جامعـة باجـي مختـار عنابـة

كليـة الحقـوق

محاضرات في مقياس
النظام القضائي الإداري الجزائري

محاضرات ألقيت على طلبة قسم الماستر 02

تخصص قانون إداري

من إعداد الدكتورة الفاسي فاطمة الزهراء

السنة الجامعية 2021/2020

المحاضـــــرة
رقم -01-

لا شك أن النظام القضائي الجزائري عرف بعد الإستقلال تغييرات عدة بغرض إصلاحه غير أن أهمها يبقى التغيير الذي أحدثه دستور 1996 بإعلان أقر فيه المؤسس الدستوري تكريس نظام الإزدواجية القضائية الذي يختلف من حيث هياكله و إجراءاته عن نظام وحدة القضاء الذي تبناه المشرع بعد الإستقلال و الذي طبق في الفترة الممتدة من 1965 إلى 1996.

لقد تجسد التغيير النوعي في طبيعة النظام القضائي بإنشاء هياكل قضائية جديدة تتلاءم و طبيعة الإصلاح المعلن هي مجلس الدولة و محكمة التنازع و المحاكم الإدارية.

بهذا التغيير الهيكلي في التنظيم القضائي الجزائري تم الفصل رسميا بين أجهزة القضاء العادي و أجهزة القضاء الإداري.هذا التغيير الهيكلي لازمه تغيير على مستوى قواعد الإختصاص و القواعد الإجرائية.

السؤالان الجديران بالطرح في هذا الشأن هما كالتالي:لماذا عاد المؤسس الدستوري عام 1996 إلى نظام الازدواجية القضائية بعد أن تم هجره تدريجيا غداة الاستقلال ليتبنى نظام القضاء الموحد؟ هل للجزائر الإمكانيات المادية و البشرية لضمان السير الحسن للعدالة الإدارية؟

الإجابة عن هذين السؤالين تتطلب التطرق للتطورات و التغييرات التي شملت النظام القضائي في الجزائر منذ الاستقلال وصولا إلى تحديد الطبيعة الحقيقية لهذا النظام و التعريف بنظام القضاء الموحد و القضاء المزدوج و استخلاص خصائص و مميزات كل واحد منهما و تحديد موقع النظام القضائي الجزائري منهما و البحث في الأسباب التي دعت إلى العودة لنظام الازدواجية القضائية بعد أن هجره المشرع في فجر الاستقلال هذا في مرحلة أولى.

في مرحلة ثانية سنتناول بالدرس هياكل القضاء الإداري بعد إصلاح عام 1996 و العودة إلى الازدواجية القضائية.

في مرحلة ثالثة ستخصص الدراسة للمبادئ القانونية التي تحكم النظام القضائي الجزائري و الإطار البشري للقضاء الإداري.

حتى يتسنى لطلبه الماستر تخصص قانون إداري فهم و استيعاب التغيير و التطور الذي شمل التنظيم القضائي الجزائري منذ عام 1996 رأينا أنه من الضروري تقسيم هذه المطبوعة إلى :

- فصل تمهيدي يخصص لدراسة التطورات و التغييرات التي شملت النظام القضائي الجزائري منذ الإستقلال إلى غاية عام 1996.
- فصل أول: يخصص لدراسة هياكل القضاء الإداري بعد إصلاح عام 1996 و تبني نظام الإزدواجية القضائية.
- فصل ثان: يخص لدراسة المبادئ التي تحكم النظام القضائي الجزائري و الإطار البشري لجهاز القضاء (القضاة).

فصل تمهيدي
تطور النظام القضائي الاداري في الجزائر

بإرتقاء الجزائر إلى الإستقلال و إسترجاع سيادتها في 05 جويلية 1962 عرف النظام القضائي الجزائي عدة تطورات عكست ضرورات استمرار العمل بالتشريعات الموروثة عن فترة الإحتلال لمجابهة ظروف الإستقلال كما اتضحت منذ فجر الإستقلال إرادة المشرع في التخلي عن نظام الإزدواجية القضائية و تكريس نظام قضائي موحد يقوم على وحدة القضاء و الإزدواجية القانونية إلى أن جاء دستور 1996 ليعلن عن تبني هياكل نظام الإزدواجية القضائية و الفصل رسميا بين هياكل القضاء العادي و هياكل القضاء الإداري و يمكن إجمال هذه التطورات في المراحل التالية:

مبحث أول: مرحلة مد العمل بالتشريعات و التنظيمات الموروثة عن فترة الإحتلال (نظام الإزدواجية القضائية):

دفعت ظروف الإستقلال الجزائر الحديثة الإستقلال- و التي لم يكن لديها الوسائل الكافية لسن نصوص قانونية جزائرية و إنشاء هياكل قضائية تحل محل تلك الموروثة عن فترة الإحتلال إلى مد العمل بالإرث القانوني الفرنسي و الذي كرس قانونيا بصدور القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 و الذي قضى بإستمرار العمل بالتشريعات النافذة بتاريخه إلى غاية إشعار جديد بإستثناء ما يتنافى منها مع السيادة الوطنية أو ما يتضمن أفكارا إستعمارية أو عنصرية تتنافى و الممارسة العادية للحريات و الديمقراطية.

بموجب هذا النص تم إستمرار العمل بنظام الإزدواجية القضائية الموروثة عن فترة الإحتلال فكان التنظيم القضائي غداة الإستقلال قائما على هياكل القضاء العادي و هياكل القضاء الإداري المتمثلة في المحاكم الإدارية الثلاث ألا و هي المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة و المحكمة الإدارية بوهران و المحكمة الإدارية بقسنطينة و التي أصبحت تصدر أحكامها بإسم الشعب الجزائري أما على مستوى القضاء العالي فان هذه المرحلة تميزت بعدم وجود لا محكمة نقض ولا مجلس دولة.

مبحث ثان: مرحلة إنشاء المجلس الأعلى كبذرة أولى لتبني نظام الوحدة القضائية(نظام وحدة قضائية

خاصة):

فصل تمهيدي ــ

شرعت الجزائر في مباشرة الإصلاحات القضائية التي عكست إرادة المشرع في التخلي عن نظام الإزدواجية القضائية الموروث عن فترة الإحتلال و ذلك بإنشاء المجلس القضائي الأعلى بموجب الأمر رقم 63-218 الصادر في 18 جوان 1963 لتسند له الإختصاصات التي كانت منعقدة لكل من مجلس الدولة و محكمة النقض الفرنسية.

هذا القانون وضع أسس إصلاح عميق للنظام القضائي الموروث عن فترة الإحتلال و ذلك بالتخلي عن نظام مجلس الدولة و محكمة النقض كأجهزة قضائية عليا في الدولة أي بالتخلي عن نظام الإزدواجية القضائية على مستوى قمة الهرم القضائي ألا و هو المجلس الأعلى و الإبقاء على الإزدواجية القضائية على مستوى الهياكل القاعدية للقضاء الإداري و التي تمثلت في المحاكم الإدارية الثلاث لتختص بالفصل في المنازعات الإدارية.

هذا الوضع كشف عن وجود تنظيم قضائي مختلط يقوم على نظام الإزدواجية القضائية على مستوى المحاكم الإدارية الثلاث و وحدة قضائية على مستوى المجلس الأعلى و هو وضع لا مقابل له في الأنظمة القضائية المقارنة.

غير أن هذا الوضع لم يدم طويلا حيث تدخل المشرع بمباشرته إصلاحات قضائية عميقة أثرت و بشكل كبير على النظام القضائي الموروث .

مبحث ثالث: مرحلة إلغاء المحاكم الإدارية و اكتمال تكريس نظام الوحدة القضائية(نظام وحدة قضائية خاصة):

لقد توجت الإصلاحات القضائية التي باشرها المشرع غداة الإستقلال بصدور الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن إصلاح القطاع القضائي في الجزائر بإلغاء المحاكم الإدارية الثلاث بموجب المادة 05 منه التي نصت على ما يلي:" تنقل إختصاصات المحاكم الإدارية إلى المجالس القضائية..."

هذا الإصلاح القضائي اثر و بشكل عميق على الإرث القانوني الفرنسي في مجال التنظيم و القضائي بتأكيد المشرع تخليه عن نظام الإزدواجية القضائية و تكريسه لنظام وحدة القضاء بمفهوم متميز.

مبحث رابع : مرحلة وحدة القضاء مع الإبقاء على الإزدواجية القانونية (نظام وحدة قضائية خاصة):

بصدور الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي في الجزائر تقرر نظام وحدة القضاء في الجزائر بإلغاء المحاكم الإدارية الثلاث و إنشاء غرف إدارية بالمجالس القضائية الثلاث بالجزائر العاصمة و وهران و قسنطينة كجهات قضائية تابعة لجهاز قضائي واحد و موحد منحت إختصاص الفصل في المنازعات الإدارية بإعتبارها محكمة أول درجة طبقا لأحكام المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الصادر في 08 جوان 1966 تحت رقم 66-154 و الغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى كمحكمة ثاني درجة للنظر في الإستئنافات المرفوعة ضد القرارات الصادرة إبتدائيا عن الغرف الإدارية بالمجالس القضائية كما أسند لها إختصاص الفصل إبتدائيا و نهائيا في الطعون بالبطلان ضد القرارات التنظيمية و الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الطعون الخاصة بتفسيرها و مدى مشروعيتها و كذا النظر في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا.

و تجدر الإشارة إلى أن الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 جوان و المتضمن قانون الإجراءات المدنية كرس ضمنيا المعيار العضوي(الشكلي الجهازي) كأداة لتحديد إختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية و الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى إنطلاقا من وجود جهاز إداري في المنازعة الإدارية. إذ كان يكفي و يجب أن يكون في المنازعة الإدارية جهاز إداري من أجهزة الدولة حتى يكون النزاع إداريا و ينعقد الإختصاص مبدئيا لهذه الجهات القضائية .

كما فصل نفس القانون بين إجراءات المنازعة الإدارية و المنازعات الأخرى سواء عل مستوى المجالس القضائية أو المجلس الأعلى.فرغم أن الغرف الإدارية الفاصلة في المنازعات الإدارية على مستوى المجالس القضائية والغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى لا تستقل عن الهيئات القضائية العادية لوجودها داخل هرم قضائي واحد فإن المواد 7 و 169 إلى 171 و المواد 274 إلى 289 من نفس القانون أفردت للمنازعة الإدارية إجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات العادية كإجراء التظلم المسبق و الصلح و مواعيد خاصة في دعوى الإلغاء... هذا من الناحية الإجرائية و من الناحية الموضوعية ظلت الغرف الإدارية تطبق القانون الإداري في مفهومه الضيق الموروث عن القانون الفرنسي بناءا على مبادئ متناثرة في نصوص قانونية عدة و تلك المستمدة من الاجتهاد القضائي الفرنسي كنظرية العقد الإداري و نظرية القرار الإداري و نظرية الموظف و نظرية المسؤولية على أساس المخاطر تارة و الخطأ المرفقي تارة أخرى و نظرية المرفق العام ...

و السؤال الذي يطرح في هذا الصدد هو كالتالي: ما طبيعة النظام القضائي الجزائري المترتب عن إصلاح 16 نوفمبر 1965 و قانون الإجراءات المدنية السالف الذكر؟

لقد اختلف الفقه في تحديد طبيعة النظام القضائي الجزائري فجانب منه و على رأسه الدكتور حسين بسيوني يرى أنه إذا تم النظر للنظام القضائي الجزائري نظرة شاملة فإنه يمكن تصنيفه ضمن نظام وحدة القضاء بسبب وجود هرم قضائي واحد و إجراءات قانونية واحدة و اذا تم البحث في جوهره فإنه يمكن تصنيفه ضمن النظم الفضائية التي تقترب من الإزدواجية القضائية و قدم جملة من الأسباب التي تدعم طرحه على النحو التالي:

1. أن المشرع الجزائري خصص غرفا إدارية على مستوى المجالس القضائية و غرفة إدارية على مستوى المجلس الأعلى و أسند لها اختصاص الفصل في المنازعة الإدارية.

2. أن المشرع عرف المنازعة الإدارية إنطلاقا من المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية بأنها كل منازعة تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها. و هذا يترتب عنه التمييز الواضح و البين بين المنازعة التي يكون طرفا فيها أحد أشخاص القانون العام و تلك يكون أطرافها أشخاص القانون الخاص.

3. إن جمع المشرع الإجراءات القانونية في قانون واحد هو قانون الإجراءات المدنية لا يعني وحدتها فهو فصل بين إجراءات المنازعة الإدارية و المنازعات الأخرى و من بين الإجراءات الخاصة بالمنازعة الإدارية عدم إختصاص الفصل فيها من طرف المحاكم الإبتدائية و إسناد ذلك الإختصاص للغرف الإدارية بالمجالس القضائية كجهة قضاء من الدرجة الأول و الغرفة الإدارية كجهة إستئناف و نقض.

