تعريف القانون الاداري وتمييزه

د. محمد رفعت عبد الوهاب
رئيس قسم القانون في كلية الحقوق
بجامعة بيروت العربية.

يمكننا تعريف القانون الاداري بأنه «ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الادارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقاً وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد».

من خلال التعريف السابق نجد أن هنالك ثلاثة عناصر يتكون منها تعريف القانون الاداري: من ناحية أولى كونه فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، ومن ناحية ثانية أنه يحكم السلطات الادارية في تكوينها وفي نشاطها، ومن ناحية ثالثة أن القانون الاداري يمنح السلطات الادارية في علاقاتها بالأفراد حقوقاً وامتيازات استثنائية:

ونتناول هذه العناصر الثلاثة بالشرح والتحليل:

أولاً: القانون الاداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، مثله في ذلك مثل القانون الدستوري والقانون المالي والقانون الجنائي.

ولتحليل هذا العنصر الأول نعود الى التفرقة أو التقسيم الرئيسي التقليدي لقواعد القانون عموماً بين القانون العام والقانون الخاص. وطبقاً للاتجاه الفقهي السائد، القانون العام يقوم على فكرة السيادة والسلطان التي تتمتع بها الدولة وهيئاتها العامة، ويتطلب شرطين: من ناحية أولى وجود الدولة أو احدى هيئاتها العامة طرفاً في العلاقة القانونية، سواء كان الطرف الآخر دولة أو هيئة عامة أخرى أو كان فرداً أو أفراداً عاديين. ومن ناحية

ثانية أن تسلك الدولة او الهيئة العامة أو تتعامل بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد التي تسودها فكرة المساواة. ومن ثم، القانون العام هو ذلك القانون الذي ينظم العلاقات التي يكون أحد أطرافها الدولة أو احدى هيئاتها العامة، بوصفها سلطة عامة تتمتع بأمتيازات وحقوق استثنائية. وعلى العكس، القانون الخاص هو ذلك القانون الذي يحكم إما علاقات فردية بحتة بين الأفراد أنفسهم وهيئاتهم الخاصة، اما أن يحكم تلك العلاقات التي توجد فيها الدولة أو احدى هيئاتها ولكن ليس بوصفها سلطة عامة وانما بوصفها مثل الأفراد العاديين وعلى قدم المساواة معهم. فمن المعروف أن الدولة أو احدى الهيئات العامة الادارية قد ترى أنه من الأوفق والأكثر ملاءمة في بعض الظروف أن تتعامل مع الأفراد معاملة الند للند وبالمساواة الكاملة معهم، ودون استخدام حقوق السلطة (١). وقد ترى الدولة أو الهيئة العامة أن هذا محقق للصالح العام في هذا الظرف أو ذاك، ومثال ذلك أن ضرورات الاسراع تدفع احدى الهيئات العامة لشراء بعض السلع والمهمات العاجلة بطريق الشراء المباشر، دون اجراءات العقد الاداري المنتمي للقانون العام، فهنا نكون ازاء علاقة تخضع للقانون المدني أي القانون الخاص وليس القانون العام (٢).

فإذا كان القانون العام يقوم على استخدام الدولة والهيئات العامة لوسائل السلطة والقهر وفرض ارادتهم على الأفراد وهو ما سميناه بالامتيازات الاستثنائية، الا أن الهيئات العامة قد تؤثر أحياناً وبرضائها خلع ثوب السلطة العامة والتصرف بأسلوب الأفراد القائم على المساواة ودون أسلوب القهر والسلطة، فهنا لا نكون في اطار القانون العام بل في اطار القانون الخاص.

والقانون العام ينقسم بدوره: ـ من ناحية أولى ـ قانون عام خارجي وهو القانون الدولي العام، الذي ينظم علاقات الدولة القانونية بالدول والمنظمات الدولية الأخرى. ومن ناحية ثانية، القانون العام الداخلي الذي ينظم علاقات السلطات العامة داخل الدولة فيما بينها، أو بينها وبين الأفراد، وذلك مثل القانون الدستوري والقانون الاداري والقانون الجنائي والقانون المالي.

---

(١) راجع: دكتور محمد رفعت عبد الوهاب ودكتور عاصم عجيلة: القانون الاداري اليمني، ص ٨.
الدكتور ماجد راغب الحلو: القانون الاداري الكويتي، ص ٤.

(٢) راجع أستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الاداري. ١٩٨٧، ١١ و١٢

وبعد أن حددنا فيما سبق معيار التقسيم بين القانون العام وبين القانون الخاص، يكون سهلاً علينا التحقق من القول بأن القانون الاداري يعتبر فرعاً من فروع القانون العام الداخلي لأن السلطات العامة الادارية في الدولة هي محور دراسة القانون الاداري، الذي يمنح هذه السلطات حقوقاً وامتيازات في علاقاتها بالأفراد. وسوف نعود للاشارة لأهم الأمثلة على تلك الامتيازات في العنصر الثالث في تعريف القانون الاداري.

ثانياً: القانون الاداري يحكم السلطات الادارية في تكوينها ونشاطها:

هذا العنصر الثاني في تعريف القانون الاداري يعني أن هذا القانون يهتم ويدور حول السلطات الادارية أو الادارة العامة في الدولة، وذلك من ناحيتين: ناحية التكوين الداخلي وناحية نشاط أو وظائف تلك السلطات الادارية. وهو ما يسمى بالمعنى العضوي والمعنى المادي لاصطلاح الادارة (١).

