الكلية : كلية القانون

القسم او الفرع : القانون العام

المرحلة: الثانية

أستاذ المادة : م.د. أحمد كامل شاكر

اسم المادة باللغة العربية : القانون الاداري

اسم المادة باللغة الإنكليزية : Administrative Law

اسم المحاضرة الأولى باللغة العربية: التعريف بالقانون الإداري ونشأته

اسم المحاضرة الأولى باللغة الإنكليزية: Definition of administrative law and its origins

محتوى المحاضرة الأولى

يعرف القانون الاداري بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الادارة العامة تنظيماً ونشاطاً وتمنحها من الامتيازات والسلطات ما يمكنها من القيام بنشاطها الهادف الى تحقيق النفع العام.

وغالباً مايعرف القانون الاداري تعريفاً واسعاً بأنه قانون الادارة العامة ، وبالنسبة للأدارة العامة فان الفقه الاداري اهتم بتحديد معانيها من النواحي العضوية والمادية فمن الناحية العضوية هي مجموع الدوائر والمنشأت والمنظمات المملوكة للدولة التي تقوم بوظيفة تنفيذ القوانين ذات الصلة بحماية النظام العام وتسيير المرافق العامة لأشباع الحاجات الاساسية والمنظمات المملوكة للدولة من نشاط لتنفيذ القوانين وتحقيق النفع العام، وبالنسبة للمعنى الوظيفي فيقصد بها ما تقوم به الدوائر والمنشأت والمنظمات المملوكة للدولة من نشاط لتنفيذ القوانين وتحقيق النفع العام .

ومن خلال هذين المعنين نستنتج بأن الادارة العامة: هي قيام الموظفين العموميين والهيئات العامة بممارسة اختصاصات واداء واجبات محددة قانوناً لتحقيق النفع العام فيما لا يدخل من الناحية الشكلية في الوظيفة التشريعية أو القضائية.

<u>تمييز نشاط الادارة العامة عن نشاط السلطات الاخرى</u>

تقوم الهيئات العامة في الدولة بممارسة وظائفها الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية ، وتشمل الادارة العامة الجانب الاساسي من هذه الوظيفة الاخيرة ، فالإدارة العامة جزء من السلطة التنفيذية لكنها لا تستغرق كل الوظيفة التنفيذية وتعددت الآراء بشأن التمييز بين اعمال هذه السلطات:

1- المعيار الشكلي (العضوي) : يعول هذا المعيار على الجهة التي صدر عنها العمل فيكون العمل ادارياً اذا صدر من جهة ادارية تمارس وظيفة تنفيذية ويكون العمل قضائياً اذا صدر عن الهيئة التي تمارس الوظيفة القضائية فبموجب هذا المعيار يتم النظر الى من قام بالنشاط بغض النظر عن مضمونه.

2- المعيار الموضوعي (المادي): وبموجب هذا المعيار يتم التمييز بالنظر الى محتوى العمل ومضمونه فالعمل التشريعي هو وضع القواعد العامة الموضوعية بغض النظر عن الجهة التي اصدرتها ، اما العمل الاداري فهو الذي يتخذ تنفيذاً لما وضعت الهيئات التشريعية من قواعد مشتركة، اما الوظيفة القضائية فهي بموجب هذا المعيار تتضمن الاعمال المتعلقة بحسم خصومة او نزاع فتطبق حكم القانون.

تمييز نشاط الادارة عن النشاط الخاص

صحيح ان لكل نشاط هدف سواء كان هذا النشاط صادر من الادارة او من القطاع الخاص يسعون لتحقيقه بشتى الوسائل الا ان اهم ما يميز نشاط الادارة عن النشاط الخاص هو :

1- من حيث الهدف اذ تهدف الادارة الى تحقيق النفع العام في حين ان القطاع الخاص يهدف الى تحقيق النفع الخاص.

