

خصائص القانون الاداري:

من خلال عرض نشأة القانون الإداري بمفهومه الضيق في فرنسا يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص التي يتميز بها

القانون الإداري على القانون الخاص:

- القانون الإداري حديث النشأة: ترجع نشأة القانون الإداري بمفهومه الضيق إلى بداية القرن 19 بظهور هيئة مجلس الدولة الفرنسي بموجب الدستور الفرنسي 1779، والذي بدأ يفصل في المنازعات بالاستناد على مبادئ وقواعد غير موجودة في القانون الخاص، وبدأ هذا القانون يتطور شيئاً فشيئاً مع تطور الاختصاص الممنوح لهذه الهيئة، خصوصاً بعد تحول هذا الاختصاص من المقيد إلى المفوض 24 ماي 1872. وبالرغم من ذلك إلا أن هذه المبادئ والقواعد لم تتطور وتتبلور إلا بعد تلقيها من طرف الفقه الفرنسي مع بداية القرن 20، لذلك ومقارنة بفروع القانون الأخرى وبالخصوص القانون المدني فإن القانون الإداري يعد حديث النشأة.

- قانون قضائي أساسي: على اعتبار القانون الإداري بمفهومه الضيق كان من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي بالخصوص والقضاء الإداري الفرنسي عموماً، وبالرغم من وجود العديد من القوانين الإدارية بفعل تطور الدولة في عملية التشريع، إلا أنه يبقى أصل الكثير من هذه القواعد هو القضاء، ومن أهم القواعد التي ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي: نظريته المسؤولية الإدارية، نظريته القرارات الإدارية، نظرية العقود الإدارية بالضبط الإداري وغيرها.

- مرن وسريع التطور: على اعتبار ارتباط القانون الإداري بالواقع الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، وبالنظر للتطور الذي شهدته هذه الأخيرة فإن القانون الإداري حتماً سيتأثر بهذا التطور والتغيير ومنه فمن المحتم أو من الضروري أن يتلائم مع هذه التحولات والمستجدات.

- قانون غير مقنن: مقارنة بالتقنيات الموجودة في مجال القانون الخاص (المدني، التجاري، الأسرة، الإجراءات) وحتى القانون العام (الجنائي)، فإن القانون الإداري يفتقر لتقنين شامل، وذلك راجع لخاصية السابقة الذي يتميز بها القانون، ومع ذلك توجد تقنيات جزئية خاصة بمواضيع جزئية في القانون الإداري كالمجموعات المحلية، الموظف، الصفقات العمومية، الجمعيات... وبالرغم من المحاولات المتكررة خصوصاً في فرنسا ومصر لتقنين القانون الإداري، إلا أن التطور السريع لمستجدات النشاط الإداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي وتشعب مواضيع القانون الإداري صعب عملية التقنين.

أسس القانون الإداري:

بعد تبني نظام ازدواجية القضائية في فرنسا وغيرها من الدول الأوروبية والدول العربية وعلى رأسها مصر والجزائر، لم يعد القاضي الإداري يطبق قواعد القانون الخاص على المنازعات التي تعرض عليه بين الإدارة والأفراد، وإنما يطبق قانونا خاصا ومتميز عن قواعد القانون الخاص (المدني).

وقد بدأ البحث عن هذا الأساس مع بداية القرن 19 عقب الثورة الفرنسية بعد أن تم الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري، فنتج عن ذلك تبني الإدارة معيارا عضويا واسعا الهدف منه منع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، وقد استمد هذا المعيار مضمونه من القانون رقم 16-24 أوت 1790 والذي دلت نصوصه على أن كل عمل يصدر عن الإدارة يخضع للقانون الإداري، ومن ثم يعقد الاختصاص للقضاء الإداري، لكن هذا المعيار لم يسلم من النقد، حيث بدأت تظهر معايير جديدة تقلص جانب المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، وبالتالي يكون القاضي الإداري هو المختص. ولكن لم يحصل إلى غاية اليوم إجماع فقهي حول معيار أو أساس واحد جامع مانع. ومن بين المعايير التي ظهرت كأساس للقانون الإداري بالإضافة إلى المعيار العضوي السابق نذكر المعايير التالية: معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العامة، معيار التمييز بين أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة، معيار المرفق العام، معيار السلطة العامة، معيار المنفعة العامة:

أولا: معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية:

قام هذا المعيار على أساس تصنيف الأعمال التي تقوم بها الإدارة إلى أعمال السلطة وأعمال عادية، فالأولى وهي التي تصدرها الهيئات الإدارية بإرادتها المنفردة والمتمثلة في الأوامر والنواهي، والتي تمارس بواسطتها هذه الأخيرة اختصاصها كسلطة أمر متميزة عن الأفراد، وبالتالي خضوع هذه الأعمال للقانون الإداري ومنه القضاء الإداري. أما الأعمال العادية والتي تستعمل فيها الإدارة نفس الأساليب التي يستعملها الأفراد، وبالتالي يكون اختصاص القضاء العادي، ومن أبرز رواد هذا المعيار الفقيه الفرنسي Edward Laferrière.

