

مقدّمة:

إنّ تعدّد وتشعّب وظائف الدولة الحديثة جعل الأفراد في علاقة دائمة معها؛ كمنتفعين بالخدمات التي تقدّمها مرافقها العامة، أو كخاضعين في ممارسة حرياتهم لإجراءات الضبط الإداري التي تفرضها حماية للنظام العام، أو كمعاونين لها (الموظفين والمفوضين بتقديم خدمة عمومية...).

إنّ الإدارة بوصفها الذراع المنقذ لبرامج السلطة التنفيذية، وسياسات السلطة العامّة، لا بدّ لها من أن تزوّد بوسائل تتمثّل أساسا في امتيازات السلطة العامّة (امتياز التنفيذ المباشر، اصدار القرارات الإدارية الملزمة، قرينة صحة قراراتها، نزع الملكية للمنفعة العامّة، فسخ العقود بإرادتها المنفردة...)، وعليها أن تتوخّى في استعمالها لهذه الوسائل المصلحة العامّة، وإذا كان الأفراد في علاقاتهم لا يتمتعون بهذه الوسائل من جهة، ومن جهة أخرى لا يلزمون في إبرام التصرفات بتوخّي المصلحة العامّة، بل يحرصون فيها على تحقيق أكبر قدر من مصالحهم وأهدافهم الخاصة؛ إذا كان الحال كذلك؛ فإنّه من الطبيعي والمنطقي أن تخضع العلاقات التي تكون الإدارة طرفا فيها إلى قواعد قانونية غير عادية؛ تختلف عن تلك التي تنظم علاقات الأفراد، وهذه المجموعة من القواعد هي ما اصطلح الفقه الإداري على تسميته بالقانون الإداري بمفهومه الضيق.

لقد برز هذا المفهوم للقانون الإداري في فرنسا خلال القرنين الماضيين (التاسع عشر والعشرين) وفيهما تطوّر ومازال يتطوّر، وترسّخت مبادئه وتشعّبت مواضعه حتى كادت لا تحصى.

وتبرز أهمية القانون الإداري في كونه القانون الذي ينظم علاقات الفرد بالإدارة منذ ميلاده (التصريح بالميلاد) إلى وفاته، وبين ذلك جميع مناحي حياته؛ فالقانون الإداري هو القانون الذي ينظم نشاطات المرافق العامة ووسائلها البشرية والمادية وعلاقاتها مع غيرها من الأشخاص الطبيعية والمعنوية، الخاصة والعامة، وهو الذي يحكم كيفية وطرق الفصل في منازعاتها، ويضع المبادئ الواجب احترامها في تلبية الحاجات العامة، وهو الذي ينظم تدخّل الإدارة في ممارسة الأفراد لحرياتهم من أجل حماية النظام العام.

وتظهر هذه الأهمية جليا حسب الفقيه أحمد محيو¹ من خلال الاطلاع على الجريدة الرسمية؛ حيث تحتل القوانين والتشريعات الفرعية الإدارية، الحيز الأكبر من محتوى هذه الأخيرة.

تتمثل الأهداف العامة لدراسة مقياس القانون الإداري في التعرّف على منطوق آخر للقانون يقوم على التمييز بين المخاطبين بالقاعدة القانونية لتمييز مراكزهم القانونية (إدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة وفرد يفتقد إليها) ولاختلاف المصالح التي يستهدفونها (إدارة تستهدف المصلحة العامة وفرد يسعى إلى تحقيق مصالحه الخاصة). وهو ما يعني منطوقا اختلاف طبيعة القواعد القانونية التي تخضع لها هذه العلاقات عن قواعد القانون العادي الذي يحكم العلاقات بين الأفراد.

أما الأهداف الخاصة لدراسة مقياس القانون الإداري فتتمثل في:

1. في نهاية المحاضرات يكون الطالب قد تعرّف على مفاتيح القانون الإداري كقانون استثنائي.
2. يكون قادرا على اتقان المبادئ الرئيسية للقانون الإداري وتطبيقها على مواقف واقعية.
3. يكون قادرا على تقديم إجابات قانونية على حالات تنازع واقعية.
4. يكتسب معارفا تفيد به بعد تخرجه في علاقته بالإدارة كموظف أو كمواطن، وتساعده على فهمها كذراع منفذ للسلطة التنفيذية في الدولة؟

إنّ عملنا في هذه المحاضرات هو تبسيط المفهوم الضيق للقانون الإداري، وأهمّ مبادئه، وبعض مواضيعه وفق خطة بسيطة قسمناها إلى محورين يتضمن كل محور أربعة فصول:

المحور الأول: القانون الإداري.

