



خصوصيات القضاء الإداري في الجزائر

(خصوصيات تتعلق بهيكل الدولة)

مقدمة:

إن البحث في خصوصيات القضاء الإداري، ومجلس الدولة تحديداً يعني وجود قضاء إداري مرجع للدراسة، أو البحث عن هذه الخصوصيات بالمقارنة مع القضاء العادي، أي المحكمة العليا تحديداً مادامت الدراسة تتعلق بمجلس الدولة أعلى جهة قضائية في القضاء الإداري.

ويمكن استخلاص هذه الخصوصيات من خلال نقطتين:

- الأولى تتعلق بالتنظيم الهيكلي للجهات القضائية الإدارية.

- الثانية تتعلق بموضوع المنازعة.

ومعلوم أن مجلس الدولة هو أعلى جهة قضائية في القضاء الإداري، أنشأ بموجب دستور 1996، والقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

المادة 152 من الدستور تنص: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

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

وحسب القانون العضوي 98-01 أسس مجلس الدولة ليمارس اختصاصات مزدوجة، اختصاص قضائي واختصاص استشاري.

ومن خلال دراسة دستور 96 والقانون العضوي 98-01 نسجل الخصوصيات التالية:

أولاً: تبعية مجلس الدولة للسلطة القضائية:

إن مجلس الدولة في فرنسا يتبع السلطة التنفيذية وهذا راجع إلى عامل تاريخي وكذا اعتباراً قضائي الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة شريك الإدارة في التسيير الإداري⁽¹⁾.

أما مجلس الدولة عندنا فحسب المادة 02 من القانون العضوي 98-01 فهو يتبع السلطة القضائية، وبالتالي يمكن القول أن هذا القانون أفرز نظاماً قضائياً مزدوجاً في وحدة السلطة القضائية، أو قضاء إداري مستقل في وحدة السلطة القضائية⁽²⁾.

آثار هذه الخصوصية:

1- أن أهم أثر لهذه الخصوصية هو إعدام أحد أهم

أسس النظام القضائي المزدوج حسب النموذج الفرنسي ألا وهو ازدواجية السلطة التي يتبعها كل من القضاء العادي والقضاء الإداري.

2- من حيث الاختصاص القضائي يبدو هذا الوضع متسجماً، لأن السلطة القضائية هي صاحبة الوظيفة القضائية.

3- من حيث الاختصاص الاستشاري هناك إشكال يثار من باب مدى احترام مبدأ الفصل بين السلطات، إذ كيف بهيئة قضائية أساساً تابعة للسلطة القضائية تصبح هيئة استشارية للسلطة التنفيذية.

4- هناك تساؤل مهم حول مدى دستورية الاختصاص الاستشاري، وهذا التساؤل يطرح على أساس أن المادة 152 من دستور 96 هي المؤسسة لمجلس الدولة، وهذا ما يؤكد رأي المجلس الدستوري رقم 06 المؤرخ في 19/05/1998 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، وبقرأة المادة 152 يتضح لنا بأنها لم تنص على تمتع مجلس الدولة بالاختصاص الاستشاري.

هناك إشارة إلى هذا الاختصاص في المادة 119 من دستور 96، الفقرة الثالثة تنص على مايلي: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة..."

هناك ملاحظات مهمة حول مدى اعتبار المادة 119 من الدستور مؤسسة للاختصاص الاستشاري. إن المادة 152 من الدستور هي المؤسسة لمجلس الدولة لم تنص على هذا الاختصاص، وجاءت تحت باب "السلطة القضائية".

- صياغة المادة 152 توحى إلى أن مجلس الدولة لم يؤسس إلا ليكون هيئة قضائية لا غير "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية". - المادة 119 وردت في باب "السلطة التشريعية" مع العلم أن مجلس الدولة جهة قضائية، وهي تقابل المادة 39 من دستور 58 الفرنسي.

- المادة 119 لا تحيل على المادة 152 المؤسسة لمجلس الدولة التي تنص على الاختصاص القضائي. وبالتالي يمكن أن نفهم المادة 119 بأنها تتعلق بإجراء تشريعي ملزم للحكومة لا غير⁽³⁾.

5- من حيث مدى استقلال مجلس الدولة يمكننا أن نسجل مايلي:

أ- إن المادة 2/3 من القانون العضوي 98-01 تنص على استقلال مجلس الدولة عند ممارسة اختصاصاته القضائية، وبمفهوم المخالفة يكون مجلس الدولة تابع غير مستقل عند مباشرة الاختصاص الاستشاري.