2- تستخدم الادارة وسائل السلطة العامة التي تعلو فيها ارادتها على ارادة الافراد في حين ان تعامل النشاط الخاص مع الافراد يكون على قدم المساواة.

ألا أن هذا التمييز التقليدي بين النشاط الاداري والنشاط الخاص لا يعد دقيقاً وحاسماً في وقتنا الحاضر ، بعد أن اصبح النشاط الخاص يسهم في مجالات مهمة بتحقيق النفع العام.

نشأة القانون الاداري

تعود نشأة القانون الاداري الى القرن التاسع عشر في فرنسا بعد أن عاشت حقبة من الزمن في ظل النظام الاقطاعي حيث كأنت المحاكم أنداك تسمى (البرلمانات) تقف باستمرار في مواجهة الادارة في سبيل المحافظة على امتيازاتها وكأنت كثيراً ما تتدخل في اعمال الادارة وتعرقل مشاريعها وخططها الهادفة للتطوير والاصلاح ، أذ أن هذه البرلمات كانت تملك حق تسجيل الاوامر الملكية (القوانين) قبل أن تصبح قابلة للتنفيذ وكانت اجراءات التسجيل التي تم استغلالها من قبل المحاكم (البرلمانات)بمثابة صيغة لنشر القوانين الجديدة في ذلك الوقت الذي لم يكن فيه جريدة رسمية فكان لها حق رفض تسجيل القوانين التي لا تنسجم مع مصالحها ولا اراء اعضائها ويعد هذا الامر من اهم اسباب قيام الثورة الفرنسية (1789) وبسبب النظرة السلبية الموروثة عن المحاكم (البرلمانات) فقد بادرت الجمعية الوطنية التأسيسية الى الغائها بعد قيام الثورة الفرنسية مباشرة فقد طبق رجال الثورة مفهومهم الخاص الذي هو الفصل بين السلطات والذي يقوم بالأساس على عدم تدخل السلطة القضائية باي طريقة كانت بأعمال السلطة التنفيذية ، والذي يعني الفصل المطلق بين السلطات القائم على منع القضاء من التعرض لأعمال الادارة او التدخل في شؤونها بأية طريقة كأنت, ومرت عملية النشأة بثلاث مراحل نتعرض اليها كالاتي:

1- مرحلة الادارة القاضية : بسبب النظرة الموروثة عن المحاكم (البرلمانات) بادرت الجمعية الوطنية التأسيسية الى الغائها بعد قيام الثورة الفرنسية مباشرة لغرض منع القضاء من التعرض لأعمال الادارة، وفي هذه المرحلة اعطي للإدارة ذاتها سلطة الولاية للنظر في جميع القضايا والمنازعات التي يمكن أن تحصل عند قيام الادارة بنشاطها فيلاحظ أن تشريعات الثورة الفرنسية لعام (1790) أخذت من المحاكم اختصاص النظر في المنازعات الادارية وكذلك لم تنشئ التشريعات اي قضاء اداري مختص فممارسة الادارة اعمالها كسلطة تنفيذية الى جانب دور قضائي في حسم النزاع.

2- مرحلة القضاء المحجوز: في السنة الثامنة بعد الثورة الفرنسية تم ادخال تعديلات مهمة على نظام الادارة القضائية فقد تم أنشاء مجلس الدولة بموجب الدستور وكأنت مهمته مزدوجة ففي الجانب التشريعي يقوم بأعداد مشاريع القوانين لرئيس السلطة التنفيذية (القنصل الاول)، وفي الجانب الاداري يقدم المجلس للقنصل الاول المشورة بشأن الحلول المطلوبة للمنازعات الادارية وهذه المشورة غير ملزمة الا أن رئيس الهيئة التنفيذية كأن من أن يهمل بهذه المشورة ، الصادرة من مجلس الدولة في حل المنازعات الادارية، فاصبح مجلس الدولة اقرب ما يكون الى القاضي في حل المنازعات الادارية، ومع ذلك فان القول الفصل في نمعظم هذه المنازعات لم يكن لمجلس الدولة وانما لرئيس الهيئة التنفيذية (القنصل الأول)ولذلك سمي هذا النظام بالمحجوز.