و خلافا لهذا الرأي يرى جانب آخر من الفقه على رأسه الأستاذ الدكتور عمار بوضياف أن طبيعة النظام القضائي الجزائري بعد إصلاح سنة 1965 و سن قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 تقترب من نظام وحدة القضاء فهو يرى أن تخصيص المشرع إجراءات خاصة بالمنازعة الإدارية و أخرى بالمنازعات العادية لا يؤدي حتما إلى القول بان النظام الفضائي الجزائري يقوم على نظام الإزدواجية القضائية و يستدل في ذلك بالتمييز القائم داخل القضاء العادي نفسه فالقضاء الإجتماعي يتميز بتشكيلة حكم معينة (قاضي و ممثلين إثنين للعمال)و القضاء الجزائي يتميز هو الآخر بإجراءات خاصة به في المتابعة الجزائية و تنفيذ الأحكام كما تتميز الأحكام القاضية بالطلاق بعدم قابليتها لأي

طعن بالإستئناف فيها إلا في جوانبها المادية و هذا خلافا للأحكام الأخرى كما تتميز بحضور النيابة العامة في التشكيلة كطرف اصيل...

و تأسيسا على ذلك فإنه لا يصح الإعتماد على الجانب الإجرائي لتحديد طبيعة النظام القضائي الجزائري طالما تعدد هذا الجانب و اختلف حتى داخل الجهة القضائية بين أقسام و غرف في القضاء العادي.

فالنظام القضائي الجزائري حسب وجهة النظر هذه كان نظاما وسطا أو توفيقيا بين القضاء الموحد والقضاء المزدوج ألا و هو نظام القضاء الموحد المتضمن استقلالية المنازعة الإدارية أو نظام القضاء الموحد مع الفصل بين المنازعات.

و هو الرأي الأرجح،فالنظام القضائي الجزائري لم يتضمن في تلك الفترة أجهزة قضائية مستقلة عن أجهزة القضاء العادي على النحو المعروف في نظام الإزدواجية أي لا مجلس دولة و لا محاكم إدارية و لا محكمة تنازع تفصل في مسائل تنازع الإختصاص بين هياكل القضاء الإداري و هياكل القضاء العادي و إنما منح الإختصاص لغرف إدارية موجودة داخل هرم قضائي واحد مع فصل المنازعات الإدارية عن بقية المنازعات الأخرى .

فالنظام القضائي الجزائري كان في هذه الفترة نظاما وسطا بين الوحدة و الإزدواجية القضائية بعبارة أخرى كان نظاما قضائيا موحدا مع فصل المنازعة الإدارية عن بقية المنازعات الأخرى .

و تجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن تبني المشرع الجزائري لهذا النوع المتميز عن الأنظمة القضائية المقارنة بررته ظروف الاستقلال.فالجزائر الحديثة الإستقلال لم تكن لديها الوسائل الكافية لتبني نظام

الإزدواجية القضائية الذي يتطلب إنشاء جهازين قضائيين منفصلين عن بعضهما البعض أحدهما للقضاء الاداري و الآخر للقضاء العادي و إنشاء محكمة تنازع للفصل في تنازع الإختصاص بينهما و لا توفير قضاة متخصصين في القضاء الإداري لا كما ولا كيفا.

هكذا و في ظل نظام الوحدة القضائية كرس المشرع الجزائري إزدواجية إجرائية و أخرى موضوعية تمثلت في تطبيق مبادئ و قواعد القانون الإداري في مفهومه الضيق مع الملاحظة أن هذا الوضع عمر ما يزيد عن الثلاثة عقود ليتخلى عنه المؤسس الدستوري في دستور 1996 و يعلن عن تبنيه نظام الإزدواجية القضائية و فصله رسميا بين جهات القضاء العادي و جهات القضاء الإداري.

فصل تمهيدي

يجدر بنا التطرق – ولو بإيجاز– لمفهوم نظام القضاء الموحد و نظام القضاء المزدوج و استخلاص محاسن و مساوئ كل واحد منهما.

أولا: نظام القضاء الموحد

يقوم نظام القضاء الموحد على إسناد اختصاص الفصل في جميع المنازعات بغض النظر عن أطرافها سواء كانوا أفرادا أم أشخاصا طبيعيين أم إدارات و مؤسسات عامة إلى جهة قضائية واحدة و تطبيق نفس القواعد القانونية على منازعاتهم دون أي تمييز.

يرتكز نظام القضاء الموحد على عدة مقومات أهمها:

1-وجود جهاز قضائي واحد يفصل في جميع الدعاوى أيا كان أطرافها بعبارة أخرى لا يوجد في هذا النوع من الأنظمة القضائية أقضية متخصصة كالقضاء الإداري المكرس في فرنسا و من حدى حدوها.

2-تطبيق قانون واحد على جميع المنازعات أيا كان أطرافها أشخاصا طبيعيون كانوا أم معنويون أم إدارات عامة.

تجدر الإشارة إلى أن هذا النظام يسود في الدول الانجلوساكسونية (بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، استراليا، جنوب أفريقيا و بعض الدول العربية...).

من محاسن هذا النظام تكريسه لمبدأ المساواة بين المتقاضين فهو لا يفرق بين الأشخاص الطبيعيين و المعنويين من جهة و الإدارات و المؤسسات الإدارية من جهة أخرى فالكل سواسية في طرح منازعاتهم أمام قضاء واحد و بتطبيق قانون واحد ليس فيه أي تفضيل آو سمو للإدارات و المؤسسات العمومية.

غير انه يسجل على هذا النوع من الأنظمة القضائية تجاهله لا سيما لفكرة المصلحة العامة.

ثانيا: نظام القضاء المزدوج

يقوم نظام القضاء المزدوج على الفصل بين جهات القضاء العادي (العدلي) و جهات القضاء الإداري حيث يختص الأول بالنظر في منازعات أشخاص القانون الخاص (أشخاصا طبيعيين أو معنويين) بينما يختص الثاني بالفصل في المنازعات التي يكون احد أطرافها على الأقل شخصا من أشخاص القانون العام (إدارات و مؤسسات إدارية).

يرتكز نظام القضاء المزدوج على جملة من المقومات أهمها:

1-استقلال النظام القضائي العادي (العدلي) عن النظام القضائي الإداري استقلالا هيكليا و موضوعيا.

2-خضوع القضاء العادي(العدلي) للقانون الخاص و خضوع القضاء الإداري للقانون العام (القانون الإداري).

مع الإشارة إلى أن النموذج الفرنسي يمثل أحسن مثال لهذا النظام.

من محاسن هذا النظام تكريسه لقواعد قانونية تخول الإدارة العامة تدخلها لممارسة نشاطها كنزع الملكية الخاصة من اجل المنفعة العامة و تغيير بنود العقد و سلطة توقيع العقاب على الطرف المتعاقد المخل بالتزاماته التعاقدية و الفسخ الأحادي للعقد دون اللجوء إلى القضاء.....وهي وسائل الغاية منها تحقيق المصلحة العامة في المجتمع.

غير انه يسجل على هذا النوع من النظم القانونية خرقه لمبدأ المساواة و ذلك من خلال منحه الإدارة العامة مركزا قانونيا أسمى من مركز الأفراد.

المحاضـــــرة
رقم -02-

مبحث خامس: مرحلة العودة إلى نظام الإزدواجية القضائية (إصلاح عام 1996):

لقد تبنى المؤسس الدستوري نظام الإزدواجية القضائية بإعلانه عن إنشاء مجلس دولة بالمادة 152 من دستور 1996 التي نصت على أن :" يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الإجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على إحترام القانون. تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الإختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة".

بهذا الإعلان،عاد المؤسس الدستوري إلى نظام الإزدواجية القضائية الذي تلقته الجزائر ضمن الإرث القانوني الذي آل إليها من فترة الإحتلال الفرنسي بعد أن هجره المشرع بموجب إصلاحات قضائية عميقة باشرها غداة الإستقلال.

كما نصت المادة 153 من نفس الدستور على أن :" يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة ومحكمة التنازع و عملهم و إختصاصاتهم الأخرى."

و تبعا لذلك صدرت – و من أجل تجسيد و تطبيق نظام الإزدواجية القضائية – النصوص الأساسية التالية:

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 و القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018.
- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق بالمحاكم الإدارية .
- القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998 و المتعلق بإختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها وعملها.

بهذا أصبح النظام القضائي الإداري في ظل الإزدواجية القضائية قائما على هيئتين قضائتين إثنتين منفصلتين تماما عن بعضهما البعض هما: القضاء العادي بما فيه من هياكل قضائية خاصة به هي

المحاكم والمجالس القضائية و المحكمة العليا من جهة و القضاء الإداري بما يقوم عليه من هياكل هي مجلس الدولة و المحاكم الإدارية من جهة أخرى ومحكمة تنازع تفصل في مسائل تنازع الاختصاص ايجابيا كان أم سلبيا.

فصل تمهيدي

مطلب 01 : مجلس الدولة

و هو طبقا للمادة 02 من القانون العضوي 98-01 هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية و هو تابع للسلطة القضائية و يضمن توحيد الإجتهاد القضائي الإداري في البلاد و يسهر على إحترام القانون و يتمتع مجلس الدولة في ممارسة إختصاصاته بالإستقلالية مقره بالجزائر العاصمة و يمارس إختصاصات ذات طابع قضائي و أخرى ذات طابع إستشاري.

يمارس مجلس الدولة طبقا للمواد 9،10،11 من القانون العضوي 98-01 المعدلة و المتممة بموجب المادة 2 من القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 و القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 إختصاصات قضائية.

- فهو يختص كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات

المهنية الوطنية و يختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة فهو بذلك قاضي إختصاص .

- كما يختص مجلس الدولة بالفصل في إستئناف الأحكام و الأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية و يختص أيضا كجهة إستئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة فهو بذلك قاضي إستئناف.

- يختص أيضا مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية كما يختص بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة فهو بذلك قاضي نقض.

كما يمارس مجلس الدولة تطبيقا للمادة 119 من الدستور و المادتين 4 و 12 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم بالقانون العضوي 11-13 إختصاصات إستشارية تتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي يتم إخطاره بها علما و ان هذا الاختصاص تم مده لمشاريع الاوامر بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018.

فمن خلال هذه المواد يشكل مجلس الدولة جهاز مشورة للحكومة في مجال التشريع بشقيه قوانين و اوامر.

مطلب 02 :المحاكم الإدارية

و هي طبقا للمادة 01 من القانون 98-02 و المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98 -356 المؤرخ في 14نوفمبر 1998 المحدد لكيفيات تطبيق القانون 98-02 هي جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية.و هذا يعني أنها هياكل قاعدية لنظام القضاء الإداري كان عددها واحد و ثلاثون (31) محكمة إدارية ليصبح ثمانية و أربعون (48) بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11- 195 المؤرخ في 22 ماي 2011 مع الإشارة إلى أن تنصيب المحاكم الإدارية تم تدريجيا على مدى سنوات حسب ما توافر لوزارة العدل من إمكانيات مادية و أخرى بشرية.

تختص المحاكم الإدارية – طبقا للمادة الأولى من القانون 98 -02 و المرسوم التنفيذي رقم 98-356 السالف الذكر و المادتين 800 و801 من القانون رقم 08 -09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و

الإدارية – نوعيا بالنظر في كل منازعة إدارية أيا كان أطرافها وموضوعها .فهي صاحبة الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية.

تأسيسا على ذلك تمارس المحاكم الإدارية اختصاصا قضائيا فقط فهي و بالمقارنة لمجلس الدولة ليس لها اختصاص استشاري.فهي جهة قضائية ابتدائية تصدر أحكاما (قرارات) تكون قابلة للإستئناف فيها أمام مجلس الدولة.

هكذا،فإن التنظيم القضائي الإداري الحالي في ظل نظام الإزدواجية القضائية يقوم على هرم قضائي قاعدته المحاكم الإدارية و قمته مجلس الدولة يقابله هرم قضائي آخر يتكون من محاكم ابتدائية في القاعدة و مجالس قضائية إستئنافية تعلوها محكمة عليا تشكل قمة هرم القضاء العادي.

هذه الإزدواجية القضائية فرضت إنشاء هيئة قضائية تتولى طبقا للقانون 98-03 الفصل في حالات تنازع الإختصاص بين هيئات القضاء الإداري و هيئات القضاء العادي هي محكمة التنازع .

فصل تمهيدي

السؤال الجدير بالطرح في هذا الشأن هو كالتالي: ما هي أسباب عودة المؤسس الدستوري في الجزائر لنظام الازدواجية القضائية بعد أن تم التخلي عنها بعد الاستقلال ؟ وهو ما سيتم التطرق له في الفقرة الموالية.