فمن ناحية المعنى العضوي للادارة، أي من ناحية التكوين الداخلي، نجد ان الادارة العامة تتكون من الهيئات والسلطات الادارية التي تمثل الدولة في تدخلها في حياة الأفراد تحقيقاً للصالح العام، تحت اشراف السلطة السياسية العليا. وتشمل هذه الهيئات والسلطات نوعين: أولاً السلطات الادارية المركزية والتي تبدأ من قمة السلطات التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه ونوابه، ثم الوزراء ورئيسه ونوابه، ثم الوزراء ونوابهم والمحافظين، وأخيراً ممثلو الوزارات في الأقليم، وثانياً السلطات الادارية اللامركزية وهي هيئات الادارة المحلية، (البلديات)، ومنظمات الادارة اللامركزية المرفقية مثل المؤسسات العامة أو الهيئات العامة ونقابات المهن الحرة.

ومن ناحية المعنى المادي (أو الوظيفي) للادارة العامة، تعني الادارة من هذه الناحية النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة والهيئات الادارية لأجل اشباع الحاجات العامة وتنفيذ القوانين.

والقانون الاداري يهتم وينطبق على الادارة بالمعنيين السابقين أي التكوين (المعنى العضوي) والنشاط أو الوظيفة (المعنى المادي). ويلاحظ أن تكوين الهيئات والسلطات الادارية

(١) راجع: الدكتور سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الاداري، ١٩٧٩، ص ٤.
الدكتور ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٥.
استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٣.

يسمى عادة في كتب الفقه «التنظيم الاداري»، ويشمل العلاقات الرئاسية داخل السلطات المركزية، والعلاقات الوصائية او الاشرافية من السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية.

كذلك يلاحظ أن نشاط أو وظيفة السلطات الادارية تتحلل في الواقع الى وظيفتين رئيسيتين هما: الضبط الاداري بما يتضمنه من الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وادارة المرافق العامة التي تراها الدولة ضرورية لاشباع الحاجات العامة للمواطنين. والمرفق العام يعني كل نشاط أو مشروع منظم تهيمن عليه السلطة الادارية ويستهدف تحقيق النفع العام مباشرة، مثل الجامعات والمدارس والمستشفيات والنقل البحري والجوي والبري.... الخ. ففي الواقع، الوظيفة الدستورية للسلطة التنفيذية وما ينبثق عنها من سلطات ادارية في تنفيذ القوانين، لا تنحصر في التنفيذ الحرفي لهذا القانون أو ذلك، بل تعني بالمعنى الواسع ضمان الحدود الضرورية لاشباع الحاجات الأساسية للمواطنين. وهو ما يشمل وظيفتي الضبط الاداري وادارة المرافق العامة وضمان حسن سيرها بنتظام وأطراد (١).

هذا، وتستخدم السلطات الادارية في أدائها لوظيفتيها السابقتين وسائل متعددة، وسائل قانونية وهي القرارات والعقود الادارية، ووسائل مادية وهي أموال الدولة العامة والخاصة، ووسائل بشرية تتمثل في مجموعات الموظفين العموميين، وأخيراً وسائل السلطة الاستثنائية(٢).

بقي أن نشير الى أن النشاط الاداري المحدد أعلاه يختلف بطبيعته عن النشاط التشريعي

---

(١) راجع الفقيه الفرنسي جورج فيديل:

Georges Vedel, Droit Administratif, 1973, p. 20 et suiv.

ويذكر هذا الكاتب الكبير حكمين هامين لمجلس الدولة الفرنسي يبرزان هذا الدور الواسع الذي يتضمنه التعبير الدستوري لتنفيذ القوانين، وهما:

- C.E., 3 Aout 1919. Labonne, Rec. Page 737.
- C.E., 28 Juin 1918 Heyriès, Sirey 1922, III, p. 49, Note Hauriou.

(٢) أنظر: الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الاداري، ١٩٧٩، ص ٣٧ و٣٨.

ويلاحظ أن بعض الفقه يمزج بين النشاط الاداري أو وظائف الادارة العامة وبين وسائل أداء هذا النشاط، على سبيل المثال: الدكتور ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٥، حيث يجعل سيادته من القرارات والعقود الادارية صوراً للنشاط القانوني للادارة.

ونحن نرى أن النشاط هو الوظيفة (الضبط وادارة المرافق العامة) أما القرارات والعقود فشأنها شأن الاموال والموظفين، هي الوسائل المستخدمة لأداء وتحقيق النشاط أو الوظيفة وليس النشاط ذاته.

والنشاط القضائي، اللذان يخرجان عن اطار القانون الاداري. كذلك النشاط الحكومي يخرج عن نطاق القانون الاداري وان كانت تتولاه هيئات تنفيذية، مثل رسم السياسة العامة للدولة واعلان حالة الطوارئ والعمليات الحربية وعلاقة الحكومة بالبرلمان والسياسات الخارجية والمعاهدات. هذه الأنشطة أو الأعمال الحكومية تعرف باسم أعمال السيادة التي لا يعني بها القانون الاداري بل القانون الدستوري، وتخرج عن رقابة مجلس الدولة أو شورى الدولة كقضاء اداري، وتتولاها عادة قيادة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء ورئيسه. فالقانون الاداري يعني اذن بالنشاط الاداري بالمعنى الدقيق والذي يتمثل كما سبق أن رأينا في تحقيق الضبط الاداري وادارة المرافق العامة وضمان حسن سيرها. ولكن القانون الاداري ينطبق ويعنى بقرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه متى تعلقت بالنشاط الاداري دون النشاط الحكومي، مثل تعيين كبار الموظفين واصدار اللوائح (أو المراسيم العامة) والقرارات الادارية الفردية.