الفصل الأول: مفهوم القانون الإداري ونشأته.

الفصل الثاني: أساس القانون الإداري ونطاقه.

الفصل الثالث: خصائص القانون الإداري وعلاقته بباقي القوانين.

الفصل الرابع: مصادر القانون الإداري.

المحور الثاني: قانون المنازعات الإدارية.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، د.م.ج.، 1996، ص. 6

الفصل الثاني: أنظمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

الفصل الثالث: توزيع وتنازع الاختصاص.

الفصل الرابع: دعاوى القضاء الإداري وإجراءاتها.

المحور الأول: مبادئ القانون الإداري.

للإحاطة بماهية القانون الإداري يتطلّب الأمر التعرف على مفهومه الواسع والضيق وعلى ظروف نشأته الخاصّة ومصادره وخصائصه وعلاقته بباقي فروع القانون، وذلك من خلال تناول الفصول التالية:

الفصل الأول: مفهوم القانون الإداري ونشأته.

الفصل الثاني: أساس القانون الإداري ونطاقه.

الفصل الثالث: خصائص القانون الإداري وعلاقته بباقي القوانين.

الفصل الرابع: مصادر القانون الإداري.

الفصل الأول: مفهوم القانون الإداري ونشأته.

بادئ ذي بدء فإنّ الفقه يقسم القانون إلى قسمين رئيسيين هما القانون الخاص والقانون العام، يتكفل القسم الأول (الخاص) -كقاعدة عامّة- بتنظيم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد، بينما يتكفل القسم الثاني بتنظيم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها، سواء على المستوى الداخلي أو المستوى الخارجي.

من بين فروع القسم الأول القانون المدني والقانون التجاري والقانون العقاري وقانون الإجراءات المدنية...، أما القسم الثاني فمن بين فروعه القانون الدولي، والقانون الدستوري، والقانون المالي، والقانون الإداري، هذا الفرع الأخير هو الذي يختص بتنظيم علاقات الإدارة، وهو القانون الإداري بمفهومه الواسع.

يمكننا عموماً القول بأنّ: القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي يتضمّن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة.²

القانون الإداري إذن هو مجموعة القواعد التي تحكم الإدارة العامة³ في جانبها العضوي وفي جانبها التنظيمي كما تحكم منازعاتها؛ وبهذا المفهوم فإن القانون الإداري موجود في كل دولة متحضرة، لأن كل الدول الحديثة تقوم بوظائفها عن طريق إدارات منظمة تخضع للقانون فيكون القانون الذي تخضع له هذه الإدارات هو القانون الإداري.

لكنّ هناك اختلاف بين الدول في طبيعة القواعد التي تخضع لها الإدارة، فعلى العموم تخضع الإدارة في الدول الأنجلوسكسونية (مثل بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية) إلى نفس القواعد التي يخضع لها الأفراد⁴، بينما هناك نموذج آخر يخضع الإدارة إلى قواعد قانونية استثنائية تختلف عن

² ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص. 8: محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص. 10؛ محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، ط. 2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.

³ للإدارة مفهوم عضوي ينصرف إلى جميع الهيئات المكلفة بتقديم الخدمات العامة وصيانة النظام العام، ومفهوم وظيفي يتمثل في مجموعة الأنشطة التي تقوم بها هذه الهيئات، ويعرفها الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري بأنها: "قيام الموظفين العموميين والهيئات العامة بممارسة اختصاصات وأداء واجبات محددة قانوناً لتحقيق نفع عام فيما لا يدخل من الناحية الشكلية في الوظيفة التشريعية أو القضائية" انظر: ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، كلية القانون جامعة بغداد، 2009، ص. 7

⁴ رغم أن هناك توجهاً منذ عقود إلى اعتماد محاكم خاصة بمنازعات الإدارة في النظام القانوني الإنجليزي.

