3- نشأة القضاء الإداري :

يتفق الكتاب على إن القضاء الإداري نشا لظروف خاصة عاشتها فرنسا قبل الثورة الفرنسية ، وتتمثل هذه الظروف باختصار بالدور السيئ الذي مارسه القضاء العادي تجاه الإدارة ، إذ كان هناك ما يسمى بالبرلمانات وهي هيئات قضائية ملحقة بالقضاء العادي آنذاك ، أنيط بها مهمة تسجيل الأوامر الملكية ( القوانين ) ، وعن طريق ذلك عملت هذه الهيئات على عرقلة عمل الإدارة من خلال الامتناع عن تسجيل القوانين ذات العلاقة بالإدارة العامة مما أدى بعد الثورة الفرنسية إلى إبعاد القضاء عن الإدارة وتحقيقا لذلك سعت الجمعية التأسيسية أن يتم ذلك عن طريق تبنيها مفهوما ضيقا لمبدأ الفصل بين السلطات يقوم على أساس الفصل التام والمطلق بين السلطات ولا سيما السلطتين التنفيذية والقضائية( بغية إبعاد القضاء عن الإدارة )، كما سعوا إلى تضمين ذلك في قانون 16 /14اب / 1790 الذي أصدرته الجمعية التأسيسية إذ نصت المادة (13) منه على ( الوظيفة القضائية متميزة ومنفصلة عن الوظيفة الإدارية ........ وعلى القضاة أن لا يضايقوا بأي شكل من الأشكال أعمال الهيئات الإدارية ........ وليس لهم من بعد أن يستدعوا أمامهم رجال الإدارة لأسباب تتعلق بوظائفهم )

وبناء على ذلك أصبح السؤال يطرح حول كيف ستراقب أعمال الإدارة قضائيا في ظل إبعاد القضاء العادي ؟

إن الحل الذي أصبح قائما إن الإدارة تراقب أعمالها بنفسها ومن هنا ظهرت مراحل تطور القانون الإداري وكالاتي :

ا- مرحلة الإدارة القاضي ( الوزير القاضي )

إن منع القضاء من التصدي لمنازعات الإدارة وفقا لما قدمناه لم يرافقه تشكيل جهة قضائية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية فتولت الإدارة بنفسها ممارسة مهمة الفصل في منازعاتها فوصفت بأنها قاضيا في منازعاتها إضافة إلى وظيفتها الأصلية التي كانت تسمى بوظيفة الإدارة العاملة ,إذ أناط قانون 1790 برئيس الوزراء والوزراء كل فيما يخص وزارته النظر في المنازعات التي تقوم بين الأفراد والإدارة المركزية ، إما قانون 6 / 11/ أيلول فقد أوكل لمدراء الأقاليم مهمة النظر في المنازعات بين الإفراد والإدارات الإقليمية والمحلية , وكانت آلية هذا القضاء تتم عن طريق تظلمات يقدمها الإفراد إلى الإدارة المختصة التي تقوم بعملية الفصل في التظلم.

ب - مرحلة القضاء المحجوز :

لم يكن من المتصور أن تبقى عملية الفصل في المنازعات دون وجود قاضي حقيقي، لذا انشأ نابليون مجلس الدولة الفرنسي في دستور السنة الثامنة، ثم أنشئت مجالس الأقاليم إلى جانب مجلس الدولة الفرنسي ، وكانت وظيفة مجلس الدولة ومجالس الأقاليم تتمثل بفحص الخصومات الإدارية وتهيئتها على شكل مشروعات أحكام للتصديق عليها من قبل الإدارة .

مما تقدم يلاحظ إن إنشاء مجلس الدولة الفرنسي في ذلك الوقت لم يرافقه منح المجلس صلاحية القضاء وإنما كان دوره استشاريا للإدارة العامة، لذلك سميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المحجوز .

