأول التنظيم الإداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، السنة الجامعية، 2015/2014، ص 6.

⁵- لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، Editeur لباد، سطيف، 2005، ص 17.

⁶- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص 38، نقلا عن: بوضياف عمار، محاضرات في القانون الإداري (مدخل لدراسة القانون الإداري)، مرجع سابق، ص 25.

⁷- مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص ص9، 10.

**** - في مجال القرارات الإدارية: يمثل القرار الإداري فضاء مشتركاً بين كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ورغم هذه الصلة والعلاقة، إلا أنّ الفرق يظل واضحاً بينهما فيما يتعلق بالقرار الإداري، فالقانون الإداري يهتم بنظرية القرار الإداري من حيث مفهوم القرار الإداري وأركانه وآثاره وإبطاله وسحبه ومختلف طرق انتهاءه، بينما علم الإدارة يهتم بمراحل اتخاذ القرار الإداري ومستوياته والمشاركة في اتخاذ القرار¹.**

2- علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى: ينتمي القانون الإداري إلى فروع القانون العام الذي ينظم العلاقات القانونية التي تكون فيها الدولة بمعناها العام كطرف باعتبارها ذات سلطة وسيادة، إلا أنّه بالنظر إلى خصوصية مجاله وموضوعاته، فله صلة بفروع القانون الخاص كذلك، وسنتناول بإيجاز أوجه هذه العلاقة:

أ- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري: يهتم القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية ونشاطها الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة، في حين يعد القانون الدستوري القانون الأعلى والأساسي في الدولة، والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينهما وحقوق وحرّيات الأفراد والضمانات التي تكفلها²، يعتبر القانون الدستوري والقانون الإداري فرعان لأصل واحد هو القانون العام الداخلي، لذلك فالعلاقة بينهما عميقة ووطيدة، لأنهما يعالجان موضوعاً مشتركاً، ألا وهو السلطة التنفيذية مع تناول كل فرع لها من جهة معينة، فالقانون الدستوري يركّز ويهتم بالسلطة التنفيذية كجهة حكومية وكمسئولة دستورية والقانون الإداري يهتم بها كإدارة أي من الناحية الإدارية³، لذلك قال بيرتلمي Berthelme: "إنّ الدّستور يبين كيف شيدت الآلة الحكومية أمّا القانون الإداري يبين كيف تسيّر هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها"⁴.

ورغم هذه العلاقة الوثيقة بين الفرعين، إلا أنّهما يختلفان في اتساع الموضوع، حيث يتسع مجال دراسة القانون الدستوري، لبحث في التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث واختصاصاتها والعلاقات بينها، في حين يقتصر موضوع القانون الإداري على البحث في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية، كما يجب أن يحترم القانون الإداري المبادئ الأساسية الواردة في القانون الدستوري، باعتباره القانون الأعلى في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة⁵.

¹ - بوضياف عمار، محاضرات في القانون الإداري (مدخل لدراسة القانون الإداري)، مرجع سابق، ص 26.

² - مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص 7.

³ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 47 نقلاً عن بوضياف عمار، محاضرات في النّشاط الإداري، مرجع سابق، ص 27.

⁴ - بوضياف عمار، محاضرات في القانون الإداري (مدخل لدراسة القانون الإداري)، مرجع سابق، ص 27.

⁵ - مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص 8.

ولقد تضمنّ التعديل الدستوري لسنة 2020¹ الكثير من القواعد ذات العلاقة المباشرة بالقانون الإداري نذكر من ذلك نص المادة 16 و 19 التي اعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، والمادة 17 التي أعلنت على أنّ الجماعات المحلية للدولة هي: البلدية والولاية والمادة 18 أرسّت دعائم اللامركزية وعدم التركيز في العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية، والمادة 20 أكدت أنّ الملكية العامة بأنها ملك المجموعة الوطنية، كما نصّت المادة 25 على معاقبة كل متعسّف في استعمال السلطة على أن يتكفل القانون بتنظيم هذه المسألة، وتضمنت المادة 26 النص على مبدأ عدم تحيّر الإدارة وتبرز العلاقة بين القانونين الدستوري والإداري كذلك في مواد كثيرة أخرى من التعديل الدستوري لسنة 2020، فالمادة 27 أرسّت مبدأ مهماً ألا وهو مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، الذي يعد أحد أهم مبادئ القانون الإداري، حيث يفرض على الإدارة العامة ألا تميّز بين فئة المنتفعين من خدماتها سواء بناء على المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أيّ شرط أو سبب آخر، أمّا المادة 36 فخصصت للجنسية الجزائرية وأحالت بشأن أنواعها واكتسابها وفقدانها للقانون، ومن البديهي أنّ الجنسية تعتبر أحد أهم شروط تقلّد الوظائف العامة أيا كانت طبيعة الوظيفة.