قواعد القانون العادي التي يخضع لها الأفراد، وهو النموذج الفرنسي المنتشر في فرنسا و14 دولة أوروبية لأخرى من بين 27 دولة تنتمي إلى الاتحاد الأوروبي، وكذلك في كثير من الدول الفرنكوفونية، ومستعمرات فرنسا السابقة⁵.

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري.

إذا نظرنا إلى القانون الإداري كقواعد تحكم الإدارة فإننا نكون بصدد المفهوم الواسع له (المطلب الأول)، أما إذا نظرنا إليه كقواعد مختلفة عن القانون العادي تراعي خصوصية الإدارة نكون حينها بصدد المفهوم الضيق للقانون الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري بمفهومه الواسع.

يقدم الفقه عدّة تعريفات للقانون الإداري بالمفهوم الواسع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليه منها، فمن عرفه على أساس عضوي يرى أنّ القانون الإداري هو القانون الذي يحكم الهيئات الإدارية، أو قانون السلطة الإدارية، أو قانون إدارة الدولة. أمّا من عرفه على أساس موضوعي (مادّي) فيرى أنّ القانون الإداري هو قانون النشاط الإداري، أو القانون الذي ينظم نشاطات الإدارة.

ويمكننا الجمع بين الفريقين بالقول أنّ القانون الإداري هو: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الإدارة، من حيث تكوينها وتنظيمها ونشاطاتها ووسائلها وعلاقاتها ونزاعاتها".

إنّ هذا المفهوم هو المفهوم الواسع للقانون الإداري، وهو لا يأخذ بعين الاعتبار الحالات التي تختار فيها الإدارة بمحض إرادتها أو بحكم القانون أو قرار القضاء أنّ القانون المختص بتنظيم تصرف معين من تصرفاتها هو القانون العادي وليس القانون الإداري، ولهذا ظهر ما اصطلح عليه الفقه بالمفهوم

⁵ من بين أهم الدول التي تأخذ بالنموذج الفرنسي: ألمانيا، النمسا، البرتغال، السويد، إيطاليا، بلجيكا، اليونان، مصر، الجزائر، تونس، الأردن، لبنان...

ينظر على سبيل المثال: مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، ج.1، د.م.ج.، الجزائر، 2009، ص.ص.

Droit de l'administration et الضيق للقانون الإداري، وظهر التمييز بين قانون الإدارة والقانون الإداري ⁶ droit administratif

المطلب الثاني: تعريف القانون الإداري بمفهومه الضيق.

كما سبق وأن رأينا في مقدمة هذه المحاضرات فإنّ تميّز الإدارة في علاقاتها بميزتين أساسيتين وهما: تمتعها بامتيازات السلطة العامة من أجل ممارسة وظائفها، وتقيدها بتوحيّ المصلحة العامة كهدف لها في جميع تصرفاتها، هذا التميّز هو سبب النأي بعلاقاتها عن تنظيم القانون العادي.

إنّ القانون العادي جاء لينظم العلاقات بين أفراد تتساوى مراكزهم القانونية ولا يحوز أي طرف منهم امتيازات في مقابل الطرف الآخر، أما وإنّ الإدارة تحوز امتيازات السلطة العامة في مواجهة من تتعامل معه من جهة، ومقيّدة من جهة أخرى بتوحيّ المصلحة العامة؛ فإنّه من المنطقي أن تخضع علاقاتها لقواعد تختلف عن القواعد العادية التي تنظم العلاقات العادية.

وإذا شئت فقل: إن العلاقات العادية تخضع لقواعد عادية، أما العلاقات الاستثنائية أو غير المألوفة تخضع لقواعد استثنائية أو غير مألوفة.

مثال:

العقد بين الأفراد: يخضع لمبدأ سلطان الإرادة (قاعدة عادية) مما يعني أن القانون العادي هو المطبق.

لكن؛ إذا كانت إذا كانت الإدارة أحد أطراف العقد فإنه يمكن أن يفلت من هذا المبدأ ويخضع لمبادئ عديدة من بينها مبدأ حق الإدارة في تعديل الحق أو فسخه بإرادتها المنفردة (قاعدة استثنائية) مما يعني أن القانون الإداري بمفهومه الضيق هو المطبق.

