عن بعض إشكالات اختصاص القضاء الإداري بعد إلغاء الغرف الإدارية الجهوية

برزيق زكريا

أستاذ مساعد "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة:

لقد أعيد تنظيم الغرف الإدارية في النظام القضائي الجزائري بموجب القانون رقم 23/90 المؤرخ في 1990/08/18 الذي عدّل الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية ([1]) والذي عدّل المواد المتعلقة باختصاص الغرف الإدارية، منها على وجه التحديد، المواد 7، 231 و274، إذ يستنتج من محتواها تزايد أنواع الغرف الإدارية التي أصبحت على ثلاثة أشكال :

1/ – غرف إدارية محلية: وتختص بجميع دعاوى المسؤولية المدنية للدولة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أما فيما يتعلق بدعاوى إلغاء القرارات الإدارية، فهي تختص بدعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وتفسيرها وتقدير مشروعيتها.

[1] . الجريدة الرسمية بتاريخ 1990/08/22، العدد 36.

2/ – غرف إدارية جهوية: وتختص فقط بدعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن الولايات وتفسيرها وتقدير مشروعيتها.

3/ – الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا: أبقى المشرّع لهذه الغرفة صلاحية الفصل، ابتدائيا ونهائيا، في دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية وتفسيرها وتقدير مشروعيتها، إلى جانب الفصل في استئناف القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية المحلية أو الجهوية. إلا أنه ومنذ صدور القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ([1])، حل مجلس الدولة في صلاحيات الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، وهي الصلاحيات التي توسّعت في دعاوى الإلغاء التي يفصل فيها هذا الأول كقاضي أول وآخر درجة، إذ أضافت المادة 9 من هذا القانون العضوي، صلاحية إلغاء القرارات الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، بالإضافة إلى اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض ضد القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية.

إن المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية لم تسم هذا الهيكل الجديد " بالغرف الجهوية "، وإنما الفقه هو من ألف على دراستها وفقا لهذا المصطلح، إلّا أن قانون 02/98 المؤرخ في 1998/05/30 والمتعلق بالمحاكم الإدارية ([2]) أشار لها بهذه التسمية في المادتين 8 و9 منه، وذلك عندما أبقى على مهام الغرف

. الجريدة الرسمية بتاريخ 1998/06/01، العدد 37، مع الإشارة أن هذا القانون العضوي قد تعدّل بموجب قانون عضوي رقم 13/11، مؤرخ في 2011/07/26، ج ر بتاريخ 2011/08/03، عدد 43.[1]

[2] . الجريدة الرسمية بتاريخ 1998/06/01، العدد 37.

الإدارية لدى المجالس القضائية والغرف الإدارية الجهوية، إلى حين تنصيب المحاكم الإدارية.

وفي الحقيقة، فإن المشرّع الجزائري خوّل بعض الغرف الإدارية الجهوية صلاحية الفصل في بعض المنازعات الإدارية بموجب نصوص خاصة، زيادة على صلاحيات الغرف الجهوية المذكورة في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية. ومن ثمة يمكن القول أن هناك غرف إدارية جهوية تعمل في إطار قانون الإجراءات المدنية وغرف إدارية جهوية تعمل في ظل بعض النصوص الخاصة.

لكن التساؤل الذي يفرض نفسه بقوة، هو مصير هذه الغرف الجهوية بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية ؟([1])، الذي استبدل الغرف الإدارية، التي كانت سائدة في ظل نظام وحدة القضاء، بالمحاكم الإدارية.

إن الفترة الانتقالية، المقررة بموجب المادة 8 من القانون رقم 02/98، المتعلق بالمحاكم الإدارية والمتمثلة في تكليف الغرف الإدارية الجهوية بمواصلة عملها، طبقا لقانون الإجراءات المدنية الملغى، إلى غاية تنصيب المحاكم الإدارية، قد أصبحت بدون موضوع، باعتبار أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم ينص على محاكم إدارية جهوية، بل على العكس من ذلك جعل المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية طبقا للمادة 800،

[1] . قانون رقم 09/08 مؤرخ في 2008/02/25، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي دخل حيز النفاذ ابتداء من تاريخ 2009/04/25، طبقا للمادة 1062 منه، ج ر بتاريخ 2008/04/23، عدد 21.

الشيء الذي يفضي إلى القول أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا يتماشى مع مضمون المادة 8 من قانون المحاكم الإدارية، السالفة الذكر [1].

كما أن اختصاص الغرف الإدارية الجهوية العاملة في إطار القوانين الخاصة، والمتعلقة بمهنة المحاماة [2] والأحزاب السياسية [3] تواجه نفس المشكلة، ولكن أقل حدة، إذ يثور التساؤل التالي: هل أن صلاحياتها تنقل إلى المحاكم الإدارية التي تم تنصيبها، أم تبقى تمارس اختصاصاتها، كغرف جهوية، طبقا للقوانين المنشئة لها ؟ [4] .

1/ انقضاء صلاحية الغرف الإدارية الجهوية بتكريس الولاية العامة للمحاكم الإدارية

كان لدخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيز النفاذ ابتداء من يوم 2009/04/25([1])، أي بعد سنة من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، طبقا لنص المادة 1062، الأثر البارز في تغيير الهيئات التي خوّلها المشرّع صلاحية الفصل في المنازعات الإدارية، وكان التغيير المتميز هو النص على إنشاء المحاكم الإدارية بدلا من الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية، بحيث

[1] . إن تاريخ نشر قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجريدة الرسمية، كان يوم : 2008/04/23، فمن المفروض أن مدة سنة لدخوله حيز النفاذ تبدأ من يوم: 2009/04/23، لكن هذا اليوم صادف يوم عطلة، ومن ثمة امتد تاريخ سريان القانون الجديد إلى يوم العمل الأول وهو يوم السبت 2009/04/25، وذلك قبل تغيير عطلة نهاية الأسبوع.

أصبحت هذه المحاكم، التي لم يتم تنصيبها بشكل كلي إلى تاريخ اليوم([1])، صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

يقصد بتمتع المحاكم الإدارية بالولاية العامة في المنازعات الإدارية، أنها تفصل في جميع هذه المنازعات ولا تحتاج إلى نص قانوني أو تنظيمي لممارسة هذا الاختصاص ([2])، إلّا ما استثني منها بنص صريح. أما وبخصوص هذه الاستثناءات التي أوردها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يمكن ذكر استثناءين، الأول هو صلاحية مجلس الدولة في الفصل في دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية طبقا لنص المادة 901، أما الثاني فهو ما نصت عليه المادة 802، والتي خوّلت المحاكم التابعة للقضاء العادي صلاحية الفصل في المنازعات المتعلقة بمخالفات الطرق، والمنازعات المتعلقة بدعوى المسؤولية الرامية إلى طلب تعوض الأضرار الناجمة عن مركبة

---

[1] . تم تنصيب 37 محكمة إدارية إلى غاية كتابة هذا المقال، بدءا بالمحكمة الإدارية للجزائر العاصمة ووهران، بعد تحديد تشكيلة كل منهما بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في: 2010/03/16، ج ر بتاريخ: 2010/03/31، عدد 21. مع العلم أن المرسوم التنفيذي رقم 195/11 المؤرخ في 22 ماي 2011، الذي عدّل المرسوم التنفيذي رقم 356/98، المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الذي يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 02/98، المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر بتاريخ 22 ماي 2011، عدد 29، قد رفع عدد المحاكم الإدارية إلى 48 محكمة بعدما كانت 31 محكمة إدارية.

