عدد 13 (2000) 117- 127

مدى تماشي المعيار العضوي مع استقلالية المنازعة الإدارية في ظل الإصلاح القضائي الجديد

ملخص

إن تأسيس نظام الازدواجية القضائية يثير قضايا موضوعية لها تأثيرات أكيدة على الممارسة القضائية. و من أهم هذه القضايا، المعيار أو المعايير المتبناة من طرف المشرع أو القاضي لتحديد العمل الإداري الذي يخضع لاختصاص القاضي الإداري في حالة قيام منازعة ما، عن غيره من الأعمال العادية التي تخضع لاختصاص القاضي العادي.

من اجل الإحاطة بهذه القضايا وجب التطرق إلى إشكالية تحديد المنازعة الإدارية في ظل نظام الازدواجية القضائية من جهة، و إبراز جوانب تأثير المعيار العضوي الذي تبناه المشرع الجزائري - في كل من الأمر 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية في بداية الأمر و القانون العضوي 01/98 المتضمن تنظيم مجلس الدولة، و القانون 02/98 المتضمن تنظيم المحاكم الإدارية بعد ذلك - على إبراز خصوصية المنازعة الإدارية.

د. محمد زغداوي
قسم الحقوق
جامعة منتوري
قسنطينة (الجزائر)

كرس كل من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة و القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية و القانون العضوي 03/98 المتعلق بمحكمة التنازع استقلالية النظام القضائي الإداري المعلن عنه في المادتين 152 و 153 من التعديل الدستوري لسنة 1996 من الناحية العضوية أو الهيكلية.

حيث أصبحت للقضاء الإداري مؤسساته الخاصة (المحاكم الإدارية و مجلس الدولة) المستقلة تمام الاستقلال عن مؤسسات القضاء العادي (محاكم و مجالس قضائية و محكمة عليا).

غير أن هذا الاستقلال التنظيمي يشكل - في نظرنا - لبنة أولى فقط من الضروري أن تتبع بخطوات أخرى تهدف إلى تدعيم هذا الاستقلال من الناحية الفعلية.

لذلك و حتى يصير هذا الاستقلال التنظيمي

Résumé

L'institutionnalisation de la dualité juridictionnelle soulève des questions de fond qui ont des répercussions certaines sur la pratique judiciaire. Parmi ces questions, il y a le critère ou les critères retenus par le législateur ou par la jurisprudence pour délimiter l'action administrative soumise en cas de litige à la seule compétence du juge administratif, des autres actions juridiques de droit privé dont la compétence revient au juge ordinaire.

© جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر2000

Pour cerner ces interrogations, il m'est paru utile d'élucider la problématique de la délimitation de l'action administrative contentieuse d'une part, et de faire ressortir les aspects de la répercussion du critère organique - adopté par le législateur Algérien par ordonnance 66/154 (code de procédure civile) d'abord, puis par la loi organique 98/01 (organisant le conseil d'état) et la loi 98/02 (organisant les tribunaux administratifs) - sur l'illustration de la spécificité de l'action administrative contentieuse.

استقلالا حقيقيا لابد من أن يضع المشرع الأدوات القانونية الأساسية التي من شانها وحدها أن تكمل هذا الاستقلال التنظيمي باستقلال وظيفي الكفيل وحده بإبراز خصوصية النظام القضائي الإداري المستحدث.

و يلاحظ بهذا الخصوص انه لا تزال تقف في وجه هذا الاستقلال الوظيفي عراقيل قانونية شتى منها: النظام القانوني الخاص بالقضاة الإداريين، نظام الإجراءات الإدارية الواجبة الاتباع أمام هيئات القضاء الاداري، و معيار أو معايير تحديد اختصاص القاضي الإداري ...الخ.

سنحاول في هذا الموضوع التركيز على أحد هذه الجوانب المتمثلة فيما اتجه إليه المشرع من الاستمرار بالعمل بالمعيار العضوي الذي كان سائدا في ظل التنظيم القضائي الموحد السابق و مدى ملائمة هذا المعيار لواقع الازدواجية القضائية الجديدة.

للوصول إلى إبراز جوانب النقص الناتج عن الاستمرار بالعمل بالمعيار العضوي ارتأيت التطرق إلى إشكالية تحديد المنازعة الإدارية في ظل الازدواجية القضائية في جزء أول ثم تبيان الحدود القانونية لهذا المعيار في جزء ثان.

