

دروس عبر الخط في القانون الإداري و التنظيم الإداري
طلبة السنة الأولى ليسانس
السنة الأكاديمية 2022/2021
محاضرة حضورية للسداسي الأول
محاضرة يوم 2021/10/20

المبحث الثاني : علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى :

من المهم أن نبين استقلال القانون الإداري عن فروع القانون الأخرى من خلال بيان علاقته بهذه القوانين وتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بينها ثم بيان علاقته بعلم الإدارة العامة .

المطلب الأول: .العلاقة بين القانون الإداري بالقانون الدستوري

أوضحنا أن القانون الإداري هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة , ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة.

أما القانون الدستوري : فهو القانون الأعلى والأساسي في الدولة , والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينهما وحقوق وحرريات الأفراد , والضمانات التي تكفلها.

وعلى هذا فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري , فإذا كان القانون الإداري هو الذي يبين السلطة الإدارية المركزية وغير المركزية , فإن القانون الدستوري هو القانون الأساسي الذي يسمو على كافة القوانين الأخرى و الذي يجب أن تنقيد به هذه السلطات الادارية المركزية و غير المركزية و عليها أن تحترم نصوصه .

وبمعنى آخر يضع القانون الدستوري الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية , بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل تسيير الأجهزة الإدارية وتضمن حسن أدائها لوظيفتها , فالقانون الإداري يكون بذلك امتداداً للقانون الدستوري.

وهو ما أبرزه الفقيه (بارتلمي) في عرض تمييزه بين القانون الإداري والقانون الدستوري فقال : " أن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية , أما القانون الإداري فيبين كيف تسيير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها . "

وبسبب تداخل كل من القانونين لتعلقهما بالشؤون الداخلية للمجتمع كونهما يمثلان فرعين من فروع القانون العام الداخلي , نجد أن الفقه الإنجليزي لا يفرق بين القانون الدستوري والقانون الإداري ويدرس موضوعات القانونين معاً.

ومع أن الفقه الفرنسي في معضمه يميز بينهما , فإن جانباً في الفقه ذهب إلى انتقاد محاولات التمييز بين القانون الإداري والقانون الدستوري , ودعى إلى دراستهما معاً , وتزعم هذا الاتجاه الفقيه دوجي Dugui وجيز , Jeze , وبونار () . Bonnard ويمكن إجمال أوجه التمييز بين القانونين كالتالي :
أ - من حيث الموضوع :- يبحث القانون الدستوري في التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما , في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية .

ب- من حيث تدرج القوانين :- يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المنفرعة عن المبادئ التي أقرها الدستور .

1- علاقة القانون الإداري بالقانون المالي :

القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بإدارة الأموال العامة في الدولة , وهو مكمل للقانون الإداري الذي يتعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية , ويوضح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة والحماية القانونية المقررة لهذه الأموال , وكيفية الانتفاع بها , كما يبين القانون

الإداري الأجهزة الإدارية التي تتولى تحصيل الضريبة و تنفيذ سياسة الدولة المالية ، ومن موضوعات هذا القانون كل ما يدخل ضمن إعداد الميزانية العامة في الدولة وسياسة وأنواع الضرائب المفروضة والأشرف والرقابة عليها وكيفية تسوية المنازعات المتعلقة بها .

3- علاقة الإدارة بالقانون:

إن الدول المختلفة لا تتبع كلها نفس التصور العام للقانون الإداري، فمن المسائل الأساسية التي تميز بين الدول في هذا الصدد، هي مسألة المشروعية الإدارية (La légalité administrative))، والعدالة الإدارية (La justice administrative). ذلك أن الدول تختلف في تحديد الكيفيات التي تحتم على الإدارة احترام القانون، وبالتالي فرض الرقابة القضائية على أعمالها.

ففي الدول المتقدمة، يخضع النشاط الإداري فعلا للقانون، ولرقابة القضاء، كما أن الإدارة العصرية لا تتمتع بسلطة تحكيمية (Un pouvoir arbitraire) إذ يتعين عليها احترام القاعد القانونية، وإلا - في حالة مخالفتها لتلك القواعد- جاز للأفراد أن يتوجهوا إلى القضاء مطالبين إياه بإرغامها على احترام القانون. وهذا هو نظام دولة القانون. لذلك أصبح ضروريا في جميع الدول الحديثة أن ترتبط الإدارة بالقانون، لأن المبدأ -دولة القانون- يهدف بالفعل إلى حماية الأفراد من تعسف السلطة العامة بصفة عامة، أو بعبارة أخرى، فإنه يحمي حريات الأفراد التي نادى بها الفكر الليبرالي، على أن المبدأ -دولة القانون- يرتبط من الناحية التاريخية بمبدأ الفصل بين السلطات.

وإذا كانت الإدارة في الدول الحديثة -أو معظمها- تخضع ل قانون، ورقابة القضاء، فإنه مع ذلك يبقى علينا أن نتساءل عن نوع القانون الذي تخضع له الإدارة، وعن أي قاض بإمكانه أن يراقب أعمال الإدارة؟ فهل أن الإدارة تخضع لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد في علاقاتهم ببعضهم بعض، أم أن للإدارة قانون خاص بها تخضع له؟ وهل أن القاضي الذي يفصل في المنازعات الناشئة بين الأفراد هو نفسه الذي يفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها؟

إن هذا التساؤل في الواقع له حلين أو إجابتين مختلفتين: فإما أن تخضع الإدارة لنفس القانون، ولنفس القاضي الذي يخضع له الأفراد في علاقاتهم المختلفة، أي الشريعة العامة (Le droit commun)، والنظام الموحد للمحاكم القضائية، أو أن تخضع الإدارة لقانون متميز عن القانون الذي يخضع له الأفراد، وبالتالي لمحاكم خاصة فقط بمنازعات الإدارة. والحقيقة أن هذين الحلين هما المطبقين في النظم الإدارية الغربية، والمعروفين تحت تسمية النظام الأنجلوساكسوني، والنظام الفرنسي.