غير أنّه؛ إذا اختارت الإدارة بمحض إرادتها التخلي عن امتيازات السلطة العامة (صفتها صاحبة سلطة) أو كان عملها يستهدف مصالحها الخاصة (مصالح الإدارة الخاصة وليس مصالح ممثليها) أو قرر القانون ذلك بشأن بعض التصرفات، أو حكم القاضي؛ فإنّ العلاقة تصبح عادية مثلها مثل

⁶ André de Laubadère Yevs Gaudement, *Traité de droit administratif*, T.1, 16^e éd., L.G.D.J., DELTA, Beyrouth, 2002, pp. 14-16

العلاقات بين الأفراد، وبالتالي تخضع للقانون العادي فلا مبرر لإخضاعها لقانون استثنائي (القانون الإداري بمفهومه الضيق).

بناءً على ما سبق بيانه فإننا نعرف القانون الإداري بمفهومه الضيق بأنه: "مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية وغير المألوفة في القانون العادي، والتي تخضع لها الإدارة في تكوينها وتنظيمها ونشاطاتها ووسائلها وعلاقاتها ونزاعاتها، عندما تتصرف بصفتها صاحبة سلطة ومستهدفة تحقيق المصلحة العامة".

إنّ المفهوم الضيق للقانون الإداري مرتبط بظروف نشأته الخاصة، والتي ساهمت عبر قرنين من الزمان في تشكيل خصائصه ومبادئه، ولهذا تتطلب دراسته التعرف أولاً على ظروف نشأته في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري بمفهومه الضيق.

لا شك أنّ القانون الإداري بمفهومه الواسع، والذي ينصرف إلى مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة وجد بوجود الإدارة، ولا يخفى علينا أنّ الإدارة مهما كانت بدائية أو حديثة يرتبط وجودها بوجود الدولة، وأنّ هذه الأخيرة موجودة منذ القدم، وعليه نقول أنّ القانون الإداري بمفهومه الواسع وجد منذ وجدت الدولة والإدارة، فقد عرفت النظم الإدارية في مصر الفرعونية وفي اليونان ولدى الرومان والفينيقيين، والفرس.

المطلب الأول: القانون الإداري في الحضارة الإسلامية.

لما جاءت الشريعة الإسلامية السمحاء وضعت المبادئ الكبرى لتسيير شؤون الرعية، ومسؤولية الحاكم اتجاه رعيته، ومبادئ التنظيم الإداري (الوزارة، ومبدأ الشورى في تسيير الأمور الإدارية والسياسية والعسكرية، ومبدأ طاعة المرؤوس للرئيس في حدود المشروعية، الرقابة الإدارية...) وتصريف شؤون الزكاة، ومبادئ الحرية والعدالة والمساواة والنزاهة والجدارة... إلى غيرها من المبادئ التي أعاد اكتشافها الفكر الإداري الحديث⁷.

⁷ انظر مثلاً: محمد عبد الحميد أبو زيد، وضع القانون الإداري في الإسلام والدولة الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1995، ص. 151؛ محمد صلاح عبد البديع السيد، الأصول الإسلامية للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص. 21.

بتوسع الدولة الإسلامية وأطلاعها على مختلف النظم الإدارية في الحضارات السابقة والمعاصرة لها، استفادت منها أيما استفادة، حيث نقلت عنها الشكل وحكمت فيه مبادئ الشريعة الإسلامية فظهرت الدواوين، والشرط، والاحتساب، وديوان المظالم، والخراج، والنقود... وكتب الفقهاء المسلمون في هذا الشأن الكثير، ككتاب الخراج لأبي يوسف، وكتابي الأحكام السلطانية للماوردي، وأبي يعلى الفراء، وكتاب السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والراعية لابن تيمية.⁸

المطلب الثاني: مراحل نشأة القانون الإداري في فرنسا.⁹

رغم أنّ بعض الباحثين يرى أنّ القانون الإداري في فرنسا ظهرت بوادره منذ العصور الوسطى¹⁰ إلا أنّ غالبية الفقه ترى أنّ القانون الإداري بمفهومه الضيق مرتبط بالثورة الفرنسية (سنة 1789)، ولم تظهر بوادره إلا بعد تسلم رجالها زمام الحكم في البلاد، حيث نشأ هذا المفهوم على مراحل نوردها فيما يلي:

الفرع الأول: مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية (البرلمانات القضائية).