أولا: نظام الازدواجية القضائية و إشكالية تحديد المنازعة الإدارية

إن نظام الازدواجية القضائية هو أحد الأشكال - و ليس الشكل الوحيد - الرامية إلى بعث أو فرض رقابة ناجعة على الإدارة تماشيا مع ضرورة خضوع الإدارة للقانون الذي هو سمة أساسية من سمات دولة القانون هذه السمة التي تشكل مبدأ أساسيا من مبادئ الليبرالية السياسية القائمة على التعددية الحزبية ، و في ذلك اختلاف جدري عن "الدولة البوليسية" التي رغم إخضاعها للإدارة من الناحية الشكلية لنوع من التنظيم ، غير أن فاعلية هذا التنظيم من الناحية القانونية تبقى في كثير من الأحيان موضع شك طالما أن الإدارة تستمر في ظله في المحافظة على حرية كاملة أو شبه كاملة في تصرفاتها (1).

إن اصل نموذج الازدواجية القضائية كما هو معلوم يرتكز على جوانب تاريخية أساسا تمثلت في موقف رجال الثورة الفرنسية القاضي بمنع الأجهزة القضائية العادية من الخوض في قضايا الإدارة بمقتضى المادة 13 من قانون 16/ 24 أوت 1790. (و بغض النظر عن أسباب ذلك: دور "les parlements" في التصدي لكل إصلاح إداري، و التفسير الخاص الذي أعطى لمبدأ الفصل بين السلطات).

غير أن القانون سكت عن مسألة الكيفية التي تحل بها المنازعات بعد استبعاد اختصاص القاضي العادي من التصدي إليها. و النتيجة العملية التي ترتبت عن ذلك أن أصبحت الإدارة قاضية نفسها مما أدى إلى حدوث نوع من الخلط بين السلطة الرئاسية "pouvoir hiérarchique" و السلطة القضائية "pouvoir juridictionnel" و هو ما

أدى إلى إحداث و بشكل تدريجي داخل الإدارة لأجهزة متخصصة في الحكم (مجالس العمالات loi du 28 pluviose an viii، مجلس الدولة loi du 22 frimaire an viii)، شكلت في بداية الأمر جهات استشارية للإدارة النشطة و تأكدت استقلالية هذه الأجهزة ذات الطابع الاستشاري بصفة نهائية عن الإدارة النشطة بمقتضى قانون 1872/05/24 الذي أعطاها الصفة القضائية الباتة أو الفاصلة في النزاعات التي تكون أحد أطرافها الإدارة العامة مكرسا بذلك نظام الازدواجية القضائية الذي اصبح مصدر الهام لكثير من التشريعات الوطنية في العالم.

الشيء الذي يلاحظ هنا بخصوص المعيار الذي يجب أن يستند إليه القاضي الإداري في تقرير اختصاصه، و رغم أن القضاء الإداري الفرنسي نشأ في ظل الإدارة (بمفهومها العضوي) إلا أن المشرع الفرنسي لم يتدخل ليفرض على القاضي معيارا عاما لتحديد اختصاصه خارج بعض الحالات الخاصة التي عالجها بنصوص مستقلة و اسند الاختصاص فيها للجهاز القضائي العادي مثل: الحريات الفردية و الملكية الخاصة و حالات التعدي و الغصب "l'emprise" رغم أن من شأن تطبيق المعيار العضوي أن يجعل كل هذه المواضيع من اختصاص القاضي الإداري.

واضح إذن أن مرد إسناد المنازعة الإدارية إلي قضاء مستقل (نظام الازدواجية القضائية) تحكمت فيه ظروف تاريخية أساسا في فرنسا و قد حوفظ عليه فيما بعد أنه تبين انه يشكل تقنية ناجعة للرقابة القضائية على الإدارة (2). و من ثمة فانه لا مانع من حيث الأصل ـ خارج هذه الظروف التاريخية ـ من إعطاء الاختصاص بنظر المنازعة الإدارية إلى الجهاز القضائي العادي ، بحيث أن ذلك لا يعتبر البتة تدخلا في عمل السلطة التنفيذية بما يمس من المبدأ الدستوري القاضي باستقلالية السلطات. و التجربة الانجلوساكسونية التي تخضع الإدارة لنفس القاضي الذي يفصل في المنازعات الحاصلة بين الأفراد و إلى نفس القانون كذلك " commun law" غنية عن التعريف في هذا المجال.