3- مرحلة القضاء البات: بعد أن كسب مجلس الدولة بحكمة رجاله ثقة الادارة والافراد ، اذ اثبت أنه ليس محامياً للأفراد في حالة غمط حقوقهم من قبل الادارة ، فاصبح هو القاضي الفعلي للمنازعات الادارية في عام 1872 اعطى التشريع الفرنسي الاختصاص القانوني للفصل في المنازعات الادارية الى مجلس الدولة فاصبح هو القاضي الفعلي للمنازعات الادارية واصبح قضاءً باتاً لا يحتاج الى تصديق من رئيس الهيئة التنفيذية ، وبهذا اصبح القضاء الاداري مستقلاً ولأحكامه درجة البت وبصورة خاصة في القرن 19 وبدأ رجاله بوضع مبادئ وقواعد القانون الاداري الحديث، بالإضافة الى أن الفقه قد اسهم من جانبه في شرح وتوضيح المبادئ والقواعد التي كانت تتضمنها قرارات القضاء الاداري.

خصائص القانون الاداري

يتسم القانون الاداري بعدة خصائص وسمات تميزه عن فروع القانون الاخرى واهمها:

1- القانون الاداري حديث النشأة: ترتبط نشأة القانون الاداري بقيام الثورة الفرنسي سنة 1789 وبعد أن اصبح القضاء الاداري (مجلس الدولة) مستقلاً واصبحت قراراته باتة، هذا الكلام في موطن القانون الاداري الاول (فرنسا) وبالتالي يعود تاريخ ميلاد هذا القانون في دول اخرى الى تاريخ حديث ولاحق، وتتجسد هذه الحداثة عند مقارنة القانون الاداري عند مقارنته ببقية فروع القانون الاخرى كالقانون المدني الذي سبقه بعشرات السنين.

2- القانون الاداري قضائي النشأة: يعد القضاء الاداري قضاء أنشائي وليس تطبيقي اي أن القاضي الاداري عليه أن يوجد الحل للنزاع ويبتكره لعدم وجود حل للنزاع ويبتكره لعدم وجود نص معين يجب تطبيقه عند بداية نشأته فوقع على عاتق القاضي ايجاد الحل للنزاع المعروض في بعض الحالات وبذلك نستنتج بأن اغلب المبادئ الاساسية والنظريات العامة في القانون الاداري هي من اجتهاد القضاء عند وضعه للحلول في المنازعات المعروضة عليه ، فالقاضي هنا يختلف عن القاضي العادي الذي يطبق نصوص القانون المشرع لعدم وجود نصوص قانونية متكاملة عند بداية اعتماد القضاء الاداري لذلك اعتبر القانون الاداري قانوناً من صياغة القضاء.

3- القانون الاداري غير مقنن: يقصد بالتقنين جمع القواعد القانونية الرئيسية والمبادئ العامة الخاصة بفرع من فروع القانون في وثيقة رسمية او مجموعة واحدة تصدر من الجهة المختصة بالتشريع، كالقانون المدني والقانون التجاري وقانون العقوبات ، ويقصد بأن القانون الاداري غير مقنن اي لا يجمعه تشريع موحد الا أن تشريعات هذا القانون موجودة في مواضيع مختلفة ففي العراق مثلاً يوجد تشريعات خاصة بالقانون الاداري مثل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 وقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، ويرجع عدم تقنين القانون الاداري في تشريع موحد الى الاسباب الاتية:

1- حداثة مبادئه ونظرياته.

2- أن التقنين يتطلب ثباتاً نسبي في الموضوع المراد تقنينه والثبات لا يتلائم مع الكثير من قواعد وموضوعات القانون الاداري لذا كأن من اهم العقبات في محاولات التقنين.