مطلب ثالث: أسباب العودة لنظام الازدواجية القضائية منذ عام 1996

لا شك أن وراء تبني المؤسس الدستوري نظام القضاء المزدوج أسباب عدة تفسر هذا الاختيار و التي يمكن إجمالها فيما يلي:

1-تزايد عدد النازعات الإداريـة:

إن الملاحظ لتطور المنازعات الإدارية منذ الاستقلال يرى أن عددها ما فتئ يتزايد يوما بعد يوم و يتجلى ذلك من خلال الدعاوى التي رفعت ضد البلديات و الولايات و الوزارات و الهيئات الإدارية المستقلة.

هذا الوابل من المنازعات الإدارية يقف من ورائه عدة أسباب تأتي على رأسها الصحوة القانونية التي شهدها المجتمع الجزائري بعد دخول أبنائه الجامعات و المدارس العليا التي سمحت لهم بمعرفة حقوقهم و واجباتهم و زوال الخوف من مقاضاة الإدارات العمومية فضلا عن توسع نشاط الدولة اجتماعيا و اقتصاديا و إداريا و ما ترتب عنه من منازعات استوجب طرحها على قضاء متخصص.

2-عدم تحكم القضاة في المنازعات الإداريـة:

لقد واجه القضاة الفاصلون في المنازعات الإدارية في نظام القضاء الموحد صعوبات عديدة في الفصل فيها مردها خصوصيتها بالنظر لأطرافها ألا وهي الإدارات و المؤسسات ذات الصبغة الإدارية و موضوعها ذي الصلة في كثير من الأحيان بالمصلحة العامة(صفات عمومية ، نزع الملكية الخاصة من اجل المصلحة العامة، الضبط الإداري...).

الصعوبة كل الصعوبة التي واجهها القضاة آنذاك كانت في تطبيق أحكام القانون الإداري التي هي في غاية الصعوبة و التعقيد بسبب اختلافها عن قواعد القانون الخاص و تميزها عنه.

فصل تمهيدي

فإذا كانت قواعد القانون الخاص قد وصلت إلى مستوى من التطور و الثبات سمح بتقنينها فان القانون الإداري كفرع من القانون العام لم يرق إلى هذه الدرجة من الثبات و الاستقرار الأمر الذي جعل تقنينه جزئيا إذ انه اقتصر على تقنين بعض مجالاته كقانون الوظيف العمومي، قانون الأملاك الوطنية، قانون المحاسبة العمومية، قانون الولاية، قانون البلدية، تنظيم الصفات العمومية...أما باقي قواعده فإنها لازالت غير مقننة كنظرية القرار الإداري، نظرية المسؤولية الإدارية سواء على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر، نظرية العقود الإدارية... والتي يتطلب التحكم فيها الإلمام بشكل محكم بالاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي و اجتهاد القضاء العالي في الجزائر.

أكثر من هذا، إذا كان القضاة العاديون في نظام القضاء الموحد قضاة "مطبقون" يلتزمون بتطبيق النصوص التشريعية التي تحكم الخصومة المعروضة عليهم نصا و روحا (القانون المدني، القانون التجاري، قانون الأسرة...) فان القضاة الفاصلون في المنازعات الإدارية في عهد القضاء الموحد كانوا يفصلون في بعض المنازعات التي تفتقد للقاعدة القانونية المقننة الأمر الذي يتعين معه البحث في المبادئ و الأحكام الراسخة في الاجتهاد القضائي و الفقهي في القانون الإداري و مواكبة تطوره السريع وفي بعض الحالات كان الأمر يتطلب إنشاء القاعدة القانونية وهنا يبرز الدور المنشئ للقاضي الإداري الذي يختلف اختلافا جذريا عن الدور التطبيقي المنوط بالقاضي الفاصل في المنازعات الأخرى.

هذا الدور لم يتحكم فيه القضاة الفاصلون في المنازعات الإدارية و الذي تجلى من خلال إصدار أحكام تميز العديد منها بتجاهل مبادئ القانون الإداري لا سيما غير المقننة منه هذا من جهة كما اتسم هذا النوع من جهة أخرى من القضاء بتسجيل وقت طويل في الفصل في منازعاته وهو ما انعكس سلبا على حسن سير العدالة.

و لقد جاء في تصريح وزير العدل أمام الغرفة العليا بالبرلمان (مجلس الأمة) المنشور في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة بتاريخ 20 افريل 1997 شارحا الأسباب المؤدية إلى العودة لنظام القضاء المزدوج « إن القضاء الموحد يتجاهل وضع الإدارة و مقتضيات الصالح العام...» و هو تصريح يوحي بان القضاة الفاصلين في المنازعات الإدارية في ظل نظام القضاء الموحد لم يتقيدوا

بروح و فلسفة القانون الإداري ولم يحسنوا الفصل في المنازعات الإدارية بسبب تكوينهم و تأثرهم بفلسفة القانون الخاص.

هذه الوضعية فرضت ضرورة تجسيد فكرة تخصص القضاء في المنازعات الادارية في ظل نظام قضائي مزدوج و ما سنتطرق له في الفقرة الموالية.

فصل تمهيدي

3-التخصص القضائي:

لا شك أن المؤسس الدستوري و هو يفصل بين جهات القضاء الإداري و جهات القضاء العادي أراد أن يعطي للقاضي الإداري فرصة التفرغ للنظر في المنازعات الإدارية دون سواها من المنازعات الأخرى إدراكا منه أن للمنازعة الإدارية من الخصوصيات و المميزات ما يجعلها بحاجة لقاضي مختص بالنظر فيها.

يهدف التخصص القضائي تمكين القاضي الإداري من الإلمام بالنصوص القانونية و الاجتهاد القضائي و الدراسات الفقهية في المجال الإداري وما شملها من تطور بشكل يساعده على التعمق أكثر

في مجال تخصصه بما يكسبه تأهيلا كبيرا في الفصل في المنازعات الإدارية وما يترتب عن ذلك من فعالية تعود بفوائدها على المتقاضين و حسن سير العدالة.

وينبغي الإشارة إلى أن التخصص القضائي الكفيل بتحقيق الأهداف المنشودة يتطلب توفير تكوين متخصص في القانون و القضاء الإداريين على مستوى المدرسة الوطنية للإدارة على غرار ما هو معمول به في فرنسا فالجزائر لم تفصل بعد بين تكوين القضاة الإداريين و القضاة العاديين و أن الاكتفاء بفترات تكوين قصير المدى في الخارج غير كاف لضمان تخصص فعال .

4-توفر الوسائل البشرية و المادية:

لقد لوحظ و بعد مضي ثلاثة عقود من الزمن بعد الاستقلال أن الجهاز القضائي تعزز بالوسائل المادية و البشرية الضرورية لفصل جهة القضاء الإداري عن القضاء العادي.

فالإحصائيات الرسمية كشفت عن زيادة كبيرة في عدد المحاكم و المجالس القضائية و إلتحاق عدد كبير من القضاة بها و هو ما يفسر هجر المشرع لنظام الإزدواجية القضائية بعد الإستقلال مباشرة فالصعوبات التي عرفتها البلاد في

تلك الفترة خاصة نقص الإمكانيات المادية لإنجاز الهياكل القضائية ونقص الإطارات أدت إلى تفضيل نظام وحدة القضاء مع استقلالية المنازعة الإدارية بإعتبارها نظاما بسيطا لا يتطلب كفاءة عالية لدى القضاة.

5-أسباب علمية و تاريخية:

إن تبني المؤسس الدستوري لنظام الإزدواجية القضائية تفسره أسباب علمية تتمثل في رغبته في تجاوز العقبات التي واجهها قضاة الغرف الإدارية بالمجالس القضائية و الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في ظل نظام الوحدة القضائية و استقلالية المنازعة الإدارية و الذين وجدوا أنفسهم يطبقون القواعد الإجرائية و الموضوعية للقانون الإداري في مفهومه المتميز و الإستثنائي في غياب كل تخصص لهم في هذا المجال و ما يترتب عن ذلك من نقائص كانت لها أثار سلبية على مصالح المتقاضين و على العدالة ذاتها.

فمن بين أسباب تبني الإزدواجية القضائية الرغبة في رفع المستوى العلمي لقضاة الجهات القضائية الإدارية بتخصصهم في القضاء الإداري و الذي يساعدهم على الإلمام بمختلف النصوص القانونية و التنظيمية و الاجتهاد القضائي في مجال القانون الإداري بشكل يكسبهم تأهيلا كبيرا في الفصل في المنازعات التي تطرح عليهم .

كما يفسر تبني المؤسس الدستوري لنظام الإزدواجية القضائية بأسباب تاريخية تتمثل في تأثر القانون الجزائري بشكل عام بالقانون الإداري الفرنسي في هذا المجال و تطبيقه في الجزائر إبان فترة الإحتلال واختيار المؤسس الدستوري نظام الإزدواجية القضائية طواعية في إصلاح عام 1996. فالقانون الجزائري بشكل عام يحمل بصمة القانون الفرنسي في جميع فروعه بما فيها القانون الإداري.

المحاضـــــرة
رقم -03-

فصل اول
هياكل القضاء الإداري في الجزائر

يقوم القضاء الإداري الجزائري على هيكلين إثنين متخصصين في المنازعات الإدارية هما: المحاكم الإدارية كهياكل قاعدية و مجلس الدولة على مستوى الهرم القضائي الإداري.

مبحث أول: المحاكم الإدارية:

تتطلب دراسة المحاكم الإدارية بيان الأسس التي تقوم عليها و تحديد عددها و إختصاصاتها و تشكيلتها و الإجراءات المتبعة أمامها و كذا أحكامها.

مطلب أول: الأسس التي يقوم عليها وجود المحاكم الإدارية:

تستمد المحاكم الإدارية وجودها من الدستور و القانون و التنظيم و بالتالي فهي تقوم على الأسس التالية:

فرع أول: الأساس الدستوري:

تنص المادة 152 من دستور 1996 على أن :" يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية..." .

و بهذا تكون هذه المادة قد أعلنت صراحة على إنشاء هيئات قضائية إدارية على مستوى قاعدة هرم التنظيم القضائي الإداري مستقلة عن المحاكم العادية تفصل في المنازعات الإدارية دون الإشارة صراحة إلى مصطلح المحاكم الإدارية .

فرع ثان: الأســاس القانونــي:

ينظم المحاكم الإدارية أساسا القانون رقم 98-02 الصادر بتاريخ 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية و الذي صدر إعمالا للمادة 122-الفقرة 06 من الدستور التي تخول البرلمان التشريع في مجال "القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي و إنشاء الهيئات القضائية."

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

و لقد احتوى هذا القانون على عشر(10) مواد تناولت مسألة تنظيم و تشكيل المحاكم الإدارية و تسييرها الإداري و المالي فضلا عن الأحكام الإنتقالية.

و رغم أهمية المحاكم الإدارية فإن هذا القانون جاء مقتضبا فهو لم يتضمن سوى عشر (10) مواد يتسم أغلبها بالإحالة على قانون الإجراءات المدنية و القانون الأساسي للقضاء في المواد(2،3،8،9) بينما أحالت المواد(1،4،6،9) منه على نصوص تنظيمية.

و تجدر الإشارة إلى أن الإجراءات المعمول بها أمام المحاكم الإدارية ينظمها القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

فرع ثالث: الأســـاس التنظيمـــي:

ينظم المحاكم الإدارية المرسوم التنفيذي رقم 98 -356 الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 1998 المتضمن كيفية تطبيق القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية حيث نصت المادة 2 منه على ما يلي: " تنشأ عبر التراب الوطني إحدى و ثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية."

و تجدر الإشارة إلى أن تنصيب هذه المحاكم قد تأخر ما يزيد عن العشرية ليبدأ تنصيبها تدريجيا بتوفر الشروط الضرورية لسيرها و هو ما تم بالفعل حيث نصبت المحاكم الإدارية بالجزائر العاصمة و وهران و قسنطينة ...

نفس المرسوم التنفيذي تم تعديله بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي 2011 و الذي رفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمانية و أربعين (48) محكمة طبقا للمادة 02 منه التي تنص

على أن « يرفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمانية و أربعين (48) محكمة إدارية على كامل التراب الوطني».

و لقد خصص هذا المرسوم أحكاما لتشكيلة المحكمة الإدارية و محافظ الدولة و كتابة الضبط و الملفات و القضايا المسجلة.

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

مطلب ثان : عدد المحاكم الإدارية:

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 السالف الذكر على أن :" تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى و ثلاثون (31) محكمة إدارية ..." فعدد المحاكم الإدارية كان آنذاك 31 محكمة .

وكان يميز في هذا الشأن بين المحاكم الإدارية ذات الإختصاص الممتد لولاية واحدة و المحاكم الإدارية ذات الإختصاص الممتد لولايتين إثنتين و تلك الممتدة لثلاث ولايات و ذلك على النحو التالي:

فرع أول : المحاكم الإدارية ذات الإختصاص الممتد لولاية واحدة:

و هي المحكمة الإدارية لأدرار ،باتنة، بجاية ،البويرة،تمنغاست، تبسة، تلمسان، الجزائر ،الجلفة،جيجل ،سكيكدة ،المدية المسيلة، معسكر و وهران.