و ما يميز نظام الازدواجية القضائية ـ في حالة إقراره ـ أن الإدارة تصبح تخضع في ظله لقانون مزدوج:

ـ قانون خاص أو متميز" un droit spécial" يكون القاعدة العامة.

ـ و قانون عادي " un droit Privé" يكون الاستثناء حتى و لو أن هذا الاستثناء بدأ في التوسع شيئا فشيئا في فرنسا منذ حكم الشركة التجارية لغرب إفريقيا الصادر عن محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية بتاريخ 1921/01/22.

و التساؤل الواجب إثارته هنا متى تخضع الإدارة للقانون العام و متى تخضع على العكس من ذلك للقانون الخاص؟ بعبارة أخرى ما هو المعيار أو المعايير الواجب الاعتماد عليها لتطبيق القانون العام أو القانون الخاص على المنازعة التي تكون الإدارة طرفا فيها و بالاستناد إلى أية مرجعية يتم الحسم في مسألة تحديد القاضي المختص للفصل في المنازعة التي يكون أحد أطرافها الإدارة العامة ؟

إن تبني المشرع الجزائري لنظام الازدواجية القضائية و مهما كانت درجة مساهمة الأسباب التاريخية في رجوعه لإقرار هذا النظام الذي ـ للتذكير ـ كان سائدا من قبل

بمقتضى الأمر 278/65 المؤرخ في 16/نوفمبر/1965 المتضمن التنظيم القضائي الذي أسس نظام وحدة القضاء على حساب نظام ازدواجية القضاء التي كانت سارية في الفترة السابقة عن صدور هذا الأمر ((مع مراعاة اختصاص المحكمة العليا المحدثة بمقتضى القانون الصادر في 1963/06/18 الذي جعل من اختصاصها النظر في قضايا القضاء العادي ـ جهة نقض ـ و في نفس الوقت جعلها جهة استئناف في الطعون المرفوعة ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية التي كانت موجودة في كل من الجزائر و قسنطينة و وهران. مكرسا بذلك و لو بصفة أولية تفضيله لنظام وحدة القضاء)) (3).

فإن إنشاء جهاز قضائي إداري يهدف أساسا إلى تطوير الرقابة على العمل الإداري، بشكل يضمن ممارسة الفرد للحريات الأساسية التي تؤكدها له النصوص الدستورية، دون أن يشل تصرفات الإدارة الرامية إلى الحفاظ على النظام العام و التي تهدف في النهاية إلى ضمان سلامة و أمن تطور المجتمع.

يتطلب توضيح القواعد القانونية التي تحكم سير هذا الجهاز القضائي المستقل. و من ثمة فان الخيار المطروح على المشرع بهذا الخصوص يتمثل في ضرورة حسمه في تحديد اختصاص القاضي الإداري :

ـ أما بالنظر إلى الهيئة التي صدر عنها التصرف فإذا كانت هذه الهيئة جهة إدارية قام اختصاص القاضي الإداري و إذا كانت الجهة مصدرة التصرف جهة من جهات القانون الخاص انعقد اختصاص القاضي العادي (المعيار العضوي).

ـ و أما بالنظر إلى طبيعة التصرف بغض النظر عن الجهة التي صدر عنها التصرف سواء كانت جهة خاضعة للقانون العام أو جهة خاضعة للقانون الخاص بالاعتماد على توفر التصرف محل الطعن على "امتيازات القانون العام" من عدم توفره على ذلك (المعيار المادي).

و قد حسم المشرع الجزائري هذا الخيار بتبنيه المعيار العضوي على حساب المعيار المادي منذ صدور الأمر 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية (4) الذي لا تزال أحكامه هي السارية المفعول في ظل الإصلاح القضائي الجديد بمقتضى الأحكام الصريحة التي تضمنها كل من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة و القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

حيث تنص المادة 1/9 من القانون العضوي 01/98 المتضمنة تحديد اختصاصات مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا على اختصاصه بما يلي:

"الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية" (5).

كما تنص المادة الأولى من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية على: " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية "، وتضيف المادتين 8 و

9 من نفس القانون في باب الأحكام الانتقالية على توضيح نطاق اختصاص المحاكم الإدارية المزمع إنشاؤها بما يلي:

ـ المادة (08): " بصفة انتقالية و في انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليميا تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية و كذا الغرف الإدارية الجهوية، مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية ".