3- أن نشاط الادارة واسع ومتطور في الحياة اليومية والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل بلد فبهذا لا يمكن النظر الى المواضيع والمواد المراد تقنينها نظرة شاملة (قانون ينظم علاقة الادارة بالمواطنين، قانون ينظم علاقة الادارة بالمواطنين، قانون ينظم اموال الادارة وهكذا)

مصادر القانون الاداري

يقصد بالمصادر بأنها الوسائل او الجهات التي تتكون من خلالها قواعد القانون وتمنحها قوة الالزام ، ولا تختلف مصادر القانون الاداري من حيث الشكل عن بقية فروع القانون وهي التشريع والعرف والقضاء و الفقه، الا أن هذه المصادر تختلف في دورها واهميتها في القانون الاداري عن بقية القوانين، فيعتبر القضاء المصدر الاساس للقانون الاداري وكما تكلمنا سابقا عن خصائص القانون الاداري بأنه قانون قضائي النشأة فيبرز دور القضاء باعتباره مصدراً اساسياً للقانون الاداري وفيما يأتي نناقش دور كل مصدر في تكوين قواعد القانون الاداري:

1- نصوص القانون (التشريع): تكلمنا سابقاً بأنه من خصائص القانون الاداري أنه غير مقنن اذ لا توجد مجموعة واحدة من النصوص تضم مختلف نظريات ومبادئ القانون الاداري في اطار واحد مكتوب وإنما توجد في نصوص تشريعية متعددة ، وفي مقدمة هذه النصوص بعض مواد الدستور فمثلاً في دستور العراق لعام (2005) ورد اكثر من نص يتعلق بالإدارة العامة ونشاطها اذ نصت المادة (80) على تحديد صلاحيات مجلس الوزراء ، وبالإضافة الى عدد من النصوص التشريعية الواردة في القانون فأنها من المصادر المهمة للقانون الاداري وقد صدرت عدة قوانين لتنظيم الجهاز الاداري ولتنظيم مسائل ادارية اخرى مختلفة مثل قانون السلطة التنفيذية وقانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 وقانون المرور وقانون منع الضوضاء، او قد ترد بعض النصوص في قوانين اخرى كما في قانون العقوبات عندما جاء في هذا القانون باب خاص بالجرائم المخلة بالوظيفة العامة.

2- العرف: يقصد بالعرف اتباع الناس لقواعد معينة في تنظيم علاقة من علاقاتهم واستمرار ذلك حتى يتولد شعور لديهم بأن هذه القواعد اصبحت ملزمة وأن مخالفتها تستوجب الجزاء و للعرف ركنين اساسين هما ركن مادي يتمثل في استمرار العمل او التصرف وتكرار ذلك بشكل منتظم ، وركن معنوي (نفسي) ويتمثل بالشعور الذي يحسه المعنيون بالتصرف من أن القاعدة التي تنظم النشاط اصبحت ملزمة ولا يجوز مخالفتها وأن مخالفتها توجب الجزاء، ويجب أن لا يخالف العرف نصاً قانونياً موجوداً و للإدارة حق تعديل او تغيير القاعدة العرفية بما يلائم طبيعة التطور في مفردات الحياة العامة.

3- القضاء: يعتبر القضاء (أي الاحكام التي تصدرها المحاكم التي تتولى الوظيفة القضائية للدولة) من المصادر غير الرسمية للقانون في فروعه المختلفة ماعدا القانون الاداري فأن القضاء يعد المصدر الاول في أنشاء نظريات القانون الاداري، فقد كأن للقاضي العادي الفضل في أنشاء معظم نظريات القانون الاداري مثل نظرية القرار الاداري ونظرية السلطة التقديرية ، فالقاضي الاداري يتمتع بحرية كبيرة في الاجتهاد لإيجاد حل للنزاع المعروض عليه عندما لا يجد نصاً واجب التطبيق على الادارة، وعلى هذا الاساس وصف القاضي الاداري بأنه قاض أنشائي

وليس قاضياً تطبيقياً، ولقد اتاح هذا الدور الانشائي للقضاء الاداري تطوير قواعد القانون الاداري بشكل مستمر ، لكي يتلائم مع الوقائع المتطورة والمتغيرة باستمرار.