عرفت مرحلة ما قبل الثورة نوعاً من المحاكم يسمّى البرلمانات القضائية Parlements تمثل الملك في وظيفته القضائية، وكان من اختصاصها تسجيل الأوامر الملكية حتى تكتسي الصيغة التنفيذية، ولقد كانت في بعض الأحيان ترفض تسجيل هذه الأوامر؛ ذلك أنّ هذه البرلمانات كانت تميل إلى حماية حقوق وحرّيات الأفراد ما أمكن¹¹، مما عرقل الإدارة الملكية في مشاريع عديدة. من جهة أخرى فإنّ هذه البرلمانات كانت تحارب أي قضاء ينشأ إلى جانبها، كما كانت تتدخل في أعمال التشريع، إذ أنّ القضايا التي تعرض أمامها لم تكن تنتهي بحكم فردي في القضية المعروضة

⁸ انظر: أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ضبط وتصحيح أحمد عبد السلام، دار الكتب العلمية، بيروت، 2006؛ أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلي، الأحكام السلطانية، صححه وعلّق عليه محمد حامد الفقي، دار الكتب العلمية، بيروت لبنان، 2006؛ تقي الدين أبو العباس أحمد بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، تحقيق علي بن محمد العمران، مجمع الفقه الإسلامي، جدة، 1429 هـ.

⁹ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص. 11-13؛ توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، ط.2، المدرسة القومية للإدارة، 1995، ص ص. 15-18.

¹⁰ F.P.BENOIT, le droit administratif français, DALLOZ, Paris, 1968, p. 587

نقلا عن: ناصر لبّاد، الأساسي في القانون الإداري، ط.1، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، ص.9

¹¹ توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، المرجع السابق، ص. 15

بل بإصدار مجموعة من القواعد القانونية الملزمة، كما كانت ترى لنفسها الحق في استدعاء رجال الإدارة وتوجيه الأوامر إليهم¹².

الفرع الثاني: مرحلة تجريم تدخل القضاء في شؤون الإدارة.

تركت البرلمانات القضائية انطبعا سيئا لدى رجال الثورة الفرنسية بشأن العلاقة بين القضاء والإدارة، مما جعلهم يتخوفون أن تقوم بعرقلة إصلاحاتهم كما فعلت من قبل مع الإدارة الملكية، فقاموا بإلغاء البرلمانات القضائية من خلال نص القانون 16 أغسطس 1790 والذي جرّم أي تدخل للقضاء في شؤون السلطتين التشريعية والتنفيذية¹³، وبالتالي منعه من النظر في القضايا والنزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، تطبيقا لفهم رجال الثورة الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات، وترتب على هذا الفهم الخاص من رجال الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات أن¹⁴:

1. القضاء حرّم على نفسه التدخل في بأي قدر من الرقابة على أعمال السلطة التشريعية؛ فمتى استوفى القانون شروطه الشكلية يقوم بتطبيقه حتى وإن خالف الدستور موضوعا.

2. أصبح القضاء لا يستطيع إدانة الإدارة أو أن يوجه إليها أمرا أو يقوم عملها أو يراقبه، وهو ما يعني بالضرورة أن على المتضرر من أعمال الإدارة أن يلجأ إليها.

الفرع الثالث: مرحلة الإدارة القاضية.

بالغاء البرلمانات القضائية وتجريم نظر القضاء في منازعات الإدارة بموجب قانون 24 أغسطس 1790، كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها ممثلة في (الوزراء على الصعيد المركزي وحكام الأقاليم على الصعيد المحلي)، ورغم أنه من غير المنطقي أن يكون الخصم هو الحكم إلا أن الانطباع السيء الذي تركته البرلمانات القضائية، جعل من الأمر مقبولا لفترة معينة؛ حيث لم يطل الأمر كثير؛ فبصدور دستور السنة الثامنة ظهرت مؤسسة مجلس الدولة التي مثلت البذرة الأولى لظهور قضاء خاص بالإدارة.

¹² مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص. 15

¹³ نصت المادة 11 من القانون المذكور على ما يلي: " لا يمكن للمحاكم أن تساهم بطريق مباشر أو غير مباشر بأي قدر في مزاوله السلطة التشريعية، ولا تستطيع أن تعرقل تنفيذ مراسيم الهيئة التشريعية أو توقف تنفيذها".