ثالثاً: القانون الاداري يمنح السلطات الادارية حقوقاً وامتيازات استثنائية.

هذا هو العنصر الجوهري في القانون الاداري بوصفه قانوناً عاماً، فهو يقرر للسلطات الادارية في علاقاتها القانونية بالأفراد حقوقاً وامتيازات استثنائية لا يتمتع ولا يجوز أن يتمتع بها الأفراد في علاقاتهم الخاصة فيما بينهم. فعلاقات الأفراد وهيئاتهم الخاصة فيما بينهم يسودها مبدأ المساواة في الحقوق والمراكز القانونية، ذلك المبدأ الذي يقرره الدستور صراحة، أما الادارة العامة أو السلطات الادارية في قيامها بنشاطها فانها تدخل في علاقات مع الأفراد بوصفها سلطة عامة حاكمة تملك وسائل القهر والسلطة ازاء الأفراد، وهي ما تسمى بامتيازات القانون العام أو امتيازات السلطة. والقانون الاداري هو الذي يمنح للادارة العامة هذه الامتيازات بهدف تسهيل نشاطها الذي يسعى لتحقيق الصالح العام للمجتمع ومجموع الأفراد. فإذا كان الأفراد متساوين فيما بينهم طبقاً للدستور، الا أنه لا توجد مساواة قانونية بين السلطات الادارية وبين الأفراد، لأن هذه السلطات تملك ازاء الأفراد حقوق وامتيازات السلطة العامة.

وفيما يلي أهم الأمثلة على تلك الامتيازات الاستثنائية التي تقررها قواعد القانون الاداري للسلطات الادارية:

أ ـ امتياز أو حق السلطة الادارية في اتخاذ قرارات بارادتها المنفردة تغير بمقتضاها من

مراكز الأفراد دون رضائهم، مثل قرار الادارة بغلق أحد المحلات لمخالفة شروط القانون، والقرار بالقبض على أحد الأفراد أو اعتقاله، والقرار الصادر بنقل موظف أو بتأديبه.

ب ـ امتياز الادارة في التنفيذ الجبري المباشر وبدون حكم قضائي مسبق لقراراتها أو لنصوص القانون، التي يمتنع الافراد عن تنفيذها اختياراً وهو امتياز مقرر للادارة العامة في حالات معينة.

جـ ـ امتياز أو حق نزع ملكية عقار مملوك لأحد الأفراد (الاستملاك) أو الاستيلاء عليه مؤقتاً لغرض من أغراض النفع العام، ومقابل تعويض عادل.

د ـ امتيازات الادارة في اطار العقود الادارية (مثل عقد الأشغال العامة وعقد التوريد). فالقانون الاداري يعطي الادارة العامة المتعاقدة حق تعديل العقد وشروطه بارادتها المنفردة، لضرورات الصالح العام ومقابل تعويض المتعاقد الآخر. وكذلك حق الادارة في انهاء أو الغاء العقد قبل مدته الطبيعية إذا اقتضت الضرورة ذلك.

أيضاً حقها في توقيع جزاءات مباشرة وبدون حكم قضائي على المتعاقد المقصر في تنفيذ التزاماته، حتى لا يتعرض صالح المرفق العام للخطر ولكن هذه الامتيازات تقابلها قيود على الادارة العامة لمصلحة الأفراد. فيجب أن نلاحظ أن الامتيازات الاستثنائية التي يقررها القانون الاداري لصالح السلطات الادارية ليست مطلقة، بل يرد عليها ضوابط يقررها ذات القانون الاداري. فالادارة مثلاً ملزمة بأن يكون غاية قرارها أو تصرفها تحقيق الصالح العام، والا كان قرارها باطلاً لاساءة استعمال السلطة، فيلغيه القضاء الاداري مع تعويض الفرد المضرور. كذلك نزع الملكية او الاستيلاء عليها يجب أن يكون للمنفعة العامة، والا انتفى حق الادارة في استخدام هذا الامتياز، وأيضاً يجب أن يكون النزع مقابل تعويض عادل.

أيضاً حق الادارة في التنفيذ الجبري المباشر دون الالتجاء للقضاء مقيد من حيث أن حالات استخدامه محددة على سبيل الحصر، كما أن استخدامه في تلك الحالات المحددة يخضع لشروط محددة تحت رقابة القضاء الاداري.

كذلك حق الادارة في تعديل العقود الادارية أو الغاء العقد قبل انتهاء مدته، مقيد بعدد من القيود، أهمها التزام الادارة المتعاقدة بتعويض المتعاقد الآخر تعويضاً كاملاً عن كل زيادة مهما كانت في مقدار أو نوع التزاماته العقدية، كذلك حق الادارة في الغاء العقد مشروط بتحقق موجبات من الظروف والصالح العام تقتضي فعلاً هذا الالغاء. والقضاء الاداري يراقب كل هذه القيود بناء على دعوى الفرد المتعاقد مع الادارة.