وجاءت المادة 91 محدّدة لسلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية، ومن بين الصلاحيات ذات الصلة بالقانون الإداري تعيينه للوزير الأوّل وإنهاء مهامه ورئاسته لمجلس الوزراء، فريثس الجمهورية إلى جانب أنه شخصية سياسية، فهو أيضا شخصية إدارية، وبناء على هذه الصفة الأخيرة اعترف له الدستور بالتعيين في وظائف الدولة السامية، ويتعلّق الأمر بتعيين الوزراء و الأمناء العامين للوزارات و القضاة و الولاة... ويمارس الوزير الأوّل وظائف إدارية كالتعيين في الوظائف المدنية للدولة خارج نطاق التعيينات الرئاسية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير، كما يتولى توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ورئاسة مجلس الحكومة وهو ما حدّدته المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020، واعترفت المواد من 97 الى 101 لرئيس الجمهورية بممارسة سلطة الضبط الإداري سواء في حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية، وحالي التعبئة العامة والحرب.

ومن هذا الكم الكبير من المواد الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020 ذات العلاقة بالمجال الإداري يتبين لنا مدى عمق الصلة بين القانون الإداري والقانون الدستوري.

¹ - أنظر التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج د ش ، عدد 82 ، صادرة بتاريخ: 30 ديسمبر 2020.

ب- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني : يعتبر القانون المدني من أقدم فروع القانون، وأنّ قواعده تعد بمثابة شريعة عامة فيما يحكم الروابط والعلاقات الخاصة بين الأفراد، لاسيما في الجانب المالي وفي مختلف أوجه التصرف سواء بالبيع أو الإيجار أو الرهن وغيرها من العقود، إنّ أبرز ميزة للقانون المدني أنّه قانون المساواة والتوازن، فهو ينظر لأطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة ولا يفاضل بين مصلحة وأخرى، أمّا في مجال القانون الإداري، فإنّ العلاقة القانونية أو المراكز القانونية ينظر إليها بشكل مختلف تماما عما هو سائد في القانون المدني، فالإدارة باعتبارها طرفا في علاقة ما تحظى بمركز متميز تمارس بموجبه جملة من السلطات تجاه الأفراد المتعاملين معها، فهي تصدر القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة ودون مشاركة الأفراد المعنيين بالقرار، بل وحتى دون رضاهم، ومع ذلك يلزم هؤلاء بتنفيذ هذا القرار ولا يجوز لهم الامتناع عن تنفيذه، وإلا خضعوا للعقوبة التي حددها القانون، كما أنّ الإدارة في مجال التعاقد لا تخضع لما هو سائد في القانون المدني بأنّ العقد شريعة المتعاقدين، بل يجوز لها من منطلق أنها سلطة عامة أن تعدل العقد الإداري بإرادتها المنفردة ومن سلطتها أيضا أن توقع الجزاء المالي على المتعاقد معها دون الحاجة للجوء للقضاء، كما يجوز لها أن تفسخ العقد بإرادتها المنفردة دون أدنى داع لرفع دعوى الفسخ¹.

ومن أبرز صور العلاقة بينهما أنّ القانون المدني هو من يعلن عن الوجود المدني وعن الشخصية القانونية لأهم الجهات الإدارية كالدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، فنجد المادتين 49 و50 من التقنين المدني تعترف بالشخصية الاعتبارية والآثار المترتبة عنها لكل هذه الجهات المذكورة، ولا يتصور أبدا أن تتمكن 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 المدني².

وإلى جانب ذلك كفل القانون المدني حماية مدنية للأموال العامة بموجب المادة 689 منه، حيث لم تجز التصرف فيها أو حجزها أو تملكها بطريق التقادم وهذا بغرض المحافظة عليها من الزوال، إذ بدون هذه المادة لكان من الممكن الحجز على الممتلكات العامة المستخدمة لأداء النشاط الإداري من قبل القائم بالتنفيذ بما يشل يد الإدارة في تلبية الحاجات العامة، وهو ما ينعكس سلبا على المنتفعين بخدمات المرفق العام.

وتضمّنت قواعد القانون المدني أحكام المسؤولية في مجال الوظيفة العامة، حيث أقرّت المادة 129 عدم مسؤولية الموظف العام الشخصية عن أفعاله التي تحدث ضررا بالغير إذا ثبت أنّ قيامه بها كان نتيجة تنفيذه لأوامره سلمية صدرت إليه من رئيسه الإداري.