فهذه المحاكم الإدارية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تقوم داخل إقليم الولاية التي توجد بها بالمحكمة الإدارية دون أن يمتد إلى ولايات أخرى.

فرع ثـــان: المحاكـم الإداريـة ذات الإختصـاص الممتـد لولايتيـن:

و هي:

- المحكمة الإدارية بالشلف و تمتد لولاية عين الدفلة.
- المحكمة الإدارية بالأغواط و تمتد لولاية غرادية.
- المحكمة الإدارية بأم البواقي و تمتد لولاية خنشلة.
- المحكمة الإدارية ببسكرة و تمتد لولاية الوادي.
- المحكمة الإدارية ببشار و تمتد لولاية تندوف.
- المحكمة الإدارية بالبليدة و تمتد لولاية تيبازة.
- المحكمة الإدارية بتيارت و تمتد لولاية بومرداس.
- المحكمة الإدارية بسطيف و تمتد لولاية برج بوعريرج.
- المحكمة الإدارية بسيدي بلعباس و تمتد لولاية عين تموشنت.
- المحكمة الإدارية بعنابة و تمتد لولاية الطارف.

- المحكمة الإدارية بقالمة و تمتد لولاية سوق أهـــراس.
- المحكمة الإدارية بمستغانم و تمتد لولاية غليــزان.
- المحكمة الإدارية بقسنطينــة و تمتد لولاية ميلـــة.
- المحكمة الإدارية بورقلــة و تمتد لولاية إليـــزي.

فرع ثالث: المحاكم الإداريــة ذات الإختصـاص الممتد لثـلاث ولايــات:

و هي: المحكمة الإدارية بسعيدة و التي يمتد اختصاصها لولاية البيض و ولاية النعامة فهذه المحكمة الإدارية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تقوم داخل إقليم الولايات الثلاث ألا و هي سعيدة و البيض و النعامة.

و السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الشأن هو كالتالي:هل أن عدد المحاكم الإدارية المحدد بموجب المرسوم 98-356 كان كافيا لتغطية المنازعات الإدارية المطروحة عبر التراب الوطني؟ و هل أنه جسد فكرة تقريب العدالة من المتقاضين؟

لا شك أن عدد المحاكم الإدارية المحدد بالمرسوم التنفيذي 98-356 أقل من عدد الولايات عبر التراب الوطني و رغم ذلك فإنها تمكنت من تغطية المنازعات الإدارية المطروحة عبر كامل الإقليم الوطني.

أما عن مدى تجسيد هذا العدد من المحاكم الإدارية لفكرة تقريب القضاء الإداري من المتقاضين فإن عددها كان غير كاف حيث كان أفضل لو كان عدد المحاكم الإدارية بعدد الولايات الثمانية و الأربعون حتى تتجسد أكثر فكرة تقريب القضاء الإداري من المتقاضين بالتقليل من مشاق السفر و تكاليفه مع العلم أن رفع عدد المحاكم الإدارية إلى عدد الولايات عبر القطر يتطلب توافر عدد كاف من القضاة من أصحاب الكفاءة و الخبرة الطويلة برتبة مستشار و كذا وجود غلاف مالي كاف لتغطية نفقات هذه الأجهزة القضائية.

و ينبغي الإشارة إلى أنه و حتى في فرنسا و هي بلد القضاء الإداري عدد المحاكم الإدارية كان حينما أنشئت بموجب قانون 30 سبتمبر 1953 أربع و عشرون (24) محكمة إدارية فقط.

غير أن عدد المحاكم الإدارية سرعان ما ارتفع إلى ثمانية وأربعين (48) محكمة طبقا لما جاء بأحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي 2011 المعدل للمرسوم التنفيذي 98-356 المشار إليه أعلاه

بالقول « يرفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمانية و أربعين (48) محكمة إدارية على كامل التراب الوطني. يحدد اختصاصها الإقليمي طبقا للجدول الملحق بهذا المرسوم».

بهذا أصبح لكل ولاية من ولايات التراب الوطني محكمة إدارية تمارس اختصاصاتها داخل الحدود الإقليمية للولاية دون أن تمتد لأكثر من ولاية واحدة مثلما كان الحال في ظل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 السالف الذكر.

غير أن ما كرسه التنظيم تعذر تطبيقه بشكل فعلي، فالواقع بين أن تنصيب المحاكم الإدارية تم تدريجيا بحسب توافر الوسائل المادية و البشرية الضرورية لسيرها حيث ظلت المنازعات الإدارية التي هي من اختصاص بعض المحاكم الإدارية الجديدة مرتبطة من الناحية القانونية و الواقعية بالمحكمة الإدارية (الأم) التي كان اختصاصها الإقليمي ممتدا لها في ظل المرسوم التنفيذي 98-356 المشار إليه أعلاه مؤقتا إلى حين تنصيب المحكمة الإدارية المعنية وهي العملية التي استغرقت ما يناهز العشرية منذ صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-195 لكنها أتت أكلها من حيث تجسيد فكرة تقريب العدالة من المواطنين بكل ما من شانه أن يعود عليهم من فائدة لا سيما توفير مشاق السفر عليهم وتكاليفه.

مطلب ثالث: التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية و تسييرها:

تضمن القانون 98 -02 و كذا المرسوم التنفيذي 98- 356 السالف الذكر عددا من الأحكام الخاصة بتنظيم و تسيير المحاكم الإدارية.

فرع أول: التنظيـم الداخلـي للمحاكـم الإداريـة:

تضـم المحكمـة الإداريـة كـل مـن رئـيس المحكمـة و محـافظ الدولـة ومسـاعديه و مستشـارين الـذين يخضعون للقانون الأساسي للقضاء كما تضم كاتب ضبط رئيسي و مساعدين له.

تتكون المحكمة الإدارية من ناحية التنظيم الإداري من مجموعة غرف و أقسام.

يتولى رئاسة المحكمة الإدارية تحديد عددها (في حدود غرفتين على الأقل) بموجب أمر حسب أهمية و حجم النشاط القضائي للمحكمة ويمكن لرئيس المحكمة الإداريـة أن يقسم كل غرفة إلـى قسمين علـى الأقل وهذا وفقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 11-195 السالف الذكر.

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

كما تضم المحكمة الإدارية وفقا للمادة 06 من نفس المرسوم كتابة ضبط تسند لكاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط تحت سلطة و رقابة محافظ الدولة و رئيس المحكمة الإدارية.

- **رئيـــس المحكمــة الإداريــة:**

يتولى رئاسة المحكمة الإدارية رئيس و بإعتباره قاضيا فهو يعين بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمادة 92 من الدستور.مع العلم أن لا القانون 98-02 و لا المرسومين التنفيذيين 98-356 و 11-195 تطرق للشروط و الإجراءات الخاصة بتعيينه ويبقى المرجع في ذلك الدستور و القانون الأساسي للقضاء.

على هذا الأساس تطبق القواعد العامة في مجال صلاحياته القضائية و الإدارية شأنه في ذلك شأن رئيس المحكمة العادية و ذلك بتخويله إضافة إلى صلاحيته القضائية و التي تتمثل في رئاسة الغرف بالمحكمة الإدارية صلاحيات إدارية تتعلق بالتسيير و الإشراف الإداري على المحكمة الإدارية حيث يتولى التنسيق بين القضاة و السهر على انضباطهم كما يتولى إصدار الأعمال الولائية في شكل أوامر و رخص إدارية.

- **محافـظ الدولــة و مساعــدوه:**

تنص المادة 05 من القانون 98 -02 على أن:"يتولى محافظ الدولة مهام النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة و مساعدين."

من خلال مقتضيات المادة السالفة الذكر يتبين أن القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية لم يحدد لا شروطا خاصة و لا كيفيات متميزة لتعيين محافظ الدولة و هو نفس المسلك الذي سلكه المرسوم التنفيذي رقم 98-356 و بإعتبار هذا

الأخير قاضيا فإنه يعين بموجب مرسوم رئاسي طبقا للدستور و القانون الأساسي للقضاء أما صلاحياته القضائية فقد حددتها أحكام المادة 05 من القانون رقم 98-02، و ذلك بتخويله "مهام النيابة العامة".

في هذا يكون المشرع قد جانب الصواب تماما لكون محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية لا يمارس مهام النيابة العامة التي حددها المشرع في قانون الإجراءات الجزائية ولا يقوم بمتابعات ضد المشتبه فيهم ولا يتولى تنفيذ أحكام جزائية ولا يشرف على السجون...

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

وهو ما يبين أن المادة 05 المذكورة أعلاه صيغت بشكل خاطئ هذا الخطأ القانوني يفسره سببان اثنان:

- الأول ويتمثل في الفهم الخاطئ لصلاحيات محافظ الدولة فالمشرع وهو يصوغ هذه المادة كان يجهل تماما صلاحيات محافظ الدولة الحقيقية فلو كان مطلعا على النظم القضائية الإدارية المقارنة و على رأسها النظام القضائي الإداري الفرنسي لما ارتكب هذا الخطأ الجسيم إذ أن إنشاء منصب محافظ

الدولة في فرنسا يعود إلى ما يقارب القرنين ولم تسند له قط مهام النيابة العامة في يوم من الأيام بل أن صلاحياته قضائية و إدارية صرفة سواء على مستوى المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة.

– الثاني و يتمثل في تأثر المشرع بالنظام السابق للغرف الإدارية بالمجالس القضائية و المحكمة العليا في نظام القضاء الموحد أين كانت تعقد جلسات الغرف الإدارية بحضور النيابة العامة التي كانت تقدم طلباتها بخصوص كل قضية تطرح على القضاء دونما تدخل فعال إذ كانت تكتفي في الجلسة بطلب تطبيق القانون دون تكليف نفسها عناء تقديم طلبات كتابية

و عليه، فان المادة 05 السالفة الذكر بحاجة إلى إعادة نظر فيها بإلغائها برمتها و إعادة صياغتها من جديد بشكل صحيح وذلك بتحديد الصلاحيات القضائية و الإدارية التي يمارسها محافظ الدولة على مستو ى المحكمة الإدارية.

تجدر الإشارة إلى أن الصلاحيات القضائية التي يمارسها محافظ الدولة يجب أن تكون مطابقة للصلاحيات التي أناطه بها المشرع في القانون رقم 08–09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 و المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في المواد من 897 إلى 900 الواردة بالقسم الخامس من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المعنون بـ « محافظ الدولة ».

هذا الدور يكشف عن إسناد المشرع لمحافظ الدولة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية صلاحيات قضائية تتمثل في:

1-إلزامية إحالة القاضي المقرر ملف القضية مرفقا بالتقرير و الوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة ليتولى هذا الأخير إعداد تقرير مكتوب في اجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف و إعادة الوثائق المرفقة به إلى القاضي المقرر بمجرد انقضاء الأجل المذكور وهذا وفقا للمادة 897 من ق.أ.م.أ.

2-عرض محافظ الدولة تقريره المكتوب بالجلسة بمجرد تحديد تاريخ لها و يتضمن التقرير عرضا عن الوقائع و القانون و الأوجه القانونية المثارة و رأيه حول كل مسالة مطروحة و الحلول المقترحة للفصل في النزاع و يختتمه بطلبات محددة وهذا وفقا لأحكام المادة 898 من نفس القانون.

3-تقديم محافظ الدولة بالإضافة لتقريره المكتوب خلال الجلسة ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات وفقا للمادة 899 من نفس القانون.

4-إلزامية الإشارة في أحكام المحكمة الإدارية بإيجاز إلى طلبات محافظ الدولة و ملاحظاته و الرد عليها وهذا وفقا لمقتضيات المادة 900 من نفس القانون.

هذه الصلاحيات تبين بكل وضوح أن محافظ الدولة بالمحكمة الإدارية قاضي إداري خوله المشرع في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية صلاحيات قضائية في المجال الإداري وليس مهام النيابة العامة مثلما جاء خطا في المادة 05 السالفة الذكر.

وعليه فانه يتعين إعادة صياغة المادة 05 على نحو تكون فيه منسجمة و متوافقة – نصا و روحا– مع المواد الخاصة بمحافظ الدولة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

أكثر من هذا، دور محافظ الدولة بحاجة إلى تفعيل أسوة بما هو موجود في الأنظمة القضائية المقارنة ويأتي على رأسها النظام القضائي الفرنسي و النظام القضائي الإداري المصري.