ـ المادة (09): " تحال جميع القضايا المسجلة و/أو المعروضة على الغرف الإدارية للمجالس القضائية و كذا الغرف الإدارية الجهوية إلى المحاكم الإدارية بمجرد تنصيبها " (6).

و إذا علمنا أن اختصاص الغرف الإدارية المحلية و الجهوية محدد في قانون الإجراءات المدنية في المادة 07/ (7) القاضية بان: " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا (مجلس الدولة حاليا) في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها ". " و ذلك حسب قواعد لتوزيع الاختصاص بين الغرف الجهوية و الغرف المحلية تحددها المادة 07 ذاتها.

حيث تنص المادة 1/7 على اختصاص الغرف الإدارية الكائنة بمجالس قضاء الجزائر و وهران و قسنطينة و بشار و ورقلة بـ:

ـ الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات.

ـ الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و الطعون الخاصة بمدى شرعيتها.

كما تنص المادة 2/7 على اختصاص الغرف الإدارية الأخرى الكائنة بالمجالس القضائية المتبقية بـ:

ـ الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية و عن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

ـ الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و الطعون الخاصة بمدى شرعيتها.

ـ المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة، و الولاية، و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و الرامية لطلب تعويض .

واضح من خلال هذه المواد أن معيار تحديد اختصاص كل من المحكمة الإدارية و مجلس الدولة هو المعيار العضوي المكرس إذن بنصوص تشريعية صريحة في صلب كل من القانون العضوي 01/98 المتضمن إنشاء مجلس الدولة و القانون 02/98 المتضمن المحاكم الإدارية و الأمر 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم.

و إذا كان ما يميز المعيار العضوي انه معيار واضح و بسيط على حد تعبير كثير من الكتاب المهتمين بالشؤون الإدارية (8) نظرا لانعكاساته العملية الإيجابية على سير الدعوى الإدارية أي أن من شانه أن يسهل من عملية التقاضي على المتقاضي و على القاضي على حد سواء . فان هذا المعيار تبدو محدود يته اليوم في اكثر من جانب. لذلك فإننا سنحاول في هذا الموضوع إبراز جوانب تأثير الأخذ بالمعيار العضوي

على استقلالية المنازعة الإدارية و إبراز خصوصيتها، و على تأثيره على استقلالية القاضي الإداري و سيادته في تحديد معالم هذه المنازعة المتميزة، و تأثيره كذلك على عمل المؤسسة القضائية (محكمة التنازع) المنشاة خصيصا لفرز قضايا توزيع الاختصاص في حالة قيام تنازع سلبي أو إيجابي الناتج عن استقلالية النظامين القضائيين عن بعضهما البعض.

ثانيا: جوانب تأثير المعيار العضوي على تحديد المنازعة الإدارية

تبدو حدود الاعتماد على المعيار العضوي لتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في:

1/ عدم تجانسه مع الغاية من إحداث قاض إداري مستقل.
2/ عدم مسايرته لتطور العمل الإداري.
3/ و أخيرا في انعكاساته السلبية على عمل محكمة التنازع (9).

1/ عدم تجانس المعيار العضوي مع الغاية من إحداث قاض إداري مستقل عن القاضي العادي:

إن الغاية من إحداث الازدواجية القضائية هي السماح بظهور قانون متميز (خاص) يطبق على الإدارة ـ بصفة أساسية ـ عندما تستعمل في تصرفاتها وسائل قانونية غير مألوفة في القانون الخاص هذا النظام يسمح للإدارة بالسير الحسن في إطار قواعد عمل مبنية على مراعاة المشروعية في كل تصرفات الإدارة الماسة بحقوق الأفراد.

و انطلاقا من التجربة الفرنسية فان الفضل يعود في إحداث هذا القانون المتميز للقاضي الإداري فالجهاز القضائي هو الذي انشأ القانون الإداري "c'est l'organe qui a crée la fonction " (10).

لذلك كان لزاما أن يوضع هذا القانون من طرف قاضي متخصص و بصفة مضاعفة: إذ إلى جانب تخصصه بالشؤون القانونية روعي فيه ضرورة معرفته للشؤون الإدارية جيدا (و الإشارة هنا إلى طريقة تعيين القضاة في ظل الأجهزة القضائية الإدارية التي تتميز بشغل رجال إدارة مشهود لهم بالقدرة في هذا المجال لوظائف قضائية. و لو أن هذا الجانب يشكل نقطة خلاف بين التجربة الفرنسية و أحكام كل من القانون العضوي 01/98 المتضمن إنشاء و تنظيم مجلس الدولة و القانون 02/98 المتضمن المحاكم الإدارية التي تخضع مسألة توظيف القضاة إلى النظام العام الذي يحكم توظيف القضاة في ظل القضاء العادي ، لكن هذا ليس موضوعنا).

