

تأثير المفاهيم الدستورية في إنحصار إختصاص القضاء الاداري

بن عبد الله عادل

أستاذ محاضر " أ "

جامعة محمد خيضر بسكرة

adel.benabdallahprof@gmail.com

يتناول المقال جانب من فكرة تأثير المفاهيم الدستورية على القانون الإداري. ومن صور هيمنة مفاهيم القانون الدستوري على القانون الإداري يبرز تأثير الاجتهاد الدستوري في اختصاص القضاء الإداري. وهذا التأثير جاء، على خلاف ما عرفت من الناحية التاريخية السياسة القضائية في فرنسا من توجه موسع لاختصاص القضاء الإداري في مواجهة القضاء العادي في مرحلة تأسيسه وتكرسه، لينحصر نطاق اختصاص القضاء الإداري وي طرح تساؤلا جادا حول مستقبل القضاء الإداري والبحث في تجديد مبررات الإبقاء على هذا النوع من النظام القضائي.

جوهر المقال متعلق بتفسير الاجتهاد الدستوري الفرنسي لمبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية، وهو قراءة جديدة لنص قديم، ما يظهر بأن النظام القانوني الفرنسي يعيد قراءة نفسه بمخرجات جديدة، يقدم من خلالها فكرة السلطة العامة كأسس للقانون الإداري ونظرية الاختصاص القضائي الإداري.

Résumé:

Cet article se propose d'étudier en partie, l'effet des concepts constitutionnels sur le droit administratif. Cet effet, en contradiction avec l'élargissement du domaine d'intervention des juridictions administratives qu'a connue historiquement la France en matière de politique judiciaire, et qui tend aujourd'hui au rétrécissement, pose sérieusement des questions quant au devenir des juridictions administratives.

Cet article se consacre aux jurisprudences en matière constitutionnelle en France, partant du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, il s'agit là d'une nouvelle lecture d'un texte ancien, qui montre que le système juridique français fait sa nouvelle conception qui s'articule autour de l'idée que la puissance publique est le fondement même du droit administratif et de la théorie de la compétence des juridictions administratives.

مقدمة:

يحتل الدستور في النظام القانوني للدولة الحديثة مكانة جد هامة، لدرجة أن فكرة الدستورية والمفاهيم الدستورية هيمنت على النظام القانوني بشكل عام. وقد تزايدت درجة ذلك التأثير بوجود أفضية أو مؤسسات دستورية مكلفة بالرقابة على احترام الدستور. إن تأثير المفاهيم الدستورية على القانون الإداري كاشفة لهيمنة القانون الدستوري على القانون الإداري. فالدستور يحدد القواعد التي بمقتضاها يتم توزيع السلطة السياسية وممارستها وانتقالها، كما يبين القواعد الأساسية التي تخص تنظيم الدولة. وهو بذلك يعتبر مصدرا مباشرا وغير مباشر لجميع الاختصاصات التي تباشر في النظام الإداري، فالدستور يمثل الأسس الدستورية للنظام الإداري في الدولة.

كما يتضمن الدستور مجموعة من المبادئ الأساسية التي تعني مباشرة العملية الإدارية وتكون بالنتيجة ملزمة للإدارة. فإذا كانت الرقابة على دستورية القوانين اختصاص حصري للمجلس الدستوري في النظام القانوني الجزائري والفرنسي، فإن القضاء الإداري عمل منذ زمن مبكر على التصدي لقرارات الإدارة المتعارضة مع الدستور، وإن كان لا يقوم بذلك إلا في الحالة التي يكون فيها قرار الإدارة يخرق بذاته وبشكل مباشر أو غير مباشر الدستور، لا أن يأتي تطبيقا لنص تشريعي غير دستوري.