4- <u>الفقه</u>: لا يعد الفقه من المصادر الرسمية للقانون فالفقيه مهما اوتي من العلم فانه لا يمكن ان ينشئ بآرائه واجتهاداته قاعدة قانونية ولكن دور الفقه في القانون الاداري يختلف جوهرياً عن دوره في فروع القانون الاخرى اذ يلعب الفقه دوراً مهماً بسبب حداثة هذا القانون وعدم تشريعه في مجموعة واحدة وساهم الفقه في صياغة نظريات مختلفة للقانون الاداري، اذ تبنى القضاء الاداري في احيان كثيرة اراء ومقترحات الفقه ، الى جانب اسهام الفقه في صياغة نظريات القانون الاداري.

علاقة القانون الاداري بفروع القانون الأخرى

أن القانون الاداري هو جزء من التنظيم القانوني الذي تتكون منه مجموعة القواعد القانونية في الدولة الا أن استقلاله لا يلغي علاقته بفروع القانون الاخرى واهم هذه العلاقات:

1- <u>علاقة القانون الاداري بالقانون الدستوري:</u> أن علاقة القانون الاداري بالقانون الدستوري علاقة وثيقة ومتينة بحيث أن التفرقة بينهما تصعب في كثير من الاحيان وقد سبق أن بينا كيف يعتبر الدستور مصدراً مهما من مصادر القانون الاداري ويسمو بذلك على جميع القواعد القانونية ، فاذا كأنت بعض فواعد القانون الاداري تجد اصولها في الدستور كما هو الحال بالنسبة لمختلف فروع القانون الاخرى، غير أن هذه القواعد لا تشكل الا جزءاً من القانون الاداري الذي يمثل في مجموعة القواعد المتعلقة بالإدارة العامة من حيث تكوين الهيئات الادارية وتنظيمها وبيان اختصاصها و وسائل ممارستها لنشاطها او اساليب هذا النشاط وعلاقاتها بالأفراد والرقابة على اعمالها، فأن القانون الدستوري يعتبر قانون (الوظيفة الحكومية) التي تتعلق بالأهداف القومية و رسم الاتجاهات الاساسية العامة كدعوة البرلمان للانعقاد وحله وإعلان الحرب وعقد الصلح ، اما القانون الاداري فهو قانون الوظيفة الادارية التي تتعلق بالتطبيق و التنفيذ مثل اصدار الأنظمة والتعليمات واللوائح والتنفيذ اليومي للقوانين.

2- <u>علاقة القانون الاداري بالقانون المالي</u>: القانون المالي في الدولة (علم المالية والتشريع المالي) يتولى بيان النشاط المالي للدولة الذي يتمثل في كيفية حصول الدولة على الايرادات و اوجه أنفاقها والموازنة بين النفقات والايرادات ، ولكي تقوم الادارة بتسيير مرافقها العامة فأنها تحتاج الى الموارد المالية ومن هنا تتضح الصلة بين القانونين فبينما يقوم القانون الاداري على تنظيم الادارة العامة ونشاطها و وسائلها يقوم القانون المالي على بيان

الموارد المالية المختلفة وتخصيصاتها للمرافق العامة لكي تتمكن الادارة من القيام بنشاطها ، علما أن كلا الفرعين ينتميان الى القسم العام للقانون.

3- <u>علاقة القانون الاداري بقانون العقوبات</u>: تظهر علاقة القانون الاداري بقانون العقوبات من خلال مجموعة نصوص يتضمنها قانون العقوبات لحماية وتسيير العمل الاداري ومنها ما يتعلق بحماية الاموال العامة والمرافق العامة وضمان سيرها باستمرار وتوفير الحماية للموظف عند قيامه بواجباته، وتجريم وفرض العقوبات على الموظف عند ارتكاب الاعمال التي تخل بواجباته الوظيفية.

