بسم الله الرحمن الرحيم

*أ. غيتاوي عبد القادر- *أ. بن العارية حسين

مداخلة في إطار المشاركة في اليوم الدراسي حول

دور القضاء الإداري
في
حماية حقوق الإنسان

المنظم من قبل
كلية الآداب و العلوم الإنسانية
- قسم الحقوق-
بعنوان

توزيع قواعد الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة و المحاكم الإدارية في الجزائر

{ الخميس 23 فيفري 2012 }

مقدمة

أ. غيتاوي عبد القادر*
أ. بن العارية
حسين*

إن المتتبع لحركية التشريع في الجزائر خاصة بعد صدور دستور 28 نوفمبر 1996، يلاحظ أن الدولة و منذ ذلك التاريخ دخلت مرحلة من الثورة التشريعية في مجالات كثيرة فقد أعلن عن مجموعة من الحقوق الجديدة تم إقرارها لأول منذ الاستقلال و من ذلك حرية التجارة و الصناعة و حياد الإدارة...الخ. و في مجال السلطة التشريعية تم إقرار نظام الغرفتين بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية.

أما على صعيد السلطة القضائية فقد تم إقرار مجموعة من التغييرات الجوهرية و من ذلك الانتقال من نظام الوحدة القضائية إلى نظام الازدواجية القضائية، و ذلك بإنشاء مجلس الدولة بموجب المادة 152 من الدستور الجزائري لسنة 1996. ثم إنشاء المحاكم الإدارية بموجب القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 و محكمة التنازع بموجب القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998، إضافة إلى صدور القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة. وفي الأخير اكتملت الحلقة بصدور القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. هذا القانون الذي كرس الازدواجية في والسلطة القضائية في مجال المنازعات الإدارية بتوزيعها الاختصاص بين القضاء العادي والإداري.

إلا أنه و بالرغم من هذا الإصلاح و التطور في السلطة القضائية الذي حمله دستور 28-11-1996و ما تبع ذلك من نصوص و تشريعات، هل وفق من خلالها المشرع من توزيع الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة و المحاكم الإدارية، بما يحترم المبادئ التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري خاصة التقاضي على درجتين؟

هذا ما سنحاول التطرق إليه من خلال مبحثين نخصص الأول لاختصاصات مجلس الدولة ، أما الثاني فنخصصه للمحاكم الإدارية.

أ. غيتاوي عبد القادر*: أستاذ مساعد – أ- قسم الحقوق، جامعة ادرار
أ. بن العارية حسين*: أستاذ مساعد – أ- قسم العلوم التجارية، جامعة ادرار

المبحث الأول
الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة

طبقا للمواد 9و10و11 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30ماي 1998 خص المشرع مجلس الدولة القيام بوظيفة قضائية تتمثل في الفصل في المنازعات الإدارية، سواء باعتباره جهة للقضاء الابتدائي و النهائي أو جهة لقضاء الاستئناف في المادة الإدارية أو جهة لقضاء النقض.

المطلب الأول
تعريف مجلس الدولة و أساسه القانوني

يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية أنشئت بموجب المادة 152 من دستور 28-11-1998 (1) و التي تنص على أن " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية". و انطلاقا من هذا النص أعلن الدستور على دخول البلاد مرحلة جديدة في

مجال القضاء ألا و هي مرحلة الازدواج القضائي، القضاء العادي و الذي نجد على هرمه المحكمة العليا و القضاء الإداري على هرمه مجلس الدولة.

و لقد عرفت المادة 2 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30ماي 1998 (2) المتضمن تنظيم مجلس الدولة على أنه " هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية الإدارية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي و يسهر على احترام القانون". و انطلاقا من النصوص السالفة الذكر نجد أن مجلس الدولة يتميز بمجوعة من الخصائص تميزه عن غيره في التشريعات المقارنة. حيث أن مجلس الدولة الجزائري تابع للسلطة القضائية * (حيث أن المادة 152 جاءت تحت عنوان السلطة القضائية)، و هذا على خلاف مجلس الدولة الفرنسي الذي يتبع للسلطة التنفيذية (3). كما أن مجلس الدولة يتمتع بالاستقلالية عن السلطة القضائية و أن كان يختص بالفصل في المنازعات التي تكون طرفا فيها. و ما يؤكد هذه الاستقلالية ما ورد في نص المادة 138 من الدستور بنصها على أن " السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون". و ما يدعم هذه الاستقلالية هو ما اعترفت به المادة 13من القانون العضوي 98-01 لمجلس الدولة من استقلال مالي و تسييري.