إن استقلالية القاضي أدت /في ظل التجربة الفرنسية على الأقل/ إلى خصوصية المنازعة الإدارية و معها خصوصية قواعد القانون المطبق على الإدارة.

فالقانون الإداري في فرنسا عرف بأنه قانون فني « un droit technique » يتمثل في مجمل القواعد القانونية المطبقة على الإدارة باعتبارها سلطة عامة تستعمل امتيازات لا مثيل لها في القانون الخاص و التي هي في اغلبها تختلف عن قواعد القانون المطبقة على الأفراد.

هذه القواعد خضعت في إنشائها و في تطورها إلى رقابة جهة قضائية إدارية مستقلة شكلت هذه المهمة أساس و علة وجودها. فخصوصية القاضي اقتضت أو أدت إذن إلى خصوصية المنازعة.

إن مهمة الحفاظ على خصوصية القواعد القانونية المطبقة على الإدارة هي التي تقف إذن وراء استحداث نظام القاضي الإداري و هو ما يتطلب الاعتراف أو الإقرار للقاضي في ظل (القضاء الإداري) بهامش مناورة واسعة لتتبع تطور النشاط الإداري.
و هو ما لا يوفره المعيار العضوي الذي يحصر تطبيق القانون الإداري داخل حدود ضيقة (الأجهزة الإدارية) بمفهومها الشكلي.

2/ عدم مسايرة المعيار العضوي لتطور العمل الإداري:

إن هذا المعيار يصلح تطبيقه في ظل الدولة الحارسة أساسا و هو ما أدى ألي سيادته طوال الفترة الممتدة بين القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين التي كانت معظم تدخلات الدولة أثناءها في الحياة العامة للأفراد تمتاز بطابع سلطوي غير أن تزايد تدخلها في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية تحت وطأة ظروف كثيرة (الأزمات الاقتصادية، قصور المبادرة الفردية الأيديولوجيات التدخلية ...الخ) أدي إلى عدم تجانس تصرفات الأجهزة الإدارية: (ظهور المرافق العامة ذات الطبيعة الإدارية و المرافق الصناعية و التجارية). أصبحت معه المنازعة الإدارية لا تشمل كل نشاط الإدارة (11). بل إن منطق التطور هذا أدى إلى ملاحظة ممارسة أجهزة تخضع للقانون الخاص أصلا لأعمال تخرج طبيعتها القانونية عن أحكام هذا القانون و هو ما أدى إلى امتداد اختصاص القاضي الإداري للنظر في هذه التصرفات (التصرفات الصادرة عن بعض اللجان الخاصة ، حكم Vézia الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 1935/12/20، و بعض التصرفات الصادرة عن المنظمات المهنية أحكام Monpeurt, Mangnier, Epoux Barbier). و قد أسس القاضي الإداري موقفه القاضي بإقرار اختصاصه للفصل في هذه التصرفات على اعتبارها تساهم في تسيير مرفق عام. و بهذه الصفة فهي تسمو على الطبيعة الخاصة للشخص الذي صدر عنه التصرف.

و النتيجة التي يمكن استخلاصها من هذا التطور ان المعيار العضوي عاجز عن تتبع تطور العمل الإداري الذي أنشئ الجهاز القضائي الإداري خصيصا للفصل فيه، و يبدو هذا العجز أساسا:

1/ في مجال تصرفات الإدارة: لا يفرق بين القرارات الإدارية التي تتميز بقوتها التنفيذية و التي تختص بها أساسا الجهات الإدارية و التي تتبع كقاعدة عامة للقضاء الإداري، و بين الأعمال المادية للإدارة التي لا تستعمل فيها هذه الأخيرة أية امتيازات قانونية، و التي يجب من حيث المبدأ إخضاعها لاختصاص القاضي العادي.

2/ في مجال التسيير: لا يفرق بين تسيير الدومين العام الذي يخضع لأحكام قانونية استثنائية و بين تسيير الدومين الخاص التي تظهر الإدارة في تسييرها له بمظهر الشخص العادي.