إن هذا النص يفرز لنا وضعاً غير متسجماً إذ كيف بهيئة واحدة تكون مستقلة وفي نفس الوقت غير مستقلة.

ب- إن اختصاص مجلس الدولة بإعطاء الاستشارة للحكومة، ولو أنها غير ملزمة يدفعنا للتساؤل حول تعامل السلطة التنفيذية مع استشارة المجلس، فمعلوم أن السلطة التنفيذية لا تسمح بأن يتحول مجلس الدولة إلى معرقل لعملها، نقول هذا بالنظر إلى أسلوب تعامل مجلس الدولة في فرنسا مع الحكومة، حيث طور طريقة عملية من خلالها أصبح يجبر الحكومة على اعتماد استشارته حول نصوص القانون المعروضة عليه، وهذا يتشددده وصراحته في مواجهة كل القرارات الإدارية الصادرة بناء على نص قانوني أبدى فيه المجلس رأياً استشارياً ولم تأخذه الحكومة بعين الاعتبار⁽⁴⁾.

إنه وبالنظر إلى أسلوب تعيين قضاة مجلس الدولة الذي يوصف بالأسلوب الموحد في التعيين⁽⁵⁾، حيث تم تعيين قضاة المجلس من بين المستشارين السابقين للمحكمة العليا (المرسوم الرئاسي رقم 98-187 بتاريخ 30 ماي 1998)، وفي المستقبل مؤكداً أن الملحقين بالمجلس هم خريجي المدرسة الوطنية للقضاة، وتدعم هذه الفئة بمستشاري الدولة في مهمة غير عادية حسب المادة 21 من القانون العضوي 98-01 لمباشرة الوظيفة الاستشارية للمجلس دون أعمال قضاة الفصل بين قضاة الحكم وقضاة الاستشارة، يترك احتمال تعيين قضاة المجلس بالنظر إلى توجهه السياسي المتطابق مع توجه الحكومة احتمالاً وارد، وهذا وضع يعيشه مجلس الدولة في فرنسا، حيث ثلث أعضائه معينين بهذه الصفة من اليمين ومن اليسار⁽⁶⁾. لكن الملاحظ أن الوضع في فرنسا اختلف كثيراً بعد أعمال قضاة الفصل بين قضاة الحكم وقضاة الاستشارة، حيث وابتداء من صدور مرسوم 30/07/1963 أصبح يمنع انتماء نفس المستشار إلى التشكيلة القضائية و إلى التشكيلة الإدارية أو الاستشارية⁽⁷⁾.

6- حول نطاق الاختصاص الاستشاري:

كل منهما ، وكذا راجع إلى أن مجلس الدولة في فرنسا يرأسه رئيس الحكومة ، ويرأس محكمة التنازع وزير العدل .

من حيث المهام يشترك محافظ الدولة في الاختصاصات القضائية والاستشارية حسب المادة 32 و 38 من القانون العضوي رقم 98-01 .

وحسب المادة 15 من القانون العضوي 98-01 يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة ، إن هذا الدور يدل على عدم إدراك الدور المهم والمحوري الذي يلعبه المحافظ ، ففي فرنسا محافظ الحكومة في الاختصاص القضائي هو :

- مستشار مقرر ثاني. ⁽¹¹⁾

- يسهر على توحيد الاجتهاد القضائي وتطويره ونشره .

- يسهر على التطبيق السليم للقانون .

- يرفع قبل المداولة مبدئيا رأيه في النزاع بكل حرية . أما في الجزائر مازال المحافظ يمارس مهام النيابة كما كان عليه الوضع في الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، ولإتساماته تكاد تكون سرية ولا تدون في الحكم بالتفصيل .

- رابعا: اعتماد المشرع على المعيار العضوي لتحديد الاختصاص: (المادة 7 ق 1 م):

النتائج المترتبة على ذلك هي:

1 - عدم تجانس المعيار العضوي مع الغاية من إحداث قاض إداري مستقل ، فهذا المعيار يحصر القاضي الإداري في نزاعات معينة .

2 - عدم مسايرة المعيار العضوي لتطور النشاط الإداري ، فمعلوم أن النشاط الإداري يتطور بسرعة وهذا المعيار لا يساعد القاضي على مواكبة هذا التطور ، وبالتالي هذا المعيار يدفع بالشرع إلى توسيع وتنظيم الاختصاص في كل مرة يحدث هناك تطورا في النشاط الإداري .