وبالرغم من بساطة هذا المعيار لكن تعرض لانتقادات منها حصر القانون الإداري في نطاق ضيق (الأوامر والنواهي)، واقصائه لنشاط جد مهم تقوم به الإدارة وهو إبرام الصفقات العمومية (العقود الإدارية). بالإضافة إلى صعوبة التمييز بين النوعين من الأعمال في واقع عمل الإدارة.

ثانيا: معيار التمييز بين أعمال الإدارة العامة والخاصة: أخذ هذا المعيار اهتمام الفقه والقضاء الإداري الفرنسي مقارنة بسابقه، وهو يميز بين الأعمال التي تصدر وفقا لأساليب الإدارة العامة، والأعمال التي تستعمل فيها الإدارة وسائل وأساليب

القانون الخاص، مثل إدارة أملاك الدولة الخاصة وإبرام العقود الخاصة (أساليب القانون الخاص)، ومن أبرز رواد هذا المعيار الفقيه: René Chapus، وبالرغم من توسيع هذا المعيار نطاق تطبيق القانون الإداري مقارنة بسابقه، لكنه تعرض لنفس الانتقاد وهو صعوبة التمييز بين الصنفين من الأعمال الإدارية في واقع عمل الإدارة.

ثالثاً: معيار المرفق العام: ظهر هذا المعيار من خلال قرار Blanco الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 8 فيفري 1872 باعتباره أول قرار أسند الاختصاص للقضاء الإداري المتمثل في مجلس الدولة الفرنسي، على أساس فكرة المرفق العام، و تتلخص واقع هذه القضية في أن الفتاة Agnès Blanco جرحت نتيجة اصطدامها بعربة تابعة لإدارة التبغ الفرنسية (مرفق عام) فرجع والدها دعوى ضد محافظ محافظة La Girande يطالب اياه بالتعويض عن جروح ابنته، استناداً الى المواد 1382 إلى غاية 1384 من القانون المدني الفرنسي أمام القضاء العادي، فنازعت الإدارة في جهة الاختصاص وفي تطبيق قواعد القانون المدني، ولما أحيلت القضية أمام محكمة التنازع الفرنسية حكمت المحكمة لصالح مجلس الدولة الفرنسية بالاستناد إلى القانون رقم 16-24 أوت 1790:

"حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تترتب على عاتق الدولة تجاه الأفراد بسبب الأضرار الناجمة عن أشخاص توظفهم هذه الأخيرة في المرفق العام، لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي ينظمها القانون المدني، فهي ليست عامة ولها قواعدها الخاصة، وتختص المحاكم الإدارية بالنظر في تعويض عنها".

بعد قرار BLANCO صدرت العديد من القرارات سواء عن مجلس الدولة الفرنسي أو محكمة التنازع الفرنسية أكدت من خلالها هتين الهيئتين على معيار المرفق العام ومن أهمها:

- قرار مجلس الدولة الفرنسي-06-02-1903 في قضية FERIER.

- قرار محكمة التنازع 26-02-1908 في قضية FEUTRY.

ويعد الفقيه Lion Degit من أبرز الفقهاء الذين نادوا بهذا المعيار وأساساً للقانون الإداري، وانضم إليه كل من الفقيه Jeze والفقيه Bernard بالإضافة إلى الفقيه Andri Delobadere ما يسمى بمدرسة المرفق العام أو مدرسة Bordou، منطلقين بإعتبار أن الدولة "هي مجموعة من المرافق العامة تعمل لصالح الجميع، وأن القانون يستمد قوته الملزمة من كونه مجموعة قواعد تسد حاجيات المجتمع والمتمثلة في المرافق العامة"، ومنه فالقانون الإداري في نظر هؤلاء هو قانون المرافق العمومية وأن أحكامه ونظرياته ومبادئه تقوم على فكرة المرفق العام.