¹- بوضيف عمار ، محاضرات في القانون الإداري (مدخل لدراسة القانون الإداري)، مرجع سابق، ص 30.

²- أمر رقم 58-75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 20 يونيو 2005، ج ر ج د ش، عدد 44 لسنة 2005.

ج- علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي: يعرف القانون الجنائي بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تبين الأركان العامة للجريمة (القسم العام) وتبين الأفعال التي تعتبر جرائم، وتحدد العقوبات المقررة لها (القسم الخاص)، كما يبين المراحل التي تمر بها الدعوى العمومية ابتداء من وقوع الجريمة (قانون الاجراءات الجزائية)، فعلى الرغم من اختلاف موضوعات كل من القانون الجنائي والقانون الإداري، غير أن هناك صلة بينهما، كونهما يعدّان من فروع القانون العام الداخلي، بالإضافة إلى أن قانون العقوبات ينظم ممارسة الدولة لسلطة الزجر والردع ضد الاعتداء على أي حق يحميه القانون، وبالتالي فإنه يحمي السلطة الإدارية في قيامها بوظائفها، إذ يوفّر الحماية لموظفيها من الغير ومن أنفسهم وأموالها، وممتلكاتها وهيكلها¹.

ولتبيان أوجه العلاقة بينهما، نجد في قانون العقوبات الجزائري نص المادة 144 (القانون رقم 09/01 المؤرخ في 26 جوان 2001) 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 لسلطتهم².

وشدّدت المادة 148 في العقوبة من سنتين إلى 5 سنوات إذا حدث الاعتداء بالعنف أو القوة، كما وضعت المادة 155 عقوبة لمن يبادر إلى كسر أختام السلطة العمومية تتراوح من 6 أشهر إلى 3 سنوات،

وبيّنت المادة 183 جريمة العصيان، باعتبارها شكلا من أشكال الهجوم على الموظفين أو ممثلي السلطة العمومية عندما يقومون بتنفيذ الأوامر والقوانين واللوائح، وبيّنت المادة 242 من نفس القانون جريمة انتحال الوظائف العمومية ووحدت لها عقوبة من سنة إلى 5 سنوات، كما بيّنت المادة 244 أشكال الانتحال.

وكفلت المادة 301 من قانون العقوبات حماية خاصة لأسرار الوظيفة وجرّمت الموظف في حال إفشاء هذه الأسرار ووضعت عقوبة لهذا الفعل تتراوح من شهر إلى 6 أشهر، وبيّنت المادة 350 من نفس القانون العقوبة المقررة لفعل السرقة وهذا بشكل عام ينطبق وصفه في المجال الإداري، كما جرّمت المادة 459 فعل مخالفة المراسيم والقرارات المتخذة قانونا من جانب السّلطة الإدارية .

¹- بن علي خلدون، مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الأولى ل م د في مقياس القانون الاداري السداسي الاول، المركز الجامعي نور البشير، البيض، الجزائر، السنة الجامعية 2017/2018، ص 23.

²- أمر رقم 66-156 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم بالأمر رقم 69-74 المؤرخ في 16 سبتمبر 1969 والأمر رقم 73-48 المؤرخ في 25 يوليو 1973 والأمر رقم 75-47 المؤرخ في 17 يونيو 1975 والقانون رقم 78-03 المؤرخ في 11 فبراير 1978 والقانون رقم 82-04 المؤرخ في 13 فبراير 1982 والقانون رقم 88-26 المؤرخ في 12 يوليو 1988 والقانون رقم 89-05 المؤرخ في 25 أبريل 1989 والقانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 والقانون رقم 90-15 المؤرخ في 14 يوليو 1990 والأمر رقم 95-11 المؤرخ في 25 فبراير 1995 والأمر رقم 96-22 المؤرخ في 09 يوليو 1996 والأمر رقم 97-10 المؤرخ في 06 مارس 1997 والقانون رقم 01-09 المؤرخ في 26 يونيو 2001 والقانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 والأمر رقم 05-06 المؤرخ في 23 غشت 2005 والقانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 والقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 والقانون رقم 09-01 المؤرخ في 25 فبراير 2009...

