المحاضرة الثانية
نشأة القانون الإداري في فرنسا

ا.د. حنان محمد القيسي

مقتطفات من كتابي "الوجيز في مبادئ القانون الإداري"

القانون الإداري بمعناه المتقدم، لا يزال نظاما قانونيا حديث النشأة، ولا يرجع تاريخه لأكثر من القرن الماضي. وهو وان كان قد اقترب من حد اكتمال النمو في بعض الدول – كفرنسا – فانه لا يزال في كثير من الدول الأخرى، دون هذا الحد بشكل واضح.

وتعتبر فرنسا – بحق – مهد نشأة القانون الإداري. فقد نشأ واستقرت أحكامه في فرنسا بعد الثورة الفرنسية، وتكونت مبادئ القانون الإداري وأحكامه بجهود مجلس الدولة الفرنسي وفقهاء القانون العام خلال القرن التاسع عشر.

وبفضل المبادئ والقواعد التي ارساها القضاء في أحكامه القيمة والنظريات التي صاغها فقهاء القانون العام بعد ذلك تكون القانون الإداري وأصبح قانوناً مستقلاً قائماً بنفسه. ويمكن تلخيص الأدوار أو المراحل التي مر بها هذا القانون في فرنسا. كما يأتي:

١- قبل الثورة الفرنسية :

سادت في القرن الثامن عشر فكرة الدولة البوليسية، ولم تكن الإدارة في ظل هذا النظام – كما هو معروف – خاضعة للقانون، لذلك لم تكن هناك قواعد قانونية يمكن أن تكون كياناً مستقلاً قائماً بذاته، أضف إلى ذلك أن الأفكار السياسية والاقتصادية التي كانت سائدة في ذلك القرن، كانت تحول من دون تدخل الدولة في كثير من المجالات، الأمر الذي جعل النشاط الإداري – وهو أحد نشاطات الدولة – نشاطا محدودا وضيقا. فلم تكن هناك حاجة إلى قواعد قانونية لتنظيم نشاطات لم تكن موجودة أصلا.

إلا أن إقرار مبدآ خضوع الإدارة للقانون فيما بعد، أوجد الحاجة إلى تحديد هذه القواعد التي تخضع لها الإدارة، مما ساعد على نشوء القانون الإداري، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان أفكار المذهب الحر ومذهب المنفعة التي كانت تحول من دون تدخل الدولة في كثير من المجالات قد أفل نجمها وخاصة منذ منتصف القرن التاسع عشر وحل محلها المذهب التدخلي الذي يدعو إلى وجوب تدخل الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية. مما جعل أحد مهام الدولة الأساسية القيام بتقديم الخدمات الاجتماعية للأفراد. وهذا بدوره أدى إلى اتساع النشاط الإداري والى ضرورة تحديد القواعد القانونية التي تخضع لها هذه الأنشطة.

٢- **بعد الثورة الفرنسية.**

ويمكن تقسيم هذه المرحلة بدورها إلى ثلاثة مراحل:

المرحلة الأولى: نظام الإدارة القضائية.

بقيام الثورة الفرنسية، اعتنق رجالها مبدأ الفصل بين السلطات، وأعطوا لهذا المبدأ تفسيراً خاصا قائم على الفصل المطلق بين السلطات ووجوب استقلال كل سلطة بوظيفتها استقلالاً تاماً. ولم يكن هذا التفسير نتيجة أسباب منطقية، بل يعود إلى أسباب تأريخية تقوم على الخوف من إخضاع الدعاوى التي تكون الإدارة طرفاً فيها للقضاء العادي. فالمحاكم (البرلمانات) كانت تقف بوجه كل إصلاح أريد تحقيقه من قبل الثورة، لان هذه الإصلاحات كانت تتعارض مع مصالح القضاة في ذلك الوقت، فكان القضاء يحول من دون أي إصلاح تريد السلطات الملكية تحقيقه، ويتدخل كثيراً في شؤون الإدارة ويعرقل نشاطها، لان البرلمانات رأت في كل إصلاح انتقاصاً لامتيازاتها فاستخدمت طريق الامتناع عن تسجيل الأوامر الملكية الهادفة إلى الإصلاح لهذا الغرض، لان الامتناع كان يحول من دون نفاذ تلك الأوامر.

وصدر عام ١٩٧٠ قانون ١٦ -٢٤ آب، قانون التنظيم القضائي، الذي منعت المادة (١٣) منه المحاكم القضائية من التدخل بشؤون الإدارة، ومن النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، والا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى. وقد تأكد هذا المبدأ بقانون صدر في السنة الثالثة لإعلان الجمهور نص فيه على أن القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم ويحظر على المحاكم حظراً مطلقاً النظر في أعمال الإدارة أياً كانت هذه الأعمال.