3/ زيادة على أن إعمال أو تطبيق المعيار العضوي كما هو ثابت من أحكام مجلس الدولة الفرنسي اصبح لا يعكس حقيقة اختصاص القاضي الإداري الذي رفض قيام اختصاصه في منازعات رغم أن أحد أطرافها شخص إداري عام (المرافق الصناعية و التجارية).

4/ بالإضافة إلى حدود المعيار العضوي السابقة الذكر فانه يلاحظ إن الاعتماد على المعيار العضوي يتطلب تدخل المشرع باستمرار لوضع حدود للمنازعة الإدارية أي للتضييق من اختصاص القاضي الإداري. و هو ما يلاحظ من وراء تدخل المشرع لإسناد الاختصاص بنصوص صريحة لجهة من الجهتين القضائيتين في كل مرة يبدو فيها هذا المعيار لا يتماشى مع خصوصية المنازعة الإدارية و هو ما تجسده الاستثناءات الواردة في كل من:

- المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية و لو بشكل ضمني (منازعات المرافق العامة الصناعية و التجارية).
- و الاستثناءات الواردة في المادة 07 مكرر من نفس القانون.

هذه الاستثناءات قابلة للمد و الجزر بين النظامين القضائيين الإداري و العادي حسب تطور الوظيفة الإدارية.

لذلك فانه إذا كان لابد من معيار لفرز اختصاص القاضي الإداري عن اختصاص القاضي العادي فانه لابد أن يستند إلى طبيعة التصرف (أي يكون معيارا ماديا) يهدف إلى إضفاء صفة الخصوصية على التصرف الإداري و يتمتع القاضي الإداري في ظله بمجال من الاستقلال و السيادة الكفيلة وحدها بابراز الدور المتميز للقاضي الإداري التي تبرر وجوده.

و أخيرا فان الاستثناءات الواردة في التشريع (المادة 07 و 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية) هي أصلا اجتهادات قضائية و هو ما يجعل أحكام التشريع الوطني تحافظ من الناحية الظاهرية العامة على المعيار العضوي حينما تكرسه معيارا عاما يحكم اختصاص القاضي الإداري ، وتتجاوزه و لو بصفة استثنائية عندما تتبنى الحلول المادية التي افرزها تطور موقف القاضي الفرنسي من مفهوم المنازعة الإدارية.

إن هذا الموقف من طرف المشرع يفقد النظام القضائي لتجانسه القانوني الضروري على مستوى المبادئ الأساسية التي تحكم الاختصاص.

زيادة على أن منطق تبني المشرع لهذه الإستثناءات المرتكزة على المفهوم المادي إضافة عن انه يقود إلى إضفاء طابع الإطلاق على اجتهادات قضائية قابلة للتطور بما لا يتماشى مع طبيعتها و بما يشل من حرية القاضي في الاجتهاد، فانه يؤدي إلى تجاوز المعيار العضوي من الناحية العملية لا سيما أن منطق التطور يقتضي تعددها وازديادها باستمرار. ناهيك عن أنها تضع المشرع في موضع التابع للقاضي و هو ما لا يستقيم قانونا.

3/ انعكاس المعيار العضوي على ميكانزمات توزيع الاختصاص:

سبق القول أن من مزايا المعيار العضوي انعكاساته العملية الإيجابية على نظام التقاضي حيث يسهل الأمر أمام المتقاضي و أمام القاضي ، الذي يصبح بمقتضاه اختصاص القاضي الإداري لا يثير أي اشكال، طالما ان المشرع حدده بشكل دقيق.
و من ثمة فانه يكفي:
ـ أن يكون أحد أطراف المنازعة شخص عمومي من الأشخاص المحددة في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية.
ـ و أن لا تتوفر إحدى الاستثناءات المحددة في القانون أيضا بشكل صريح (المادة 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية) لانعقاد اختصاص القاضي الإداري.
فقواعد الاختصاص إذن في ظل سيادة المعيار العضوي تطبق بشكل شبه آلي لا تنتج عنها مشاكل عويصة في مجال تحديد اختصاص القاضي الإداري، و حتى إن وجدت بعض الحالات التي يمكن أن تثير نوع من الجدل حول خضوعها لاختصاص القاضي العادي أو القاضي الإداري فان وسائل الطعن الداخلية التي ينظمها القانون (من وسائل عادية، و وسائل غير عادية: من استئناف و نقض و التماس إعادة النظر ...الخ) كفيلة ـ في نظرنا ـ من الناحية المنطقية لإيجاد الحلول المناسبة لها.
انطلاقا من ذلك ألا تعرقل أحكام المادة 07 و 07/مكرر من قانون الإجراءات المدنية عمل محكمة التنازع المستحدثة بدورها بمقتضى الإصلاح القضائي الجديد المعلن عنه بمقتضى المادة 153/ من دستور 1996 (12)، و التي كان موضوعها محلا للتنظيم بمقتضى القانون العضوي 03/98.
حيث تحدد المادة 03 من هذا القانون اختصاص محكمة التنازع "في الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي و الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري ..." .
و توضح المادة (16) حالات التنازع الممكنة حينما تحصرها في حالات التنازع الإيجابية ، وحالات التنازع السلبية "يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي و الأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري باختصاصهما أو بعدم اختصاصهما للفصل في نفس النزاع" .
و لكن التساؤل المطروح هنا هل يكفي تحديد حالات التنازع الممكنة من الناحية النظرية لقيام "التنازع في الاختصاص" في الواقع العملي؟
من جانبنا فإننا لا نجزم بقيامها اعتمادا على وضوح أحكام قانون الإجراءات المدنية المعلنة لاختصاص القاضي الإداري بالاعتماد على المعيار العضوي في إسناد الاختصاص.