4- <u>علاقة القانون الاداري بالقانون المدني</u>: يعتبر القانون الاداري فرعا من القانون العام ، بينما يعتبر القانون المدني فرعا من فروع القانون الخاص، لذلك فأن الفرق بينهما كبير الا أن هذا لا يؤدي الى انقطاع الصلة بين القانونين بشكل نهائي، فالقاضي الاداري كأن يلجأ في كثير من الأحيان الى قواعد القانون المدني الا أنه في صياغته لمبادئ ونظريات القانون الاداري ولكن بعد ادخال التعديلات التي يستلزمها القانون العام ، كما أنه في جانب اخر فأن القضاء الاداري عندنا يطبق بشأن الاجراءات القانونية للمحاكم قانون المرافعات المدنية استناداً الى المادة (7)فقرة (ح) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

اساس القانون الاداري ونطاق تطبيقه

للبحث في اساس القانون الاداري ونطاق تطبيقه لابد من البحث عن الفكرة الاساسية التي اوجدت معظم مبادئ القانون الاداري ونظرياته فلابد من اكتشاف الفكرة الاساسية التي تشكل محور نظريات ومبادئ القانون الاداري حتى نستطيع التوصل الى تأصيل هذه النظريات والمبادئ و ردها الى فكرة اساسية، وتباينت اراء الفقهاء في تأصيل القانون الاداري:

اولا: <u>فكرة السلطة العامة</u>:- سادت هذه الفكرة كاساس للقانون الاداري ومعياراً لتحديد اختصاص القضاء الاداري في فرنسا خلال القرن التاسع عشر واعتبر القانون الاداري مرتبط بهذه الفكرة ويقوم عليها، وبمقتضى هذه الفكرة أن الدولة وهي تقوم بممارسة نشاطها تمارس مظاهر السلطة العامة التي تميزها عن بقية الاشخاص القانونية وتتمثل هذه السلطة بقدرتها على الامر والنهي والزام الافراد بأوامرها و نواهيها ومن ثم لا يصلح لهذا النشاط أن تطبق عليه قواعد القانون الخاص كما أنه لا ينبغي أن تخضع المنازعات التي تثور بمناسبته للقضاء العادي بل للقضاء الاداري، ومن اعمال السلطة العامة نزع الملكية للمنفعة العامة مقابل تعويض.

ولكن الادارة لاتستعمل سلطة الاوامر والنواهي دائماً لأن ليس كل نشاط يصدر من الدولة او اي شخص معنوي يتميز بمظاهر السلطة العامة وعلى هذا الاساس ميز الفقه الفرنسي بين اعمال الادارة كسلطة العامة واعمال الادارة العادية فكما تمارس الادارة دورها كسلطة عامة بالأمر والنهي عندما تصدر اعمالها بإرادتها المنفردة باعتبارها سلطة عليا ولأتشابه الاعمال التي يقوم بها الافراد (كقرار سحب رخصة، قرار نقل موظف) وتخضع هذه المنازعات للقضاء الاداري المختص، فأن الدولة واشخاصها المعنوية العامة تتعامل في نفس الوقت على قدم المساواة مع الافراد عندما تبرم العقود الادارية ومنازعات هذه العقود تخضع للمحاكم العادية، لذا اعتبر الفقهاء المنتقدين لفكرة السلطة العامة بأنها غير مجدية لاعتمادها كأصل للقانون الاداري كون الادارة لا تمارس عملها كسلطة عامة دائما ، وعلى الرغم من اهتمام فقهاء القرن التاسع عشر بنظرية اعمال السلطة العامة فانهم في النهاية هجروها بعد ان وجهت اليها انتقادات كثيرة ومن اهمها صعوبة التمييز بين نوعين من اعمال الادارة، وايجاد شخصيتين مختلفتين للدولة (سلطة عامة وادارة عادية) خصوصاً مع ازدياد الاعمال والوظائف التي اسندت الى الدولة وامتداد نشاطها الى العمل الاقتصادي جعل الفقه والقضاء يبحثان عن اساس جديد للقانون الاداري.