ففي فرنسا يمارس محافظو الدولة صلاحيات هامة تسمح لهم بالساهمة في حل المنازعات الإدارية بالتحقيق فيها والوساطة بين الأطراف المتنازعة و التقريب بين وجهات النظر ناهيك عن مساهمتهم الفعالة في تطوير أحكام القانون الإداري عن طريق تحريرهم لمذكرات قيمة و ثرية وهو دور سمح لهم بان يحظوا باحترام و تقدير القانونيين إلى درجة نعتهم بفقهاء القضاء الإداري في فرنسا.

أما مصر فان الدور الذي يلعبه محافظو الحكومة هو الآخر هام من خلال مساهمتهم في حل النزاعات الإدارية بتقريب وجهات النظر بين الأطراف المتخاصمة بالإضافة إلى تخويلهم حق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية التي لا ترضيهم.

لذا فان المشرع الجزائري مدعو إلى الاطلاع على النظامين القضائيين الإداريين الفرنسي و المصري والاقتباس منهما بهدف تفعيل دور محافظ الدولة ضمانا لحسن سير العدالة الإدارية.

- **المستشـــارون:**

تضم المحكمة الإدارية عددا من المستشارين لهم صفة القضاة يشكلون في التشكيلات القضائية للفصل في القضايا المطروحة عليهم مع الإشارة إلى أن لا القانون 98-02 و لا المرسوم التنفيذي 98-356 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195 السالفي الذكر حددا أحكاما خاصة بتعيينهم و صلاحيتهم و ذلك أنهم قضاة شأنهم شأن قضاة الهيئات القضائية العادية يعينون بمرسوم رئاسي و يخضعون للقانون الأساسي للقضاء.

في هذا تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري اخضع كل من القضاة الإداريين و القضاة العدليين إلى قانون واحد هو القانون الأساسي للقضاء وهذا على عكس الوضع في فرنسا أين فصل المشرع منذ البداية بين القضاة الإداريين و القضاة العدليين حيث اخضع الفئة الأولى من القضاة للقانون الأساسي للقضاة الإداريين بينما اخضع الفئة الثانية من القضاة للقانون الأساسي للقضاة العدليين وهذا تماشيا مع روح و فلسفة النظام القضائي المزدوج في فرنسا الذي يقوم على الفصل هيكليا و موضوعيا بين القضاء الإداري و القضاء العدلي (العادي) من جهة والفصل بين تكوين القضاة الإداريين و القضاة

العدليين (العاديين) حيث أن الفئة الأولى من القضاة يتم تكوينها في المدرسة الوطنية للإدارة أما الفئة الثانية من القضاة فانه يتم تكوينها في المدرسة الوطنية للقضاء.

و عليه، فانه يقع إلزاما على المشرع الجزائري الذي اختار العودة لنظام القضاء المزدوج الفصل بين تكوين القضاة الإداريين و القضاة العاديين وان يعهد تكوين الفئة الأولى منهم للمدرسة الوطنية للإدارة مثلما كان الحال سابقا وهذا ضمانا لتكوين متخصص يكسبهم تأهيلا كبيرا في الفصل في المنازعة الإدارية و ما يترتب عن ذلك من فعالية تعود بالفائدة على المتقاضين و حسن سير العدالة ذاتها.

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

فرع ثان: تسيير المحاكم الإدارية:

تنص المادة 07 من القانون 98-02 على ما يلي:" تتولى وزارة العدل التسيير الإداري و المالي للمحاكم الإدارية."

و هو ما يبين أن المحاكم الإدارية تخضع لما تخضع له هيئات القضاء العادي و ذلك بتولي وزارة العدل التسيير الإداري و المالي و هذا خلافا لمجلس الدولة الذي يتمتع باستقلالية إدارية و أخرى مالية في التسيير طبقا لما جاء في المادة 13 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم.

و في هذا تجدر الإشارة إلى أن العديد من الدول الآخذة بنظام الإزدواجية القضائية و على رأسها فرنسا و مصر و تقيم علاقة إدارية بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة كجهات مترابطة و متكاملة للقضاء الإداري.

و إلى جانب رئاسة المحكمة التي تتولى الإشراف و التسيير الإداري لهياكل المحكمة الإدارية تضم هذه الأخيرة كتابة ضبط طبقا للمادة 06 من القانون 98-02 يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط شأنه في ذلك شأن المحكمة العادية.

و يباشر كاتب الضبط الرئيسي بالتنسيق مع كتاب ضبط مساعدين حددتها المادة 09 من المرسوم 98-356 المعدل بالمرسوم رقم 11-195 السالف الذكر في المادة 06 من هذا الأخير بالقول أن كتابة ضبط المحكمة الإدارية تسند إلى

رئيس أمانة ضبط و يساعده كتاب ضبط مساعدين تحت سلطة محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية و يمسكون السجلات الخاصة بالمحكمة الإدارية و يحضرون الجلسات على النحو المعمول به في المحاكم العادية.

و إذا كان المرسوم السالف الذكر ينص على أن الإشراف على كتاب الضبط و توزيعهم يكون بالإشتراك بين رئيس المحكمة و محافظ الدولة فإنه يخضعهم للقانون الأساسي الساري على موظفي كتابات الضبط بالجهات القضائية العادية مثلما تنص عليه المادة 07 منه .

المحاضـــــرة
رقم -04-

مطلب رابع: الاختصاص القضائي للمحاكم الإداريــة:

تختص المحاكم الإدارية مبدئيا بالفصل في جميع المنازعات الإدارية باستثناء ما أخرجه المشرع من نطاق اختصاصها وهي بذلك تمارس اختصاصات قضائية فقط وهذا خلافا لمجلس الدولة الذي يمارس إلى جانب إختصاصه القضائي اختصاصا استشاريا في مجال التشريع (مشاريع القوانين والأوامر) الذي بموجبه يمد مجلس الدولة الحكومة بآراء بخصوص مشاريع القوانين والأوامر التي تعرضها عليه الحكومة.

وكان أفضل لو اسند المشرع للمحاكم الإدارية اختصاصا استشاريا للإدارة الإقليمية خاصة وان هذه الأخيرة تعاني من مشاكل تسيير عدة في إصدار القرارات و إبرام الصفقات العمومية و مسائل تسيير أخرى لسبب بسيط هو انه أذا كانت الحكومة كجهاز مركزي تنفيذي في حاجة إلى أراء مجلس الدولة وهي تملك من الكفاءات البشرية و الوسائل المادية ما تملك فكيف يمكن للإدارة الإقليمية أن تستغني عن أراء المحاكم الإدارية بخصوص ما تزمع اتخاذه من قرارات إدارية وما تبرمه من صفقات عمومية...

على هذا الأساس يستحسن أن يمتد في المستقبل القريب اختصاص المحاكم الإدارية إلى المجال الإستشاري خاصة بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولاة و الصفقات العمومية المراد إبرامها مع المتعاملين الإقتصاديين كما هو مخول للمحاكم الإدارية في فرنسا على سبيل المثال.

يحكم اختصاص المحاكم الإدارية قاعدتان جوهريتان هما : قاعدة الإختصاص النوعي من جهة و قاعدة الإختصاص الإقليمي من جهه أخرى.

فرع أول: الإختصاص النوعي :

تنص المادة الأولى من القانون رقم 98-02 السالف الذكر على أن:" تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ." يتبين من هذه المادة أن المحاكم الإدارية تختص نوعيا بالنظر في كل منازعة إدارية أيا كان أطرافها و موضوعها و هو ما يستخلص من عبارة "جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية."

فالإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية جاء عاما و مطلقا و دون تخصيص أو تحديد و هذا خلافا للإختصاص القضائي لمجلس الدولة الذي حدده المشرع بنوع معين من المنازعات إستنادا للمواد 9،10،11 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 والقانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 حيث يمارس مجلس الدولة دور المحكمة الإبتدائية والنهائية و محكمة الإستئناف و محكمة النقض في حين أن إختصاص المحاكم الإدارية جاء واسعا و غير محدد فهي تختص بالنظر في كل المنازعات الإدارية باستثناء المنازعات التي أخرجها المشرع من مجال اختصاصها بموجب القانون كالطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية سواء أكانت بالإلغاء أو التفسير أو تقدير المشروعية و التي هي من إختصاص مجلس الدولة و كذا مخالفات الطرق و دعاوى التعويض في حوادث المرور التي تتسبب فيها مركبة تابعة للدولة بشكل عام و كذا الإستثناءات المحددة بموجب نصوص أخرى.

كما تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية كرس هو الآخر في المادتين 800 و 801 منه مبدأ "الولاية العامة " أو " الاختصاص العام" للمحاكم الإدارية بالمادة الإدارية مع الاستثناءات الواردة على تلك الولاية.

أولا: الولايــة العامــة (الإختصاص العام):

تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على ما يلي:"المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية آو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها ."

و تضيف المادة 800 من نفس القانون ما يلي:"تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

1- دعوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن

الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

2 - دعاوى القضاء الكامل،

3-القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة."

أ- الأجهـزة الإداريــة التــي ينعقـد إختصـاص الفصـل فـي منازعاتهـا للمحاكـم الإداريــة:

تتمثل الجهات الإدارية التي يؤول اختصاص الفصل في منازعاتها للمحاكم الإدارية في الدولة، البلدية،الولاية، المصالح غير الممركزة في الولاية و المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.

1-الدولـــة:

وهي من أهم الأشخاص الاعتبارية العامة و تتمثل في السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنيــة و المنظمــات المهنيــة الوطنيــة ومـن أمثلتهـا الـوزارات و المجلـس الـوطني الاقتصــادي و الاجتماعي و المنظمة الوطنية للمحامين...

وفـي هذا تجدر الإشارة إلـى أن الاختصـاص النـوعي للمحـاكم الإداريـة فيمـا يتعلـق بمنازعـات الدولـة الإدارية منها ما يصبح مقيدا بالنظر لأحكام المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم بالقانونين العضويين رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 و 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 وذلك لمنح المشرع الاختصاص لمجلس الدولة للفصل في :

أ- الطعـون بالإلغـاء المرفوعـة ضـد القـرارات التنظيميـة أو الفرديـة الصـادرة عـن السـلطات الإداريـة المركزية و الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ب- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى مشروعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

واستنادا لذلك فانه يخرج من مجال اختصاص المحاكم الإدارية المنازعات الإدارية التي تكون الدولة طرفا فيها وينصب فيها الطعن على إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية السالفة الذكر و بالتالي ينحصر

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

الاختصاص النوعي المنعقد للمحاكم الإدارية فيما يتعلق بالدولة في منازعات القضاء الكامل أي المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية للدولة .

من ثم نخلص إلى القول إلى أن اختصاص المحاكم الإدارية في منازعات الدولة عندما يتعلق الأمر بالقضاء الكامل أو قضاء التعويض يكون كاملا بينما يكون اختصاصها منقوصا عندما يتعلق الأمر بقضاء الإلغاء المركزي باعتبار أن هذا الأخير من اختصاص مجلس الدولة بقوة القانون وان قضاء الإلغاء المحلي (دعاوى الإلغاء التي تكون فيها الولايات و البلديات و المصالح غير الممركزة والمؤسسات العمومية الإدارية) من اختصاص المحاكم الإدارية .

2-البلديـــة:

البلدية هي طبقا للمادة 16 من الدستور الجماعة الإقليمية القاعدية في الإدارة المحلية و يحكمها القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 .

و تشتمل البلدية على هيئات مختلفة سواء أكانت أجهزة للمداولة أو التنفيذ.

فجهاز المداولة يتمثل في المجلس الشعبي البلدي المنتخب و ما ترتبط به من لجان دائمة أو مؤقتة أما جهاز التنفيذ فيتمثل أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع بسلطة اتخاذ القرارات سواء بإعتباره ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة.

على هذا الأساس فإن كل ما يصدر عن هذه الأجهزة و الهيئات من أعمال و عقود إدارية وقرارات يمكن أن يكون محلا لدعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية إعمالا للمعيار العضوي .

كما تجدر الإشارة إلى أن تمثيل البلدية أمام القضاء يكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

3-المصالح الإدارية البلدية:

لما كانت مظاهر تدخل البلدية متنوعة و متعددة بما ينسجم و الظروف المحيطة بمجال تدخلها فإن قانون البلدية يشير إلى أن عدد مصالح البلدية و وحجمها يتغير من بلدية إلى أخرى حسب وسائلها و قدرتها و التي يمكن أن تسير

بالطرق العامة (الاستغلال المباشر،المؤسسة العامة) أو بطريقة خاصة (الإمتياز) و من ثم فإنه يمكن للبلدية أن تحدث مرافقا و مصالحا إدارية وفقا للطرق العامة أو الطريق الخاص كما يمكن لها أن تقرر تمتع بعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة بميزانية مستقلة. و رغم عدم تمتع هذه المصالح بالشخصية المعنوية فإن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في المادة 801 منه خولها حق التقاضي أمام المحاكم الإدارية.

