

## نشأة و تطور القانون الإداري

القانون الإداري القانون الإداري فرع من فروع القانون العام، ويقصد مجموعة القواعد القانونية التي تقوم على تنظيم الأمور الخاصة بالسلطة التنفيذية من خلال الوظائف الإدارية كما يسعى إلى شرح كيفية استغلال الأموال الخاصة بالدولة، وشرح كيفية إدارة المرافق العامة.

### نشأة القانون الإداري

نشأ القانون الإداري بدايةً في فرنسا التي تعتبر مهدًا له، ومن ثم انتشر إلى باقي دول العالم، وتعتبر مصر رائدة البلدان العربية في هذا المجال و من بعدها العراق ، وكان سبب نشأة هذا القانون هو أفكار الثورة الفرنسية في عام 1789 ميلادي التي نادت بـ:

- الفصل بين السلطات الثلاث.
- منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية لحفظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية .

وأدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهدًا لنشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري .

### نشوء القانون الإداري في فرنسا

كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة ، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد ، وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني .

وفي هذه الفترة كانت توجدمحاكم قضائية تدعى البرلمانات *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 وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرقل كل حركة إصلاحية مما حدى برجال الثورة الفرنسية إلى منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية لحفظ على استقلال الإدارة تجاه

السلطة القضائية ، من خلال تبنيهم لمبدأ الفصل بين السلطات .

### 1. مرحلة الإدارة القضائية : Administration Juge

صدر قانون 16-24 أغسطس 1790 ، الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القضائية 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 في الفصل بهذه المنازعات .

### 2. إنشاء مجلس الدولة الفرنسي :

بنشوء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت وضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي مع أن اختصاص المجلس كان أول الأمر استشارياً يتطلب تصديق القنصل .

وفي الوقت ذاته تم إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم de Préfecture Les Conseils التي كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليها ، إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل.

فقد كان عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام ، فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام ، ولذا سمي قضاوه في هذه المرحلة "القضاء المقيد" أو المحجوز Justice Retenue وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاوه مفوضاً .

### 3. مرحلة القضاء المفوض Justice déléguée

في 24 مايو 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى .

ومع أن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه 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 ، مما أوجد ازدواجاً قضائياً ، واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية Cadot وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية

وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة 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 المراسيم الأربع الصادرة في 30 يوليو 1963 المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس وتنظيمه الداخلي ونشاطه الداخلي ، وتم تعديل هذا التنظيم بثلاثة مراسم أخرى في 26 أغسطس 1975 م ، وبرسوم في 15 يناير 1980 ، وآخر في 16 ديسمبر 1987 لصلاح القضاء الإداري أنشأ بموجبه المحاكم الإدارية الاستئنافية ووسع نطاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

وقد أصبح مجلس الدولة خلال تاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع ، وساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري وقواعد المتميزة عن قواعد القانون الخاص وابتداع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة ، وأكّد على وجود واستقلال القانون الإداري .

### نشوء القانون الإداري في مصر

قبل نشوء مجلس الدولة في مصر عام 1946 لم تعرف مصر القضاء الإداري ، وقد كانت المحاكم المختلطة والأهلية السائدة قبل هذا التاريخ في النظام القضائي المصري تطبق بعض القوانين على المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة ، ولم يكن من بينها القانون الإداري وقد ذهب جانب من الفقه الإداري المصري إلى أن أساس القانون الإداري ومبادئه قد بدأت تظهر من خلال أحكام المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية ، بينما خالف جانب آخر منهم ، وذهب إلى أن مبادئ القانون الإداري لم تنشأ حقيقة إلا من خلال أحكام مجلس الدولة بعد أن إنشاؤه عام 1946 .

وكان مجلس الدولة وقت إنشاؤه يتمتع بصلاحيات محددة وبمحكمة قضاء إداري واحدة ، ثم ما لبث أن توسيع اختصاصاته إذ صدر القانون رقم 9 لسنة 1949 الذي وسع اختصاصاته ثم أنشأت المحاكم الإدارية بالقانون رقم 147 لسنة 1954 ، وبعد ذلك في عام 1955 تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا لتكون في قمة القسم القضائي بمجلس الدولة .