وهكذا جمعت الهيئات الإدارية بين سلطة الإدارة العاملة الإدارة القاضية، وتقررت لرجال الإدارة العاملة – الوزراء وحكام الأقاليم – سلطة البت فيما يقوم بين جهات الإدارة والغير من منازعات. وهكذا ظهر نظام الإدارة القاضية والتي تتمتع فيه الإدارة العاملة بميزتين، فهي أولا في حصانة من رقابة القضاء، وهي ثانياً تؤدي دور الخصم والحكم في خصوص المنازعات التي تكون طرفاً فيها.

المرحلة الثانية: مرحلة القضاء المحجوز.

أن إعطاء الإدارة الحق في الفصل في المنازعات الإدارية امر لا يمكن للأفراد يستسيغوه لأنه يجعل من الإدارة خصماً وحكماً في وقت واحد، لذا أراد نابليون أن يضع حداً لشكوى المواطنين من عدم وجود جهة قضائية تفصل في منازعاتهم مع الإدارة، فأنشأ مجلس الدولة ومجالس الأقاليم بمقتضى المادة (٥٢) من دستور السنة الثامنة، وجعل مهمة مجلس الدولة استشارية فقط حيث يقدم الآراء للإدارة في سائر أعمالها ومنها حسم المنازعات الإدارية.

فقد ظل الفصل في هذه المنازعات من اختصاص رئيس الدولة، وكان دور المجلس يقتصر على تهيئة القرارات وتقديم الرأي بصدد حسم الدعوى إلى رئيس الدولة، الذي يملك وحده حق البت النهائي في النزاع. فكان قضاء مجلس الدولة في هذه المرحلة قضاء مقيداً.

ورغم أن المجلس لم يكن له من الناحية القانونية إصدار أحكام نهائية قابلة للنفاذ، إلا انه تمتع بثقة الإدارة من الناحية الفعلية أو العملية، لأنه لم يكن منفصلاً انفصالاً تاماً عن الإدارة. ونتج عن هذه الثقة أن رئيس الدولة كان يعتمد على مشروعات الأحكام التي يعدها المجلس وكان لا يخالفها إلا نادراً.

المرحلة الثالثة: مرحلة القضاء البات.

أن حصر دور مجلس الدولة في إبداء الرأي وإصدار التوصيات كان عائقاً لعمله، لذلك أريد الرفع من شأنه وجعله يمارس القضاء فعلاً، فمنح صلاحية القضاء المفوض بموجب قانون ٢٤ آيار ١٨٧٢، وأصبح بذلك قضاء بكل ما في الكلمة من معنى، يصدر قراراته في حسم الدعاوى الإدارية من دون الرجوع إلى رئيس الدولة وأصبحت أحكامه تتمتع بمجرد صدورها عنه بالقوة التنفيذية، وبدأ في إرساء القواعد القانونية بما له من سلطة خاصة في هذا الشأن ومنذ هذه اللحظة بدأ القانون الإداري في التكوين والتطور.

لكن – ورغم إنشاء مجلس الدولة وتطوره – فقد بقي نظام الإدارة القاضية بجانب المجلس وبقيت للإدارة سلطة القاضي العام في المنازعات الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، واعتبر المجلس جهة استثنائية لجهة الإدارة القاضية، حتى عام ١٨٨٩ بصدور حكم عن مجلس الدولة في قضية Cadot، قرر فيه حق الأفراد في الالتجاء مباشرة بدعواهم للمجلس ومن دون حاجة للالتجاء إلى الإدارة ابتداء قبل رفع الدعوى أمام المجلس. وتحول المجلس بموجبه من جهة استثنائية لجهة الإدارة القاضية إلى اعتباره القاضي العام في المنازعات الإدارية وانتهى بذلك نظام الإدارة القاضية.

ورغبة من المشرع الفرنسي في التخفيف عن كاهل مجلس الدولة الذي كان مثقلاً بكثر الدعاوى الأمر الذي ترتب عليه تأخير البت في المنازعات الإدارية، فقد صدر في ٢٠ كانون الأول ١٩٥٣ مرسوم جعل اختصاص مجلس الدولة محدداً على سبيل الحصر وأصبحت بمقتضاه المحاكم الإدارية (مجالس الأقاليم سابقاً) صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية.

والقضاء الإداري وهو يتولى الفصل في المنازعات المطروحة عليه لم يكن يتقيد بنصوص معينة، وإنما كان يبتدع الحلول المناسبة لمنازعة الإدارة في كل حالة على حدة، مستلهماً مبادئ العدالة وروح القانون مستهدفاً حماية المصلحة العامة ومسايراً لدواعي التطور. فلم يكن هنالك نصوص قد وضعت بعد لتحكم منازعات الإدارة مع الآخرين الذين تتعامل معهم. وهكذا كان لمجلس الدولة في فرنسا، الدور الأكبر في خلق قواعد القانون الإداري ووضع أصولها وقواعدها على أسس راسخة، تلك الأصول التي ترسم له ملامح خاصة ومعالم فريدة تميزه عن غيره من القوانين الأخرى.