الخلاصة

إذا كان مجرد وجود أجهزة قضائية للنظر في تجاوزات الإدارة يشكل ضمانة للفرد ضد هذه التجاوزات، بما يشكل انتصارا للمشروعية ، فإن إحداث نظام قضائي كامل متخصص في رقابة الإدارة يضع إمكانيات إضافية هائلة أمام الفرد للدفاع عن حقوقه و

مركزه القانوني ضد أي اعتداء محتمل من طرف الأجهزة الإدارية المختلفة إلا أنه و لبلوغ هذا الهدف لابد ـ في نظرنا ـ من أن يرفع المشرع كل القيود القانونية التي تعرقل سير أجهزة العدالة الإدارية الفتية.

و من هذه القيود استمرارية العمل بالمعيار العضوي الذي تكرسه أحكام كل من قانون الإجراءات المدنية في مادته 07 و المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المتعلق بإنشاء مجلس الدولة و المادتين 08 و 09 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

إن الإبقاء على المعيار العضوي كمعيار أساسي لفرز اختصاص القاضي الإداري عن اختصاص القاضي العادي يطرح موضوعا حساسا يتمثل في الغاية من استحداث نظام الازدواجية القضائية في حد ذاته " la finalité de la dualité de juridiction " هل أن غاية هذا النظام هي السعي لأفراد المنازعة الإدارية بأحكام خاصة؟ أم هي إيجاد جهاز قضائي خاص بالمنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها و كفى؟

إن الإجابة بالإيجاب على أحد هذين التساؤلين من شانه أن يحدد و بكل وضوح هذه الغاية.

قائمة المراجع

1- G. Peiser, "droit administratif", 8 édition, mementos Dalloz, Paris, 1978, p. 125.

2- C. Debbasch, "contentieux administratif", deuxième édition, précis Dalloz, Paris, 1978, p. 04.

3- د/ عوابدي عمار: "النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري"، الجزء الاول، القضاء الاداري ن ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص. 168.

4- احمد محيو: "المنازعات الإدارية"، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1993، ص. 95 و ما بعدها.

5- القانون العضوي 01/98 الصادر في 98/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية عدد 37 لسنة 1998.

6- القانون 02/98 الصادر في 98/05/30 المتعلق بالمحاكم الادارية، الجريدة الرسمية عدد 37 لسنة 1998.

7- الأمر 154/66 الصادر في 08/جوان/1966 المعدل و المتمم و المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

8-أ. د/ مسعود شيهوب: "المبادئ العامة للمنازعات الإدارية: نظرية الاختصاص" الجزء الثالث ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998، ص. 365.
و كذلك:
G. Peiser, "droit administratif", op. cit., p. 125.

9- القانون العضوي رقم 03/98 الصادر في 03/جوان/1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها ، الجريدة الرسمية عدد 39 لسنة 1998.

10- G. Peiser, "droit administratif", op. cit., p. 122.

11- Charles Debbasch, "contentieux administratif", op. cit., p. 1.

12- التعديل الدستوري لسنة 1996 المقدم لاستفتاء 28/نوفمبر/1996 الجريدة الرسمية عدد 61 لسنة 1996. □