ثم صدر القانون رقم 55 لسنة 1959 بشأن تنظيم مجلس الدولة ، وقد من مجلس الدولة بتطورات عدّة حتى صدر القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته .

القانون رقم 47 لسنة 1972 " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة " .

ولم يولد المجلس قوياً منذ نشأته فقد كان القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في نظر

المنازعات الإدارية وكانت اختصاصات مجلس الدولة محددة على سبيل الحصر في القوانين التي سبقت القانون الحالي .

ففي ظل القانون رقم 112 لسنة 1946 والمعدل بالقانون رقم 9 لسنة 1949 كان القضاء العادي ينفرد بنظر دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية ويختص بالاشتراك مع المجلس في نظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية

صدور القانون رقم 9 لسنة 1949 الذي منح المجلس النظر في منازعات عقود الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد بالاشتراك مع المحاكم العادلة .

وفي ظل القانونين 165 لسنة 1955 و 55 لسنة 1959 استمرت المحاكم العادلة تتفرد بالنظر في دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية في الوقت الذي استقل به مجلس الدولة بنظر المنازعات المتعلقة بالتعويض عن القرارات الإدارية والعقود الإدارية .

وبصدور القانون 47 لسنة 1972 أصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، فقد ورد في المادة 172 من القانون رقم 47 لسنة 1972 " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية ، وفي الدعاوى لتأديبية ويحدد اختصاصاته الأخرى " .

## خصائص القانون الإداري

يتسم القانون الإداري بعدد من الخصائص هي:

- ذو خصائص سريعة التطور.
- قانون غير مقنن.
- هو قانون من صنع القضاء.
- قانون حديث النشأة بحيث ظهر في خمسينيات القرن التاسع عشر.
- قانون مطبوع بطبع السلطة العامة.

## مصادر القانون الإداري

تتلخص مصادر القانون الإداري في:

- التشريع الإداري المتمثل في القواعد القانونية الصادرة عن سلطة الدولة، والتي قد تكون سلطة تشريعية تشرعيها دستوري، أو سلطة تأسيسية تشرعيها عادي، أو سلطة تنفيذية تشرعيها فرعي، ويتمثل التشريع في:
  - ✓ الدستور المختص بالموضوعات القانونية الإدارية.
  - ✓ القانون العادي.
- ✓ اللوائح التنفيذية التي تصدرها الوزارات والمختصة في تنفيذ كافة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.
- ✓ اللوائح التنظيمية المختصة بتنظيم الأمور وتقريب وظيفتها إلى التشريع.
- ✓ اللوائح البوليسية التي تقوم بإصدار لوائح الضبط الإداري المتمثل في الحفاظ على الأمن والصحة والسكن.
- ✓ اللوائح التقويضية المختصة في تفويض الهيئة التشريعية.

✓ لواح الضرورة التي تقوم بإصدار لواح إدارية عند حدوث ظروف استثنائية.

- العرف الإداري الذي يعتبر من مصادر القانون غير المدونة والذي ظل يتتطور مع تقدم الحياة، لكن العرف يُتّسم بأنه أدنى درجة من القواعد القانونية المكتوبة ومن يخالف العرف يعتبر مخالف للمشروعية، ويتوفر في العرف ركناً هما:

✓ الركن المعنوي.

✓ الركن المادي.

- القضاء الإداري الذي لا يخضع للقانون المدني، ويقوم على توفيق النصوص التعارضية، واستنباط القواعد القانونية التي تلائم طبيعة المشكلات، ومهمة القاضي الإداري تلخص في:

✓ تفسير كافة النصوص القانونية التي تتسم بعدم الوضوح.

✓ تطبيق القوانين.

✓ الفصل بين المنازعات.

- الفقه الذي يقوم بمجموعة من الآراء الصادرة عن العلماء والأبحاث، ويكون الفقه على عدّة أشكال منها:

✓ الشرح.

✓ التفسير.

✓ النقد.

- المبادئ العامة وأحكامها المتمثلة بالمبادئ التي لا تستند إلى أي نص مكتوب بل يكون مصدرها القضاء، وتتّسم باختلافها عن مبادئ القانون الصادرة من التشريع، وقد لجأ القانون الإداري إلى المبادئ العامة وأحكامها في مجالات هي: الفصل بين المنازعات الإدارية. المساواة بين المنتفعين من خدمات المرافق العامة