3 - الانعكاس السلبي للمعيار العضوي على اختصاص محكمة التنازع : إن تحديد الاختصاص مسبقا بواسطة المعيار العضوي الذي يقتضي بصفة عامة بأن نظر كل قرار صادر عن جهة إدارية هو من اختصاص القاضي الإداري ، يجعل محكمة التنازع في بطلالة ، وتدخل محكمة التنازع المتواضع في فض التنازع منذ إنشائها سنة 1998 دليل على ذلك. ⁽¹²⁾

- أما حول قواعد قانون الإجراءات الخاصة بالمنازعة الإدارية : فعل المشرع الإسراع في إصدار "قانون الإجراءات المدنية والإدارية" ، على أن يراعي هذا القانون خصوصيات الإجراءات الإدارية ⁽¹³⁾ المعروفة في القضاء الإداري وهي :

- إجراءات المنازعة الإدارية استثنائية أو فاحصة ، وليست اتهامية .

- إجراءات شبه سرية .

- إجراءات لا توفق تنفيذ القرار المطعون فيه كأصل .

- إجراءات خطية أو كتابية .

درجتين .

- هذا الاختصاص مساس بالولاية العامة للمحاكم الإدارية بعد تأسيسها .

- هذا الاختصاص مساس بمبدأ تقرب القضاء من المواطن .

6 - نتساءل أخيرا حول مدى نجاح القانون العضوي 98-01 في تجسيد اختصاص النقض : القاعدة هي أن كل حكم نهائي قابل للنقض أمام أعلى جهة قضائية ، وبالتالي نتساءل حول مدى اختصاص مجلس الدولة بنظر الطعون بالنقض ضد القرارات الصادرة عن مجلس الدولة في الاستئناف ، وتلك الصادرة بصفته جهة أول وآخر درجة .

إن مجلس الدولة لا يمكنه نظرا هذه الطعون لأن المنطق لا يقبل هذا الوضع ، وقد قرر مجلس الدولة نفسه هذا الحل ، إذ رفض النظر في درجة النقض في قرارات صادرة عليه ، ونذكر هنا على سبيل المثال القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 23/09/2002 في الملف رقم : 007304 بين ش م / ضد مديرية التربية لولاية باتنة حيث قرر مايلي : " حيث أنه من غير المعقول وغير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل في الطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه .

إن المقرر قانونا أن الطعن يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن ... " ⁽¹⁴⁾ إن هذه النتيجة وهذا القرار يفرض النتائج التالية :

1 - إن هذا الوضع يتركنا نستنتج أن مجلس الدولة عندما يفصل في الاستئناف وحتى بصفته جهة أول وآخر درجة يصدر قرارات نهائية غير قابلة للنقض وهذا مخالف للقاعدة العامة .

2 - إن القانون العضوي 98-01 أسس مجلس الدولة مخالف لنص 152 من الدستور ، فهو أنشأ بالتالي هيئة استئناف لا هيئة نقض .

يمكن إذن أن نستنتج أن اختصاص النقض ثم نقضه إلى درجة الإنعدام حيث بقي المجلس يختص بالنقض في بعض القرارات المحددة بقوانين خاصة مثل قانون الضرائب والقرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة .

ويمكن تأكيد هذه النتيجة من خلال دراسة إحصائية لقرارات مجلس الدولة ، فيعد دراسة 107 قرار صادر عن مجلس الدولة توصلت إلى مايلي : - مجلس الدولة جهة أول وآخر درجة : 11 قرار (من بينها 03 في الاستعجال) وهذا بنسبة 10,28 % .

- استئناف : 87 قرار - بنسبة 81,31 % .

- نقض : 04 قرارات - بنسبة 3,73 % .

القرارات الباقية موزعة بين : إلتماس إعادة النظر : 2 قرار (1,86 %) ، تصوري (01 قرار - 0,93 %) ، استعجال 02 قرار (1,86 %) .

- ثالثا : مكانة محافظ الدولة في مجلس الدولة :

في فرنسا يصطلح عليه بمحافظ الحكومة ، وهذا الاختلاف في التسمية يرجع إلى السلطة التي يتبعها

المادة 04 من القانون العضوي 98-01 تحدد نطاق الاستشارة في مشاريع القوانين فقط ، وبالتالي الكثير من القوانين تخرج عن اختصاص مجلس الدولة كالمراسيم والأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية بسين الدورتين وعند الشغور ، مع العلم أن مجلس الدولة في فرنسا يتمتع باختصاص استشاري واسع ، وبالتالي أصبح بوصف بشريك الحكومة في صياغة القوانين ، وحتى في إقترانها عن طريق التقرير السنوي الذي يرفعه لرئيس الجمهورية .