أزمة المرافق العامة: بالرغم من المتانة التي وصل إليها معيار المرفق العام إلا أن التطورات التي حدثت في النصف الأول من القرن 20 وخصوصاً بعد الحرب العالمية الأولى والثانية، بالإضافة إلى ما وصل إليه التقدم في المجال العلمي والصناعي ومجال الاتصالات وغيرها، والتي اضطرت الدولة للتدخل في جميع النشاطات ولم تعد حكراً على تدخل الفردي فقط، مما أدى إلى التنوع الكبير في المرافق العمومية التي لا تلجأ فيها الدولة إلى استخدام وسائل القانون العام فقط بل تلجأ إلى أساليب القانون الخاص كذلك، بالإضافة إلى إنشاء الأفراد لمشاريع خاصة ذات النفع العام، مما نتج عن ذلك حدوث أزمة في معيار مرفق العام تجلت مظاهرها في:

1-عجز هذا المعيار وقصوره عن استيعاب أوجه النشاط الإداري الجديدة.

2-صعوبة تحديد مضمون فكرة المرفق العام.

3-لم يعد المرفق العام يضمن جميع الحلول المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، حيث أن تطور هذا المجال أدى إلى وجود منازعات بالرغم من تعلقها بمرفق عام إلا أنها تكون للقضاء العادي مثل: "قرار محكمة التنازع الفرنسية في 22 جانفي 1921، والذي قضى بخضوع المرافق الصناعية والتجارية التي تسيرها الدولة في الجزء الأكبر من نشاطها لمبادئ القانون الخاص واختصاص القضاء العادي.

بعد هذه الأزمة التي أصابت معيار المرفق العام لم يعد هذا الأخير صالح كأساس وحيد للقانون الإداري، وكان من الضروري أن يضاف إليه معيار آخر وهو استعمال هذا المرفق لأساليب ووسائل القانون العام، وبعد ذلك عاد للظهور من جديد معيار السلطة العامة.

رابعا: معيار السلطة العامة: الذي أسس له الفقيه موريس هوريو Maurice Houriou بالإضافة إلى الفقيه Jean Rivero وكذا الفقيه George Vedel حيث شكل هؤلاء مدرسة السلطة العامة أو مدرسة تولوز، أسس الفقيه هوريو فكرة السلطة العامة على الأعمال التي تستخدم فيها الإدارة الامتيازات والاستثناءات المقررة والممنوحة لها، بمعنى أنه لم ينكر فكرة المرفق العام وإنما غلب عليها فكرة السلطة العامة. وقد تعرض مفهوم السلطة العامة للتجديد، حيث أصبح يشمل نشاط السلطة التنفيذية من دون نشاط الأفراد ومن دون نشاط السلطتين التشريعية والقضائية من جهة، وأنه يشمل نشاط السلطة التنفيذية المتضمن تنفيذ القوانين واستخدام أساليب القانون العام. والجديد في هذا المعيار أن أعمال السلطة العامة لا تتضمن فقط الامتيازات، وإنما تشمل الإلتزامات بالإضافة إلى الإلتزامات والقيود الواقعة على الإدارة المتمثلة على سبيل المثال في تقييد أعمالها في إطار مبدأ المشروعية. بالإضافة إلى استهداف تحقيق الصالح العام واحترام الإجراءات والشكليات التي يشترطها القانون في مجال نشاطها (ابرام العقود الادارية ومعاقبة الموظفين).

خامسا: معيار المنفعة العامة: روج لهذا المعيار الفقيه Valine وذلك بعد استبعاده لمعيار المرفق العام والسلطة العامة واستبداله فكرة المرفق العام بالمنفعة العامة، ولذلك وفي نظر هذا الفقيه فإن نطاق تطبيق القانون الإداري يتأسس على فكرة المرفق العامة، لكونها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.

لكن هذا المعيار لم يصمد طويلا في مواجهة الانتقادات التي وجهت له، وعلى رأسها أن كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة تهدف إلى تحقيق الصالح العام، حتى تلك التي تستعمل فيها هذه الأخيرة أساليب القانون الخاص. واخيرا ظهر المعيار المزدوج والذي أيد فكرة الجمع بين معيار المنفعة العامة والسلطة العامة من جهة وبين المنفعة والمرفق العامة من جهة. وهذا المعيار الأخير هو ما أيده أساتذة القانون الإداري، أي الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة كأساس في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري وتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، وهو الذي روج له الفقيه A. Delobader والذي أراد إعادة إحياء وإنعاش معيار المرفق العام عن طريق الجمع بين هذا الأخير ومعيار المنفعة العامة، وبالرغم من الأزمة التي أصابت المرفق العام فإن القاضي الإداري الفرنسي لم يتخلى عن هذا المعيار.