ومن ناحية أخرى، القانون الاداري إذا كان في نشأته الأولى على يد وفي أحكام مجلس الدولة الفرنسي الأولى، يستهدف تحقيق صالح الادارة وعدم خضوعها للقضاء العادي أو العدلي، الا أن هذا التصور سرعان ما تغير. فالقضاء الاداري في فرنسا منذ أمد بعيد وكذلك مجلس الدولة المصري ومجلس شورى الدولة في لبنان، في انشائهم لأحكام ونظريات وقواعد القانون الاداري ـ في الحالات العديدة التي لا توجد فيها نصوص تشريعية قد عمدا وقصداً الى حماية حقوق وحريات الأفراد التي كفلتها الدساتير أو اعلان حقوق الانسان. وكثيرة جداً تلك الأحكام التي تلغي قرارات الادارة التي مست أو أضرت بالحريات الشخصية، أو حرية الرأي أو حرية تكوين الجمعيات، أو أخلت بمبدأ المساواة بين الأفراد ازاء الاقانون، ونظرية المبادئ العامة للقانون التي خلقها القضاء الاداري خير دليل على استهداف حماية حريات ومصالح الأفراد، فقد أوجدها القاضي الاداري دون نص تشريعي صريح وأعطى لها قيمة القانون المكتوب، وألغى كل لائحة أو قرار فردي يخالف مضمون أحد هذه المبادئ التي تدور حول الحريات العامة بأنواعها ومبدأ المساواة (١).

كذلك من مظاهر حماية القانون الاداري والقضاء الاداري لحريات الأفراد بطريقة فعالة، أن القانون الاداري من خلال أحكام مجلس الدولة أو مجلس شورى الدولة قد وصل الى حد تقرير مسؤولية الادارة بتعويض الأفراد المضرورين حتى بدون أي خطأ منسوب للجهة الادارية، وهو الأمر الذي لم تصل اليه بعد قواعد القانون المدني كقانون خاص حيث لا مسؤولية بدون خطأ (١). أيضاً نظرية الظروف الطارئة في اطار العقود الادارية، التي تقرر حق المتعاقد مع الادارة في قدر من التعويض يعينه على تنفيذ التزاماته إذا حدثت ظروف طارئة غير متوقعة، هذه النظرية كان القانون الاداري أسبق في تقريرها من خلال أحكام القضاء الاداري. فقد قررتها هذه الأحكام في بداية القرن العشرين، في حين أن القانون المدني لم يأخذ

---

١) راجع: الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الاداري، بحث ترقية، ١٩٨٢، وبيروت، الدار الجامعية ١٩٩٢
ـ أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الاداري، ١٩٧٩، ص ٥٣٥ وما بعدها

(١) راجع: استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد: القانون الاداري، الجزء الأول، ١٩٨٧، المرجع السابق، ص ١٠ وص ١٦.
ـ الدكتور ماجد الحلو، القانون الاداري الكويتي، المرجع السابق، ص ٦.
(٢) أول حكم قرر هذه النظرية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٣٠ مارس ١٩١٦.
Compagnie Générale d'éclairage de Bordeaux,Rec. p. 125, Conslusions chadenet, C.E. 30 Mars 1916,
les Grands Arréts, 1974, p. 10

بها الا فيما بعد في منتصف هذا القرن (٢).

تمييز القانون الاداري واستقلاله

من المفيد للنافذ أكثر الى طبيعة القانون الاداري أن نلقي نظرة على ابراز ذاتيته وتميزه واستقلاله عن غيره من فروع القانون الأخرى التي قد تقترب منه أو تتشابه معه. كذلك من المفيد أن نبرز استقلال وتميز القانون الاداري كقواعد قانونية تنطبق على السلطات أو الهيئات الادارية، عن علم الادارة العامة الذي أيضاً يدرس المنظمات الادارية العامة مثل القانون الاداري، ولكن نظرته إليها ليست قانونية مثله بل من النواحي الفنية والعملية البحتة كما سنرى.

وبناء على ذلك، فاننا سنميز على التوالي بين القانون الاداري من ناحية أولى وبين كل من القانون الدستوري والقانون المدني وكذلك علم الادارة العامة.

أولاً: التميز بين القانون الاداري والقانون الدستوري:

القانون الدستوري هو القانون الأعلى والأساسي في الدولة الذي ينظم سلطات الدولة والعلاقة بينها ويبين حقوق وحريات الأفراد. أما القانون الاداري ـ كما سبق أن عرفناه ـ فهو ذلك القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم السلطات الادارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوق وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد.

وتبدو التفرقة بين القانون الاداري والقانون الدستوري دقيقة وعلى قدر من الحساسية نظراً لوجود قدر من التداخل بينهما. فكلاهما يعتبر قانون السلطة العامة. ذلك أن القانون الدستوري ينظم السلطات العامة الرئيسية في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، والقانون الاداري يهتم أيضاً بالسلطة العامة وان كان اهتمامه ينحصر في السلطة التنفيذية على اعتبار أن السلطات الادارية ما هي الا فروع تلك السلطة التنفيذية، ومن مظاهر التداخل الهامة بين القانون الاداري والقانون الدستوري أن عدداً هاماً من موضوعات وقواعد القانون الاداري توجد في الدستور. مثال ذلك سلطة رئيس الجمهورية في اصدار اللوائح الأساسية في الدولة كاللوائح التنفيذية للقوانين، ولوائح الضبط أو البوليس، واللوائح التنظيمية المتصلة بانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة. كذلك القواعد الأصولية فيما يتعلق بمبدأ سيادة القانون، وجهاز الشرطة وبعض المبادئ الدستورية الجوهرية بالنسبة للقانون الاداري أيضاً

وهي مبادئ الحرية والمساواة.