أ: النظام الأنجلوساكسوني

يقال في التعريف الشائع أن إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ليس لهما قانون إداري. فهل معنى ذلك أن الإدارة هناك لا تخضع للقانون؟

إن الإجابة على هذا السؤال هي النفي طبعا. فخوفا من طغيان الإدارة وتعسفها في تهديد حقوق وحرريات الأفراد، لم يقبل الأنجلوساكسونيين فكرة القانون الإداري المعروف في فرنسا، وإنما اعتبروا أنه وتحقيقا للحرية الفردية التي ينادي بها الفكر الليبرالي، لا بد أن يخضع المستخدمون العموميون لنفس القانون الذي يخضع له كل المواطنين، وهنا فقط -حسب رأيهم- يسود " مبدأ سيادة القانون " فوق الجميع بدون استثناء أو تمييز.

وإذا كان المبدأ الذي سار عليه القضاء الإنجليزي هو عدم مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، وما تسببه هذه الأخطاء من أضرار للغير، فإن ذلك لم يكن إلا انعكاسا ضروريا وحتميا لمبدأ دستوري هو " أن الملك لا يخطئ " المنبثق عن القاعدة الدستورية المعروفة في النظام البرلماني الإنجليزي، والتي مفادها أن " الملك يسود ولا يحكم " ولذلك فلا يمكن أن يخطئ. ومن ثم فلا يجوز أن تنقرر مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، إلا إذا ارتكب هؤلاء الموظفين أخطاء أضرت بالغير. ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن القضاء والفقهاء قد اتجها مؤخرا إلى تقرير مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها.

وتأسيسا على ما سبق لم يأخذ الأنجلوساكسونيون بنظام القضاء المزدوج الذي تأخذ به فرنسا، بل أخذوا بنظام القضاء الموحد الذي يقضي بتخصيص جهة القضاء العادي للفصل في جميع المنازعات الإدارية و غير الإدارية.

ب : النظام اللاتيني الفرنسي

هذا النظام هو نقيض النظام الأول، حيث يتركز على وجود قانون خاص بالإدارة متميز عن القانون الخاص (المدني بالدرجة الأولى)، وقضاء خاص بالإدارة متميز عن القضاء العادي وهو القضاء الإداري ، وهنا تكمن أصالة النظام الفرنسي. (L'originalité).

ففرنسا تعرف حقيقة قانون إداري بمعناه المتميز والمستقل عن القانون المدني، كما تعرف فرنسا من جهة أخرى ازدواجية القضاء، وذلك نتيجة لوجود جهة قضائية خاصة بالفصل في المنازعات الإدارية، والمستقلة عن الجهات القضائية العادية. على أن القضاء الإداري هو عبارة عن مجموعة من المحاكم المختلفة، والتي يوجد على رأسها محكمة عليا تسمى " مجلس الدولة .

فالمبدأ في فرنسا هو أن الإدارة تخضع لقواعد خاصة تختلف تماما عن القانون الخاص أو القانون المدني، وهذا هو الذي نقصده عندما نتكلم عن استقلالية القانون الإداري وأصالة قواعده .

و هذا المبدأ له مظهران مختلفان أحدهما سلبي، يتمثل في عدم تطبيق قواعد القانون الخاص، وبالأخص قواعد القانون المدني على الأعمال الإدارية. (القانون المدني لا يعد الشريعة العامة بالنسبة للقانون الإداري).والآخر إيجابي يتمثل في أصالة القواعد التي تخضع لها الإدارة (أي أن قواعد القانون الإداري قواعد أصلية) .

إن هذين المظهرين تجسدا في قضية بلانكو(Blanco) التي فصلت فيها محكمة التنازع الفرنسية في 8 مارس 1873، والتي كانت البداية لتكريس مبدأ استقلالية القانون الإداري.

وتتلخص وقائع قضية بلانكو بأن بنت السيد بلانكو أصابته سيارة تابعة لمصنع التبغ فألحقت بها أضرارا بليغة. فقام والدها برفع دعوى أمام القضاء العادي مطالبا بالتعويض، إلا أن ممثل الدولة دفع بعدم اختصاص القضاء العادي. فأحيل النزاع أمام محكمة التنازع ولقد قررت هذه الأخيرة أن هذا النوع من النزاع لا يمكن أن يكون من اختصاص القضاء العادي وعليه فإن هذه القضية أثارت مشكلتين أساسيتين .

المشكل الأول : يتعلق باختصاص القضاء الإداري(متى يعود الإختصاص للقضاء الإداري ؟) .

المشكل الثاني : يتعلق بقواعد المسؤولية (هل أن قواعد المسؤولية في المجال الإداري هي قواعد مشتقة عن القانون المدني؟).

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي لم يصل إلى هذه الإستقلالية إلا بعد تطور تاريخي. فلقد كان القانون المدني حتى نهاية القرن 19 هو المرجع الأول للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في كل ما يصدر عنها بوصفها صاحبة السيادة، ذلك أن الإدارة لم تكن تسأل عن أعمالها التي قامت بها باعتبارها صاحبة السلطة، ولكن تسأل إذا ما تجردت عن تلك الصفة.