وبالرجوع للقانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹، نجد المادة 6 منه ألزمت كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضائها و الولاة وغيرهم بالتصريح بالممتلكات خلال الشهرين الموالية للانتخاب أو التعيين وهذا أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وهؤلاء الأشخاص المشمولين بالمادة السادسة من القانون المذكور هم يمارسون مهام إدارية، وجاءت المادة 9 من ذات القانون لترسي المبادئ الأساسية لإبرام الصفقات العمومية كمبدأ علانية المعلومات المتعلقة بالصفقة و مبدأ الشفافية ومبدأ المنافسة الشريفة المبنية على أسس ومعايير موضوعية، واعترفت نفس المادة بحق الطعن بالنسبة لكل مترشح في حال عدم احترام الإدارة لقواعد إبرام الصفقة العمومية².

د- علاقة القانون الإداري بالقانون المالي: القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بإدارة الأموال العامة في الدولة، وهو مكمل للقانون الإداري الذي يتعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية، ويوضح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة والحماية القانونية المقررة لهذه الأموال وكيفية الانتفاع بها ومن موضوعات هذا القانون كل ما يدخل ضمن إعداد الميزانية العامة في الدولة وسياسة وأنواع الضرائب المفروضة والأشرف والرقابة عليها³، وتظهر العلاقة بينهما في اهتمام القانون الإداري بالمال العام والمال الخاص المملوك للدولة وهيئاتها المختلفة، كما يهتم بنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، كما أنّ العلاقة تبرز أيضا من خلال منازعات الضرائب فهي تصنف في النظام القضائي الجزائري على أنها منازعات إدارية يؤول الاختصاص بالنظر فيها للقاضي الإداري، كما ساهمت الخزينة العمومية باعتبارها جهاز تابع وصائيا لوزارة المالية بتنفيذ الأحكام في المادة الإدارية بما يؤكد العلاقة بين القانون الإداري والقانون المالي⁴.

علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية: للقانون الإداري صلة وثيقة بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، هذا الأخير الذي نظمت قواعده الدعوى أمام القضاء من حيث شروطها وقواعد الاختصاص (التّوعي و المحلي) و سيرها وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الطعن فيها، وطالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع، إذ في الغالب أنّها طرف مدعى عليه، فهي معنية هي الأخرى بالخضوع لقانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁵، حيث تناول المشرع الاجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الادارية في الكتاب الرابع من قانون الاجراءات المدنية والادارية لسنة 2008 في المواد من 800 الى 989، حيث خصص الباب الأول للإجراءات

¹ - قانون رقم 01-06 الصادر في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-05 الصادر في 16 رمضان 1431 الموافق 26 أوت 2010 والقانون رقم 11-15 الصادر في 02 رمضان 1432 الموافق ل 02 أوت 2011

2- بوضياف عمار، محاضرات في القانون الاداري (مدخل لدراسة القانون الاداري)، مرجع سابق، ص ص 33-36.

3- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 8.

4- بوضياف عمار، محاضرات في القانون الاداري (مدخل لدراسة القانون الاداري)، مرجع سابق، ص ص 39-40.

5- قانون 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج د ش، عدد 21 صادرة بتاريخ: 23 أبريل سنة 2008.

المتبعة أمام المحاكم الادارية، في المواد من 800 الى 900، في حين خصص الباب الثاني للإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة في المواد من 901 الى 916.

وتبرز العلاقة بين القانون الإداري وقانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث أنّ هذا الأخير هو الذي يبيّن هيكله القضاء الاداري وسلطات القاضي الإداري، وسير الجلسات وإجراءات المنازعة الإدارية وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام في المادة الإدارية وطرق الطعن فيها، وكذلك يبين قانون الإجراءات المدنية والادارية الأصول الإجرائية لتنفيذ الأحكام القضائية الادارية، وجدير بالإشارة أنّ القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، أحال بخصوص الإجراءات لقانون الإجراءات المدنية وهذا ما نصت عليه المادة 40 منه¹، كما أنّ القانون 02-98 كرس هو الآخر هذه الإحالة بموجب المادة 2 منه²، بما يؤكّد أنّ قانون الإجراءات المدنية والادارية في الجزائر وحتى اليوم هو القانون العام في المادة الإجرائية فيما يتعلق بالمنازعات الادارية.

ه- علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام: إنّ العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدولي العام تبرز من خلال اهتمام كلا القانونين بالدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام، غير أنّ مجال اهتمام القانون الإداري بها ينحصر بالأساس في النّشاط الداخلي ذو الطبيعة الخاصة أي الدولة، باعتبارها صاحبة السيادة والسلطة، لا الدولة باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الخاص، بينما يهتم القانون الدولي العام بنشاط الدولة الخارجي مع بقية الدول في المجتمع الدولي وكذلك في علاقتها مع المنظمات الدولية، إلا أنّ العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدولي العام تظهر في حالة أنّ القاضي الإداري يطبق نص معاهدة دولية على النزاع المعروض عليه إذا كانت الجزائر طرفا فيها ولقيت مصادقة من الجهات المخولة قانونا وتعلّقت قواعدها بالنزاع الإداري المعروض على القاضي³، لأن المعاهدة الدولية تسمو على القانون الداخلي.