المطلب الثاني
الاختصاص الابتدائي النهائي

نصت المادة 9 من القانون العضوي 98-01 السالف الذكر على أن" يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في:

أ- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

ب- الطعون الخاصة بتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

من نص هذه المادة يتضح أن مجلس الدولة يختص دون غيره في النظر في منازعات السلطات المركزية للدولة كالوزارات و الهيئات العمومية الوطنية، و المنظمات المهنية مثل منظمة المحامين و الغرفة الوطنية للموثقين و الغرفة الوطنية للمحضرين و غيرها من الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني كجهة للقضاء الابتدائي و النهائي كأول و آخر درجة سواء فيما تعلق بدعوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية و التنظيمية و دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية.

كما أن نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (4) أكد على الاختصاص الابتدائي و النهائي لمجلس الدولة بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية.

- إشكالات الاختصاص الابتدائي و النهائي لقضاء مجلس الدولة:

1- انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين:

إن الاختصاص الابتدائي و النهائي لمجلس الدولة فيه انتهاك لمبدأ التقاضي على درجتين، المكرس في النظام القضائي الجزائري. إذ أن اعتراف القانون لمجلس الدولة بهذا الاختصاص الابتدائي النهائي سيسقط طريقا عاديا للطعن منصوص عليه قانونا ألا و هو الاستئناف. مما يحتم على المتقاضين اللجوء إلى طرق الطعن غير العادية أي التماس إعادة النظر و النقض(5).

2- تعقيد الإجراءات القضائية و إبعاد القضاء عن المتقاضين:

المطلب الثالث
مجلس الدولة كجهة لقضاء الاستئناف

طبقا لنص المادة 10 من القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة فان هذا الأخير " يفصل مجلس الدولة استئنافا في القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". كما أن المادة 2 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية أكدت هذا الأمر.كما أن اختصاص مجلس الدولة بالنظر بالاستئناف في قرارات المحاكم الإدارية أكدته المادة 902 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

إشكالات الوظيفة

1- تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة:

إن إعطاء دور النظر بالاستئناف إلى مجلس الدولة في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية فيه مساس بالوظيفة الأساسية لمجلس الدولة حيث حول دوره من محكمة قانون إلى محكمة وقائع. و في ذلك مخافة لنص المادة 152 من الدستور.

2- تعقيد الإجراءات القضائية:

إن الاعتراف بهذا الدور إلى مجلس الدولة سيؤدي إلى تعقيد إضافي في إجراءات الطعن. فليزم الطاعن أمام مجلس للدولة بتقديم محامي.

3- إبعاد المتقاضين عن القضاء ة إطالة عمر النزاع:

أن الاستئناف في قرارات المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة فيه الكثير من التعب للمتقاضي . حيث انه أنهم سيكونون مجبرين بالتنقل إلى مقر المجلس بالعاصمة.كما أن البث سيأخذ وقت إضافي .

المطلب الرابع
مجلس الدولة كجهة لقضاء النقض

نصت المادة 11 من القانون العضوي 98-01 على أن "يفصل مجلس الدولة في الطعون النقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا و كذا الطعون بالنقض قرارات مجلس المحاسبة".

أما القرارات الصادرة عنه فصلا في المنازعات المعروضة عليه ابتدائيا أو التي يصدرها بمناسبة الفصل في استئناف فانه غير قابلة للطعن بالنقض و تأكد هذا الأمر بموجب اجتهاد لمجلس الدولة الجزائري في قرار رقم 07304 بتاريخ 23-09-2002 "لا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطريقة الطعن بالنقض في قرار صادر عنه عملا بأحكام القانون 98-01....". و هكذا يكون مجلس الدولة حرم المتقاضين من ممارسة طرق من طرق الطعن (الطعن بالنقض) المعترف بها قانونا.

المبحث الثاني
قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

سبقت الإشارة إلى أن المشرع قيد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة خاصة فيما تعلق باعتباره جهة للقضاء الابتدائي و النهائي فجعل من المجلس قاضي اختصاص بشان دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص المشروعية المرفوعة ضد الإدارات و لمنظمات المهنية و الهيئات العمومية الوطنية. و إن كان لم يخصه بدعاوى القضاء الكامل.

فالمشرع لم يوفق في توزيع قواعد الاختصاص بالنسبة لمجلس الدولة فأثقل عليه و جعل منه محكمة ابتدائية و نهائية و محكمة استئناف إلى جانب الاختصاص بالنقض و هي الوظيفة الطبيعية. إلى جانب مهامه الأخرى.