من الملاحظ انه كان أحسن لو لم يشر المشرع في المادة 801 إلى المصالح الإدارية البلدية باعتبارها لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية و بالتالي صفة التقاضي لسبب بسيط هو أن البلدية فقط هي التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية وان التمثيل أمام القضاء يكون من طرفها وليس للمصالح الإدارية البلدية بالتالي فان المادة السالفة الذكر بحاجة إلى إعادة صياغة بحذف الفقرة الخاصة بالمصالح الإدارية البلدية باعتباره حشوا.

4-الولايــة:

و هي وفقا للمادة 16 من الدستور إحدى المجموعات الإقليمية و تخضع للقانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 .و الولاية وفقا للمادة الأولى من القانون السالف الذكر يقصد بها مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بالتنظيم الولائي و المتمثلة في:

- جهاز المداولة المتمثل في المجلس الشعبي الولائي و ما يشمل من هيئات كرئيسه المنتخب من بين أعضائه و ما ينبثق عنه من لجان دائمة و أخرى مؤقتة.
- جهاز التنفيذ المتمثل في الوالي وما يوضع تحت سلطته من هياكل و أجهزة كمجلس الولاية الذي يضم مسؤولين من مصالح محلية بالوزارات الموجودة بالولاية فضلا عن الأجهزة الداخلية للولاية كالأمانة العامة و المفتشية العامة و الديوان و دوائر الولاية .

فما يصدر عن مختلف هياكل و أجهزة الولاية من أجهزة تنفيذ ومداولة من أعمال و قرارات ذات طابع تنفيذي تختص بالفصل في منازعاتها المحاكم الإدارية .

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

و يكون تمثيل الولاية أمام القضاء من طرف الوالي باعتبار ان المشرع منح الشخصية الاعتبارية للولاية دون المصالح الولائية التابعة لها.

5-المصالح غير الممركزة للدولة بالولاية:

و هي الأجهزة الإدارية التابعة لوزارة من الوزارات و المتواجدة خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات أخرى كمديرية التربية في الولاية ،مديرية الفلاحة ،المديرية الجهوية للجمارك ،مديرية النقل،مديرية الصحة...و هي أجهزة لا تتمتع بالشخصية المعنوية لكنها أصبحت تمتع وفقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية (المادة 801 فقرة 02) بسلطة التقاضي.

و لقد أثار النظام القانوني لهذه المصالح قبل صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية جدلا فقهيا و اجتهادا قضائيا غير مستقر حول تكييفها القانوني و ما ترتب عنه من نتائج على مستوى الإختصاص القضائي .

غير أن هذا الغموض أزاله قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 801 منه التي خولت جميع المصالح غير الممركزة للدولة بالولاية حق التقاضي فإختصاص الفصل في منازعاتها منعقد للمحاكم الإدارية .

6-المؤسسات العموميـة ذات الصبغـة الإداريــة:

المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية مرفق عام مشخص قانونيا وهي المؤسسة التي لا تسعى من خلال نشاطها إلى تحقيق ربح و تتحدد طبيعتها من خلال النص القانوني المنشئ لها .

ب- المعيـار العضـوي كـأداة لتحديـد إختصـاص المحاكـم الإداريــة:

يتبين من خلال المادتين 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن المشرع أخذ ضمنيا كمبدأ عام في تحديد إختصاص المحاكم الإدارية "المعيار العضوي" او(الشكلي ،الجهازي) .

فالأساس في تحديد الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية هو نوع الجهاز الذي يكون طرفا في المنازعة الإدارية و ليس طبيعة النشاط الذي يقوم به.

إذ أنه يكفي و يجب أن يكون في المنازعة طرفا إداريا هو الدولة ممثلة في إحدى وزاراتها أو الولاية أو البلديـة أو إحـدى المؤسسـات العموميـة ذات الصـبغة الإداريـة حتـى تكـون المنازعـة إداريـة و يكـون إختصاص الفصل فيها منعقد للمحاكم الإدارية.

و هو ما يبين أن المشرع ثابر ومنذ الإصلاحات القضائية التي باشرها غداة الإستقلال على تكريس المعيار العضوي و هجر المعيار الموضوعي كأداة لتحديد الإختصاص بين الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية (الغرف الإدارية بالمجالس القضائية و الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (المحكمة العليا إبتداءا من عام 1989)) في ظل نظام وحدة القضاء و إزدواجية الإجراءات القانونية و هذا لسهولة تطبيقه إذ يكفي البحث في طبيعة الجهاز التابع للدولة بشكل عام إن كان إداريا أم لا لتحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع فإذا كان الجهاز ذو طبيعة إدارية فإن الإختصاص منعقد مبدئيا للمحاكم الإدارية.

المحاضـــــرة
رقم -05-

بعد أن رأينا أن الأداة القانونية التي تسمح بتحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية هي " المعيار العضوي " أو "الشكلي" فانه حري بنا معرفة الدعاوى الإدارية التي تختص المحاكم الإدارية بالنظر فيها وهو ما سنتطرق له في الفقرة الموالية.

جـ – الدعاوى الإدارية التي تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية:

يشمل اختصاص المحاكم الإدارية طبقا للمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الدعاوى الآتي ذكرها:

– دعوى الإلغاء :

وهي الخصومة القضائية التي تنصب على طلب إلغاء قرار تنظيمي أو فردي صادر عن احد الأشخاص الإدارية لعدم مشروعيته.

وتجدر الإشارة إلى أن دعوى الإلغاء التي تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية تنصب على طلب إلغاء قرار تنظيمي أو فردي صادر عن الولاية أو مصلحة غير ممركزة على مستوى الولاية (مديرية النقل على سبيل المثال) أو البلدية أو مؤسسة عمومية إدارية (الجامعة مثلا) و ذلك لعدم مشروعيته.

وهو ما يبين أن المادة 801 السالفة الذكر تخرج من مجال اختصاص المحاكم الإدارية في قضاء الإلغاء دعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الإدارية و المنظمات المهنية الوطنية التي هي من اختصاص مجلس الدولة طبقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم.

و استنادا على ذلك فان اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى الإلغاء محصور في دعاوى الإلغاء المحلية (تلك الصادرة عن الولاية أو المصلحة غير الممركزة على مستوى الولاية و البلدية والمؤسسة العمومية الإدارية) دون أن يمتد لدعاوى الإلغاء التي تنصب على إلغاء القرارات الإدارية المركزية وهو ما يجعل قضاء الإلغاء للمحاكم الإدارية قضاءا منقوصا و محددا في هذا المجال.

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

- دعوى التفسير:

وهي الخصومة القضائية التي تنصب على طلب تفسير قرار إداري تنظيمي أو فردي صادر عن احد الأشخاص الإدارية و مشوب بغموض بعبارة أخرى الدعوى التفسيرية ترمي إلى إجلاء الغموض و اللبس الذي يكتنف القرار محل الطعن فيه دون إلغائه.

وهي دعوى محصور نطاقها في القرارات الصادرة عن الولاية والمصلحة غير الممركزة على مستوى الولاية و البلدية والمؤسسة العمومية الإدارية لكون تفسير القرارات التنظيمية و الفردية المركزية يخرج عن دائرة اختصاص المحاكم الإدارية و يؤول بقوة القانون وفقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم لمجلس الدولة.

- دعوى تقدير(فحص) المشروعية:

وهي الخصومة القضائية التي تنصب على طلب فحص وتقدير مدى مشروعية قرار تنظيمي أو فردي صادر عن احد الأشخاص الإدارية دون إلغائه.

وهي دعوى محصور نطاقها في القرارات المحلية أي تلك الصادرة عن الولاية أو المصلحة غير الممركزة على مستوى الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية الإدارية أي انه يخرج من دائرة اختصاص المحاكم الإدارية في هذا المجال دعاوى تقدير و فحص المشروعية التي تنصب على القرارات المركزية التي يبقى اختصاص النظر فيها منعقد لمجلس الدولة وفقا للمادة 09 السالفة الذكر.

- دعوى القضاء الكامل(دعوى التعويض):

وهي الخصومة القضائية التي ينصب فيها الطلب القضائي عل الحصول على تعويض من احد الأشخاص الإدارية إذا ثبتت عدم مشروعية قرار إداري بموجب حكم قضائي نهائي أو القيام بتصرف ترتب عنه وجود ضرر.

يجب الإشارة إلى أن دعاوى الإلغاء و التعويض المرفوعة أمام المحاكم الإدارية تختلف مواضيعها و الطلبات القضائية التي تتضمنها و يمكن أن نذكر على سبيل المثال دعوى الوظيف العمومي و السكنات الوظيفية، الدعوى

الجبائية (الضريبية)، دعوى نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، دعوى الصفقات العمومية، دعوى المسؤولية الطبية للمرافق العامة الصحية، الدعوى العقارية الإدارية، دعوى إلغاء الدفتر العقاري...

فضلا عن ذلك تختص المحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى أخرى نص عليها قانون الإجراءات المدنية و الإدارية نذكرمن أهمها دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، الدعوى الاستعجالية، دعوى الاستعجال في مادة التسبيق المالي، دعوى الاستعجالي في المادة الجبائية، دعوى الاستعجال ما قبل التعاقد، دعوى الاستعجال في مادة الحريات العامة و الأساسية، دعوى الاستعجال في مادة إبرام العقود و الصفقات ، دعوى تصحيح الأخطاء المادية...

ثانيا: الاستثناءات الواردة اختصاص المحاكم الإدارية:

إذا كانت كل من المادة 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية قد منحت اختصاص الفصل في المنازعة الإدارية للمحاكم الإدارية فان هذا الاختصاص ترد عليه استثناءات تجعله مقيدا هذا التقييد نص عليه المشرع في المادة 803 من نفس القانون كما نصت عليه نصوص خاصة.

- الاستثناءات الواردة على اختصاص المحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

بالرجوع إلى أحكام المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية نجدها قد استثنت و استبعدت من مجال اختصاص المحاكم الإدارية – بشكل صريح – نوعين من المنازعات رغم وجود طرف إداري فيها هما:

- مخالفات الطرق:

يقصد بها الاعتداءات التي تقع على الطرق من طرف الأشخاص سواء كانت طرقا برية أو نهرية أو بحرية باستعمالها استعمالا غير قانوني و أهمها "قص الطرقات البرية" باستغلال الأرصفة و الطرق للعروض التجارية أو وضع الطاولات و الكراسي التابعة للمقاهي على الأرصفة أو الساحات المجاورة أو المقابلة دون ترخيص من الجهة الإدارية المختصة.

و رغم أن الطرقات من ممتلكات الدولة العامة منها أو الخاصة فان المشرع اسند اختصاص الفصل فيها للمحاكم العادية و تحديدا للقاضي الجزائي بالمحكمة العادية.

– المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن المراكب التابعة لجهة إدارية.

يقصد بها الدعاوى القضائية التي ينصب فيها الطلب القضائي على الحصول على تعويض لجبر الأضرار المترتبة عن الحوادث التي تتسبب فيها مركبة (سيارة، شاحنة، حافلة، عتاد الأشغال العامة...) تابعة لمصلحة من المصالح الإدارية في الدولة (الدولة، الولاية، البلدية، مستشفى...) فرغم أن المركبة المتسببة في الضرر تابعة لجهة إدارية في الدولة إلا أن الفصل في النزاع يؤول للقضاء العادي و المتقاضي يخيره القانون بين اللجوء إلى القاضي الجزائي آو القاضي المدني لتحديد المسؤولية، أي بين سلوك الدعوى الجزائية أو الدعوى المدنية و الحكم له بتعويضات مالية جبرا لكافة الأضرار اللاحقة به جراء الحادث.

السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو كالتالي: ما هي الأسباب و الدوافع التي دفعت بالمشرع إلى إخراج هذين النوعين من المنازعات من مجال اختصاص المحاكم الإدارية رغم أنها منازعات

إدارية بامتياز بسبب وجود جهاز إداري في من أجهزة الدولة كطرف في النزاع هو الدولة أو الولاية أو المصلحة غير الممركزة أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية التابعة لها المركبة المتسببة في الحادث؟

إن إخراج المشرع منازعات الطرق و الحوادث التي تتسبب فيها إحدى المركبات التابعة للدولة يفسره سببان اثنان:

– الأول يتمثل في سعي المشرع إلى تخفيف الضغط على المحاكم الإدارية بسحب المنازعات المتعلقة بمخالفات الطرق و المنازعات الرامية للحصول على تعويضات لجبر الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة لمصلحة إدارية في الدولة لكونها منازعات بسيطة و لا تستدعي تطبيق أحكام القانون الإداري.

– الثاني و يتمثل في رغبة المشرع في توحيد القاضي و توحيد القانون الواجب التطبيق طالما أن الأمر يتعلق بمخالفات طرق بسيطة أو بجبر أضرار تسببت فيها مركبة سيان كانت المركبة تابعة لشخص من أشخاص القانون الخاص أو القانون العام وهي إرادة تجسد فكرة تحقيق المساواة بين المتقاضين.