[2] . مسعود شيهوب : المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 352، 354 و455 وما يليها. أنظر كذلك :

M. TOURDIAS : Le tribunal administratif, juge de droit commun en matière administrative depuis 1954 , J.C.P, 1960 , I , 1580.

تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

إن اختصاص الغرف الإدارية الجهوية الخمس ([1]) بدعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن الولايات طبقا لقانون 23/90 الذي عدّل قانون الإجراءات المدنية، قد أصبح من اختصاص المحاكم الإدارية طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومن ثمة يمكن القول أن صلاحية الغرف الجهوية قد أدمجت في إطار الاختصاص العام للمحاكم الإدارية مثلها مثل دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن البلديات والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ودعاوى القضاء الكامل.

إن زوال الغرف الإدارية يتأكد أيضا من زاوية أخرى، وذلك بعد الإلغاء الصريح لقانون الإجراءات المدنية بموجب المادة 1064 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ابتداء من يوم 2009/04/25 تاريخ دخول هذا القانون حيز النفاذ . إن ممارسة هذا الاختصاص الجديد، داخل القضاء الإداري، بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة يصطدم بعقبة عدم الوجود الفعلي لكل المحاكم الإدارية التي لم يتم تنصيبها جميعا إلى اليوم، على الرغم من أن قانون المحاكم الإدارية صدر سنة 1998، فالسؤال الجوهري الذي يفرض نفسه بقوة، يتعلق بمدى

[1] . يتعلق الأمر، طبقا للمادة 7 من قانون 23/90 بالغرفة الإدارية الجهوية للجزائر، وهران، قسنطينة، بشار وورقلة، وقد حددت الولايات التابعة لاختصاص كل غرفة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 407/90 المؤرخ في 1990/12/22، الذي يحدد قائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي العاملة في إطار المادة 7 من الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 1966/06/08 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر بتاريخ: 1990/12/26، عدد 56.

إمكانية الغرف الإدارية للمجالس القضائية والغرف الإدارية الجهوية بممارسة الصلاحيات الجديدة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ؟.

إن البعض لم يفرّق بين نظام الغرفتين المحلية والجهوية وراح يتساءل عن الجهة القضائية التي تختص بالمنازعات الإدارية على مستوى الدرجة الأولى، نتيجة عدم تنصيب المحاكم الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى، نتيجة إلغاء قانون الإجراءات المدنية، إلى درجة أنه وصف الغرف الإدارية بأنها غير موجودة من الناحية القانونية ([1]) . وفي الحقيقة فإن هذه النتيجة، لم تراع محتوى المادة الثامنة من القانون رقم 02/98 المؤرخ في 1998/05/30 والمتعلق بالمحاكم الإدارية ([2]) والتي نصّت على ما يلي: " بصفة انتقالية، وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليميا، تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وكذا الغرف الإدارية الجهوية، مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية ".

تبنى قانون الإجراءات المدنية والإدارية هذا الحل المؤقت، لتسيير الفترة الانتقالية، في انتظار تنصيب المحاكم الإدارية، ويفهم ذلك من خلال تأشيرات هذا القانون التي أشارت بكل صراحة إلى القانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية. لكن الانتقاد الذي يمكن أن يوجّه للمادة 8 من قانون المحاكم الإدارية، هي أنها لم تعد تتماشى مع قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ تم إعدادها في

---

[1] - voir le quotidien EL WATAN du lundi 29/06/2009 , De quelle juridiction relève le contentieux administratif en premier ressort depuis le : 25/04/2009 ? , p 22.

[2] . الجريدة الرسمية بتاريخ 1998/06/01، عدد 37.

ظل القانون القديم للإجراءات المدنية الذي كان يميز في الاختصاص بين الغرف الإدارية للمجالس القضائية والغرف الإدارية الجهوية، لكن هذا القانون قد تم إلغاءه، ومن جهة أخرى فالقانون الجديد قد تخلى عن التمييز بين اختصاص هذه الغرف بأن جعلها كاملة ضمن اختصاص جهاز واحد هو المحاكم الإدارية، الشيء الذي يؤدي بنا إلى اقتراح ضرورة تعديل المادة 8 من قانون المحاكم الإدارية، بالنص على إعطاء الغرف الإدارية للمجالس القضائية([1]) التي لم تنصّب فيها المحاكم الإدارية بعد، صلاحية الفصل في المنازعات العائدة للمحاكم الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومن ثمة تحذف من صياغة هذه المادة الغرف الإدارية الجهوية، لأن وجودها أصبح غير معني بقواعد الاختصاص الجديدة، أي أنها أصبحت بدون موضوع.

لكن ورغم ضرورة هذا التعديل، يبقى مشكل تحديد الجهة القضائية المختصة في الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الصادرة عن الولايات قائما، فالغرفة الجهوية لم يعد لها، لا وجود ولا اختصاص محدد في ظل القانون الجديد، لذلك يتعين الإسراع في تعديل المادة 8 السالفة الذكر، حتى تقوم الغرف الإدارية بالمجالس القضائية بدور انتقالي نيابة عن المحاكم الإدارية . إن هذه النتيجة لا تنطبق حتما بهذا الشكل على الغرف الإدارية الجهوية العاملة في إطار النصوص الخاصة.

---

[1] . تم رفع عدد المجالس القضائية إلى 48 مجلس قضائي، بموجب الأمر رقم 11/97 المؤرخ في 1997/03/19، والمتضمن التقسيم القضائي، ج ر بتاريخ 1997/03/19، عدد 15، في حين أن عدد المجالس القضائية لم يصل بعد إلى هذا العدد، وبقي مستقرا في 37 مجلسا قضائيا حسب الموقع الإلكتروني لوزارة العدل www.mjustice.dz.

2/ مكانة الغرف الإدارية الجهوية في ظل قانون المحاماة

لم يكتف المشرّع بنظام الغرف الإدارية الجهوية المذكورة في إطار المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية القديم، التي تختص بدعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن الولايات وتفسيرها وتقدير مدى مشروعيتها، بل نص على إحالة بعض المنازعات على غرف إدارية جهوية خاصة، يختلف عددها واختصاصها الإقليمي عن الغرف الجهوية العاملة في ظل المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية ([1]).

