المحور التمهيدي: مفهوم القانون الإداري

أولا: تعريف القانون الإداري

القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي يتضمن مجموعة من القواعد التي تحكم إدارة الدولة، من حيث تكوينها وتنظيمها ونشاطاتها وعلاقتها مع الآخرين لتحقيق الصالح العام، ولأجل ذلك تتمتع هذه الأخيرة بامتيازات السلطة العامة.

وقد عرّف الفقيه Jean Revero القانون الإداري على أنه: "مجموعة القواعد القانونية المتميّزة عن قواعد القانون الخاص والتي تحكم وتنظم النشاط الإداري للأشخاص العمومية"، بينما عرّفته مدرسة الموقف العام والتي أسسها الفقيه Lion Duguit بأنه "قانون المرافق العمومية"، حيث يشكل في نظر هذا الفقيه نشاط ما مرفقا عموميا إذا كان موجها لتقديم الخدمات للصالح العام مهما كانت الوسائل التي يستعملها. أما مدرسة السلطة العامة والتي أسسها الفقيه الفرنسي Mourice Horiou فقد ركزت في تعريفها للقانون الإداري على الوسائل التي تستعملها الإدارة لأدا مهامها، حيث "يطبق القانون الإداري على المرفق العام عندما يستخدم هذا الاخير وسائل التسيير العمومي".

من خلال هذه التعاريف يمكن الوصول إلى مجموعة من نتائج:

1. المقصود بمجموعة القواعد الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة: أنها قد تكون قواعد عامة أو مجردة أو قد تكون فردية وذاتية.
2. المقصود بقانون عام أو قانون عمومي: هو القانون الذي يطبق على الدولة وإداراتها ومؤسساتها العمومية من دون الخاصة إلا استثناءا.
3. تتعلق هذه القواعد بإدارة الدولة في تنظيمها ونشاطها وعلاقتها: والمقصود بإدارة الدولة، الإدارة العمومية التي تشمل كل الهيئات والأجهزة والمصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمرافق العمومية.

ويشمل مصطلح إدارة الدولة معنيين: معنى عضوي ومعنى موضوعي؛ ويتعلق المعنى العضوي بالهيئات السابقة الذكر، أما المعنى الموضوعي أو المادي: يقصد به النشاط الذي تقوم به هذه المؤسسات أو الإدارة من سير وتنظيم وتقديم للخدمات العامة، وضبط للحريات العمومية حفاظا على النظام العام ولتحقيق المصلحة العامة، مستخدمة في ذلك امتيازات السلطة العامة.

التعريف الواسع في القانون الاداري: يقترب من التعريف السابق ويرتكز على إعتبار أن القانون الإداري هو القانون الذي يطبق على الإدارة العمومية في تكوينها وتنظيمها، أو في نشاطاتها أو علاقاتها مع المواطنين، والذي يمكن أن يكون عاما حيث تستعمل

الإدارة بموجبه امتيازات السلطة العامة، وبالتالي تطبق قواعد التسيير العمومي والمحاسبة العمومية، أو قانونا خاصا عندما تتجه الإدارة على اخضاع جميع تعاملاتها لنفس القانون الذي يسري على الأشخاص الخاصة، كالقانون المدني والقانون التجاري.

التعريف الضيق: ويعني مجموعة القواعد غير المألوفة والمتميزة عن قواعد القانون الخاص، والتي تنطبق على الإدارة العمومية عندما تتصرف كسلطة عامة مستعملة امتيازات السلطة العامة، ويرتبط هذا التعريف الضيق **بظروف** نشأة القانون الإداري ونظام **الإزدواجية القضائية** في فرنسا.

نشأة القانون الاداري :

تعود نشأة القانون الإداري بالمعنى الضيق إلى بداية القرن 19 في فرنسا بالذات، حيث شهدت الدولة ظروف سياسية وتاريخية قبل الثورة الفرنسية مهدت الطريق أمام ظهور هذا القانون بالمعنى الضيق.