كيف يتسنى لنا اذن تمييز القانون الاداري عن القانون الدستوري؟

يمكن القول مع اتجاه يغلب في فقه القانون العام بأن التمييز والتفرقة بين القانونين، يأتيان من أن القانون الدستوري بوصفه القانون الأعلى في كل دولة، يضع الأصول الكلية والأسس العامة لموضوعات القانون الاداري، ثم يأتي دور القانون الاداري لكي يضع تفصيلات هذه الأصول والموضوعات (١). بمعنى آخر، القانون الدستوري يضع رؤوس موضوعات القانون الاداري (٢). ويحيل لهذا القانون الاداري مهمة سن القواعد التفصيلية المكملة لها، اما بقانون يصدر عن البرلمان أو بقرار جمهوري، ومن ثم يبدو القانون الاداري هو «الامتداد الطبيعي للقانون الدستوري» (٣). فمثلاً موضوع الادارة المحلية (أو البلديات)، عادة الدستور يضع الأصول العامة ويحيل لتشريع تفصيلي خاص بذلك الذي هو تشريع اداري. أيضاً الدستور يشير الى سلطة رئيس الجمهورية في اصدار اللوائح الادارية، وتلك اللوائح عند صدورها فعلاً تصبح جزءاً من التشريعات الفرعية الادارية، كذلك نفس الأمر بالنسبة لنزع الملكية للمنفعة العامة (الاستملاك)، وقواعد منح المرتبات والمعاشات والمكافآت التي تدفع من الخزانة العامة، وقواعد منح التزامات استغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، ففي هذه الموضوعات الدستور يحيل الى قوانين تنظمها تفصيلاً وهي قوانين أو تشريعات ادارية. أيضاً يشير الدستور عادة الى جهاز الشرطة كما فعل دستور مصر لعام ١٩٧١، ثم يحيل الى تشريع برلماني ينتمي للقانون الاداري لتنظيم الشرطة تفصيلاً. وأخيراً ـ دائماً على سبيل المثال ـ الدستور يشير الى أن رئيس الجمهورية يعلن حالة الطوارئ على الوجه المبين في

(١) راجع: أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٥. ـ الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٤، حيث يقول سيادته: «يكفي القول بأن الأول (القانون الدستوري) هو الذي يرسم الهيكل العام لأجهزة السلطة التنفيذية... ويبين اختصاصاتها الأساسية. أما الثاني فيضع القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل هذه الأجهزة وترجعة نشاها الى خدمات فعلية ويومية تقدم الى الأفراد.

(٢) وهو ما أبرزه «بارتلمي، أحد كبار أساتذة القانون العام الفرنسي في الماضي:

Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 1933, p. 5.

وأنظر أيضاً الدكتور ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ١٤.

(٣) أنظر: الدكتور عبد الفتاح حسن مبادئ القانون الاداري، المرجع السابق، ص ١٤.

القانون ولكن قانون الطوارئ ذاته الذي يبين السلطات الاستثنائية للادارة هو قانون أو تشريع اداري.

ثانياً: تمييز واستقلال القانون الاداري عن القانون المدني:

في انجلترا وغيرها من البلاد المسماة بالأنجلوسكسونية مثل الولايات المتحدة الأمريكية، لا يوجد قانون اداري مستقل عن القانون المدني، بل لا يوجد لديهم هذا التقسيم الرئيسي للقانون بين قانون عام وقانون خاص. ومن ثم من حيث الأصل والمبدأ العام الادارة العامة في انجلترا تخضع في ممارسة نشاطها وفي علاقاتها بالأفراد، تخضع لذات القواعد التي يخضع لها الأفراد في علاقاتهم الخاصة فيما بينهم. فهنالك وحدة في القانون المشترك "Common Law" ولا يجوز منح الادارة العامة في انجلترا امتياز سلطة الا بتشريع خاص، بحيث تكون تلك الامتيازات المحدودة مجرد استثناءات على المبدأ العام وهو وحدة القانون. كذلك على مستوى التنظيم القضائي في انجلترا لا يوجد قضاء اداري مستقل متخصص في منازعات الادارة ومستقل عن القضاء العادي، وانما يتوازى مع وحدة القانون وحدة القضاء الذي يقضي في منازعات الادارة ومنازعات الأفراد فيما بينهم، هذا وان كان التطور المعاصر اتجه نحو انشاء بعض اللجان القضائية التي تختص بالفصل في منازعات ادارية محددة، الأأن هذا يبقى من قبيل الاستثناء على المبدأ العام وهو وحدة القضاء (١).

ولكن في فرنسا ومصر ولبنان وبعض البلاد الأخرى عربية وأجنبية، تستقر منذ فترة طويلة التفرقة الرئيسية بين القانون العام والقانون الخاص، وبالتالي استقر الاختلاف الجوهري بين القانون الاداري كقانون عام، وبين القانون المدني باعتباره الفرع الرئيسي للقانون الخاص، فعلى عكس التصور السائد في انجلترا، يسود في فرنسا ومصر ولبنان المبدأ العام الذي يقضي بأن الادارة العامة في قيامها بنشاطها وفي علاقتها القانونية بالأفراد، لا تقف على عدم المساواة مع الأفراد، بل تسود علاقاتهما رابطة الحاكم بالمحكوم. ومن ثم يعترف القانون الاداري للادارة العامة من حيث المبدأ العام بوجوب تمتعها بوسائل وامتيازات السلطة الاستثنائية التي لا مقابل لها في القانون المدني والقانون الخاص عموماً.

---

(١) راجع الأستاذ ريفيرو:

Rivero, Droit Administratif, loéme édition, p. 17.