وزادت أهمية الدستور وتأثيره على القانون الإداري باتساع الجسم الدستوري الذي يضم القواعد ذات القيمة الدستورية، التي يفرض احترامها على جميع السلطات في الدولة بما فيها السلطة الإدارية، والذي يضم الديباجة وما تحويه من مقتضيات ذات قيمة قانونية. وهذا الأمر أثر مباشرة على القانون الإداري، تحديدا من خلال توسيع نطاق مبدأ الشرعية بما يمثلته من ضمانات أساسية لدولة القانون. فكلما استقبل مبدأ الشرعية ضوابط ومعايير دستورية زادت معه الضوابط التي سيفرضها القاضي الإداري على الإدارة في رقابته على قانونية أعمالها، على الخصوص القرارات الإدارية، وزاد بالنتيجة نطاق مبدأ الشرعية.

وفي هذا السياق كرس الاجتهاد القضائي الإداري ديباجة الدستور وفعلها في طرح فكرة المبادئ العامة للقانون المستلهمة من الديباجة وكانت لها قيمة تشريعية، ومن خلالها زاد نطاق الضوابط المفروضة على الإدارة في غياب النص الصريح. وزادت أهمية تلك

المبادئ بتدخل الاجتهاد القضائي الدستوري الذي أعطى لبعض تلك المبادئ قيمة دستورية، ترقى بها لتفرض على المشرع.

إن هيمنة مفاهيم القانون الدستوري على القانون الإداري تبرز أيضا في تأثير الاجتهاد الدستوري في اختصاص القضاء الإداري. وهذا التأثير وعلى خلاف ما عرفته السياسة القضائية في فرنسا تاريخيا، من توجه موسع لاختصاص القضاء الإداري في مواجهة القضاء العادي في مرحلة تأسيسه وتكرسه، جاء ليحصر نطاق اختصاص القضاء الإداري وي طرح تساؤلا جادا حول مستقبل القضاء الإداري وازدواجية القضاء والبحث في تجديد مبررات الإبقاء على هذا النوع من النظام القضائي.

وستنطلق في هذا المقال لتفسير الاجتهاد الدستوري الفرنسي لمبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية، وهو قراءة جديدة لنص قديم، وتحول بشكل ما في أسس القانون الإداري ونظرية الاختصاص القضائي الإداري، أو رجوع لقراءة سابقة للمبدأ التي لم تراع حينها لأسباب تاريخية.

المقال يحاول تسليط الضوء على واقع انحصار نطاق اختصاص القضاء الإداري وركون صريح لفكرة السلطة العامة كأساس للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، بتأثير مباشر من مفاهيم دستورية وتفسير لأحكام قانونية موجودة، ما يظهر بأن النظام القانوني الفرنسي يعيد قراءة نفسه بمخرجات جديدة، دون إنكار عامل التحولات التي عرفها القانون الإداري. وتلك المخرجات بالغية الأهمية في دراستها وفهما لأن النظام القانوني الجزائري هو بصدد بناء وتكريس قضاء إداري في ظل الازدواجية ويحتاج لفهم التحولات الموجودة في الواقع.

المقال يقدم أفكار في خطوط عريضة تفتح المجال للإثراء وسيتم تقسيمه أربعة عناصر، نتناول فيها تباعا الأسس الدستورية للقانون الإداري، ثم التحولات التي عرفها القانون الإداري من حيث مصادره، ثم تأثير تنوع المصادر المكتوبة على نظرية الاختصاص، ثم كيف أثرت إعادة قراءة مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية في نطاق اختصاص القضاء الإداري.

أولاً: الأسس الدستورية للنظام الإداري.

إن الحديث عن التنظيم الإداري يحيل إلى الأسس القانونية للمؤسسات التي تمارس في إطارها جميع الأجهزة نشاطا إداريا. والتنظيم الإداري مرتبط بالأشخاص العامة التي تختلف عن الأشخاص المعنوية الخاصة من خلال المهام المسندة إليها والامتيازات التي تحوزها والقواعد التي تخضع لها.

وتعتبر الدولة الشخص العام الأساسي وبقية الأشخاص العامة الأخرى هي امتداد لها، الموضوع الذي يحيل لدراسة الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية⁽¹⁾. والنظام القانوني للدولة مرتبط بالقانون الدستوري، لأن الدستور يحدد اختصاصات الدولة وأجهزتها وسلطاتها وضمن هذا العنصر الأخير يميز بين السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية. ووحدها السلطة التنفيذية معنية بالإدارة رغم أن الإدارة لا تنحصر في السلطة التنفيذية، والسلطة التنفيذية لا تمثل الإدارة فحسب، لأن الحكومة لها مهام أخرى غير إدارية.

إن العلاقة بين السلطة التنفيذية والحكومة والإدارة تظهر العلاقة الموجودة بين هذه الأجهزة والقانون الدستوري الذي يتم الرجوع إليه في مسألة تنظيمها، وهذا يبرز بأن الحدود بين القانون الدستوري والقانون الإداري في تناول هذا الموضوع ليست حدودا جامدة.

للقانون الدستوري حضورا بارزا في موضوع تحديد النظام القانوني لإدارة الدولة، فهو أساسي بالنسبة للأجهزة التي تدير الدولة كما له دور أيضا بالنسبة لباقي الأجهزة التي تمارس مهام إدارية⁽²⁾.

(1) السلطة الإدارية موزعة على الأجهزة التي تتجسد في الإدارة بمعناها التنظيمي أو العضوي، وتمارس تلك السلطة على الخصوص من خلال القرارات التي تصدرها والعقود التي تبرمها. فالأجهزة التي مهمتها إدارة الأفراد في نطاق جغرافي هي الدولة والجماعات الإقليمية المحلية.

René Chapus . **Droit administratif général**. T1 .15 E

.Paris :Montchrestien.2001.p201.

(2) يتعلق الأمر بالأشخاص العامة الإقليمية.

إذن جزء كبير من النظام القانوني للأجهزة الحكومية يتبع المجال الدستوري، فالدستوري يحدد طريقة تعيين الرئيس والوزير الأول والوزراء، اختصاصاتهم وسلطاتهم. هناك مواد في الدستور لها دور هام في تحديد النظام الإداري⁽¹⁾.

والقاضي الدستوري قد يتدخل لتحديد نطاق تلك الأحكام وفرض احترامها أكثر من القاضي الإداري، فهذه الأحكام تتجاوز النظام الإداري. فمن خلال الرقابة على الدستورية يدقق ويسهر على احترام الميدان الحصري للقانون والتنظيم ونطاق السلطة الممنوحة للحكومة بتفويض تشريعي والقواعد التي يتعين احترامها عند تطبيق القانون⁽²⁾.

ثانيا: تحولات القانون الإداري من حيث مصادره.

لزم طويل كانت الإجتهااد القضائي المصدر الأساسي والأهم للقانون الإداري. فجزء كبير من الحلول التي عالجها بها القضاء الإداري منازعات الإدارة، تستند إلى مفاهيم وقواعد ابتكرها القاضي ذاته. وكانت قواعد ومفاهيم متميزة من تلك السائدة في القانون الخاص. ويمكن الرجوع لكتاب القرارات الكبرى للإجتهااد القضائي الإداري للوقوف على مراحل نشأة وتطور القانون الإداري الفرنسي بمعناه الفني. إنه عمل مجلس الدولة أساسا ومحكمة التنازع⁽³⁾.

لكن اليوم أصبح الحديث عن خصائص القانون الإداري فيما يتعلق بمصادره يحتاج إلى التوضيح أكثر مما سبق، فالإجتهااد القضائي لم يعد المصدر الأساسي للقانون الإداري، الإجتهااد القضائي في أفول، يكاد يصير مصدرا تاريخيا لفهم نشأة وتطور القانون الإداري، ولا يعول عليه في خلق حلول للمشاكل المتولدة عن نشاط الإداري.

(1) المواد 16، 17، 85، 92، 99، من الدستور الجزائري المعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06.

(2) المواد 182، 186 من الدستور الجزائري.

(3) Marceau Long et autres. **les grands arrêts de la jurisprudence administrative**. 13 E. Paris : Dalloz. 2001.

تميز قواعد القانون الإداري ذات المصدر الإجتهاادي عن قواعد القانون الخاص، في حقيقة الواقع نسبية، ولا تعني القطعية، فلا يمكن إنكار تأثير مفاهيم القانون الخاص في بلورة قواعد خاصة بمنازعات الإدارة في مواضيع مماثلة.

لقد أطبقت النصوص القانونية على الإدارة وقضائها، فهناك تزايد للنصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية، هناك حركة تشريعية متسارعة ومتوسعة ما خلق وضعاً جديداً بالنسبة للقاضي الإداري.

فوظيفة القاضي الإداري في ظل الكم الكبير للنصوص القانونية صارت قضائية أكثر منها اجتهادية وابتكارية⁽¹⁾. ربما زالت النظرية التقليدية في القانون الإداري؟.

لقد أصبح الواقع يشكك في طابع الخصوصية بالنسبة للقانون الإداري، الذي لم يعد الاجتهاد القضائي الإداري يصنعه. فأهمية قرارات مجلس الدولة في صناعة القانون الإداري وصقله التي أعطت معادلة القانون الإداري يساوي قانون مصدره القضاء الإداري أفلت. ولم يعد القاضي الإداري يصنع قواعد القانون الإداري، هذه الأخيرة بات لها مصدر هام آخر لا يتبع القاضي الإداري⁽²⁾.

التشريع كمصدر للقانون الإداري صار حقيقة لكن ليست الوحيدة فهناك المصدر الدستوري والتنظيمي. بات مبدأ الشرعية يعني الخضوع بصورة عامة للقانون وهذا ما دافع عنه القضاء

(1) يعني رجوع القاضي الإداري إلى وظيفته الطبيعية وهي تطبيق القانون والاجتهاد في تفسير أحكامه وتطويعها، أكثر منها خلق قواعد.

في تحديد المعنى الفني للاجتهاد القضائي ارجع إلى:

Bruno Petit. **Introduction général au droit**. 8 E. Grenoble: presses universitaires de Grenoble. 2015. P 65.

(2) مبدأ الشرعية الذي يفرض خضوع جميع السلطات الإدارية للقانون كان في البداية مرتبطاً بالتشريع، فقد اختصر مبدأ الشرعية في الخضوع للتشريع باعتباره التعبير عن الإرادة العامة والمصدر الحصري للقانون. لكن، في المادة الإدارية كان نصوص القانون التي تعني العملية الإدارية قليلة، لذلك برز الاجتهاد القضائي كمصدر أساسي للقانون الإداري، وصار مبدأ الشرعية يساوي خضوع الإدارة للاجتهاد القضائي الإداري وهذا تحول حدث في زمن كان التشريع هو المتحكم في العلاقات باستثناء ميدان الإدارة.

تعتبر المبادئ العامة للقانون مصدر غير المكتوب للقانون الإداري وهي أهم وأبرز ما قدمه الاجتهاد القضائي الإداري. قواعد تفرض حتى دون نص على جميع السلطات الإدارية طرحها مجلس الدولة الفرنسي انطلاقاً من إعلان الحقوق والمواطن وديباجة دستور سنة 1946 ومن روح النظام القانوني عموماً ولها قيمة توازي قيمة التشريع لكن، أهميتها زادت من خلال تدخل المجلس الدستوري الذي أضفى على أهم تلك المبادئ قيمة دستورية فصارت مبادئ ذات قيمة دستورية ونقلت من نطاق القانون الإداري إلى القانون الدستوري وباتت بالنتيجة تلزم المشرع.

الإداري في السابق. فمبدأ الشرعية هو الخضوع للقانون ذي المصادر المتنوعة أهمها المصادر المكتوبة.

أهمية النصوص القانونية تضاعفت كما وكيفا من حيث القيمة. فالدستور يقدم قواعد في موضوع التنظيم الإداري. أهمية المصدر الدستوري تأتي من إدخال ديباجة الدستور ضمن الجسم الدستوري وبالنتيجة ضمن مبدأ الشرعية وتدخل المجلس الدستوري في تحديد المبادئ العامة للقانون وقيمة النصوص، وفي القضاء الإداري واختصاصه. بات القانون الإداري والقضاء الإداري مرتبطين وتابعين في قسم مهم للدستور والاجتهاد الدستوري. إذن ليس فقط خضوع الإدارة للقانون ولكن خضوع القانون الإداري للقانون الدستوري⁽¹⁾.

ثالثاً: تأثير تنوع المصادر المكتوبة على نظرية الاختصاص.

إذا كان وجود قانون إداري بذاته مثير للجدل⁽²⁾، فكذلك وجود قضاء إداري ينظر إليه كامتياز للإدارة. فالقانون يضمن الحماية للأفراد يكون لما تخضع الإدارة لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد على غرار ما هو ساري في الدول الأنجلوساكسونية. من الناحية التاريخية، يجب فهم علاقة القانون الإداري بالقضاء الإداري. فلم يكن القانون الإداري في فرنسا مبرر وأساس وجود قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي. فالمبررات هي تاريخية ثم صارت قانونية وهي تتجاوز القانون الإداري⁽³⁾.

(1) Pierre Delvolvé. **Le droit administratif**. 2 E. Paris: Dalloz. 1998. pp 57.58.

(2) نظام الإدارة القاضية يظهر بأنه متعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات المعلن عنه صراحة. هناك مشكلة من الناحية القانونية الصرفة في دولة القانون، جهاز قضائي يضع قواعد لحكم العلاقات، في حين الدستور يخول السلطة التشريعية وضع القواعد القانونية.

(3) من الناحية التاريخية منع القضاء العادي من التدخل في الوظائف الإدارية، وخلال الثورة كرس مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية ذلك التعامل، وشددت قوانين الثورة اللاحقة على ذلك المنع.

(Les fonctions judiciaire sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs..) art 13 du Loi des 16-24 aout 1790, sur l'organisation judiciaire.

الأمر اليوم مختلف من حيث أساس الفكرة وتطبيقها، بشكل تدريجي، لم تعد الإدارة متروكة لقاضيه، بل أصبحت تخضع للقاضي العادي على غرار المتقاضين. والفكرة الأهم هي أن القانون الإداري لم يعد يأتي من تدخل القاضي الإداري، وبالتالي زال مبرر كبير للإبقاء على قضاء مهمته اكتملت.

لقد صارت جهات القضاء العادي قادرة على تطبيق قانون إداري قواعده لم تعد ذات مصدر قضائي. وبالتالي هناك نقاش جدي حول الفائدة من الإبقاء على القضاء الإداري.

رابعا: مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية.

من الناحية التاريخية، رغم العلاقة وثيقة بين القانون الإداري والقضاء الإداري، ليس القانون الإداري ما أسس لفكرة وجود قضاء إداري متميز إلى جانب القضاء العادي. إن أساس الفكرة تاريخي، فالمنع الذي مورس في ظل النظام الفرنسي القديم، بات صريحا في نصوص الثورة، التي كرست مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية.

في هذا السياق، بين الفقيه الفرنسي Jacques Chevalier إلى ضرورة الانتباه إلى أن مضمون الفكرة المتضمنة في الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية لم يكن له في الأصل نفس المدلول الذي أعطي له لاحقا. بحسبه الفكرة انصبت فقط على منع المحاكم العادية من القيام بالأعمال المنوطة بالإدارة، ولم تكن الفكرة في بدايتها تتطوي على منع المحاكم من محاكمة الإدارة بمناسبة أعمالها في دعاوي يرفعها الأفراد.

(Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaitre des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient,..) Loi du 16 fructidor an III.

لكن الحقيقة أن إصدار قوانين مخصصة للإدارة هو بذاته دليل على أن الإدارة لا تخضع للقانون المشترك كالأفراد مهما كان مصدر القاعدة المطبقة على الإدارة فهي موضوعة ومكيه مع معطيات الإدارة لأن الإدارة في تنظيمها وعملها يخرج عما هو عادي ومرتبطة بشكل وثيق بالدولة عليها واجبات ولها سلطات.

Pierre Delvolvé. **Le droit administratif**. Op.cit.p5.

René Chapus . **Droit administratif général**. T1 .15 E

.Paris :Montchrestien.2001.p771. Jean Rivero. Jean

Waline. **Droit administratif**. Op.cit. p 136.

ويستمر الفقيه في التوضيح، بأنه لم يكن الهدف من تلك النصوص منع المحاكم من الفصل في منازعات الإدارة، لكن استعملت تلك النصوص لاحقا كذريعة لذلك. فالنصوص لا توحى، لا بمنع المحاكم العادية من الفصل في منازعات الإدارة، ولا بإيجاد قضاء إداري، لكنها طرحت فكرة التمييز بين وظيفة الإداري ووظيفة القضاء كما تثبتته تجارب الأنظمة التي تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات في صورته الجامدة مثل الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾.

إن المفهوم الفرنسي لمبدأ الفصل بين السلطات، هو ما قاد إلى تفسير النص في سياق أدى إلى اعتبار بأن محاكمة الإدارة هي أيضا استمرار في العمل الإداري وامتداد له، وبالتالي منعت المحاكم العادية من محاكمة الإدارة. ولذلك تطلب الأمر ابتكار نظام للفصل في النزاعات المدعى عليها فيها على الإدارة⁽²⁾.

في البداية، داخل النظام الإداري ذاته، عهد بالمهمة لرئيس الإدارة وفي سنة الثامنة للثورة تم إنشاء مجلس الدولة كجهاز متخصص على مستوى رئيس الدولة، مسؤول عن تحضير النصوص القانونية والتنظيمية والقرارات التي تصدر فصلا في الطعون القانونية. وبالتدرج صارت الوظيفة القضائية الإدارية أكثر دقة، تبلور جهاز قضائي إداري مقابل القضاء العادي في مرحلة القضاء البات الذي يتولاه مباشرة وأصاله مجلس الدولة بشكل نهائي.

وبالتالي فإن وظيفة الفصل في منازعات الإدارة هي من خلق الجهاز والظروف ولدت هيئات قضائية، وليس خصوصية القانون الإداري ومنازعات الإدارة ما أدى إلى تكريس قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي. فالتوجس وعدم الثقة من المحاكم كان الدافع وراء إبعادها عن المنازعات الإدارية وإسنادها لقاضي آخر الذي كان إداريا. هذا الجهاز الذي تشكل تدريجيا للفصل في منازعات الإدارة كان يمارس وظيفة تحديد القواعد واجبة التطبيق في نفس الوقت الذي يتولى فيه الفصل في المنازعات، لذلك فإن القانون الإداري تطور بوجود قاضي إداري كرس جهده لصقل قانون خاص يطبق على المنازعات التي تتبع اختصاصه.

(1) Pierre Delvolvé. **Le droit administratif**. Op.cit.p81.

(2) Ibid.p81.

والملاحظ أنه من أجل إعطاء تبرير مقنع لوجود القضاء الإداري والاستمرار في إبعاد المحاكم عن منازعات الإدارة، هو ما يفسر من البداية إبعاد أحكام القانون الخاص عن التطبيق على منازعات الإدارة، ودفع دوماً بالقاضي الإداري للبحث عن قواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص، وصقل بذلك قانون خاص به يطبق على المنازعات التي تتبع اختصاصه.

والملاحظ أيضاً أنه بعد سنوات من العمل وصل ذلك الاجتهاد لنزوعته، إلى مرحلة التشبع، في وقت أطبقت فيه النصوص القانونية على الإدارة.

رابعاً: قراءة جديدة لمبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية.

إن علاقة الربط بين القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري التي رسمها قرار بلانكو صارت غير كافية للاعتراف للقضاء الإداري بالاختصاص في كل مرة يكون فيها نزاع يتبع القانون الإداري. لم يعد أي نزاع يمر بتطبيق القانون الإداري يؤول بالضرورة لاختصاص القضاء الإداري.

هذا المنحى يعبر عنه كذلك توجه المشرع الفرنسي، الذي أوكل في حالات عديدة نزاعات تابعة للنظام الإداري إلى القضاء العادي.

ويتساءل الفقيه Pierre Delvolvé أنه لم نعد ندري دائماً، وبشكل صحيح أم لا، هل أن نزاع ما يتبع النظام القضائي الإداري. ويجب مميزاً بين حالتين، الحالة الأولى وهي فرضية الحد الأدنى لاختصاص القضاء الإداري والتي يحددها القانون الدستوري، أما الحالة الثانية فيجب تحديد فيها المعايير التي تسمح، في نفس الوقت، بتحديد ميدان تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

وما يهم أكثر هو الحد الأدنى من الاختصاص الذي يؤول للقضاء الإداري. فالدستور لم يحدد حداً أدنى لاختصاص القضاء الإداري ولكن الأحكام التي يتضمنها الدستور هي ما يسمح بإيجاد الحلول التي يمكن للمشرع اعتمادها في ذلك، وتلك الأحكام تترك للمشرع هامشاً من الحرية.

إن تدخل المشرع الفرنسي في تحديد اختصاص القضاء الإداري يركز على القواعد التي تحدد اختصاص السلطة التشريعية ولمبادئ موضوعية.

من جهة أولى وطبقا لأحكام الدستور فإن المشرع هو السلطة المختصة بوضع القواعد القانونية المتعلقة بالضمانات الأساسية المكفولة للمواطنين في ممارسة الحريات. ويكون للمشرع وحده وضع حدود ونطاق اختصاص القضاء الإداري والعادي. تلك النصوص هي في الواقع نادرة، لذلك وجد الاجتهاد القضائي فسحة كبيرة للتقدير والتفسير أيضا، والتي جعلت منه مصدرا للمعايير المطروحة لتحديد اختصاص القضاء الإداري بالنسبة للقضاء العادي. وبالتالي، ليس الاجتهاد القضائي الإداري من تخطى القانون، ولكن القانون ترك المجال وله أن يرجع على الاجتهاد.

من جهة ثانية، فإنه يقع على القانون أن يحترم المبادئ الدستورية، التي من ضمنها أنه طبقا للمفاهيم الفرنسية ل مبدأ الفصل بين السلطات توجد من المبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية، ومن ضمن تلك المبادئ المبدأ الذي يفيد بأنه باستثناء المواد المحجوزة بطبيعتها للهيئات القضائية العادية، ترجع لاختصاص القضاء الإداري دعاوي تجاوز السلطة الرامية لإبطال القرارات الإدارية المتخذة في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة من قبل الهيئات التي تمارس السلطة التنفيذية والجماعات الإقليمية أو الهيئات العامة الموضوعة تحت سلطتها أو رقابتها⁽¹⁾.

هذا المنحى الجديد، تبناه صراحة المجلس الدستوري الفرنسي، معبرا بأن قانون السنة الثامنة الذي جاء بمبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية لم يكن له بذاته قيمة دستورية، لكن مبدأ الفصل بين السلطات له ذلك⁽²⁾.

فمبدأ الفصل بين السلطات كما فسر في التقليد الفرنسي هو ما يؤسس من الناحية الدستورية لحد أدنى من اختصاص القضاء الإداري. وهذا الأدنى الحد من الاختصاص لا

⁽¹⁾Pierre Delvolvé. Le droit administratif. Op.cit.pp83.84

⁽²⁾ (CC 86-224 ,23 janv 1987)

ibid.p81.

جورج فودال. بيار ديلفولفي. القانون الإداري. الجزء الأول. ترجمة منصور القاضي. لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. 2001. ص 97 وبعدها.

يشمل كل المنازعات الإدارية كما شكلها الاجتهاد القضاء الإداري سابقا ولكن له ثلاثة حدود.

من جهة، فهو يتعلق بدعاوى الإبطال، أي الدعاوى الشرعية الرامية لرقابة عدم تعارض قرارات الإدارة مع القانون بوجه عام، ومن الناحية العضوية يشمل الهيئات التي تمارس سلطة تنفيذية والجماعات الإقليمية والهيئات العامة الموضوعة تحت سلطتها أو رقابتها وهذا يشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، لكن يمكن أن تستثنى منه السلطات الإدارية المستقلة، فهي لا تشكل جزء من السلطة التنفيذية، كما يعفى المؤسسات الخاصة حتى لو مارست امتيازات السلطة العامة، و أخيرا يعنى القرارات المتخذة في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة وليس العقود.

وعليه فإن فكرة السلطة العامة باتت المسيطرة على فكرة المرفق العام في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري والقانون الإداري. والنتيجة أن المشرع لا يمكنه فقط أن يحول نواة اختصاص القضاء الإداري وهذا ما أكده قرار المجلس الدستوري⁽¹⁾، أما باقي المنازعات فيمكن المشرع إلحاقها بالقضاء العادي وقد فعل ذلك في إطار ما أسماه حسن سير جهاز القضاء.

وبالتالي فإنه بالرغم انحصار اختصاص القضاء الإداري بتأثير من المفاهيم الدستورية، صار لهذا القضاء أساس دستوري. فالمجلس الدستوري الذي تدخل في بداية الأمر ومن خلال ركونه للمبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية بإعطاء مبدأ استقلالية القضاء الإداري قيمة دستورية، أكمل المهمة بالاعتراف للقضاء الإداري بالاختصاص. هذا ما يعني بأن وجود القضاء الإداري صار له ضمانات دستورية على غرار استقلاليته⁽²⁾.

(1) (CC 89-261, 22 juill 1989)

Pierre Delvolvé. **Le droit administratif**. Op.cit.p95.

(2) René Chapus . **Droit administratif général**. Op.cit.p756.

رغم نص الدستور الفرنسي على الهيئات القضائية العادية لم يتطرق لمجلس الدولة بصفته جهاز قضائي ولا للقضاء الإداري.

خاتمة:

إن تحولات كثيرة أثرت في القانون الإداري وفي انحصار اختصاص القضاء الإداري. فالأسس التاريخية والمبررات السياسية لوجود القانون الإداري والقضاء الإداري لم تصمد لبقية الزمن. إن تزايد حركة التشريع كمصدر للقانون الإداري جعل النصوص القانونية بيد القاضي الإداري النزاعات المعروضة عليه، ما يفوت فرصة البحث في حلول مبتكرة، وفي وقت وصل الإجهاد القضائي لذروته في مختلف مناحي النشاط الإداري. هذه العوامل تدفع لمراجعة مبررات وجود وبقاء القضاء الإداري كون المهمة القضائية المتمثلة في تطبيق القاعدة القانونية لا تعصى على القاضي العادي، بل هي مهمته بالأساس. ويبقى تأثير المفاهيم الدستورية على القانون الإداري والقضاء الإداري بارزا منذ البداية، فكما كان لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية الأثر في نشوء وبلورة قضاء إداري، كان لتلك المفاهيم بتوجهاتها الجديدة، الأثر أيضا في انحصار القضاء الإداري ومدى تأثير ذلك على القانون الإداري ذاته. لقد صار اختصاص القضاء الإداري منحصرا في الحد الأدنى المرتبط بدعاوي إبطال القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة العامة، أما باقي المنازعات المتولدة عن مختلف نشاطات الإدارة والمرافق العامة فلم يتردد المشرع في إعادة توزيعها بين القضاء العادي والقضاء الإداري ما يؤشر لوحدة قضاء.