اما القانون الإداري بالمعنى الواسع فهو مكرس في كل دولة سواء كانت فرنسا أو غيرها من الدول اللاتينية، أو الدول الأنجلوساكسونية، التي تتبع نظام وحدة القانون والقضاء أو نظام الازدواجية على اعتبار القانون الاداري موجود في كل الدول التي توجد بها إدارة أو جهاز إداري، وذلك أمر حتمي تفسيرا لمبدأ سيادة القانون على الجميع، ولو أن هذا النوع من الدول بدأ يسير في اتجاه التخصص بخلق أو إنشاء أجهزة أو هيئات خاصة تمنح لها سلطة الفصل في بعض النزاعات الإدارية (تخصص جزئي فقط)، وقد تحقق ظهور القانون الإداري بالمعنى الضيق في فرنسا عبر عدة مراحل تمثلت فيما يلي :

1-مرحله ما قبل الثورة الفرنسية: حيث تسببت أعمال العرقلة التي كان يقوم بها البرلمان القضائي والتي أنشأها الملك ضد أعمال الإدارة في تزايد استياء الإدارة والأفراد معا، ومن ثم صدور قرارات ملكية لمنع هذه الهيئات القضائية من النظر في النزاعات الإدارية ليسند الأمر فيها لمجلس الملك.

2-مرحلة ما بعد الثورة الفرنسية: مرت هذه المرحلة بدورها بعدة مراحل كالتالي:

مرحلة الإدارة القاضية أو الوزير القاضي: بعد نجاح الثورة الفرنسية تم صدور قانون 16-24 أوت 1970 من طرف الجمعية التأسيسية والمتضمن القانون القضائي الجديد، والذي أسس نظام الفصل بين السلطتين الإدارية "التنفيذية" والسلطة القضائية، ووضع القاعدة الأساسية والأولية لنظام الازدواجية القضائية.

ثم صدور القانون 06-11 سبتمبر 1790 والذي منح الاختصاص لحكام الأقاليم بالفصل في القضايا التي تكون الإدارة طرف فيها.

ثم صدور قانون 07-14 أكتوبر 1790 والذي منح الاختصاص لرئيس الدولة "الملك" والوزراء كل فيما يخصه بالفصل في المنازعات أو القضايا التي تكون الإدارة المركزية طرف فيها، ومنه أصبحت الإدارة خصما وحكما في الوقت ذاته، وقد استمر العمل

بهذا النظام حتى سنة 1799. وقد شكلت هذه الأجهزة الإدارية الفاصلة في المنازعات الإدارية النواة الأولى للقضاء الإداري، والنواة الأولى للازدواجية القضائية.

مرحلة القضاء الاداري المحجوز أو المقيد: بدأت هذه المرحلة بنشأة هيئة مجلس الدولة الفرنسي وذلك بهدف الفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القاضية، وكان ذلك بموجب المادة 52 من دستور 15 ديسمبر 1799 كهيئة استشارية لدى السلطة المركزية، تملك اختصاصات مقيدة بموافقه هذه الأخيرة على مشاريع القرارات التي تصدرها في الفصل في النزاعات الإدارية. كما أنشأ هذا الدستور مجالس الأقاليم لتفصل في القضايا التي يتقدم بها الأفراد ضد الدولة على مستوى الأقاليم.

مرحلة القضاء المفوض أو البات: تميزت هذه المرحلة بصدور قانون 24 ماي 1872 وصدور قرار Cadot من مجلس القضاء الفرنسي في 13 ديسمبر 1889، حيث أصبح اختصاص مجلس الدولة نهائيا وأصبح يملك الاختصاص الكامل والمطلق في الفصل في الدعاوى والمنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، وذلك بإصدار قرارات نهائية نافذة. كما نص القانون على إنشاء محكمة تنازع تفصل في تنازع الاختصاص الذي يثور بين القضاء الإداري والقضاء العادي.

بموجب قرارCadot الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 13 ديسمبر 1889 وبالرغم من صدور القانون السابق 24 ماي 1870 إلا أنه بقيت الإدارة العاملة بفرنسا تتدخل للفصل في العديد من المنازعات التي يمنحها قانون 24 ماي لمجلس الدولة، والذي كان يفصل فيها كهيئة استئنافية، وقد قبل مجلس الدولة الفرنسي طلب السيد Cadot بتعويضه عن إلغاء منصب عمله كمدير لشبكة الطرقات والمياه بمدينة مارسيليا باعتباره مختصا بالنظر في المنازعات الإدارية، دون المرور على الوزير القاضي، وبذلك أكد مجلس الدولة الفرنسي فقدان الإدارة العاملة اختصاصها القضائي وكانت تلك أول خطوة نحو استقلالية القضاء الفرنسي، وأصبح مجلس الدولة الفرنسي قاضي المنازعات الإدارية العامة إلا ما استثني منها بنص.