وراجع أيضاً: أساتذنا الدكتور أبو زيد، الرجع السابق، ص ٨ و٩

وعلة ذلك أن الادارة أو السلطات الادارية ملتزمة دستورياً وقانونياً بتحقيق المصالح العامة، وفي حالات عديدة يلزمها القانون الاداري بتحقيق أهداف عامة محددة بذاتها في بعض نشاطاتها. أما في القانون العادي فتسود فكرة المساواة بين الأفراد والهيئات الخاصة الخاضعين لأحكامه، كما أن هؤلاء الأفراد وهيئاتهم لا يسعون لمصالح عامة بل لتحقيق مصالحهم الخاصة. ومن ثم كما يقول الأستاذ «ريفيرو» مع اختلاف الأهداف يجب أن تختلف الوسائل المستخدمة (١).

واتساقاً مع المبدأ العام في اختلاف القانون الاداري الذي يحكم نشاط الادارة وعلاقاتهم عن القانون المدني الذي يحكم علاقات الأفراد فيما بينهم، ظهر مبدأ آخر ملازم له وهو اختلاف القضاء العادي الذي يقضي في منازعات الأفراد عن القضاء الاداري أو مجلس الدولة، الذي يقضي في منازعات الادارة مع الأفراد. وكان وما زال وسيبقى للقضاء الاداري الدور الجوهري في انشاء كثير من نظريات وقواعد القانون الاداري وتحقيق وحدته وتجانسه، نتيجة عدم تقنين هذا القانون الاداري في مجموعة رسمية متكاملة كما هو الحال في القانون المدني أو التجاري مثلاً.

ومما يؤكد استقلال القانون الاداري أن القاضي الاداري لم يعتبر نفسه مقيداً أو ملتزماً بالرجوع لنصوص القانون المدني، وعلى أي حال المشرع لم يلزمه كأصل عام بمثل هذا الرجوع، ويشهد بذلك أن الأحكام الأولى التي وضعت لبنات القانون الاداري في أواخر القرن التاسع عشر في فرنسا، أكدت ذلك صراحة. ففي حكم «بلانكو» الشهير الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية عام ١٨٧٣ (وهي محكمة عليا تقع على قمة القضاء العادي والقضاء

للمبادئ المقررة في التقنين المدني للعلاقات الفردية... وانما هي لها قواعدها المتميزة، والتي تتنوع تبعاً لحاجات المرافق العامة وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وبين الحقوق الفردية»(١).

كذلك أكد مجلس الدولة كقضاء اداري في مرات كثيرة هذا المبدأ في استقلال القانون الاداري، وعدم التزام القاضي الاداري بالرجوع للقانون المدني في انشائه لقواعد القانون الاداري، ومن

(١) المرجع السالف الذكر، ص ١١.

- Tribunal des conflits, 8 Février 1873
- Blanco; Les Grande Arrêts, 1975, p. 1 et s.

قبيل ذلك ما أعلنته المحكمة الادارية العليا (قمة محاكم مجلس الدولة) في أحكام عديدة منها هذا الحكم الذي يقول:

«ان روابط القانون الخاص تختلف في طبيعتها عن روابط القانون العام، وأن قواعد القانون المدني قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص، ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام الا إذا وجد نص خاص بذلك، فان لم يوجد فلا يلتزم القضاء الاداري بتطبيق القواعد المدنية حتماً وكما هي، وانما تكون له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الادارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد، فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلائم معها، وله أن يطرحها ان كانت غير متلائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم» (٢).

وبناء على ما سبق، فان القانون الاداري له نظرياته وقواعده المستقلة عن القانون المدني التي ساهم القضاء الاداري في انشائها، مثلما هو الحال في مجال علاقة الحكومة بالموظف العام، أو مجال المرافق العامة وضرورة سيرها بانتظام، ومجال المسؤولية ومجال العقود الادارية. هذا بالاضافة الى نظرية التنظيم الاداري التي إرست التشريعات الادارية كثيراً من قواعدها وأكمل القضاء الاداري المسائل التي لم يعالجها المشرع، وهي نظرية أصيلة لا مقابل لها في القانون المدني، باستثناء النصوص الخاصة بالشخصية المعنوية العامة التي وردت في المادتين ٥٢ و٥٣ من التقنين المدني المصري.

ولكن تبقى حقيقة يجب تقريرها وهي أن نشاط الادارة العامة لا يخضع دائماً بقواعد ونظريات القانون الاداري المتميزة عن القانون المدني. فمن ناحية أولى ليس ما يمنع الادارة أن تتعاقد أحياناً مع الأفراد في بعض الأحيان طبقاً لنصوص القانون المدني، إذا رأت ملاءمة ذلك لظروف نشاطها. كذلك المشروعات أو المرافق العامة الصناعية والتجارية التي تمارسها الادارة وتهيمن عليها، مثل شركات القطاع العام، تخضع كأصل عام الا ما استثنى، لأحكام القانون الخاص المدني والتجاري، وليس لأحكام القانون الاداري. وذلك لأن طبيعة نشاطها تماثل نشاط الأفراد المماثل.

(٢) حكم بتاريخ ٦١٩٥٦/٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا في عشر سنوات (نوفمبر ١٩٥٥ ـ نوفمبر ١٩٦٥) بند ١٧٢٥. وراجع في هذا المعنى أحامها بتاريخ ١٩٦٥/١/٢ وبتاريخ ١٩٥٦/١٢/٨، المجموعة المشار إليها بند ١٣٤٩ وبند ١٧٢٦

الاداري)، أبرزت المحكمة استقلال القانون الاداري بنظرياته ومبادئه، وعدم ملاءمة تطبيق النصوص المدنية بذاتها على نشاط الادارة في المرافق العامة، وقد طبقت المحكمة هذه المبادئ في خصوص مسؤولية الادارة قائلة: «أن المسؤولية الادارية لا يمكن أن تخضع