كما نصت المادة 13 من نفس القانون على: " الوظائف القضائية مستقلة ويجب أن تبقى دائما مستقلة عن الوظائف الإدارية، ولا يستطيع القضاة بأي وسيلة كانت عرقلة العمليات الإدارية"

¹⁴ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص. 16

الفرع الرابع: مرحلة مجلس الدولة.

في سنة 1799 عاد نابليون بونابرت من مصر، وقام بانقلاب استلم بناء عليه مقاليد السلطة، وأصدر بمساعدة ثلة من فقهاء الثورة على رأسهم الفقيه Sieyes دستور 15 ديسمبر 1799، والذي نصت المادة 52 منه على: "مجلسا للدولة يكلف-تحت إشراف القناصل-بإعداد مشروعات القوانين ولوائح الإدارة العامة، وحل المشكلات التي تنشأ في المجال الإداري".

صدرت بعد ذلك لائحة حددت الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في نفس السنة، ورغم أن دوره في البداية كان يطغى عليه الطابع الإداري، حيث تمثلت اختصاصاته بشكل أساسي في تقديم الاستشارة للملك. إلا أن هذا الوضع ما لبث أن استدار فطغى الاختصاص القضائي على الإداري (الاستشاري)، لكن بعد مراحل استغرقت عقوداً من الزمن.

1. مرحلة القضاء المقيد: تمثل دور مجلس الدولة في هذه المرحلة بالإضافة إلى دوره الاستشاري، بشأن النزاعات المعروضة عليه في قيام لجنة القضاء تقوم بتحضير الدعوى واقتراح حكم فيها، وتعرض كل ذلك على الجمعية العامة للمجلس لتتخذ قراراً في الموضوع ليس واجب التنفيذ، بل يعرض على رئيس الدولة¹⁵، ولا يصبح نافذاً إلا بعد مصادقة هذا الأخير عليه؛ لكن مع مرور الزمن اكتسب اقتراحات مجلس الدولة ثقة سواء من طرف الأفراد أو من طرف السلطة التنفيذية؛ بحيث كانت تعتمد أغلب مشاريعه حرفياً¹⁶، كما كان مجلس الدولة أيضاً يمثل محكمة استئناف بالنسبة لمجالس الأقاليم التي أنشئت في نفس سنة إنشائه، لكنها كانت تختص ببعض المسائل المحددة على سبيل الحصر.

2. مرحلة القضاء البات: مرت فرنسا في الفترة ما بين 1789 تاريخ الثورة الأولى إلى تاريخ الثورة الأخيرة (1872) بعدة تحولات على جميع المستويات أهمها المستوى السياسي، والتي لم يكن مجلس الدولة بمنأى عنها، ومن بينها مجيء الجمهورية الثانية عام 1848، حيث منح مجلس الدولة اختصاص القضاء البات سنة 1949، لكن سرعان ما سحب منه نابليون الثالث هذا الاختصاص سنة 1952 بعد انقلابه على الجمهورية عام 1951 وإدانة مجلس الدولة لهذا الانقلاب¹⁷، لكن أعيد إليه هذا الاختصاص بموجب قانون 24 ماي 1872، بعد قيام الجمهورية

¹⁵ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص. 18.

¹⁶ سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة، ج.1، منشورات جامعة البعث، سوريا، 2013، ص. 26.

¹⁷ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص. 17.

الثالثة سنة 1870، حيث أصبحت أحكامه تتمتع بالصفة القضائية الباتة، ولا تحتاج إلى مصادقة رئيس الدولة، ولهذا سميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء البات. أثناء كل هذه المراحل كانت ولاية القضاء الإداري منعقدة للإدارة كأصل عام، ولا ينظر مجلس الدولة ومجالس الأقاليم إلا في المسائل التي نص عليها القانون، لكن بصدور حكم مجلس الدولة في 13 ديسمبر 1889 في قضية CADOT قبل هذا الأخير النظر في المنازعة والحكم فيها رغم عدم سبق لجوء الطاعن إلى الإدارة، وبذلك يكون قد نصّب نفسه قاضيا عاما للمنازعة الإدارية وأنهى نظرية الوزير القاضي أو الإدارة القاضية. منذ ذلك الوقت أخذ دور مجلس الدولة ينمو شيئا فشيئا من خلال تقديم الحلول وابتكار النظريات التي شكّلت ما يسمّى بالقانون الإداري.