- الاستثناءات الضمنية الواردة بالمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية.

قراءة: المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية تبين بكل وضوح أن الجهات الإدارية التي تختص المحاكم الإدارية بالفصل في منازعاتها هي الدولة و الولاية و المصالح غير الممركزة على مستوى الولاية و البلدية و كل مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية.

تأسيسا على ذلك اختصاص المحاكم الإدارية محصور في النظر في المنازعات التي يكون طرفا فيها جهازا إداريا على الأقل وذلك إعمالا للمعيار العضوي (الشكلي) الذي يسمح بتحديد طبيعة الجهاز إن كان إداريا أم لا.

بمفهوم المخالفة يستثنى ضمنيا من مجال اختصاص المحاكم الإدارية المنازعات التي تكون أطرافها أشخاصا عمومية ذات صبغة اقتصادية كالبنوك العامة و شركات التامين و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري والشركات التابعة للدولة ...لكونها ذات طبيعة اقتصادية و ليس ذات طبيعة إدارية مثلما تشترطه كل من المادة 800 و 801 السالفتي الذكر.

تأسيسا على ذلك، إذا رفعت دعوى وكان أطرافها مؤسسة عمومية ذات صبغة اقتصادية و شخص من أشخاص القانون الخاص (مثالها شركة سونلغاز وأحد المتعاقدين معها من القانون الخاص) فان هذه الدعوى يكون مآلها عدم القبول لعدم الاختصاص النوعي.

المحاضـــــرة
رقم -06-

- الاستثناءات المحددة بموجب نصوص قانونية خاصة.

يكرس عدد من النصوص القانونية الخاصة سحب جملة من المنازعات ذات الطبيعة الإدارية التي بقوة القانون من مجال اختصاص المحاكم الإدارية إعمالا لمبدأ الخاص يقيد العام و من أهم هذه النصوص ما يلي:

- منازعات التنازل عن أملاك الدولة.

ينص القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07 فيفري 1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة و الجماعات المحلية و دواوين الترقية و التسيير العقاري في المادة 35 منه على انه يجوز للمترشح أن يرفع طعنا نزاعيا في حالة رفض الطعن المقدم إلى اللجنة الولائية أو عند عدم تلقي رد في الآجال المحددة في المادة 34 أعلاه أمام القاضي العادي(العقاري) في هذا يكون المشرع قد استند في ذلك على اعتبار عملية التنازل عن الأملاك العقارية... من قبيل أعمال التسيير و ليس من قبيل أعمال السلطة.

- منازعات الضمان الاجتماعي:

خول المشرع في القانون رقم 83-15 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 99-10 المؤرخ في 11 نوفمبر 1999 في المادة 14 منه القاضي العادي (القاضي الاجتماعي) اختصاص النظر في منازعات الضمان الاجتماعي باستثناء بعض المنازعات التي تبقى من اختصاص المحاكم الإدارية من أمثلتها المنازعات المتعلقة بدفع الاشتراكات للصندوق.

- منازعات الحقوق الجمركية:

أناط قانون الجمارك في المادة 273 منه الجهة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية في الاعتراضات المتعلقة بدفع الحقوق و الرسوم أو استردادها و معارضات الإكراه وغيرها من القضايا الجمركية الأخرى التي لا تدخل في اختصاص القضاء الجزائي وهذا رغم أن منازعات الجمارك ذات طبيعة إدارية صرفة بالنظر لصدورها عن مصالح الجمارك وهي من الإدارات العمومية في الدولة.

و يبدو أن إرادة المشرع قد انصرفت لهذا الاستثناء لكثرة هذه المنازعات من حيث عددها و لكونها لا تنطوي على أعمال سلطوية لمصالح الجمارك.

مصالح الجمارك القائمة على أساس الخطأ تبقى من اختصاص المحاكم الإدارية وفقا للمادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

- فرع ثان: الاختصاص الإقليمي:

يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية وفقا للقانون 98-02 والمرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي 2011 الذي يتضمن ملحقا يحدد دائرة اختصاص كل محكمة إدارية تتحدد برقعة جغرافية بذاتها هذا من جهة.

كما يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية وفقا للمادة 803 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وفقا للقواعد العامة المشتركة بين القضاء العادي و القضاء الإداري طبقا للمادتين 37 و 38 من نفس القانون وهما قاعدتان اثنتان : قاعدة موطن المدعى عليه و القاعدة المحددة في حال تعدد المدعى عليهم.

أولا: قاعدة موطن المدعى عليه.

المحكمة المختصة وفقا للمادة 37 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية هي محكمة موطن المدعى عليه أي المحكمة التي يقع فيها مكان إقامة من يرغب في رفع دعوى ضده وليس موطن المدعي

(رافع الدعوى) فإذا كان المدعي يقيم بولاية سطيف ويرغب في رفع دعوى إدارية ضد ولاية عنابة فانه يتعين عليه رفع دعواه أمام المحكمة الإدارية بعنابة.

ثانيا: قاعدة الاختصاص الإقليمي في حال تعدد المدعى عليهم.

إذا تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للمحكمة وفقا للمادة 38 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن احدهم.

وإذا كانت هذه الحالة واردة على صعيد منازعات القانون الخاص و القضاء العادي كأن تكون مجموعة من المدينين بدين واحد يقيمون في مواطن مختلفة داخل البلاد و تفاديا لإرهاق المدعي برفع دعاوى في موطن كل واحد منهم بما يترتب عن ذلك من مصاريف تثقل كاهله وما يصدر من أحكام متناقضة في النزاع الواحد فانه يتعين توحيد المحكمة لكي تصدر حكما واحدا في النزاع.

أما على مستوى المحاكم الإدارية فانه من النادر وجود دعوى تخص أكثر من مدعى عليه في النزاع الواحد مما يجعل تطبيق القاعدة مستحيلا.

ثالثا: **الاستثناءات الواردة على قواعد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية.**

وهي الاستثناءات التي جاءت بها أحكام المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

وخلافا للقاعدة العامة التي تحكم الاختصاص الإقليمي للمحكمة ألا وهي قاعدة موطن المدعى عليه التي يتعين بموجبها رفع الدعوى أمام المحكمة التي يقطن المدعى عليه بدائرة اختصاصها فان المشرع خرج عن هذه القاعدة بتحديده ثمانية (08) حالات ترفع فيها الدعوى وجوبا أمام المحكمة الإدارية هي:

- **في مادة الضرائب و الرسوم** المحكمة الإدارية المختصة إقليميا هي محكمة مكان فرض الضريبة.

- **في مادة الأشغال العمومية** المحكمة الإدارية المختصة هي المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.

- **في مادة العقود الإدارية مهما كانت طبيعتها** المحكمة الإدارية المختصة هي التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.

- **في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين و أعوان الدولة العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية** المحكمة الإدارية المختصة هي التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين .

- **في مادة الخدمات الطبية** المحكمة المختصة هي التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.

- **في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية** المحكمة الإدارية المختصة هي التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان احد الأطراف مقيما فيه.

- **في مادة تعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري** المحكمة الإدارية المختصة هي المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.

- **في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام** الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية المحكمة الإدارية المختصة هي المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال.

و السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو كالآتي:

ما طبيعة قواعد الاختصاص بنوعيه النوعي و الإقليمي؟

المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية تنص على أن الاختصاص النوعي و الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام و يترتب عن ذلك ما يلي:

– يتعين على القاضي الإداري إثارة عدم الاختصاص النوعي او عدم الاختصاص الإقليمي من تلقاء نفسه.

– يجوز للخصوم التمسك بتطبيق قواعد الاختصاص بنوعيه في اية مرحلة كانت عليها الدعوى الإدارية.

– لا يجوز لأطراف الدعوى الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص النوعي و الاختصاص الإقليمي باعتباره من النظام العام و قرر للمصلحة العامة.

المحـــاضـــــرة
رقم -07-

مطلب 05 : عن مدى إنشاء محاكم إدارية إستئنافية في الجزائر.

إن المتتبع لتطور القضاء الإداري في الجزائر بعد إعلان المؤسس الدستوري سنة 1998 عن تكريس الازدواجية القضائية سوف يلاحظ أن هنا التطور يكشف عن وجود مرحلتين اثنتين:

الأولى: وتتمثل في عدم إنشاء محاكم إدارية إسئنافية خلال المرحلة الممتدة من 1998 إلى 2020 .

الثانية: وتتمثل في الإعلان عن تأسيس محاكم إدارية إستئنافية بموجب التعديل الدستوري لعام 2020.

فرع أول: مرحلة عدم إنشاء محاكم إدارية استثنائية (المرحلة الممتدة من 1998 – 2020).

تميز النظام القضائي الإداري في الجزائر بعد الإعلان عنه من طرف المؤسس الدستوري عام 1998 بغياب المحاكم الإدارية الاستثنائية في هيكل القضاء الإداري فلا الدستور ولا التشريع كرس محاكم إدارية استئنافية وهو ما جعل الهرم القضائي الإداري يتكون من محاكم إدارية ابتدائية ومجلس دولة في القمة دون وجود للمحاكم الإدارية الاستئنافية وهذا خلافا للهيكل القضائي العادي (العدلي) الذي يتكون من محاكم ابتدائية ومجالس قضائية استثنائية ومحكمة عليا و السؤال المزدوج الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو كالأتي:

ما هي أسباب عدم إنشاء محاكم إدارية استئنافية؟ وما مصير مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية؟

لعل السبب الذي جعل المشرع يحجم عن إنشاء محاكم إدارية هو عدم توافر الإمكانيات المادية والبشرية التي تسمح بممارسة عملها.

وضمانا لتطبيق مبدأ التقاضي على درجتين المكرس بالمادة 06 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية والذي بمقتضاه تكون الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الابتدائية قابلة للاستئناف أمام محاكم استئنافية تعلوها درجة – في غياب محاكم إدارية استئنافية – فان اختصاص الاستئناف

منح لمجلس الدولة وهذا طبقا للمادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم المتعلق بمجلس الدولة والمادة 02 من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية و المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وبموجب نصوص خاصة وهو الاختصاص الذي اثار العديد من الإشكالات القانونية ألا وهي :

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

أولا: تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة.

إن في عقد المشرع اختصاص النظر في الطعون بالاستئناف ضد الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية لمجلس الدولة فيه خروج عن الوظيفة الأساسية لهذا القضاء السامي في الأنظمة القضائية المقارنة ألا وهو وظيفة النقض التي بمقتضاها يتفرغ مجلس الدولة لممارسة تقويم اعمال الجهات القضائية الادارية الابتدائية و الاجتهاد لضمان توحيد الاجتهاد القضائي شانه في ذلك شان المحكمة العليا وفقا لمقتضيات المادة 152 من دستور 1996.

و بإسناد اختصاص النظر في الطعون بالاستئناف لمجلس الدولة يكون المشرع قد أحدث تغييرا وظيفيا و موضوعيا في أدائه لعمله فمجلس الدولة أصبح بمقتضى اختصاص الاستئناف قاضي وقائع وهو ما من شانه أن يشغله عن أدائه لوظيفته الأصلية ألا وهي النظر في الطعون بالنقض لاسيما وان الوابل من الطعون بالاستئناف الواردة إليه تصله من ثمانية و أربعين (48) محكمة إدارية ابتدائية.

ومن الآثار السلبية لاختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالاستئناف إغراقه في عدد كبير من ملفات الاستئناف التي تتطلب وقتا طويلا للفصل فيها وهو ما انعكس سلبا على مصالح المتقاضين في الحصول على حقوقهم.

ثانيا: خرق مبدأ تقريب العدالة من المتقاضين.

إن في إناطة مجلس الدولة اختصاص النظر في الطعون بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية خرق لمبدأ تقريب العدالة من المتقاضين فهم ملزمون بالتوجه إلى مقر مجلس الدولة بالعاصمة عن طريق محاميهم وهم في ذلك يتحملون مصاريف السفر و مشاقه التي تزيد في قيمة أتعاب الدفاع.

ثالثا: إطالة أمد النزاع.

إن في إغراق مجلس الدولة كجهة استئناف – بالطعون بالاستئناف التي ترفع ضد الأحكام الإدارية الابتدائية الصادرة عن ثمانية و أربعين (48) محكمة إدارية عبر القطر الوطني تأثير سلبي على أدائه لعمله حيث يستغرق الفصل فيها زمنا طويلا (بين ثلاث و سبع سنوات) وما يترتب عن ذلك من اثر سلبي على حقوق المتقاضين .

رابعا: إشكالية الطعن بالنقض ضد القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة كجهة استئناف.