ثانيا: <u>فكرة المرفق العام</u>: لعل من اكثر قرارات القضاء الاداري في فرنسا شهرة الحكم في قضية (بلانكو) فقد اصبح اسم هذه الطفلة معروفاً على نطاق واسع بين رجال القانون الاداري ، فقد جرحت بسبب حادث اصطدام مع عربة تسير بين بنايتين لمعمل التبوغ في مدينة بوردو الفرنسية فاقام والدها دعوى امام المحاكم المدنية مطالباً بالتعويض الا أن الادارة اعترضت وتم عرض الموضوع على محكمة المنازعات لتحديد اختصاص القضاء الاداري ام العادي للنظر في هذه القضية فاعطت المحكمة الاخصاص الى القضاء الاداري وقد بنت قرارها على اساس كون الاضرار حدثت بسبب نشاط (مرفق عام) وبهذا الحكم قررت محكمة المنازعات امرين مهمين هما:

الاول: تحديد اختصاص القضاء الاداري بالمرفق العام.

الثاني: تأكيد استقلال القاضي الاداري والقانون الاداري تجاه القانون الخاص.

،ولم يحظى هذا الحكم حين صدوره بقدر كبير من الاهتمام، و بعد ثلاثين عاما من قضية الطفلة (أنيس بلانكو) وجد جانب من الفقه في فكرة المرفق معياراً لاختصاص القضاء الاداري والاساس الذس يبنى عليه القانون الاداري فتكونت في الفقه الفرنسي مدرسة سميت (مدرسة المرفق العام) تزعمها الفقيه ديكي وفي رأي اصحاب نظرية المرفق العام أن الدولة ماهي الا مجموعة مرافق عامة تعمل على اشباع حاجات عامة للمواطنين ، فالمرفق العام هو الهيئة او المؤسسة او التنظيم المتكون من مجموعة من الاشخاص والاموال (الاشياء) الذي ينشأ

ويؤسس لإنجاز مهمة عامة مثل(الجامعة ، المستشفى، الاجهزة الادارية الاخرى) بمعنى اخر منظمة تعمل على اداء الخدمات، فالمرفق العام: هو كل نشاط يباشره شخص عام بقصد اشباع حاجة عامة، وان قيام الاارة بتقديم الخدمات لجمهور المواطنين من خلال المرافق العامة هو الذي يبرر وجود القانون الاداري ، لأن قواعده ضرورية لكي تتمكن الادارة من تسيير المرفق العام بشكل مستمر ومنتظم وفي البداية لم تظهر اي صعوبة تذكر في مواجهة هذه الفكرة ، الا أن الوضع بدأ بالتغير بعد الحرب العالمية الاولى اذ ازداد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتجاوزت وظيفتها كدولة حارسة فظهرت انواع جديدة من المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية او التجارية) وبدأ الحديث في الفقه عن (ازمة الفكرة القانونية للمرفق العام) لان الفقه الغربي يسعي دائما لتقييد نشاط الدولة في المجال الاقتصادي و ضرورة تركه للافراد ، مما ادى الى الحديث عن نظام قانوني (خاص) للمرافق العامة الاقتصادية يختلف عن النظام القانوني للمرافق العامة (الادارية) مما ساهم في التداخل بين القوانين واختصاص القضاء الاداري والعادي بسبب وجهة النظر هذه.

وخلاصة القول في اساس القانون الاداري هي فكرة (المرفق العام) رغم الانتقادات التي وجهت لنظرية المرفق العام الا أن اغلب الفقهاء يعتبرونها بأنها اصلح اساس للقانون الإداري.