ج- مرحلة القضاء البات :

لاحظنا إن إنشاء مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الأمر لم يغير من فكرة الإدارة القاضية من حيث الجوهر . فالرأي الذي يقدمه مجلس الدولة يخضع لمصادقة الإدارة العليا . لذا صدر عام 1872 قانون 24 آيار الذي قرر منح مجلس الدولة الفرنسي صلاحية القضاء المفوض، الأمر الذي يعني أن أحكام مجلس الدولة الفرنسي أصبحت نافذة بمجرد صدورها دون حاجة لمصادقة الرؤساء الإداريين، ويلاحظ في أهمية هذا القانون انه اوجد لأول مرة نظاما قضائيا جديدا يتمثل بالقضاء المزدوج ، كما إن الدور الإنشائي للقضاء الإداري بدأ بنفاذ هذا القانون ،وأخيرا إن هذا القانون حمل في مضمونه تطورا مهما تمثل بإنشاء محكمة التنازع الفرنسية للفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء المدني والقضاء الإداري الذي أصبح متصوراً أو محتملاً بسبب ازدواج جهات القضاء .

د- مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة :

إن قانون 1872 لم يقرر منح مجلس الدولة الفرنسي الولاية العامة في المنازعات الإدارية وان كان قد منحه صلاحية القضاء المفوض أو البات إذ حدد هذا القانون اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي القضائية على سبيل الحصر , واستمر هذا الحال حتى صدور حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية cadotعام1889 الذي قرر فيه ولايته العامة في جميع المنازعات الإدارية سواء وردت في قانون عام 1872 أو لم ترد، ومنذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة الفرنسي قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية .

ه-المحاكم الإدارية :

لم يكن من المتصور أن يبقى مجلس الدولة الفرنسي قاضياً إدارياً في كل إقليم جمهورية فرنسا، لذا أنشا المشرع الفرنسي عام 1953 محاكم إدارية في الأقاليم وأصبح مجلس الدولة الفرنسي بمثابة جهة استئنافية للطعون الواردة على أحكامها, ومما يلاحظ إن هذه المحاكم الإدارية في الواقع قد حلت محل مجالس الأقاليم التي نوهنا عنها في مرحلة القضاء المحجوز.

و – المحاكم الاستئنافية : نتيجة لتزاحم الطعون الاستثنائية في إحكام المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة الفرنسي اتجه المشرع الفرنسي عام 1987 إلى إنشاء خمس محاكم إدارية استئنافية في إقليم جمهورية فرنسا , وأصبح مجلس الدولة الفرنسي بصورة عامة بمثابة محكمة نقض.

4-تنظيم واختصاصات القضاء الإداري :

ا.تنظيم واختصاصات القضاء الإداري في فرنسا :

بعد أن استكمل القضاء الإداري مراحل نشأته وعلى وفق ما تقدم، خضع مجلس الدولة الفرنسي لتطورات كثيرة تناولت اختصاصاته وتشكيله، وأخيراً خضع المجلس لتطور جديد في عام 1994 إذ أصبح يتكون من 260 عضواً لم يشترط فيهم المشرع أن يكونوا من القانونيين، وإنما أجاز أن يكون بعض أعضاءه من رجال الإدارة العامة وتمارس المجالس بصورة عامة وظيفتين :

**الأولى- الوظيفة الاستشارية :** ويلاحظ بهذا الصدد إن مجلس الدولة الفرنسي عندما أنشئ في بادئ الأمر أريد له أن يكون مستشارا للإدارة أو لكي يمارس وظيفة استشارية، واستمر هذا الحال إلى أن امتلك صلاحية القضاء المفوض، لكن مما يلاحظ إن بعض مظاهر الدور الاستشاري في غير المنازعات الإدارية بقيت في وظائف المجلس، ومن ثم نجد إن المجالس تمارس الوظيفة الاستشارية في مجالين :

الأول : يتعلق بمجرد إبداء الرأي والمشورة القانونية للإدارة العامة التي تطلبها .

الثاني : يتعلق بإعداد وصياغة مشروعات القوانين ذات العلاقة بالإدارة العامة .