المطلب الثالث: كيف ساهم مجلس الدولة في نشأة القانون الإداري بمفهومه الضيق؟

فهم مجلس الدولة منذ البداية طبيعة العلاقة بين الإدارة والأفراد، واختلافها عن العلاقة بين الأفراد، فحرص على استبعاد قواعد المدني من التطبيق على هذه العلاقة إلا حين يستدعي الأمر ذلك، لعدم وجود خصوصية في المنازعة، أو لعدم وجود نصوص فإنها يستلهم نصوص القانون المدني ويكيّفها مع طبيعة المنازعة الإداري.

من جهة أخرى فإنّ النصوص القانونية التي تحكم نشاط الإدارة في ذلك الوقت كانت قليلة مقارنة بالقواعد العادية، ولم تكن كافية لحل جميع مشكلات الإدارة فوجد مجلس الدولة نفسه مضطراً إلى وضع قواعد جديدة يبنمها تارة على روح القانون العام وتارة على قواعد العدالة وأحيانا على مصلحة المرفق العام¹⁸ لحل المشاكل الناجمة عن طبيعة المنازعة الإدارية التي تتسم بـ:

1. تفاوت المراكز القانونية بين أطرافها (إدارة تتمتع بامتيازات السلطة العام، وفرد أعزل من أي سلطة).
2. اختلاف أهداف أطرافها (إدارة تستهدف المصلحة العامة، وفرد همّه مصلحته الخاصّة).

هكذا وإعمالاً لمبادئ العدالة وقواعد القانون الطبيعي جاءت حلول مجلس الدولة لتوفّق بين مقتضيين أساسيين هما:

¹⁸ محمد عبد العال السنّاري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة، د.د.ن.، د.م.ن.، 2005، ص. 40.

1. حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من تغوّل الإدارة
2. مراعاة المصلحة والحرص على استمرارية المرفق.

هكذا تراكمت هذه الحلول الإبداعية وترسّخت كمبادئ عامة، وشكّلت مجموعة من القواعد القانونية التي توطأت الجهات القضائية الإدارية على تطبيقها على القضايا المتماثلة، سمّيت في مجموعها بالقانون الإداري بمفهومه الضيق.

في قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع في 08 فيفري 1873 ظهرت جليا ذاتية القانون الإداري واستثنائية أحكامه¹⁹، وترجع وقائع القضية إلى اصطدام عربية صغيرة تتبع مصنع تبغ تستغله الدولة استغلالا مباشرا للطفلة إيناز بلانكو Agnès Blanco فوقعت وجرحت، فرفع والدها دعوى تعويض أمام القضاء العادي ضدّ الدولة باعتبارها مسؤولة مدنيا عن الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع؛ إلا أنّ وكالة التبغ رأت أنّ النزاع يختص بنظره مجلس الدولة، وطلبت إحالة التنازع في الاختصاص إلى محكمة التنازع، ولقد أصدرت هذه الأخيرة قرارها الذي اعتبر لفترة طويلة حجر الزاوية في نظرية القانون الإداري، وأهمّ ما قرّره هذا الحكم²⁰:

1. استبعاد اختصاص المحاكم العادية بنظر منازعات المرافق العامة حتى ولو كانت متعلقة بمجرد الحكم عليها بمبالغ مالية تعويضا عن الأضرار التي تتسبب فيها أعمالها.
2. استبعاد المبادئ التي وضعها التقنين المدني، وتأكيد الطبيعة الخاصة للقواعد التي تسري على المرافق العامة والتي تبرّرها حاجات هذه الأخيرة.

وعلى هدي هذا الحكم وسلسلة من الأحكام الكبرى الأخرى سار مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لنظريات القانون الإداري بمفهومه الضيق ومبادئه، وبناءً على الدور الكبير للقضاء الإداري في نشأة القانون الإداري يوصف هذا الأخير بأنه قضائي أساساً.

¹⁹ Georges DUPUIS Et Autres, *Droit administratif*, 10^e édition, DALLOZ, Paris, 2007, p. 13

²⁰ مارسو لونغ وآخرون، *القرارات الكبرى في القضاء الإداري*، ط. 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص 22-15.