ثالثا- نشأة وتطوّر القانون الإداري: تعد فرنسا مهد القانون الإداري بمعناه الفني والضيق⁴، ومنها انتشر إلى الدول الأخرى، ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789، والتي قامت على أساس التفسير الجديد والثوري لمبدأ الفصل بين السلطات

¹ - قانون عضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج د ش عدد 37 صادرة بتاريخ 6 صفر عام 1419هـ، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 26 يوليو 2011 والقانون العضوي رقم 02-18 المؤرخ في 04 مارس 2018 .

2- قانون رقم 02-98 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ج د ش عدد 37 صادرة بتاريخ 6 صفر عام 1419هـ

³ - بوضياف عمار، محاضرات في القانون الاداري (مدخل لدراسة القانون الاداري)، مرجع سابق، ص ص 37-38.

⁴ - القانون الاداري بمعناه الواسع، كقواعد قانونية تحكم الادارة أيا كان مصدرها، قديم النشأة، حيث عرفت الحضارات القديمة اليونانية والرومانية والحضارة الاسلامية الكثير من موضوعات القانون الاداري، كالنظيم الاداري، المال العام، الموظف العام، سلطات الضبط الاداري فهذه المجتمعات القديمة عرفت القانون الإداري جوهرًا وتطبيقًا وممارسة ولم تعرفه شكلا أو تسمية، راجع: بوضياف عمار، محاضرات في القانون الاداري (مدخل لدراسة القانون الاداري)، مرجع سابق، ص ص 46-47.

(الفصل الجامد والمطلق) الذي لم يكن مطبقاً آنذاك¹، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية، وأدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهذاً لنشأة الأزواج القانوني وظهور القانون الإداري² وباعتبار الجزائر كانت مستعمرة فرنسية تأثرت بالنظام القانوني الفرنسي، لاسيما القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي، وفيما يلي نوجز مراحل نشأة وتطور القانون الإداري في كل من فرنسا والجزائر:

1- نشأة القانون الإداري في فرنسا : مرعبة مراحل انتهت الى استقلاليتها وتمييز قواعده:

أ- مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية (عدم مسؤولية الإدارة): كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة، من خلال تمتع الملوك بسلطات مطلقة في تسيير شؤون الدولة انطلاقاً من فكرة أنهم امتداد لإرادة الله وأنهم ظلّ الله فوق الأرض، فالعدالة مصدرها الملك ولا يتصور خضوعه لأي شكل من أشكال الرقابة وحتى القضائية منها³، حيث لم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد، وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات (Les Parlements) أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية، وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم يسند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية.

ب- مرحلة الإدارة القاضية : L'Administration Juge : بالنظر الى دور البرلمانات القضائية في عرقلة الإدارة في المرحلة السابقة، والتفسير الجديد لمبدأ الفصل بين السلطات صدر قانون 16-24 أوت 1790، المتعلق بالتنظيم القضائي الجديد، الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بنظام الإدارة القاضية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وأصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص بالفصل في هذه المنازعات، وتطبيقاً لقانون 1790، فإنّ المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها فإنها تحال مباشرة على الملك، أمّا المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفاً فيها فقد اختصّ بها حكام الأقاليم⁴، فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته، لذلك سميت هذه المرحلة بالإدارة القاضية.

¹ - بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، لطلبة السنة الأولى ل م د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015/2016، ص ص 25-26.

² - مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص ص 10-11.

³ - بوضياف عمار، محاضرات في القانون الإداري (مدخل لدراسة القانون الإداري)، مرجع سابق، ص 47.

⁴ - المرجع نفسه، ص 49.

ج- مرحلة القضاء المقيّد أو المحجوز (إنشاء مجلس الدولة الفرنسي) *La Justice Retenue*: شهدت هذه المرحلة البوادر الأولى لظهور القضاء الاداري، وكان ذلك بنشوء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد القنصل العام نابليون بونابرت، حيث نصت المادة 52 من دستور السنة الثامنة على انشاء مجلس الدولة، إلا أنّ اختصاصه في بادئ الأمر كان استشاريا وليس قضائيا باتا، حيث يقتصر دوره على ابداء 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، ولذا عرف قضاؤه في هذه المرحلة بـ "القضاء المقيّد أو المحجوز *La Justice Retenue*" وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضا، وفي المرحلة ذاتها تم إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم على مستوى المحافظات *Les Conseils de Préfecture* التي كانت تصدر أحكاما لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا، إلا أنّ أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة¹.