ومن بين هذه الغرف الإدارية الجهوية العاملة في نطاق القوانين الخاصة، يمكن ذكر ما جاء به القانون المنظم لمهنة المحاماة، إذ تعتبر المنازعات المتعلقة بإلغاء القرارات الصادرة عن منظمة المحامين خروجا واضحا عن المعيار العضوي واستثناءا له، باعتبار أن هذه المنظمة لم يدرجها المشرّع في طائفة الأشخاص المعنوية العامة المحددة على سبيل الحصر، سواء في إطار المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية أوفي ظل المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك بعد أن أحال القانون رقم 04/91 المؤرخ في

---

[1] . نفس هذه الظاهرة موجودة داخل القضاء العادي، أين أحال المشرّع بعض المنازعات لاختصاص محكمة معينة، دون سواها (مثل اختصاص محكمة مقر المجلس القضائي لمنح الصيغة التنفيذية للأحكام والقرارات الأجنبية طبقا للمادة 607 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية) أوبحيلها على غرفة لدى مجلس قضائي (مثل الغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر التي تختص بفحص الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة والمتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة، طبقا للمادة 31 من القانون رقم 12/08 المؤرخ في 2008/06/25 الذي يعدّل ويتمّم الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/07/19 والمتعلق بالمنافسة، ج ر، بتاريخ 2008/07/02، عدد 36).

1991/01/08 والمتضمن تنظيم مهنة المحاماة([1]) البعض من نزاعاتها إلى اختصاص الغرف الإدارية الجهوية، وإلى الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا([2]).

وزّع قانون المحاماة اختصاص دعاوى الإلغاء بين الغرف الجهوية والغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، استنادا إلى موضوع القرار المطلوب إلغاءه، إلّا أن هذا التمييز أصبح مرتبطا بمحتوى المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ([3]) التي تنص: " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في: 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والمنظمات المهنية الوطنية ..."

استنادا إلى المادة 9، السالفة الذكر، يختص مجلس الدولة بدعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن المنظمات الوطنية، بينما تعود لاختصاص الغرف الإدارية الجهوية دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن المنظمات الجهوية. إن هذا التمييز كرّسه اجتهاد مجلس الدولة في العديد من القرارات.

. منازعات الإلغاء التي لا تدخل في اختصاص الغرف الإدارية الجهوية

لقد أجاز قانون 04/91 المؤرخ في 1991/01/08 والمتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، الطعن مباشرة أمام الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، سواء في قرارات اللجنة الوطنية للطعن المتعلقة بالمسائل التأديبية للمحامين، أو فيما يتعلق

---

[1] . الجريدة الرسمية بتاريخ 1991/01/09، عدد 02.

[2] . يتعلق الأمر بدعاوى الإلغاء، دون دعاوى المسؤولية التي لم يتطرق لها قانون المحاماة.

[3] . الجريدة الرسمية بتاريخ 1998/06/01، عدد 37.

بمداولات الجمعية العامة لمنظمة المحامين الجهوية([1]) وأمام المحكمة العليا أيضا، دون ذكر نوع الغرفة، فيما يتعلق بالمنازعات الانتخابية لمنظمات المحامين.

ففي المسائل التأديبية للمحامين، نصت المادة 47 من قانون المحاماة على إنشاء مجلس منظمة المحامين، عن طريق الانتخاب ومن بين أعضاءه مجلسا تأديبيا، يختص بفحص الشكاوى التي تعرض عليه، سواء من طرف نقيب المحامين أومن وزير العدل، والذي يتداول فيها ثم يقرر إما تبرئة المحامي المتابع، وإما يفرض عليه إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عنها ضمن المادة 49 من قانون المحاماة، والتي هي الإنذار أو التوبيخ أو المنع المؤقت من ممارسة المهنة أو الشطب من جدول نقابة المحامين، ويحق لكل من وزير العدل أو المحامي الصادر في حقه قرار التأديب رفع طعن إلى اللجنة الوطنية للطعن، التي تبت في قرار المجلس التأديبي وقرار اللجنة الوطنية للطعن يمكن الطعن فيه أيضا، وفقا للمادة 64، من طرف وزير العدل أو المحامي المعني أمام الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا.

لقد حلّ مجلس الدولة في صلاحيات الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، بمجرد تنصيبه، كما نصّت على ذلك المادة 43 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله،

[1] . هناك 13 منظمة مهنية للمحامين موزعة عبر التراب الوطني، ثم أضافت وزارة العدل منظمتين جهويتين، لكل من بجاية وبومرداس، بموجب القرار الصادر عن وزير العدل بتاريخ 2009/07/12، المتضمن إحداث منظمتين جهويتين للمحامين بناحيتي بجاية وبومرداس، ج ر بتاريخ 2009/11/04، عدد 63.

أين شرع في العمل منذ صدور المرسوم التنفيذي رقم 262/98 المؤرخ في 1998/08/29 الذي يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة و/أو المعروضة على الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى مجلس الدولة([1]) على الرغم من أن تنصيبه كان قبل تاريخ صدور هذا المرسوم([2]) ومن ثمة فقد أصبح مجلس الدولة هو الهيئة المختصة للفصل في الطعن المنصوص عنه ضمن المادة 64 من قانون المحاماة.

يعتبر الأستاذ رشيد خلوفي بأن اللجنة الوطنية للطعن هيئة تابعة لمنظمة المحامين ([3]) ومن ثمة فهي ليست هيئة قضائية، ما دام أن الطعن في قراراتها يكون مباشرة أمام مجلس الدولة طبقا للمادة 9 من القانون العضوي المنظّم لاختصاصات مجلس الدولة، والذي يختص بدعاوى إلغاء القرارات الفردية أو التنظيمية الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية، ابتدائيا ونهائيا، أي باعتباره كقاضي موضوع وليس كقاضي نقض.

إن استعمال المعيارين العضوي والمادي يؤكد بأن اللجنة الوطنية للطعن، هيئة قضائية متخصصة في المسائل التأديبية للمحامين ولا تعتبر جهازا تابعا لمنظمة المحامين وفقا لرأي الأستاذ خلوفي، وذلك لسببين:

---

[1] . الجريدة الرسمية بتاريخ 1998/08/30، عدد 64.

[2] . عبد العزيز نويري " المنازعة الإدارية في الجزائر:تطورها وخصائصها_ دراسة تطبيقية_"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، 2006، العدد 8، ص 39، أين جاء فيه بأن تنصيب مجلس الدولة كان بتاريخ: 1998/07/17.

[3] . رشيد خلوفي: قانون المنازعات الإدارية_تنظيم واختصاص القضاء الإداري_، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2007، ص 252 وما يليها.

أولا: تتشكل اللجنة الوطنية للطعن من سبعة أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم وزير العدل، وهم قضاة من المحكمة العليا وأربعة نقباء قدماء، ولأن الذي يتولى رئاستها قاضي، فجزء منها إذا مشكّل من قضاة، بالطبع ليس لهم صفة المحامي، وبالتالي صفة العضوية في مجلس منظمة المحامين، مما يعني أنها لا تدخل في مفهوم المنظمات المهنية الوطنية بالمعنى المقصود في المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة.

ثانيا: تنظر اللجنة الوطنية للطعن في القرار الذي اتخذه المجلس التأديبي التابع لأحد منظمات المحامين الجهوية، كدرجة ثانية للتقاضي، بمعنى أن القرار الأول المعروض على رقابة اللجنة هو القرار الصادر عن منظمة المحامين، لكن هذه النتيجة لا تنطبق على لجنة الطعن التي لا تدخل بذلك في مفهوم المنظمات المهنية الوطنية.

وتبعا لذلك يمكن القول أن قرارات اللجنة الوطنية للطعن تعرض على مجلس الدولة بصفته كقاضي نقض، لأن هذه اللجنة لا تدخل في مفهوم المنظمات المهنية الوطنية، وباعتبار أن قرارات اللجنة، قرارات قضائية ([1]).

إن وجهة النظر هذه، أكدّها صراحة قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ: 2008/10/21،([2]) الذي قرر عدم قبول الطعن بالإلغاء المرفوع من أحد المحامين ضد قرار اللجنة الوطنية للطعن، بسبب التكييف الصريح لهذه الأخيرة

---

[1] . رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 252 وما يليها.

[2] . قرار الغرفة الخامسة لمجلس الدولة، الصادر تحت رقم 047841 بتاريخ 2008/10/21، منشور في مجلة مجلس الدولة، 2009، العدد 9، ص 140، وهو منشور أيضا في مجلة المحاماة، منظمة المحامين لناحية تيزي وزو، 2009، العدد 8، ص 112.

على أنها "... جهة قضائية إدارية وتكون قراراتها قابلة للطعن بالنقض وليس الطعن بالإلغاء باعتبار أنه لم يصدر عن سلطة إدارية مركزية أو هيئة عمومية أو منظمة مهنية وطنية". ولذلك كان من المفروض على المحامي رفع طعن بالنقض وليس طعن بالإلغاء، ومع ذلك فإن هذا القرار لم يكشف عن المعايير التي توصل بواسطتها إلى هذا التكييف، حتى يكون اجتهادا قضائيا يقاس عليه عندما يتعلق الأمر بتكييف الطبيعة القانونية للهيئات القضائية الإدارية.

أما النوع الثاني من المنازعات التي يرجع اختصاص الفصل فيها إلى مجلس الدولة، فيتعلق بمداولات الجمعية العامة لمنظمة المحامين، إذ يجوز، طبقا للمادة 35 من قانون المحاماة، لوزير العدل دون سواه، أن يحيل هذه المداولات إلى رقابة مجلس الدولة، دون تحديد طبيعة هذه "الإحالة"، وهو المصطلح المستعمل في نص المادة 35، إن كانت تتعلق بدعوى الإلغاء أو تدخل في مجال دعاوى القضاء الكامل([1]).

في حين أن النوع الثالث من المنازعات التي تعود لاختصاص مجلس الدولة، هي المنازعات المتعلقة بانتخاب أعضاء منظمات المحامين. إن اختصاص مجلس الدولة في هذا المجال ناتج عن الاجتهاد القضائي لهذه الهيئة نفسها وليس بحكم المادة 40 من قانون المحاماة، التي نصّت على إمكانية كل

[1] . إن المقصود بإحالة المداولات أمام مجلس الدولة، يكون في شكل دعوى الإلغاء، فعلى سبيل المقارنة، سبق للمشرع وأن أجاز الطعن بواسطة دعوى الإلغاء ضد مداولات المجلس الشعبي البلدي أمام الجهة القضائية المختصة، طبقا للمادة 45 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 والمتعلق بالبلدية، ج ر بتاريخ 1990/04/11، عدد 15.

من وزير العدل أو أي محامي أن يطعن في نتائج الانتخابات أمام المحكمة العليا، دون أن تحدد هذه المادة الغرفة المختصة.

إن عدم تحديد الغرفة المختصة بواسطة المادة 40 من قانون المحاماة، فتح باب الاجتهاد لتحديد القاضي المختص بين مجلس الدولة، الذي حلّ محل الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، وبين الغرفة المدنية، التي تعد أقرب لأن تكون مختصة بدلا من باقي الغرف.

لقد تطلب الأمر صدور عدة قرارات، وأحيانا من الغرف المجتمعة لمجلس الدولة للتأكيد على اختصاص القضاء الإداري بدلا من القضاء العادي، فاستنادا إلى قرار مبدئي صدر عن الغرف المجتمعة لمجلس الدولة بتاريخ 2003/06/16 بين (ب،ع ومن معه) ضد (نقيب المحامين لمنظمة سطيف)([1]) قدم محافظ الدولة([2]) في مذكرته الكتابية دفعا يرمي إلى عدم اختصاص مجلس الدولة، باعتبار أن المادة 40 من قانون المحاماة تحيل المنازعات الانتخابية لتجديد منظمات المحامين إلى المحكمة العليا، ما دام أنه لا يوجد أي نص يقضي بغير ذلك، ومن جهة ثانية، " يتمسك محافظ الدولة، بصفة احتياطية، بوجوب عرض هذا النزاع على الغرف الإدارية الجهوية... باعتبار أن مجلس الدولة لا ينظر، طبقا للمادة 9 من قانونه العضوي، إلّا في المنازعات المتعلقة بالمنظمات الوطنية

---

[1] . قرار صادر عن الغرف المجتمعة لمجلس الدولة، تحت رقم 11081، بتاريخ 2003/06/16، منشور بمجلة مجلس الدولة، 2003، العدد 4، ص56.

[2] . موسى بوصوف: " نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية_مكانته ودوره_"، مجلة مجلس الدولة، 2003، العدد 4، ص 35. وانظر كذلك، صاش جازية، " هيئة محافظ الدولة الجزائري "، مجلة الفكر البرلماني، 2009، العدد 25، ص 140.

المهنية ولا يمكن أن ينظر في تلك المتعلقة بمنظمات المحامين التي تعتبر منظمات جهوية وذلك لتوحيد معالجة هذه المنازعات في إطار وحدة الاختصاص".

لكن قضاة الغرف المجتمعة لمجلس الدولة، رفضوا هذا الدفع مفسرين المادة 40 من قانون المحاماة، تفسيرا يصب في اختصاص الجهات القضائية الإدارية مثلما هو عليه الحال فيما يتعلق بمنازعات تسجيل المحامين ومنحهم شهادة نهاية التربص([1]) وكذا فيما يتعلق بمداولات منظمات المحامين والعقوبات التأديبية، فكلها مسائل أحال قانون المحاماة، لهيئات القضاء الإداري سلطة الفصل فيها، مستثنيا بذلك اختصاص أية جهة قضائية أخرى، خاصة الجهات القضائية العادية.

كما أضاف القرار "بأن المشرّع أراد من وراء إخضاع الطعون التي يقوم بها وزير العدل أو المحامون لاختصاص المحكمة العليا أن تنفرد بهذا الاختصاص الغرفة الإدارية للمحكمة العليا وحدها دون سواها.

حيث أنه ثابت أنه طبقا لهذا التأويل، فإن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا استقرت على أن المادة 40، السالفة الذكر، تعطيها الاختصاص الكامل للنظر في منازعات الانتخابات المرتبطة بمنظمات المحامين".

[1]. سيأتي تفصيل هذا الاختصاص في النقطة الموالية.

وفي قرار آخر([1]) تبنّت الغرفة الثالثة لمجلس الدولة نفس التفسير الممنوح للمادة 40 بواسطة القرار الأول وهو اختصاص مجلس الدولة، ولكن بأسباب تختلف عن الأسباب الواردة في قرار الغرف المجتمعة، إذ استندت على طابع "القرار الإداري" المستلهم من المادة 20 من قانون المحاماة التي تجيز الطعن في قرار رفض التسجيل في مهنة المحاماة، وهو تسبيب ليست له أية علاقة بالمنازعات الانتخابية، إلى جانب الاستناد إلى المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة الذي يختص بالفصل في الطعون بالبطلان في قرارات المنظمات المهنية، دون أن يذكر كلمة "الوطنية"، باعتبار أن منظمة المحامين منظمة جهوية.

إنه ومهما يكن من أمر، فإن المنازعات المتعلقة بانتخابات منظمات المحامين تخضع لاختصاص مجلس الدولة، وهي بمفهوم المخالفة مستثناة من اختصاص الغرف الإدارية الجهوية التي أنشأها قانون المحاماة خصيصا لتتولى فض بعض أنواع منازعات مهنة المحاماة.

. منازعات الإلغاء التي تعود لاختصاص الغرف الإدارية الجهوية

لقد أحال قانون المحاماة إلى اختصاص بعض الغرف الإدارية الجهوية نوعين من المنازعات، وهما : حالة رفض الانضمام إلى مهنة المحاماة أو إعادة التسجيل أو أي إغفال، أما الحالة الثانية، فتتعلق بحق المحامي المتدرب في الطعن بالإلغاء ضد قرار مجلس منظمة المحامين المتضمن رفض منحه شهادة

[1]. قرار صادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، تحت رقم 11450، بتاريخ 2003/03/11، مجلة مجلس الدولة، 2003، العدد 4، ص108.

نهاية التربص. في حين أن الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة أضاف نوعا ثالثا من المنازعات، وهي المتعلقة بالتدابير التنظيمية الداخلية الصادرة عن المنظمات الجهوية للمحامين.

إن إمكانية الطعن في قرارات مجلس منظمة المحامين أمام الغرفة الإدارية الجهوية المختصة، أقرتها صراحة المادة 20 من قانون المحاماة، إذ تنص: " يمكن الطعن بالبطلان في قرار مجلس منظمة المحامين أمام الغرفة الإدارية الجهوية المختصة. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم "،إضافة إلى نص المادة 29 التي تنص: "...يجوز للمحامي المتدرب في حالة الرفض([1])، الطعن في القرار أمام الغرفة الإدارية الجهوية المختصة...".

لقد أحدث قانون المحاماة غرفا إدارية جهوية، وأحال على التنظيم أمر تحديدها، ولذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 271/91 المؤرخ في 1991/08/10 الذي يحدد الاختصاص الإقليمي للغرف الإدارية في المجالس القضائية المختصة بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات منظمات المحامين([2])، بحيث أحدث هذا المرسوم ثلاث غرف إدارية جهوية، ويتعلق الأمر بالغرفة الإدارية الجهوية للجزائر، وهران، وقسنطينة، ويمتد الاختصاص الإقليمي لكل غرفة لعدد معين من المجالس القضائية([3]).

---

[1] . في حالة رفض مجلس منظمة المحامين تسليم شهادة نهاية التربص للمحامي المتدرب.

[2] . الجريدة الرسمية بتاريخ 1991/08/18، عدد 38.

[3] . يمتد الاختصاص الإقليمي، حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 271/91، للغرفة الإدارية للمجلس القضائي ***للجزائر***، إلى دائرة اختصاص المجالس القضائية التابعة، لمجلس قضاء تيزي وزو، البويرة، البليدة، الشلف، المدية، الجلفة، الأغواط، تامنغست.

وبذلك تختلف هذه الغرف الإدارية الجهوية عن نظيرتها التي كانت موجودة في قانون الإجراءات المدنية الملغى، من حيث العدد، لأنها تحتوي على خمس غرف إدارية جهوية طبقا للمادة 7، ويختلف بداهة الاختصاص الإقليمي لكل صنف مقارنة مع الصنف الآخر.

ويظهر المشكل الأساسي، فيما يخص هذه الغرف الجهوية، بعد تنصيب المحاكم الإدارية لكل من الجزائر العاصمة، قسنطينة ووهران، إذ لم يعد للغرف الإدارية التي نص عليها قانون المحاماة أي وجود، الشيء الذي يطرح مسألة غياب الانسجام والتنسيق بين قانون الإجراءات المدنية والإدارية وقانون المحاماة.

أما عن المنازعات التي تختص بها هذه الغرف الإدارية الجهوية العاملة في إطار قانون المحاماة، فيمكن تصنيفها إلى صنفين، كما أشرنا إلى ذلك من قبل([1]) منازعات محددة بواسطة قانون المحاماة وأخرى أقرها الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة. ففيما يخص المنازعات الأولى، فهي الأخرى تنقسم إلى نوعين، حسب المادتين 20 و29 من قانون المحاماة.

لقد أكدت المادة 29 على أن يتوج تربص المحامي المتدرب بشهادة نهاية التربص، تسلّم له من طرف منظمة المحامين، بناءا على طلبه، وفي حالة رفض المنظمة تسليم هذه الشهادة، عند نهاية التربص، يحق للمحامي المتدرب الطعن

أما الغرفة الإدارية الجهوية لوهران فتشمل مجالس قضاء كل من معسكر، مستغانم، سعيدة، تيارت، بشار، أدرار، تلمسان، سيدي بلعباس.

أما الغرفة الإدارية الجهوية ***لقسنطينة*** فتشمل مجالس قضاء كل من سكيكدة، جيجل، باتنة، أم البواقي، بسكرة، ورقلة، عنابة، قالمة، تبسة، سطيف، بجاية، المسيلة.

[1] . ارجع إلى الصفحة 13.

في قرار الرفض أمام الغرفة الإدارية الجهوية المختصة. في حين نصت المادة 20 على أنه: " يمكن الطعن بالبطلان في قرار مجلس منظمة المحامين أمام الغرفة الإدارية الجهوية المختصة "، دون تحديد لطبيعة القرار، الذي أتاحت هذه المادة، للمحامي المعني، الطعن فيه بالبطلان، لكن الأمر يتعلق بأحد القرارات الثلاثة التي نصت عليها المادة 19 من قانون المحاماة، وهي إما قرار مجلس منظمة المحامين الرامي إلى رفض الانضمام إلى المهنة، أو رفض إعادة التسجيل([1])، أو القرار المتعلق بأي إغفال([2]). لكن التساؤل الذي يطرح نفسه بقوة هو: هل يجوز الطعن بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية الجهوية المختصة محليا، ضد القرارات التي تتضمن مواضيع أخرى، غير القرارات التي أشارت إليها المادتين 20 و29 من قانون المحاماة ؟ إن الجواب ليس سهلا، ويفتح الباب أمام تأويلات مختلفة.

إن صياغة المادتين 20 و29 توحي بحصر اختصاص الغرف الإدارية الجهوية الثلاث في المواضيع التي أجازت الطعن فيها، لأن المشرّع استعمل كلمة "القرار" بصيغة المفرد وليس الجمع، وما يدعّم هذا الرأي، هو أن قانون المحاماة أخرج منازعات قرارات منظمات المحامين من اختصاص القضاء العادي إلى اختصاص القضاء الإداري، باعتبار أن منظمات المحامين لا تعتبر من

---

[1] . تنص الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 29 من قانون المحاماة أنه:" يسوغ للمتدرب الذي رفض طلبه من المنظمة والقضاء أن يطلب من جديد انضمامه بعد مضي سنة واحدة من تاريخ قرار الرفض أو الحكم النهائي".

[2] . حددت المادة 16 من قانون المحاماة، على سبيل الحصر، الحالات التي يمكن فيها لمنظمة المحامين إصدار قرار تلقائي بإغفال أحد المحامين.

الأشخاص العامة المذكورة في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية القديم، ومن ثمة فمن المفروض ألّا يختص القاضي الإداري إلّا بإلغاء القرارات المذكورة على سبيل الحصر في قانون المحاماة دون غيرها من القرارات. لكن يتعارض هذا المفهوم مع عنوان ومحتوى المرسوم التنفيذي رقم 271/91 الذي تضمن عنوانه صياغة عامة، "الطعون المتعلقة بقرارات منظمات المحامين" وهو نفس المحتوى الذي تضمنته المادة الأولى منه، على الرغم من أن تأشيرات هذا المرسوم اعتمدت على المادتين 20 و29 من قانون المحاماة، الأمر الذي يوحي بإمكانية الطعن في كافة القرارات التي تصدرها منظمة المحامين.

إن هذا المفهوم الواسع، هو الذي تبناه مجلس الدولة في أحد قراراته، وهو الاختصاص الذي يضاف إلى الدعاوى الواردة بالمادتين 20 و29 بحكم الاجتهاد القضائي. إن الأمر يتعلق بإلغاء القرارات والمداولات الصادرة عن المنظمات الجهوية للمحامين والتي تهدف إلى وضع تدابير تنظيمية داخل المنظمة وبين أعضائها، كقرار تحديد تاريخ إجراء الانتخابات المتعلقة بتجديد مجلس المنظمة، أو قرار تحديد تاريخ تقديم الترشيحات، وقرار تنظيم عملية الاشتراكات السنوية، وإقرار المساهمة في صندوق للتضامن بين أعضاء المهنة...إلخ.

تبنى مجلس الدولة هذا الطرح في قراره الصادر بتاريخ 16/01/ 2004([1]) إثر الطعن في مذكرتين صادرتين عن إحدى المنظمات الجهوية للمحامين، وقد جاء في هذا القرار بأن: " هاتين المذكرتين المطعون فيهما، تتعلق الأولى منهما

[1] . قرار غير منشور، مشار له في مقال المستشار لدى مجلس الدولة، عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص48.

بالمذكرة الإخبارية الصادرة بتاريخ:... والتي تخص تاريخ الانتخابات الجهوية لتحديد أعضاء المنظمة المطعون ضدها، أما الثانية فتتعلق بمستخرج من مداولة مجلس المنظمة المطعون ضدها صادر بتاريخ:...أنها تخص المساهمة في صندوق التضامن التابع للمنظمة. وحيث أن هذا النوع من الطعون الذي يتعلق بتدابير تنظيمية داخلية صادرة عن منظمة جهوية، تعتبر خارجة عن الاختصاص النوعي لمجلس الدولة الذي يختص بالفصل ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية، كما نصت عليه المادة التاسعة من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. وعليه فإن الطاعن قد خرق درجة من درجات التقاضي، مما يجعل طعنه غير مقبول".

يستفاد من هذا القرار عدم الاعتراف للقاضي العادي بصلاحيات النظر في بعض المنازعات الغير منصوص عنها صراحة في قانون المحاماة، لأن كل المنازعات المنصوص عنها في هذا القانون يؤول اختصاص الفصل فيها للقضاء الإداري، ومن جهة أخرى أكّد مجلس الدولة عدم اختصاصه النوعي لصالح الدرجة الأولى من درجات التقاضي، والمقصود منها هي الغرفة الإدارية الجهوية المختصة، مستندا في ذلك إلى المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله([1])، أين اعتبر بأن التدابير التنظيمية الداخلية لا تدخل في مفهوم القرارات التنظيمية الصادرة عن المنظمات

[1]. الجريدة الرسمية بتاريخ 1998/06/01، عدد 37.

المهنية الوطنية، ومن ثمة لا تخضع لرقابة مجلس الدولة. إنّ هذا الحل يطرح العديد من التساؤلات وأهمها ضرورة البحث عن معيار التفرقة بين التنظيمات الداخلية وغير الداخلية، بعد تبني هذا التمييز دون معيار واضح من طرف القاضي الإداري، ولماذا هذا التمييز أصلا ؟ ألا تصب جميع المداولات والقرارات التي يتخذها مجلس منظمة المحامين أو نقيب المحامين، في خانة التنظيم الداخلي للمهنة ؟

يطرح هذا القرار صعوبة التفرقة والتمييز بين القرارات التنظيمية التي تخاطب أعضاء المنظمة المهنية وبين القرارات المتعلقة بالتسيير الداخلي، التي تعتبر في حد ذاتها قرارات تنظيمية تنطبق على كافة أعضاء المهنة الواحدة. إن هذه الصعوبة هي من ابتكار القاضي الإداري بعد أن تخلى عن مجال اختصاصه المحدد من طرف المشرّع في قانون المحاماة، وراح يطبق المعيار المادي، للتمييز بين طبيعة القرارات، دون أن يحدد الأساس الذي يقوم عليه هذا المعيار. إنّ هذا التمييز في غير محله، ولم تفرضه أية ضرورة، ومن شأنه أن يؤثر على توزيع الاختصاص داخل هيئات القضاء الإداري، أي بين مجلس الدولة والغرف الإدارية الجهوية التي ما زالت موجودة ضمن قانون المحاماة.

وفي قرار آخر تبنى مجلس الدولة([1]) نفس هذه التفرقة في نزاع خاص بالمجلس الوطني للخبراء المحاسبين، الذي يعتبر منظمة مهنية وطنية بمفهوم المادة التاسعة من القانون العضوي لمجلس الدولة، وقد جاء فيه: " حيث يختص

[1] . قرار رقم 13397، صادر بتاريخ 2003/01/07، عن الغرفة الخامسة لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة لسنة 2003، العدد الرابع، ص135.

مجلس الدولة للفصل في الطعون بالبطلان المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية. حيث أن هذه القرارات تنحصر في القرارات التنظيمية والفردية الصادرة تجاه أعضاءها دون القرارات المتعلقة بتسييرها الداخلي التي يرجع الفصل فيها من طرف الجهات القضائية الإدارية المختصة إقليميا"

فإذا كان الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة قد أكّد على اختصاص الغرف الإدارية الجهوية فيما يخص التدابير الداخلية التي تتخذها منظمة المحامين، كأحد المواضيع التي لم ينص عليها قانون المحاماة، فإن هذا الاختصاص تتقاسمه الغرف الجهوية مع هيئات القضاء العادي، في ظل غياب معيار واضح يبين حدود كل من القضاء الإداري والقضاء العادي، فبموجب القرار الصادر عن الغرفة المدنية للمحكمة العليا تحت رقم 295901 بتاريخ 2005/06/22([1]) فقد أكّدت هذه الأخيرة أن نقيب المحامين هو من يتمتع بصفة التقاضي، بتأهيل من مجلس منظمة المحامين، وأن هذه النتيجة تؤدي إلى اعتبار أن المحامي المتصرف على انفراد بخصوص شؤون هيئة المحاماة والمهنة فاقدا لصفة التقاضي.

إن توزيع الاختصاص بهذا الشكل بين مجلس الدولة والغرف الإدارية الجهوية والمحاكم التابعة للقضاء العادي، سيؤدي لا محالة إلى خلق مشاكل عدم

---

[1] . قرار منشور بالمجلة القضائية للمحكمة العليا لسنة 2005، العدد الأول، ص 65، ويمكن الإطلاع عليه من خلال الموقع الإلكتروني للمحكمة العليا

www.coursupreme.dz

الاختصاص، ولا يخدم إطلاقا مصلحة المتقاضي كما يفتح الباب أمام صدور قرارات وأحكام متناقضة. إن ظاهرة تعدد الهيئات القضائية التي تفصل في مواضيع من صنف واحد، بدأت تأخذ أبعادا واسعة في القانون الجزائري لتنذر بالقلق، وعلى سبيل المثال لا الحصر يمكن ذكر المنازعات المتعلقة بالمنافسة([1]).

إن نفس هذه الأفكار تنطبق على النوع الثاني من الغرف الإدارية الجهوية الخاصة بمنازعات الأحزاب السياسية.

3/ حالة المنازعات الخاصة بالأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي لسنة 1997

اعتمد المشرّع الجزائري نظام الغرف الإدارية الجهوية في منازعات الأحزاب السياسية بشكل يختلف عن نظام الغرف الجهوية الموجود سواء في قانون الإجراءات المدنية القديم، أوفي قانون المحاماة، ويتجلى وجه الاختلاف أساسا من حيث العدد، إذ لم يعتمد الأمر رقم 09/97 المؤرخ في 1997/03/06 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية([2]) سوى غرفة إدارية جهوية وحيدة، وهي الغرفة الإدارية الجهوية لمدينة الجزائر العاصمة، وأناط بها الفصل في بعض المنازعات الناشئة عن المخالفات التي ترتكبها الأحزاب السياسية.

---

[1] - ZOUAIMIA Rachid, Remarques critiques sur le contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit algérien, revue du conseil d'Etat, 2005, №7, p51.

[2] . الجريدة الرسمية بتاريخ 1997/03/06، عدد 12.

وعلى الرغم من أن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لم يذكر الغرفة الإدارية الجهوية لمدينة الجزائر بهذه الصفة وإنما استعمل مصطلح الجهة القضائية لمدينة الجزائر، إلّا أنه أورد حكما انتقاليا من خلال المادة 44، أكّد بموجبه استمرار الغرف الإدارية للمجالس القضائية في مواصلة اختصاصها من أجل تسوية المنازعات الناجمة عن تطبيق هذا القانون، وذلك في انتظار تنصيب مجلس الدولة والجهات القضائية الإدارية الابتدائية([1]).

إن تركيز الاختصاص النوعي لبعض المنازعات في يد غرفة إدارية وحيدة، دون سواها، هو في حقيقة الأمر تكريس لنظام الغرف الإدارية الجهوية المعمول به في قانون الإجراءات المدنية القديم، ولا يهمّ بعد ذلك عدد هذه الغرف الجهوية، فالمهمّ هو تخصيص جهة قضائية إدارية للفصل في بعض المنازعات دون سواها.

تختص الغرفة الإدارية لمدينة الجزائر بنوعين من المنازعات حصرتهما المادتين 22 و37 من القانون العضوي السالف الذكر. فالحالة الأولى، الواردة في إطار المادة 22، أجازت الطعن في قرار وزير الداخلية المتضمن رفض منح الاعتماد لحزب سياسي، أمام الجهة القضائية الإدارية لمدينة الجزائر، ويمكن تقديم استئناف في القرار القضائي الإداري أمام مجلس الدولة.

---

[1] . تجب الإشارة إلى أن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر سنة 1997 أحال سلطة الفصل في النزاعات الناجمة عن تطبيق هذا القانون إلى مجلس الدولة والجهات القضائية الإدارية، على الرغم من أن مجلس الدولة لم يتم تنصيبه إلا سنة 1998، وهذا بعد تكريس القضاء الإداري بموجب دستور 1996.

الأصل أن يوجّه الطعن بالإلغاء ضد قرار وزير الداخلية إلى مجلس الدولة، باعتبار قرار الوزير يدخل ضمن طائفة قرارات السلطات الإدارية المركزية، طبقا لما نصت عليه المادة التاسعة من القانون العضوي لمجلس الدولة، أومن خلال المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية القديم، لكن المشرّع أورد استثناءا على هذا الاختصاص، بمنحه لغرفة وحيدة هي تلك التابعة لمدينة الجزائر العاصمة، الشيء الذي يمكن معه القول أن المشرّع في هذه المسائل المتعلقة بالحريات العامة قد حافظ على مبدأ التقاضي على درجتين، وخرج عن الاختصاص الابتدائي والنهائي لمجلس الدولة.

أما الاختصاص الثاني للغرفة الإدارية لمدينة الجزائر، الوارد ضمن المادة 37، فيتعلق بالدعوى التي يرفعها وزير الداخلية مطالبا بتوقيف حزب سياسي معتمد، عن النشاط أوحله أو غلق مقراته. إن الملاحظة التي أوردناها قبل قليل، لا مجال لتطبيقها على هذا النوع من المنازعات لأن الأمر يتعلق بدعوى القضاء الكامل وليس بدعوى الإلغاء، ما دام أن هذه الأولى تعود لاختصاص الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية وليس إلى مجلس الدولة.

لقد أعطى مجلس الدولة لمحتوى المادة 37 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية معنى واسعا، لأن هذه المادة تنص صراحة أن طلبات توقيف نشاط الأحزاب المعتمدة أوحلها أو غلق مقراتها، تمارس بموجب دعوى قضائية يرفعها وزير الداخلية ضد الحزب السياسي المخالف للقوانين المعمول بها، لكن مجلس الدولة بموجب القرار الصادر عن الغرفة الخامسة تحت رقم 20431

بتاريخ 2004/03/03([1])، قبل الدعوى التي رفعها بعض أعضاء حزب جبهة التحرير الوطني ضد الأمين العام للحزب، السيد علي بن فليس، والتي طالبوا فيها بتوقيف نشاط الحزب، واكتفى المدعون – أعضاء الحزب – بإدخال وزير الداخلية في الخصام، وقد جاء في حيثيات القرار أنه يجوز لوزير الداخلية: " أن يلجأ إلى القضاء لحل أو وقف أو غلق محلات حزب معتمد طبقا للمادتين 36 و37 ويكون ذلك إما بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة كالتدخل في الخصومة أو الإدخال في الخصومة، شريطة مراعاة الأوضاع التي يفرضها قانون الإجراءات المدنية لقبولها شكلا ".

أما التوسّع الثاني فيتمثل في المخالفات التي يرتكبها الحزب متعديا بذلك على القوانين المعمول بها طبقا لما جاء في المادة 36 من القانون العضوي السالف الذكر. إن قرار مجلس الدولة، المشار له أعلاه، أكّد مخالفة الأمين العام ليس للقوانين المعمول بها وإنما للقانون الأساسي للحزب، الذي يعد تنظيما داخليا ولا يهمّ بقية الأحزاب الأخرى.

إنه وعكس هذا التوسّع، توصّل قرار آخر صادر عن مجلس الدولة في القضايا الإستعجالية، تحت رقم 19240 صادر بتاريخ 2003/10/18([2]) إلى أن منازعات الأحزاب السياسية حددها القانون العضوي على سبيل الحصر، وأن هذه المنازعات "لا يمكنها أن تمتد كما كرسّه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة (القرار رقم 10464 المؤرخ في 2002/07/23) إلى النزاع الناجم عن السير

---

[1]. قرار غير منشور.

[2]. قرار غير منشور.

والنشاط الداخلي للحزب اللذين يظلان خاضعين للقانون الأساسي للحزب ولنظامه الداخلي، حيث أنه في قضية الحال، فإن بعض مناضلي حزب جبهة التحرير الوطني بصفتهم أطراف خاصة رفعوا دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر من أجل منع انعقاد المؤتمر الاستثنائي. وحيث أن هذه الدعوى تتعلق بالنشاطات الداخلية للحزب وترمي إلى حماية مصالح خاصة، مما يتعين القول بأنه لا يمكن ربطها بالبنود المانحة للاختصاص المشار إليها بموجب الأمر 09/97 المذكور أعلاه، أو إلى أي قاعدة أخرى تحدد اختصاص الجهات القضائية الإدارية ".

إن هذا القرار انتهى إلى إلغاء الأمر الاستعجالي والقضاء من جديد بعدم اختصاص الجهات القضائية الإدارية للفصل في المنازعات المتعلقة بالتنظيم والتسيير الداخلي للأحزاب السياسية باستثناء المنازعات المنصوص عنها في المواد 17، 22، 36 و37 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية. وبذلك يمكن استنتاج التضارب في موضوع اختصاص الغرفة الإدارية لمدينة الجزائر، انطلاقا من القرارات المتناقضة لمجلس الدولة.

ولعّل هذه التناقضات هي التي دفعت بمحرري القانون العضوي الجديد للأحزاب السياسية([1]) للنص صراحة على الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، دون سواه، بجميع المنازعات الناشئة عن تطبيق هذا القانون العضوي، وفقا للمادة 75، وإن تم التخّلي عن نظام الغرفة الإدارية الجهوية، أو المحكمة الإدارية

[1] . قانون عضوي رقم 04/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر، بتاريخ 15 جانفي 2012، عدد 02.

لمدينة الجزائر، إلاّ أن المشرّع، قد تبنى ضمنيا، المعيار المادي، لتحديد اختصاص مجلس الدولة، لأن أي نزاع ينشأ فيما بين الأحزاب السياسية، أو بين أعضائها المؤسسين، سيختص به القضاء الإداري، ولو أن وزارة الداخلية ليست طرفا في الدعوى.

خاتمة

إن عملية الانتقال من نظام القضاء الموحّد، المتميز أساسا بفصل المنازعات الإدارية التي تختص بها الغرف الإدارية ([1])، إلى نظام القضاء المزدوج الذي يستند إلى قضاء إداري يختص بالفصل في هذه المنازعات، يتطلب المرور عبر مرحلة انتقالية، وهي المرحلة التي تفرضها ضرورة تنصيب جميع المحاكم الإدارية الموزّعة عبر الإقليم الوطني، كما تفرضها ضرورة الانتقال من نوعين من الغرف الإدارية، المحلية والجهوية، إلى هيكل قضائي واحد هو المحاكم الإدارية.

إن هذا التغيير من حيث النظام القضائي، وما يترتب عنه من إعادة النظر في مسألة توزيع الاختصاص، يتطلب توفير الأدوات والوسائل القانونية الكفيلة لعملية الانتقال هذه بشكل سليم، ولا يتم ذلك إلا بمراعاة مقتضيات قانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة، ومقتضيات النصوص الخاصة من جهة أخرى.

يقتضي هذا التحوّل، ضرورة إعادة النظر في محتوى المادة 8 من قانون المحاكم الإدارية، لضبط قواعد الاختصاص بين الغرف الإدارية الجهوية

---

[1] - MAHIOU Ahmed, le contentieux administratif en Algérie, R.A.S.J.E.P, 1972, n 3, p 608 et suivant.

والمحاكم الإدارية، وذلك بالتأكيد على أن الغرف الإدارية المحلية هي فقط التي تتولى عملية الفصل في المنازعات الإدارية حتى التنصيب الفعلي لكامل المحاكم الإدارية، ومن جهة أخرى فإن مشروع قانون المحاماة الجديد، لم يقضي على مشاكل الاختصاص عندما أشار إلى اختصاص " الجهات القضائية المختصة "، واكتفى بتحديد اختصاص مجلس الدولة في رقابة المداولات الصادرة عن منظمات المحامين والمنازعات الانتخابية، بالإضافة إلى المسائل التأديبية للمحامين، ومن شأن الغموض الذي يدور حول تحديد الجهة القضائية المختصة، أن يبقى البحث عسيرا عن اختصاص القضاء الإداري أو القضاء العادي، خاصة وأن أغلب قرارات منظمات المحامين لا تدخل في مفهوم المادة 9 من القانون العضوي المحدد لاختصاصات مجلس الدولة، باعتبارها منظمات جهوية وليست منظمات وطنية.