وهو نفس المبدأ الذي أقره مجلس شورى الدولة في لبنان، فقد أخضع نشاط المرافق العامة التجارية والصناعية لأحكام القانون الخاص ولاختصاص القضاء العدلي، سواء تعلق هذا النشاط بالعقود التي تجريها هذه المرافق أو بالأضرار التي قد تسببها لعملائها المنتفعين بخدماتها أو تسببها للغير (١). وعلى سبيل المثال أعلن مجلس شورى الدولة في أحد أحكامه «أن مصلحة مياه الباروك هي مؤسسة ذات طابع تجاري، وبما أنه تطبق على العلاقة الناشئة بين المؤسسة العامة ذات الطابع التجاري أو الصناعي وبين المنتفعين من خدماتها أحكام القانون الخاص، وبالتالي فان القضاء العدلي هو الصالح للنظر في النزاعات الناشئة عن تنفيذ هذا العقد» (٢).

ثالثا: التمييز بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة:

القانون الاداري ـ كما سبق أن بيناه ـ هو «فرع من فروع القانون العام يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الادارية في الدوية من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوق وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد». فهو اذن بايجاز قانون السلطات الادارية. وقد يختلط القانون الاداري بعلم الادارة العامة الذي نشأ وذاع في الولايات المتحدة الأمريكية وانتشر منها الى المدارس الفقهية الأوروبية، والذي يدرس بكليات الحقوق بالفرقة الرابعة ـ الى جانب كليات التجارة ـ في مصر ولبنان.

وسبب دقة التمييز والتفرقة بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة، هو أن الادارة العامة ومنظماتها هي محور اهتمام علم الادارة والقانون الاداري معاً، ولكن دراسات علم الادارة لا تنصب على النواحي القانونية في منظمات الادارة العامة ـ مثل القانون الاداري ـ بل تنصب على الكيفية العلمية والواقعية التي بها تسير فعلاً تلك المنظمات لتحقيق الأهداف العامة، والغاية هي اكتشاف عيوب الادارة وأجهزتها ومعوقاتها واقتراح سبل الاصلاح. فعلم

(١) قرار رقم ١٠٠٦ تاريخ ١٩٦٣/٦/١٧، المجموعة الادارية، السنة السابعة ص ٢٤٨.

(٢) قرار رقم ٨٣٣ تاريخ ١٩٨٠/١٢/١١ رقم الدعوى ٥٣٧٧ ـ ٧٣؛ انظر النغفور له الدكتور محسن خليل، القضاء الاداري اللبناني، ص ٣١٤.

الادارة العامة يمكن تعريفه بأنه «ذلك العلم لاجتماعي الذي يهتم بالأسلوب الذي تتبعه منظمات الادارة العامة من تخطيط وتنظيم وتنسيق وتوجيه من أجل تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة على أفضل وجه».

من خلال العرض السابق لمعنى ومفهوم كل من علم القانون الاداري وعلم الادارة العامة، يمكن لنا أن نعرض لعوامل التقارب بينهما أولاً، ولكن من ناحية أخرى وبالذات يجب أن نبين أيضاً مظاهر الاختلاف وهذا ما يهمنا في المقام الأول (١).

عوامل التقارب:

١ـ كل من القانون الاداري وعلم الادارة العامة يتعلق بالادارة العامة من الناحية العضوية. فموضوع البحث واحد لكل منهما، وهو الجهاز الاداري في الدولة أو المنظمات الادارية العامة، سواء كانت مركزية كالوزارات والمصالح والادارات العامة، أم منظامات عامة لا مركزية مثل وحدات الادارة المحلية والهيئات العامة أو المؤسسات العامة. فكل منهما يواجه ما يسميه الكتاب الفرنسيون بالظاهرة الادارية.

٢ـ في الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن الفقهاء الأمريكيين في الادارة العامة تحتوي على دراسة الادارة العامة من الناحية الفنية والتنظيمية التي تهم علم الادارة، كما تحتوي أيضاً وفي نفس الوقت على الدراسة القانونية للادارة من وجهة نظر القانون الاداري (١). الا أن الناحية الفنية والتنظيمية تبقى غالبة. لأنهم في أمريكا لا يعرفون نظام القانون الاداري المستقل. ويلاحظ أنه حتى في فرنسا ومصر حيث يوجد قانون اداري متميز عن القانون الخاص، الا أننا نجد مؤلفات فقهاء القانون الاداري تشتمل أحياناً ـ ولكن بطريقة ثانوية وعارضة ـ على دراسات تنظيمية من اختصاصات علم الادارة ولا تتصل بقواعد القانون والرقابة على الادارة، فبعض المؤلفين يعالج مثل هذه الموضوعات ليس فقط من الناحية القانونية بل أيضاً من الناحية التنظيمية.

---

(١) عوامل التقارب وعوامل الاختلاف بين العلمين سبق لنا معالجتها في كتابنا عن الادارة العامة، الذي سبق تدريسه في كليتي حقوق الاسكندرية والمنصورة حتى العام الجامعي ١٩٨٠/١٩٨١، ص ٤٤ وما بعدها.