د- مرحلة القضاء المفوض (البات) *La Justice déléguée*: بصدور قانون 24 مايو 1872 تم الاعتراف لمجلس الدولة الفرنسي بسلطة البت نهائيا في المنازعات الإدارية دون ضرورة مصادقة جهة عليا عليها، الا أنّه أبقى على اختصاص الإدارة القضائية، فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القضائية، ممّا أوجد ازدواجا قضائيا²، واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها السيد كادو مباشرة دون المرور بالوزير³، وذلك في قراره المبدئي في قضية *Cadot* وترتب على حكمه فيما أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، كما تم في هذه المرحلة إنشاء محكمة تنازع تتولى الفصل في تنازع الاختصاص الذي قد يحدث بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

هـ- مرحلة ازدواجية القانون:

بعد ارساء دعائم وهياكل الازدواجية القضائية في فرنسا، نجم عنها ازدواجية قانونية، حيث توجد قواعد القانون الخاص تحكم وتنظم النشاط والعلاقات الخاصة ويفصل في المنازعات الناشئة بشأنها القضاء العادي والى جانبها توجد قواعد القانون الإداري، التي تحكم وتنظم النشاط الإداري ويختص القضاء الاداري بالفصل في المنازعات المثارة بشأنها⁴.

وعليه اضطلع القاضي الاداري بالدور الأساسي في نشأة القانون الإداري الفرنسي وطوّر استقلالته من خلال ابتكار عديد القواعد والنظريات والمبادئ والحلول باحثا عن تكريس شيء من التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة، وبين سلطات الإدارة وحقوق وحرية الأفراد، وقد برز الإرساء التدريجي لذاتية القانون الإداري منذ قرار روتشيلد الصادر عن مجلس الدولة سنة 1855.

¹- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 12.

²- المرجع نفسه، ص ص 12-13.

³- بن علي خلدون، مرجع سابق، ص 12.

⁴- المرجع نفسه، ص 12.

وتأكد خاصة في قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 8 فيفري 1873 الذي أقر بوجود قواعد خاصة و متميزة تحكم الإدارة على أساس معيار المرفق العام مبعدا بذلك تطبيق قواعد القانون الخاص على الإدارة¹، ونظرا لأهميته نورد وقائعه ومنطوقه:

حيث تعرّضت بنت صغيرة تدعى ايجنز بلانكو لحادث تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ التي كانت تنقل إنتاج هذه الوكالة من المصنع إلى المستودع، فقام ولي البنت برفع دعوى لتعويض الضرر المادي الذي حصل لابنته أمام المحكمة العدلية أو القضاء العادي على أساس أحكام القانون المدني الفرنسي، إلا أنّ وكالة التبغ اعتبرت أنّ النزاع يهم الإدارة وأنّ مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص، لذلك طالبت بإيقاف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة تنازع الاختصاص في هذا الإشكال، وحال عرض الأمر عليها أجابت محكمة تنازع الاختصاص بتاريخ 08 فبراير 1873 بما يلي:

"حيث أنّ المسؤولية التي يمكن أن تتحمّلها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم. - حيث أنّ هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغيّر حسب مقتضيات المرفق العام وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد...".

وهكذا أحدث هذا القرار نقلة لا مثيل لها بخصوص إثبات ذاتية واستقلالية القانون الإداري، على اعتبار أنّه مجموعة قواعد تحكم الإدارة العامة وتتضمن أحكاما استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص². وبتطوّر عمل مجلس الدولة في فرنسا حدّد المشرع اختصاصه على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، ثم أعقب ذلك بعض المراسيم التي تضمنت الإصلاحات، منها المرسوم الصادر في 16 ديسمبر 1987 لإصلاح القضاء الإداري أنشأ بموجبه المحاكم الإدارية الاستئنافية ووسّع نطاق الطعن بالتّقض أمام مجلس الدولة، وبذلك تكرّس نظام الازدواجية القضائية في فرنسا³.