و انطلاقا من هنا نتساءل هل وفق المشرع في توزيع قواعد الاختصاص النوعي بالنسبة للمحاكم الإدارية؟

المطلب الأول
الأساس القانوني للمحاكم الإدارية

تستمد المحاكم الإدارية وجودها القانوني من نص المادة 152 من الدستور و التي اعتمدت نظام الازدواج القضائي و ذلك بتأسيس مجلس الدولة. و بذلك تكون هذه المادة أعلنت صراحة عن إنشاء محاكم إدارية على مستوى أدنى درجات التقاضي مستقلة عن المحاكم العادية تفصل في المنازعات الإدارية. ثم بعد ذلك صدر القانون رقم 98-02 بتاريخ 30 ماي 1998 (6) و هو أول قانون خاص و متعلق بالمحاكم الإدارية في الجزائر. ولقد تكون هذا القانون من 10 مواد تطرق من خلاله المشرع إلى تشكيل و تنظيم المحاكم الإدارية ، إضافة إلى كيفية عملها.

المطلب الثاني
تشكيلة المحكمة الإدارية

نصت المادة 3 من القانون 98-02 على أن المحاكم الإدارية تتشكل من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس و مساعدان اثنان برتبة مستشار حتى تصح جلساتها.

المطلب الثالث
مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

نصت المادة الأولى من القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 على أن " تنشا محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ". و هو نفس ما ذهبت إليه المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد.

و إذا قارنا بين قواعد الاختصاص لكل من مجلس الدولة و المحاكم الإدارية، نجد أن اختصاص مجلس الدولة في المجال القضائي الابتدائي و النهائي هو اختصاص مقيد ، أي يقتص على نوع محدد من المنازعات المتعقلة بدعوى الإلغاء و فحص المشروعية و التفسير ضد القرارات الصادرة من السلطات المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية و الوطنية. بينما اختصاص المحاكم الإدارية نوعيا حدد بشكل مطلق و عام فلها أن تنظر في كل منازعة إدارية عدا المنازعات التي أحال المشرع النظر فيها لمجلس الدولة، خاصة بعد إلغاء الغرف الجهوية.

و إذا كانت المادة1 من القانون 98-02 كرست مبدأ التقاضي على درجتين ، حيث أقرت بوجوب إحالة كل منازعة إدارية على المحاكم الإدارية تفصل فيها المحاكم عن طريق قرار قابل للاستئناف. إلا أن المشرع عندما اعترف لمجلس الدولة بسلطة الفصل في بعض المنازعات الإدارية المحددة بموجب المادة 9 من القانون 98-01 أورد استثناءا على الاختصاص النوعي المطلق للمحاكم الإدارية و نزع منها صلاحية النظر في بعض القضايا الإدارية التي حول النظر فيها لمجلس الدولة منتهكا في ذلك مبدأ التقاضي على درجتين. وعليه نجد أن المشرع اخفق في ضبط قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية عندما سحب منها سلطة الفصل في بعض المنازعات المحددة حصرا. و كان من الأفضل وتكريس لمبدأ التقاضي على درجتين أن يمنح النظر في المنازعات التي خص بها مجلس الدولة إلى المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة.

الخاتمة

من خلال الإصلاحات القضائية المسجلة بعد دستور 28 نوفمبر 1996 نسجل مجموعة من المآخذ وأهمها هو الإخلال بمبدأ التقاضي على درجتين كأحد الضمانات الأساسية للمتقاضين، ذلك و أنه استنادا للمادة 9 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات المجلس الدستوري و تنظيمه و عمله، يتولى مجلس الدولة النظر ابتدائيا ونهائيا في الطعون الموجهة للقرارات الصادرة عن الهيئات المركزية والهيئات الوطنية. أي أن هذه الدعاوى تعرض مباشرة على مجلس الدولة كأول و أخر درجة. و هذه القرارات لا تقبل الطعن بالاستئناف و لا بالنقض مما ينتج لنا نوع من الإخلال بين القضاء العادي والإداري. لذلك نرى انه من الضروري إنشاء حلقة وسيطة بين المحاكم الإدارية و مجلس الدولة تتولى النظر بالاستئناف في قرارات المحاكم الإدارية .

المراجع

1- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 1996/12/7 المتضمن التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28 ، ج ر: رقم 76.

2- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 المتضمن اختصاصات المجلس الدستوري و تنظيمه و عمله.ج ر: 35

3- د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر (دراسة وصفية تحليلية مقارنة)، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008 ، ص140.

4- القانون 08-09 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر:21.

5- د. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 126.

6- القانون 98-02 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية. ج ر: 35