ونظر إلى النطاق الواسع للاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في فرنسا أصبح الفقه يعتبر أي قانون أو قرار لا يعرض على مجلس الدولة لإبداء رأيه ليس فقط معيب بعيب الشكل بل بعيب الاختصاص وهذا على أساس أن مجلس الدولة أصبح كما قلنا شريك الحكومة في صياغة القوانين والقرارات التنفيذية. ⁽¹⁵⁾

- ثانيا : مجلس الدولة يجمع كل درجات التقاضي :

يمكن تقسيم هذه الاختصاصات كما يلي :

أ - الاختصاص المورث على النظام السابق :

- مجلس الدولة جهة أول وآخر درجة . (المادة 09 من القانون العضوي 98-01) .

- مجلس الدولة جهة استئناف . (المادة 10 من القانون العضوي 98-01) .

ب - الاختصاص الإضافي : مجلس الدولة جهة نقض . (المادة 1 من القانون العضوي 98-01) .

الآثار المترتبة على هذه الخصوصية :

1 - تكثيف العمل القضائي على المجلس وهذا ما يؤثر على نوعية الأحكام .

2 - إهمال مجلس الدولة (قضاة الحكم) للاختصاص الاستشاري .

3 - عدم وجود جهة استئناف ⁽¹⁶⁾ .

4 - نتساءل حول دستورية تمتع مجلس الدولة بالاختصاص المورث :

- إن المادة 152 من دستور 96 مؤسسة مجلس الدولة لم تنص على هذا الاختصاصات كما بينا أعلاه .

- إن المادة 152 في فقرتها الأخيرة تنص على مجلس الدولة والمحكمة العليا بصفتهما الضامنان لتوحيد الاجتهاد القضائي ، فإذا كان المشرع في القانون المنظم للمحكمة العليا (قانون رقم 89/22 المؤرخ في 12/12/1989 المعدل والمتمم بالقانون 96/25) لم يتمكن من إضافة أي اختصاص للمحكمة العليا ماعدى النقض ، فعلى أي أساس أضاف القانون العضوي 98-01 اختصاصات أخرى لمجلس الدولة خارج المادة 152 التي لم تنص الى على اختصاص النقض كما هو عليه الحال بالنسبة للمحكمة العليا .

5 - نتساءل أيضا حول جدوى إعتبار مجلس الدولة جهة أول وآخر درجة : إن تمتع مجلس الدولة بهذا الاختصاص يرتب النتائج التالية :

- هذا الاختصاص مساس صارخ بمبدأ التقاضي على

(12) - محمد ز غداوي ، مدى تماشي المعيار العضوي مع استقلالية المنازعات الإدارية في ظل الإصلاح القضائي الجديد، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري ، العدد 13 ، سنة 2000 ، ص ص 122 ، 125 .

(13) - مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، طبعة 1999 ، ص ص 109 ، 112 .

- محمد رفعت عبد الوهاب ، حسين عثمان محمد عثمان ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2000 ، ص ص 270 ، 274 .

- أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، تعريب فافز انجق ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، دون سنة الطبع ، ص ص 72 ، 74 - CHARLS - DEBBASCH ، SCIENCE ADMINISTRATIVE , 3e EDITION , DALLOZ , PARIS , 1976, PP15, 20 .

DOCUMENTATION FRANCAISE P.26,1999

(2) RACHID KHELLOUFI REFLEXIONS SUR L IMPACT DE (LA CONSTITUTION DE 1996)2 SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, IN REVUE IDARA , N: 23 , 2000,P.44 , (3)MOKHTAR BOUABDELLAH - LA FONCTION CONSULTATIVE (DU CONSEIL D ETAT ET LARTICLE 152 DE LA CONSTITUTION, IN REVUE SCIENCES HUMAINES, N:17 P14.2002

(4)MAXIME LE TOURNEUR JACQUELINE BAUCHET, JEAN MERIC, LE CONSEIL D ETAT ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, ARMAND COLIN, PARIS, 1970,P.65

(5) الأسلوب المتبع لتعيين أعضاء مجلس الدولة في فرنسا متنوع ، فيلتحق بالمجلس قضاة متخرجون منهم المتكون في كليات الحقوق ، ومنهم المتكون في المدرسة الوطنية للإدارة ، وبحكم تنوع تشكيلة مجلس الدولة في فرنسا وتدرجها يعرف المجلس تعيين داخلي لأعضائه وتعيين خارجي حيث يلتحق بالمجلس وزراء سابقون ومدراء مركزيون... الخ ، وعموما يتشكل مجلس الدولة في فرنسا من المستمعون ، مسيرو العرائض ، المستشارون في الخدمة العادية ، المستشارون في الخدمة غير العادية ، المقررون ، بالإضافة إلى مفوضو الحكومة .