(١) أنظر: الدكتور محمد فواد مهنا، أستاذنا الجليل، مبادئ وأحكام القانون الاداري، ١٩٧٨، ص ١٦٦

٣ـ من أوجه التقارب أخيراً أن معرفة القانون الاداري، كقواعد قانونية تنطبق على الادارة، تفيد كثيراً علم الادارة العامة والباحثين والمولفين في نطاقه. فمثلاً في موضوع اتخاذ القرارات، يفيد القانون الاداري علم الادارة العامة حينما يحدد السلطات الادارية المختصة باصدار القرارات الادارية من الناحية الرسمية، والسلطات والهيئات الاستشارية التي تعطي رأيها قبل اتخاذ القرار، ومدى قيمة الرأي المقترح. أيضاً في دراسة موضوع التنظيم الاداري يبين القانون الاداري لباحثي علم الادارة، القواعد القانونية التي تحكم تكوين وحدات التنظيم الاداري، والاختصاصات الرسمية لكل منها. كذلك في موضوع الموظفين العموميين، من الضروري لباحث علم الادارة العامة معرفة نظامهم القانوني منذ تعيينهم وترقيتهم حتى تأديبهم وخروجهم من الخدمة العامة.

الاختلاف بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة:

الاختلاف الرئيسي بينهما يكون في الزاوية أو النظرة التي يواجه بها كل منهما ظاهرة الادارة العامة. فالقانون الاداري يواجه الظاهرة الادارية من حيث النصوص الرسمية والقواعد القضائية التي تحكم العلاقات القانونية، التي تنشأ بين وحدات الجهاز الادارية فيما بينها أو بين الادارة والأفراد، بينما ينصب اهتمام علم الادارة العامة على دراسة الادارة والجهاز الاداري من الناحية الاجتماعية والسلوكية الخاصة بالعاملين، وكذلك من الناحية التنظيمية المتصلة بالعملية الادارية [١] أي من ناحية فن الادارة ذاته وأسلوب ممارسة العمل الاداري. وعلم الادارة العامة في تلك الدراسة علم تجريبي، يدرس الادارة عن طريق المشاهدة والتجربة لكي يبين لنا طريقة سيرها من الناحية الاجتماعية الواقعية، مبيناً العيوب التي تكشف عنها الملاحظات والتجارب ثم يقدم لنا اقتراحات لاصلاح تلك العيوب ولاصلاح الادارة [٢].

ولنعطي بعض الأمثلة على هذا الاختلاف في طريقة تناول ودراسة الظاهرة بالنسبة للقانون الاداري ولعلم الادارة العامة:

١ـ ففي موضوع القرار الاداري:

(١) أنظرك الزميل الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الادارة العامة ـ الكتاب الأول «ماهية الادارة العامة ـ العملية الادارية» ١٩٨١، ١١٨٢ ـ ١١٩.

(٢) راجع في هذا المعنى:

- Roland DRAGO, Science Administrative, Paris, 1977, pp. 4- 5.

القانون الاداري يبحث في تعريف القرار الاداري من الناحية القانونية وحدها كعمل قانوني صادر بالارادة المنفردة للسلطة الادارية ويتضمن تعديلاً في المراكز القانونية للأفراد من حيث الحقوق والواجبات. كذلك يبحث القانون الاداري مشروعية القرار الاداري مبيناً شروط صحته ونفاذه، وكيفية الطعن بالالغاء أو التعويض ضد القرارات غير المشروعة.

هذا بينما ينظر علم الادارة العامة للقرار الاداري من الناحية الاجتماعية والسلوكية وكذلك من الناحية الفنية التنظيمية. فهو يعطي للقرار معنى الاختبار بين أكثر من مسك متاح (أكثر من بديل) بهدف حل مشكلة معينة تعرض للادارة وللروساء الاداريين. كذلك يركز علم الادارة العامة على عملية صنع القرارات مبيناً المراحل المختلفة المتوالية التي تتحقق بها تلك العملية (وجود مشكلة ـ البحث عن الحلول أو البدائل المختلفة لحل المشكلة ـ تقييم هذه البدائل ـ وأخيراً اختيار أفضلها). كذلك يبين علم الادارة دور الموظفين وجماعات الضغط في المجتمع في المشاكل الفعلية مع الرؤساء الاداريين في صنع القرار. وفي النهاية يقدم لنا علم الادارة العامة خطة متكاملة لعملية اتخاذ القرار كما تتم في المنظمات الادارية، موضحاً اقتراحاته من أجل تحسين وترشيد عملية صنع القرار.

٢ـ وفي موضوع التنظيم الاداري:

فلنأخذ مثلاً بكلية الحقوق كاحدى التنظيمات الادارية في الدولة. فمن وجهة نظر القانون الاداري، يكون محور الدراسة والبحث القواعد القانونية التي وردت في القانون المنظم للجامعات ولائحته التنفيذية، وذلك فيما يتعلق بتحديد السلطة الادارية في الكلية واختصاصاتها. هذه السلطة موزعة بين الأقسام العلمية ومجلس الكلية والعميد والوكيل (أو الوكلاء). كذلك يهتم القانون الاداري بالعلاقة القانونية بين الطلاب وسلطات الكلية، وبينهما وبين موظفي الكلية. وأيضاً العلاقة القانونية الأكبر بين سلطات الكلية وسلطات الجامعة التي توجد الكلية في اطارها.

أما من ناحية علم الادارة العامة، فهو ينظر الى كلية الحقوق كمنظمة عامة تسعى لتحقيق هدف عام محدد، هو الاعداد العملي المتكامل للطلاب لكي يعملوا فيما بعد في ميادين العمل القانوني. ويعكف دارسو علم الادارة العامة على التعرف على البرامج الدراسية ومدى كفايتها لتحقيق هذا الهدف، وأسلوب تنظيم الكلية داخلياً وتوزيع وحداتها وأقسامها، وطريقة سير العمل من الناحية الفنية. كذلك نوعية العلاقات الاجتماعية والسلوكية التي تنشأ بين ادارة الكلية وبين طلابها وموظفيها،

■ ■ ■