2- نشأة وتطور القانون الاداري في الجزائر: هناك ما يشير الى وجود نظام اداري تقليدي في الجزائر قبل الاحتلال الفرنسي، حيث شهدت الحقبة العثمانية تطبيق بعض المبادئ الادارية المستمدة من الشريعة الاسلامية، كنظام الحسبة، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، قضاء المظالم، الذي شكل نواة للقضاء الاداري الحديث، حيث يختص بالفصل في الدعاوى والشكاوى والطعون المرفوعة ضد القرارات والأعمال الادارية، وعقب الاستقلال يمكن القول أنّ المشرّع الجزائري تبنى تدريجيا وبموجب نصوص عديدة فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي كما تأثر بها القضاء الجزائري، وفيما يلي بيان مظاهر هذا التأثير بإيجاز:

¹ - مصطفى بن لطيف، مرجع سابق، ص 21.

² - بوضياف عمار، محاضرات في القانون الاداري (مدخل لدراسة القانون الاداري)، مرجع سابق، ص 54.

³ - مازن ليلوراضي، مرجع سابق، ص 13.

أ- من حيث النظام القانوني: إنّ مظاهر تأثر المشرع الجزائري بنظرية القانون الإداري بالمفهوم الضيق تبرز خاصة من خلال إقراره لنظام تعاقدي خاص يحكم عقود الإدارة العامة شمله قانون الصفقات العمومية¹ كما تتجلى من خلال تخصيصه فئة الموظفين العموميين بنظام قانوني خاص²، وهو ما تجلّى في دول عربية كثيرة كمصر وتونس والمغرب والعراق ولبنان وسوريا.

2- من حيث طبيعة النظام القضائي: مرّ نظام المنازعات الإدارية في الجزائر بمراحل عديدة ومختلفة من حيث الجهة القضائية المختصة بنظرها، ومن حيث النظام القانوني المطبق عليها، نوجزها فيما يلي:

المرحلة الأولى: وحدة القضاء في القمة وازدواجيته في القاعدة (من سنة 1962 إلى 1965): في فترة الاحتلال الفرنسي، وبعد صدور المرسوم رقم 53-954 المؤرخ في 30/09/1953 المتعلق بإصلاح المنازعات الإدارية بفرنسا، أنشئت بالجزائر ثلاثة محاكم إدارية وهي، محكمة الجزائر، محكمة وهران ومحكمة قسنطينة، وكانت هذه المحاكم تتكفل بالفصل في المنازعات الإدارية كدرجة أولى، بينما الطعن في أحكامها فيرفع أمام مجلس الدولة الفرنسي (حيث نصت المادة 17 من هذا المرسوم على أنه يطبق على المحاكم الإدارية الجزائرية)³، وبعد الاستقلال تم إلغاء المحاكم الشرعية والمحاكم التجارية ومنح اختصاصهما لمحاكم المرافعات وأصبح التنظيم القضائي الجزائري على الشكل التالي: في الدرجة الأولى: المواد المدنية: تختص بها (محاكم المرافعات محاكم المرافعات الكبرى، المجالس الاجتماعية)، والمواد الجزائية: (تختص بها محاكم المخالفات، المحاكم الشعبية للجنح، المحاكم الجنائية الشعبية).

وفي الدرجة الثانية ثلاثة محاكم استئناف مقرها الجزائر العاصمة، قسنطينة، وهران⁴، وفي قمة الهرم القضائي تم إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا) بموجب القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18/06/1963، والذي كان يتكون من أربعة غرف (غرفة القانون الخاص، الغرفة الاجتماعية، الغرفة الجنائية، الغرفة الإدارية)، وفي المواد الإدارية تم الإحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث الموجودة بالجزائر العاصمة وقسنطينة وهران⁵، تطبيقا للقانون رقم 62-157، والذي نص على إبقاء العمل بالقوانين الفرنسية ما لم تتعارض مع السيادة الوطنية⁶، الأمر الذي جعل التنظيم القضائي في هذه المرحلة يمتاز بوحدة القمة

¹ - يحكمها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج د ش عدد 50، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر سنة 2015.

² - أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 46 لسنة 2006.

³ - أنظر موقع مجلس الدولة الجزائري على الرابط الإلكتروني: <https://www.conseildetat.dz/ar>، تاريخ الدخول: 2021/11/01 على الساعة: 14:50.

⁴ - بوشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 202.

⁵ - بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار الريحان للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 195.

⁶ - ج ر ج د ش عدد 2 صادرة بتاريخ: 11 يناير 1963.

(المجلس الأعلى يحتوي غرفة ادارية خاصة بمنازعات الادارة) وازدواجية القاعدة (قضاء عادي وقضاء إداري) (تمثله المحاكم الادارية الثلاث).