(6)GILLES DARCY, ET MICHEL PAILLEL, CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, EDITIONS ARMAND COLIN DALLOZ, PARIS,2000,PP.75,76, (7) IBID, P.69

(8) IBID, P.70

(9) نشير إلى أن إنشاء مجالس الاستئناف في فرنسا لم يتم إلا في سنة 1987 بالقانون رقم 87/1127 بتاريخ 31/12/1987 ، و إلى غاية سنة 2000 بلغ عددها 07 مجالس ، ذات طابع جهوي ، يتشكل المجلس داخليا من 03 إلى 05 غرف ، تضم كل منها 05 مستشارين .

(10) مجلة مجلس الدولة ، العدد 02 ، سنة 2002 ، ص ص 156 ، 155 .

(11) بوسوف موسى ، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية - مكانته ودوره - ، في مجلة مجلس الدولة ، العدد 04 ، ص 42 .

- إجراءات بسيطة وغير معقدة .

خامسا : خضوع قضاة مجلس الدولة للقانون الأساسي للقضاء :

هذا الوضع ناتج على تبعية مجلس الدولة للسلطة القضائية ، وبالتالي يمكننا أن نسجل مايلي :

- إن هذا الوضع يبدو منسجما بالنسبة لقضاة الحكم عند مباشرة الاختصاص القضائي .

- ولكن السؤال المطروح والوضع غير المنسجم هو خضوع القضاة لهذا القانون ومشاركتهم مستشاري الاستشارة في مهمة غير عادية في إعطاء الاستشارة ، مع العلم أن المجلس لا يكون مستقلا عند مباشرة الاختصاص الاستشاري حسب المادة 2/3 من القانون العضوي 98 - 01 ، ومع العلم أيضا أن خضوع هذا المستشار للقانون الأساسي للقضاء معناه تمتعه بجملة من ضمانات الاستقلال والحياد ، فكيف يكون القاضي تابعا غير مستقل عند إعطاء الاستشارة ؟ وهو يخضع لقانون يمنحه ضمانات الاستقلال والحياد . كما أنه لا يمكننا تصور نفس القاضي مرة مستقل ومرة أخرى غير مستقل تابع للسلطة التنفيذية . السؤال الآخر يخص مستشاري الاستشارة في مهمة غير عادية المنصوص عليهم في المادة 21 من القانون العضوي 98 - 01 ، هل يخضعون للقانون الأساسي للقضاء أم يخضعون لقانون خاص .

إذ رجحنا الاحتمال الثاني أي خضوعهم لقانون خاص فهذا يعني خضوع مستشاري مجلس الدولة لقانونين ، وهي ميزة فريدة من نوعها .

خاتمة : بعد هذه الدراسة المختصرة لتنظيم مجلس الدولة يمكننا أن نسجل النقاط التالية :

1 - إن هناك تباين بين المادة 152 من دستور 96 والقانون العضوي رقم 98 - 01 ، وهذا يطرح تساؤلا حول دستورية نصوص هذا القانون العضوي ، كما أثر هذا التباين على تنظيم مجلس الدولة بالسلب .

2 - إن المشرع في القانون العضوي رقم 98 - 01 أنشأ مجلس دولة منفرد بمجموعة من الخصوصيات سواء بالمقارنة مع نظيره في فرنسا مصدر إلهام مشرعنا عند بلورة نظامنا القضائي وخاصة الإداري منه ، أو بالمقارنة مع المحكمة العليا .

3 - إن القانون العضوي 98 - 01 كان بإمكانيته تجنب العديد من مواضع عدم الانسجام لو اختصر على الاختصاص القضائي فقط ، وترك الاختصاص الاستشاري تمارسه هيئة أخرى ، وربما هذا ماكان يصبو إليه المؤسس الدستوري .

الهوامش

(1) - JEAN MASSOT, THIERRY GIRARDOT, RENAUD DENOIX DE SAINT MARC, LE CONSEIL DETAT, LES ETUDES DE LA