**الثانية-الوظيفة القضائية :** تتمثل هذه الوظيفة بوظيفة القضاء الإداري، والتي تمارس من قبل محاكم إدارية وعلى وفق التفصيل الآتي :

1- **مجلس الدولة الفرنسي .**

على الرغم من إن مجلس الدولة الفرنسي ووفقا لما انتهى إليه التطور أصبح بمثابة قاضي نقض إلا انه مع ذلك بقي محتفظا ببعض المنازعات ينظرها بوصفه قاضي أول درجة وآخر درجة وبعض المنازعات ينظرها بوصفه قاضي استئناف فضلاً عن اختصاصه بوصفه محكمة تنازع .

ا - اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه قاضي أول درجة وآخر درجة :

نص القانون على اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه قاضي أول درجة وأخر درجة في بعض المنازعات المهمة التي حددها القانون على سبيل الحصر، ومن أمثلتها المنازعات الخاصة بالموظفين المعينين بمراسيم جمهورية ، ويقصد باختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه قاضي أول درجة وآخر درجة إن الأحكام التي يصدرها المجلس تكون باتة ولا تقبل الطعن .

ب- اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة استئناف :

إن إنشاء المحاكم الاستئنافية الخمسة في فرنسا لم يؤد إلى فقدان المجلس الاختصاص الاستئنافي تماما، إذ قرر القانون اختصاص المجلس بوصفه قاضي استئناف في منازعات حددها على سبيل الحصر، ومن أمثلتها الطعون المقدمة تجاه أحكام المحاكم الإدارية فيما يتعلق بالانتخابات البلدية، وكذلك الطعون المقدمة تجاه أحكام المحاكم الإدارية فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية الصادرة من الهيئات اللامركزية ( المجالس المحلية ) .

ج- اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة تمييز :

يعد مجلس الدولة الفرنسي من حيث الأصل محكمة تمييز بالنسبة للإحكام التي لا يجوز استئنافها لديه، وعلى ذلك يختص بالنظر تمييزا في الطعون الواردة تجاه أحكام المحاكم الاستئنافية .

د- في حل إشكالات التنازع ( محكمة التنازع ) :

ذكرنا إن المشرع الفرنسي انشأ محكمة التنازع عام 1872 للفصل فيما قد يحصل من نزاع بين المحاكم الإدارية والمحاكم المدنية وقد شكل المشرع الفرنسي هذه المحكمة من 9 أعضاء ثلاثة من أعضاء محكمة النقض -وثلاثة من مستشاري مجلس الدولة ويرأسها وزير العدل ويختار هؤلاء السبعة عضوين آخرين .

2- المحاكم الاستئنافية :

أنشئت بالقانون رقم 87/ 1127 الصادر في 31/ 12/ 1987 وهي خمسة محاكم في المناطق الاستئنافية للتخفيف عن كاهل مجلس الدولة الفرنسي وتختص بالنظر في الطعون المقدمة تجاه أحكام المحاكم الإدارية مالم ينص القانون عن خلاف ذلك .

3- المحاكم الإدارية :

انشات عام 1953 لتكون من حيث الأصل صاحب الولاية العامة تجاه المنازعات الإدارية بوصفها محكمة أول درجة .

**ب-مجلس الدولة المصري .**

أنشئ مجلس الدولة المصري بالقانون رقم 112 لسنة 1946، ورافق إنشاءه منحه صلاحية القضاء المفوض، وبذلك اختلف من حيث النشأة عن مجلس الدولة في فرنسا ومجلس شورى الدولة في العراق الذين لم يرفق إنشائهما منحهما صلاحية القضاء ويتكون هذا المجلس من ثلاثة أقسام :

أولا : قسم الفتوى : يختص بإبداء الرأي والمشورة القانونية للإدارة العامة .

ثانيا : قسم التشريع والذي يتولى إعداد وصياغة مشروعات القوانين ذات العلاقة بالإدارة العامة .

ثالثا : القسم القضائي الذي يتكون من مجموعة من المحاكم تتولى ممارسة الوظيفة القضائية وتتمثل هذه المحاكم بالمحكمة الإدارية العليا كمحكمة نقض ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية.