**المعايير و أسس القانون الإداري:**

قد تلجأ السلطة الإدارية الى قواعد القانون الإداري، أو قواعد القانون الخاصة لممارسة نشاطها الإداري، و تختار بينهما ما يتلاءم مع أهدافها لذا فإنه يلزمها معرفة من تلجأ الإدارة لقواعد القانون الإداري و يختص بمنازعاتها القضاء الإداري، و متى تختار قواعد القانون الخاص، و تختص بمنازعاتها القضاء العادي أو كيف نعلم أن الإدارة قد مارست نشاطها في ظل القانون الإداري؟ أو بمعنى آخر ما هو الأساس المتميز لقواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص؟ و ما هو معيار اختصاص القضاء الإداري؟.

- يرتبط هذا التساؤل ارتباطا وثيقا بالسبب في وجود القانون الإداري و مميزاته، لذا فقد أثار جدلا واسع المدى لدى الفقه الفرنسي و أنتقل منها الى سائر الدول التي حذت حذوها فرنسا في الأخذ بنظام القضاء المزدوج لهذا الموضوع من أهمية بالغة في تحديد معيار اختصاص القضاء الإداري و القضاء العادي أو بمعنى آخر معيار تحديد المنازعات الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص القضاء الإداري و كذا تحديد محور الارتكاز الذي تدور حوله جميع نظريات في ظل خصوصية قواعد القانون الإداري

و

و

و لقد تطور أساس و معيار القانون الإداري من نظرية الى أخرى حيث أن كل من الفقه و القضاء قد اعتنق وطبق معايير متعاقبة منها

**1 – المعيار العضوي:**

نشأ هذا المعيار و طبق عندما صدر قانون 16-24 أوت 1790 الذي قرر فصل الأعمال الإدارية عن الوظائف القضائية، و عليه أصبح و بناء على ذلك أصبح كل عمل أو نشاط صادر من جهة إدارية عملا و نشاطا إداريا مهما كانت طبيعته، تطبق عليه قواعد القانون الإداري، و يختص بالفصل في منازعاته القضاء الإداري.

و مع تغير الأساس التاريخي لنشأة القضاء الإداري و تحوّله على أساس فني يتعلق و لقد وجهت الانتقادات الى المعيار العضوي سالف الذكريات إزاء اتساعه البالغ دون مبرر و كذا طابع حيث أنه يحكم على ظواهر العمل الإداري دون فحص طبيعته، و الدقة لإدخاله الأعمال و التصرفات التي تأتيها و تصدرها السلطة الإدارية و لا تطبق عليها قواعد القانون الإداري و لا يختص بمنازعاتها القضاء الإداري مثال عقود الإدارة المدنية.

و ترتيبا على ذلك بدأ البحث على معيار موضوعي يعتد بطبيعة المنازعة أو موضوعها، ممّا أدّى الى ظهور العقار التالية: معيار الهدف أو معيار التمييز بين أعمال السلطة و أعمال الإدارة العادية، و الذي تطور الى معيار السلطة العامة و معيار المرفق العام، و أخيرا المعيار المختلط.

**2 – معيار الهدف:**

مضمون هذا المعيار أنه إذا كان العمل موضوع المنازعة يستهدف تحقيق المصلحة العامة فهو من الأعمال التي تخضع لقواعد القانون الإداري، و يختص بمنازعاتها القضاء الإداري، و عليه لا يكفي لاعتبار المنازعة إدارية أن يكون أحد أطرافها جهة إدارية، بل يلزم أيضا أن يكون الهدف من العمل الإداري هو تحقيق المصلحة العامة.

و قد أعاد الفقيه marcel waline صياغة هذا المعيار، لكنه فشل في تبريره لغموض فكرة المصلحة العامة و مرونتها و حاجتها الى معيار جديد توضح متى يحقق العمل المصلحة العامة، و ما هي مقومات و عناصرها، كما أنه من المسلم به أن تلجأ الإدارة الى قواعد القانون الخاص في بعض أوجه نشاطها الإداري كالمرافق العامة الاقتصادية التي رغم استهدافها المصلحة العامة إلاّ أن الاختصاص ينعقد للقضاء العادي، كما أن المرافق أو المشروعات الخاصة على اختلاف أنواعها هي نفسها ترمي الى تحقيق مصلحة عامة رغم خضوعها لقواعد القانون الخاص و اختصاص القضاء العادي.

**3 – معيار السلطة العامة:**

يعتبر موريس هوريو (MAURICE HAURIO) رائد هذه المدرسة التي أطلق عليها بمدرسة السلطة العامة أو مدرسة تولوز، و تبعه في ذلك بعض الفقهاء و تأتي على رأسهم برتملي، و فيدل و ريفر و ... و غيرهم و لقد تطور معيار السلطة العامة من معيار السلطة العامة من معيار السلطة الآمرة الى معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة و أساليب الإدارة الخاصة الى أن وصل الى معيار السلطة العامة الحديث.

و قد انطلق القائلون بمعيار السلطة الآمرة، بأن إدارة الدولة تعلو على إرادة الافراد، حيث يكون لها أن تستعمل وسائل السلطة العامة كأن تنزع ملكية فرد أو تغلق محل أو طريق أو تنظم حركة المرور، فهي إن قامت بهذه الأعمال وجب أن تخضع لمبادئ و أحكام القانون الإداري، و تختص بمنازعاتها القضاء الإداري، أمّا إذا باشرت أعمالا مدنية أو ما يسمّى أعمال الإدارة العادية فإنها تخضع للقانون الخاص، و ترفع منازعاتها أمام القضاء العادي و مثالها: إدارة املاكها الخاصة و ابرام العقود العقارية و لقد ظهر بعد هذا المعيار، معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة و أساليب الإدارة الخاصة و الذي بموجبه يطبق القانون الاداري و يختص القضاء الإداري في حالة اتباع الإدارة الى اساليب مغايرة للأساليب المتبعة في النشاطات الخاصة، أمّا إذا استخدمت نفس الأساليب التي يستعين بها الأفراد عند مماريتهم لأعمالهم، فلا مبرر لتطبيق القانون الإداري المتميز عن القانون الخاص.

- و لم يكتب لهذا المعيار الانتشار نظرا للتشابه الواضح بينه و بين المعيار السابق، كما تعرّض لنفس الانتقادات لاتي وجهت لمعيار السلطة الآمرة و التي مفادها أن هذا المعيار يؤدي الى جمود و تطبيق نطاق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري لإخراجه الأعمال القانونية المختلطة، و التي تشمل على أساليب و وسائل السلطة الآمرة من جهة و أساليب و وسائل الإدارة الخاصة من جهة أخرى، و مثالها العقود الإدارية التي تقوم على أساس الرضا مثلها مثل العقود المدنية، و مع ذلك تتضمن شروطا استثنائية تميز الإدارة عن المتعاقد معها و تجعلها في مركز أسمى من مركز الأفراد مثل: تعديل العقد بإرادة الإدارة المنفردة أو توقيع جزاءات على المتعاقد معها ... و غيرها.

و نظرا لهذه الانتقادات، عمل أصحاب مدرسة السلطة العامة على تطوير مفهوم السلطة العامة، حيث يرى فيدل ريفرو أن قواعد القانون الإداري تمنح و تقرر للغدارة امتيازات في جانب و تفرض عليها قيود أو شروطها محددة في جانب آخر، كما قال العميد هوريو أن السلطة العادية ليست عبارة عن امتيازات و حقوق استثنائية فقط بل هي سلطة منظمة بحدود معينة و تحكمها ضوابط و قيود لا تسير وفق إرادة الحكام و مشيئتهم و إنما تهدف الى تحقيق أهداف معينة.

و من بين هذه الالتزامات و القيود، الشروط التي يفرضها القانون للتعيين في الوظائف العامة أو ضرورة اتباع أسلوب المناقصة أو المزايدة في ابرام العقود الإدارية و عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

**4 – معيار المرفق العام:**

يعتبر ليون دوجي leon duguit و كذلك جيزي jeze بونارد bonnard رواد هذا المعيار أو أصحاب مدرسة المرفق يقصد به مشروع عام تنشئة الدولة و تكون لها الكلمة العليا في تسييره و تنظيمه و الغاءه تلبية لحاجيات الجمهور أو تحقيق نفع عام، و مثال عن المرافق العامة: مرفق الدفاع و التعليم و الصحة و الأمن و القضاء.

و يعتبر أنصار المرفق العام أن جميع نظريات و مواضيع القانون الإداري تتمحور حول فكرة المرفق العام فالموظف العام يطبق عليه القانون الإداري و يختص بمنازعاته القضاء الإداري لأنه يشتغل لدى مرفق عام، و المال العام يخضع في منازعاته كذلك لاختصاص القضاء الإداري ز لقواعد القانون الإداري لأنه مخصص للمرفق العام و كذا العقد الإداري لأنه أبرم من طرف مرفق عام.

و ترتيبا على ذلك، أوجد القضاء الإداري نظريات و مبادئ القانون الإداري تأسيا بالمرفق العام، حيث ظهرت نظرية الظروف الطارئة في حكم بوردو غام 1916، لارتباطها بمبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام و اضطرار، و ظهرت نظرية المسؤولية الإدارية في حكم بلانكو عام 1873 لتعلّق المسؤولية بمبدأ تغير و تكيف المرفق العام، و حسب متطلبات المصلحة العامة.

لكن بعد تطوّر وظائف الدولة، و تحوّلها من دولة خارجة تمارس اختصاصات تقليدية من دفاع و أمن و تعليم و قضاء الى دولة متدخلة في المجال الاقتصادي و الصناعي و النظري، تطورت المرافق العامة من مرافق عامة إدارية الى مرافق اقتصادية و اجتماعية و مهنية، فإن خضعت الأولى الى قواعد القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري، فإن المرافق الاقتصادية تخضع أساسا لأحكام القانون الخاص، و هذا ما أيده الفقه الإداري و تبعه في ذلك القضاء الإداري حتى أصدرت محكمة التنازع الفرنسية قرار BAC D’AOKA في 22 جانفي 1921، مفاده أن " الشركة كانت تقوم بوظيفة النقل طبقا لذات الشروط التي تعمل بمقتضاها الأفراد، و انتهت إلى أن غياب نص صريح يعهد الاختصاصات للقاضي الإداري، فإن النزاع يكون من اختصاص القاضي "أو القاضي الخاص" و كان هذا القرار من أسباب أزمة المرفق العام، حيث أصبح هذا المعيار لا يستوعب كل مظاهر النشاط الإداري مثل الضبط الإداري، علاوة على أنه تحقيق الحاجيات العامة للجمهور أو تحقيق النفع العام عن طريق المشروعات التي ينشأها الأفراد و التي تخضع في منازعاتها للقضاء العادي و لقواعد القانون الخاص.

و السبب الأبرز في أزمة المرفق العام هو صعوبة تجديد مدلول المرفق العام و عدم اتفاق المؤيدين للمعيار على عناصر و مقومات المرفق العام منها جعل من هذه الفكرة فكرة غامضة غير محددة المعالم فلا يمكن الاعتماد عليها فقط لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

**5 – المعيار المختلط:**

يرى الفقه و القضاء الإداريين بضرورة تطبيق معيار مزدوج لتحديد كجال تطبيق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري، حيث تقرر أن القانون الإداري لا ينطبق إلاّ إذا كان الأمر متعلقا بمرفق عام، و يتمتع بامتيازات السلطة العامة في القيام بنشاطاتها.

لكن مع ذلك يرى بعض الفقهاء و منهم فيدل أن هذا المعيار محاولة يائسة للجمع بين معيار المرفق العام و معيار السلطة العامة و يتعرض هذا المعيار لنفس الانتقادات التي وجهت الى المعايير السابقة.

و عليه يبقى الفقه و القضاء يجتهد لإيجاد معيار دقيق لتحديد ولاية القضاء الإداري و مجال تطبيق القانون الإداري، خاصة في التطوّر السريع لقواعد و نظريات القانون الإداري و تكييفها و تغيرها بتغير الظروف الاجتماعية و الاقتصادية في الدولة.

**ملاحظة:**

ما هو أساس تطبيق القانون الإداري و معيار اختصاص القضاء الإداري في الجزائر؟

يرى الأستاذ الدكتور عمار عوابدي، إن فكرة "الجمع بين الأهداف و الوسائل" أو ما يسمّى بالمعيار المختلط أو المركب هي التي تؤسس القانون الإداري الجزائري ففكرة السلطة العامة عن طريق مظاهرها و امتيازاتها المختلطة التي تحدد مجال تطبيق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري.

أن المشرع الجزائري قد يكرس المعيار العضوي كأداة لتوزيع الإختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري من جهة، و بين جهات القضاء الإداري ذاتها.

و لقد بنى القضاء الإداري الجزائري كأصل عام سواء في عهد مجلس الدولة التي تؤكد تطبيق المعيار العضوي قراره الصادر بتاريخ 12-01-2001 و القرار الصادر بتاريخ 21-02-2002، و ذلك تطبيقا للمادة 70 من قانون الإجراءات المدنية المعدّل و المتمم، أو طبقا للمواد 800-801 من قانون الإجراءات المدنية رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، و كذا 98-01 الخاص بمجلس الدولة، و 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية و 98-03 الخاص بمحكمة التنازع.

 و رغم أن المشرع الجزائري قد كرس كأصل عام المعيار العضوي كأساس لتحديد مجال تطبيق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري، إلاّ في قوانين خاصة قج اعتمد على المعيار الموضوعي رغم كل

**ملاحظة:**

ما هو أساس تطبيق القانون الإداري الجزائري و ما معيار اختصاص القضاء الإداري في الجزائر؟.

- لقد اتفق الفقه و القضاء و التشريع في الجزائر على أن المعيار الأساسي المكرّس بتحديد مجال تطبيق القانون الإداري و معيار اختصاص القضاء الإداري.

حيث هو المعيار العضوي أي انه إذا كانت الدولة أو البلدية أو الولاية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري طرفا في النزاع يطبق القانون الإداري و يختص بالمنازعة القضاء الإداري، و مع ذلك يبقى المعيار الموضوعي (موضوع النزاع أو الهدف منه) معيار مكملا لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

حيث يرى الأستاذ محمد الصغير بعلي و الأستاذ عمار بوضياف و الأستاذ ناصر لباد، أن المشرع الجزائري قد كرّس المعيار العضوي لتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري و بين جهات القضاء الإداري ذاتها.

كما الأستاذ رشيد مخلوفي هذا الاتجاه، حيث أكّد أن المشرع الجزائري قد أكّد على أن المعيار العضوي هو معيار أساس لتحديد الهيئات الإدارية و اختصاص القضاء الإداري من خلال المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية المعدّل و المتمّم المعيار المادي معيار استثنائي لتحديد اختصاص