من بين الآثار السلبية المترتبة عن اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف إقراره في اجتهاده القضائي مبدأ عدم قابلية قراراته النهائية للطعن بالنقض بالقول " لا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطريق الطعن بالنقض في قرار صادر عنه عملا بأحكام القانون 98-01 وكذا انطلاقا من أحكام قانون الإجراءات المدنية" .

ووفقا لهذا الاجتهاد حرم المتقاضين من ممارسة طريق من طرق الطعن هي طريق الطعن بالنقض المكرس في قانون الإجراءات المدنية القديم وقانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد بحجة انه سبق للمجلس النظر في القضية بقرار صادر عنه .

وفضلا عن حرمان المتقاضين من سلوك طريق من طرق الطعن غير العادية في القرارات النهائية الصادرة عنه، فان مجلس الدولة اخفق في التمييز بين طرق الطعن المختلفة و تقنيات الطعن باعتبار أن الطعن بالنقض يقوم على أوجه حددها المشرع في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية خلافا للطعن بالاستئناف الذي يحدد له المشرع أوجها بذاتها.

فرع ثان: مرحلة الإعلان الدستوري عن إنشاء محاكم إدارية إستئنافية.

لقد تم الإعلان عن إنشاء محاكم إدارية إستئنافية وفقا للمادة 179 من التعديل الدستوري الذي تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 والتي تنص على أن: "... يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف و المحاكم الإدارية و الجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية ...".

بهذا الإعلان يكون المؤسس الدستوري قد كرس ولأول مرة بعد تبني نظام القضاء المزدوج بموجب التعديل الدستوري لعام 1996 – نظام المحاكم الإدارية الاستئنافية.

وهو الإعلان الذي عاد بمقتضاه المؤسس الدستوري لهيكل أساسي من هياكل القضاء الإداري المكرس في الأنظمة القانونية المقارنة الآخذة بنظام القضاء المزدوج و على رأسها النظام الفرنسي.

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

وإذا أصبح لوجود المحاكم الإدارية الاستئنافية أساس دستوري فإنها تبقى في انتظار سن نص تشريعي يحكم اختصاصاتها و تنظيمها و عملها فضلا عن ضرورة تعديل القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم المتعلق

بمجلس الدولة لإلغاء الأحكام المتعلقة باختصاصه كجهة استئناف وتعديل القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية رقم 98-02 لا سيما المادة 02 منه التي تنص على قابلية استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة وتعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بمجلس الدولة كقاضي استئناف وتحديدا المادة 902 منه.

إن في الإعلان الدستوري عن تأسيس محاكم إدارية استئنافية حسم لجدل فقهي حول عدة إشكالات قانونية افرزها غياب هذه المحاكم خلال الفترة الممتدة من عام 1998 إلى غاية 2020 ويمكن إجمال الآثار الايجابية المترتبة عن إنشاء محاكم إدارية استئنافية فيما يلي:

أولا: رد الاعتبار للاختصاص الأصيل لمجلس الدولة وفك الخناق عليه.

إن في الإعلان عن إنشاء محاكم إدارية استئنافية حل لإشكال قانوني لطالما شغل القانونيين والممارسين منهم بجدل فقهي حول تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة المكرسة بالدستور ألا وهو اختصاصه بتقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية (المحاكم الابتدائية) عن طريق إجراء "النقض" فالوظيفة الأصلية المحددة دستوريا لمجلس الدولة هي النظر في الطعون بالنقض و ليس الفصل في الطعون بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية.

ومن ثم فان سحب الطعون بالاستئناف من مجال اختصاص مجلس الدولة ومنحه للمحاكم الاستئنافية الإدارية التي سيتم إنشاؤها وتنصيبها في المستقبل القريب سيعيد الاعتبار لمجلس الدولة للتفرغ

لاختصاصه الأصيل ألا وهو النظر في الطعون بالنقض إلى جانب اختصاصه كقاضي الدرجة الأولى و الأخيرة للفصل في المنازعات الإدارية المركزية بشكل عام والذي يتطلب هو الآخر إعادة النظر فيه لرد الاعتبار لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية وتحقيق المساواة بين المتقاضين إن على مستوى القضاء الإداري أو بين المتقاضين في القضاء الاداري من جهة و المتقاضين في القضاء العدلي الذي يجد فيه المبدأ تطبيقه بامتياز.

ثانيا: رد الإعتبار لمبدأ تقريب العدالة الإدارية من المتقاضين.

من بين الآثار الإيجابية المترتبة عن الإعلان عن إنشاء محاكم إدارية إستئنافية وتنظيم عملها وسيرها بموجب نص تشريعي وآخر تنظيمي وتنصيبها في المستقبل القريب تقريب للقضاء الإداري الاستئنافي من المتقاضين فبدل التوجه لمجلس الدولة بالعاصمة لرفع طعن بالاستئناف بما في ذلك من مشاق السفر وتكاليفه التي تزيد من اتعاب الدفاع فانه يصبح بإمكان المتقاضين التوجه للمحاكم الإدارية الاستئنافية التي يحتمل أن تكون جهوية في البداية مع إمكانية رفع عددها بمجرد توافر الوسائل البشرية و المادية.

ثالثا: اختزال زمن الفصل في الطعون بالإستئناف.

إن في تأسيس محاكم إدارية إستئنافية حل لإشكال لطالما شغل المتقاضين و الممارسين من القانونيين ألا وهو الوقت الطويل الذي كان يستغرقه النظر في الطعون بالإستئناف من طرف قضاة مجلس الدولة (ما بين 3 و 7 سنوات) وما يترتب عن ذلك من أثار سلبية على حقوق المستانفين بسبب كثرة الوافد على مجلس الدولة من طعون إستئنافية تشمل أحكام صادرة عن ثمانية و أربعون (48) محكمة إدارية على مستوى القطر الوطني.

إن سحب الطعون بالاستئناف من مجال اختصاص مجلس الدولة ومنحه لعدد من المحاكم الإدارية الاستئنافية من شانه تقليص الوقت الذي يتطلبه الفصل في الطعن بالاستئناف إلى حده المعقول مقارنة بما كان يتطلبه الفصل فيه أمام مجلس الدولة من وقت وفي هذا تحسين لأداء مرفق العدالة و تحديدا القضاء الإداري.

المحاضـــــرة
رقم -08-

مبحث ثان:مجلس الدولة.

تتطلب دراسة مجلس الدولة في الجزائر تحديد أسس نشأته وسيره وعمله وأعضائه وهياكل تسييره و تشكيلاته القضائية و الاستشارية و أخيرا اختصاصاته القضائية و الاستشارية.

مطلب 01: الأسس العامة لنشأة مجلس الدولة.

يجد مجلس الدولة أسسه في مصادر عدة هي:

- الدستور،
- التشريع،
- التنظيم،
- النظام الداخلي.

فرع 01: الأساس الدستوري.

يجد مجلس الدولة أساسه الرئيس في التعديل الدستوري لعام 1996 وتحديدا في المواد 119، 143، 152، 153.

حيث نصت المادة 152 منه على ما يلي :" تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية و المحاكم. يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على احترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة..."

بهذا يكون التعديل الدستوري لعام 1996 أول نص يكرس نظام الازدواجية القضائية في الجزائر بعد الاستقلال و الهياكل القضائية التي يقوم عليها ألا وهي مجلس الدولة و الجهات القضائية الإدارية.

بعد التعديل الدستوري لعام 2020 أصبحت المادة الخاصة بالقضاء العالي بالجزائر هي المادة 179 منه و التي تنص على أن: " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية و المحاكم.

فصل أول ـــــــــــــــــــــــــــــــ هياكل القضاء الإداري في الجزائر

يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف و المحاكم الإدارية و الجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية.

تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على احترام القانون...".

قراءة هذه المادة تبين بكل وضوح أن المؤسس الدستوري أعلن سنة 2020 عن إنشاء محاكم إدارية استئنافية كما مد اختصاص مجلس الدولة لأعمال الجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية ألا وهي مجلس المحاسبة و المجلس الأعلى للقضاء علما وان هذا الاختصاص الأخير مكفول قانونا بموجب القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم المتعلق بمجلس الدولة و المنصوص عليه أيضا بموجب نصوص خاصة هي النص المتعلق بمجلس المحاسبة و النص المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء.

فرع 02: الأساس التشريعي (القانوني).

نصت المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أن: " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة و محكمة التنازع و عملهم واختصاصاتهم الأخرى".

وهو نفس المحتوى الذي جاءت به المادة 179 الفقرة الأخيرة منها من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وبناءا على المادة 153 المشار إليها أعلاه صدر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله وما يلاحظ على هذا القانون انه جاء مقتضبا (مختصرا) حيث انه لم يتضمن سوى 44 مادة كما لجا فيه المشرع إلى الإحالة على القانون أو التنظيم أو النظام الداخلي.

بالنسبة للإحالة على القانون نجد أن المادة 40 منه على سبيل المثال تحيل على قانون الإجراءات المدنية بقولها: " تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 والذي الغي بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

أما بالنسبة للإحالة على التنظيم فان المادة 41 من القانون العضوي السالف الذكر تحيل فيما يتعلق بأشكال و كيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري إلى النص التنظيمي.

وبالنسبة للنظام الداخلي فان المادة 19 من نفس القانون تنص على أن النظام يحدد كيفيات تنظيم وعمل مجلس الدولة لا سيما عدد الغرف و الأقسام و مجالات عملها وكذا صلاحيات كتابة الضبط و الأقسام التقنية و المصالح الإدارية.

وهو ما جعل القانون العضوي السالف الذكر موضع انتقادات لما غلب عليه من طابع الإحالات على نصوص قانونية أو تنظيمية و الاقتضاب الذي اعتراه لا سيما وان ذلك يتعارض ولا يتوافق مع مضمون المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 1996 التي تنص على أن القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة يجب أن يحدد تنظيمه وعمله واختصاصاته.

تداركا لهذا النقص وسعيا لإيجاد توافق بين الدستور و القانون العضوي رقم 98-01 اصدر المشرع القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 المتضمن تعديل و إتمام القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله.

وما لوحظ على هذا القانون أن أحكامه جاءت متوافقة مع المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث تضمن النص التعديلي كافة الأحكام المتعلقة بتنظيم مجلس الدولة لا سيما تلك المتعلقة بتنظيم أمانة الضبط المركزية وأمانة ضبط الغرفة و الهياكل الإدارية لمجلس الدولة و تحديد صلاحيات الأمين العام لمجلس الدولة و إحداث ديوان بمجلس الدولة و كيفية إدارته كما تم تعديل تشكيلات مجلس الدولة ذات الطابع الاستشاري و كيفية إخطار مجلس الدولة في اختصاصه الاستشاري .

فرع 03: الأساس التنظيمي.

نص القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم بالقانون العضوي 11-13 و القانون العضوي 18-02 في المواد 17، 17 مكرر، 17 مكرر1، 29، 41 إلى ضرورة التدخل عن طريق التنظيم لبيان كيفيات تطبيقه لا سيما من حيث الإطار البشري و الإجرائي و ذلك إعمالا للسلطة التنظيمية المخولة دستوريا لكل من رئيس الجمهورية التي يمارسها بموجب مراسيم رئاسية وتلك المخولة للوزير الأول التي يمارسها عن طريق المراسيم التنفيذية.

على هذا الأساس ، صدرت التنظيمات أو المراسيم التالية:

– المرسوم الرئاسي رقم 98–187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة (أربعة وأربعون (44) عضوا في البداية).

– المرسوم التنفيذي 98–261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد للإشكال و الكيفيات المتعلقة بالاستشارة لدى مجلس الدولة.

– المرسوم التنفيذي رقم 98–322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة.

– المرسوم التنفيذي رقم 03–165 المؤرخ في 09 افريل 2003 المحدد لشروط و كيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.

فرع 04: النظام الداخلي.

يعد النظام الداخلي أداة قانونية لعمل و تسيير مجلس الدولة فالعديد من أحكام القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم تحيل إليه ومن أمثلتها المواد التي تتعلق بإبداء مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و تلك الخاصة بالهياكل الإدارية الخاصة بمجلس الدولة وكذا الأحكام الخاصة بمحافظ الدولة ...

تجدر الإشارة إلى أن مكتب المجلس هو الذي يتولى إعداد مشروع القانون الداخلي لمجلس الدولة و المصادقة عليه وهذا وفقا للقانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم وهذا ضمانا لاستقلالية مجلس الدولة و احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات.

ولقد صادق مكتب مجلس الدولة على القانون الداخلي بمداولة مؤرخة في 26 ماي 2002 ويتضمن القانون الداخلي مائة وواحد وأربعون (141) مادة موزعة على ثلاثة أبواب:

- الباب الأول: ويتعلق بتنظيم و تسيير مجلس الدولة،
- الباب الثاني: ويتعلق بالهياكل القضائية و الاستشارية لمجلس الدولة،
- الباب الثالث: ويتعلق بالهياكل الإدارية لمجلس الدولة.