المرحلة الثانية: وحدة التنظيم القضائي وازدواجية المنازعة داخله (من سنة 1965 الى 1996): حمل هذا الإصلاح الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16/11/1965 المتعلق بالتنظيم القضائي، الذي أنشأ 15 مجلسا قضائيا، ورفع عدد المحاكم إلى 130 محكمة، وعض محاكم الإستئناف بالمجالس قضائية والمحاكم مكان المحاكم الابتدائية والمحاكم الابتدائية الكبرى، وبموجب المادة الخامسة منه تم إلغاء المحاكم الإدارية ونقل اختصاصها إلى المجالس القضائية تحت نظام الغرفة الإدارية، وذلك على مستوى ثلاثة (03) مجالس قضائية، هي: مجلس قضاء الجزائر، مجلس قضاء وهران، مجلس قضاء قسنطينة، كل غرفة تفصل كجهة قضائية ابتدائية يطعن في قراراتها أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، ونقل اختصاص المجالس الإجتماعية إلى المجالس القضائية.

وبذلك يكون المشرع قد وضع حدا للازدواجية القضائية¹ على مستوى الهياكل، وتبنى نظام وحدة القضاء على مستوى الهيكل وازدواجية المنازعة داخله (غرفة ادارية بالمجلس القضائي وغرفة ادارية بالمحكمة العليا) وبموجب المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29/04/1986 ارتفع عدد الغرف الإدارية من ثلاثة غرف (03) إلى عشرين غرفة إدارية (20)، حدّد اختصاصها الإقليمي بولاية واحدة و أحيانا بولایتين²، كما تم تعديل الأمر 65-278 بالقانون رقم 90-23 المؤرخ في 18/08/1990 المعدّل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، حيث بموجبه تم تعديل المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية التي أسندت الإختصاص بالفصل في الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات والطعون الخاصة بتفسيرها وبفحص مشروعيتها للغرف الإدارية الجهوية الخمسة (05) الموجودة على مستوى مجالس قضاء : الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة.

المرحلة الثالثة: مرحلة الازدواجية القضائية: (من سنة 1996 الى يومنا): حدثت النقلة النوعية سنة 1996 بمناسبة صدور دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، حيث أعلن المؤسس الدستوري عن إنشاء مجلس الدولة، وهذا بموجب المادة 152 من الدستور والتي جاء فيها: "...يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية..."، وتكريسا وتطبيقا لهذا النص الدستوري صدر القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمّن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، كما صدر القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية بنفس التاريخ، وتوجّه هذا الإصلاح القضائي بالإعلان عن إنشاء محكمة التنازع وهذا بموجب القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998³، اعمالا للمادة 153 من

¹- بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 200.

²- أنظر موقع مجلس الدولة الجزائري على الرابط: <https://www.conseildetat.dz/ar>، تاريخ الدخول: 2021/11/01 على الساعة: 14:55.

³- قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 8 صفر عام 1419 الموافق 03 يونيو سنة 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر ج د ش، عدد 39، صادرة بتاريخ: 12 صفر عام 1419 هـ.

دستور 1996، وبهذا الإصلاح على مستوى الهياكل القضائية حدث الفصل العضوي بين جهات القضاء العادي ممثلة في: المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة العليا وجهات القضاء الإداري ممثلة في: المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، إلا أنه تثار مسألة تجسيد ازدواجية القضائية فعلا على مستوى القضاء الإداري لعدم وجود جهة قضائية وسيطة بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة تفصل في الاستئناف، واضطلاع مجلس الدولة باختصاص قاضي الموضوع في الاستئناف وقاضي النقض¹، على خلاف القضاء الإداري الفرنسي الذي يحتوي على المحاكم الإدارية الاستئنافية.

3- من حيث الإجراءات: لقد سنّ المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 نظاما حرص من خلاله على تكريس فكرة التميّز الإجرائي للمنازعة الإدارية، وهو ما تأكّد من خلال تسمية هذا القانون بالإجراءات المدنية والإدارية وتضمن الفصل في الأحكام بين القضاء العادي والإداري².

¹- تم إلغاء الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16/11/1965 المتضمن التنظيم القضائي بصدور القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 17 يوليو سنة 2005، والمتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر ج د ش عدد 51 صادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005.

²- قانون رقم 09-08 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج د ش، عدد 21 صادرة بتاريخ: 23 أبريل سنة 2008، أنظر المواد من 800 إلى 989 منه، حيث خصص الباب الأول للإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية، في المواد من 800 إلى 900، في حين خصص الباب الثاني للإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة في المواد من 901 إلى 916.