

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون الخاص

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

أثر الإزدواجية القضائية على تطور القضاء الإداري في الجزائر

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون قضائي

الشعبة: حقوق

تحت إشراف الأستاذ: زواتين خالد

من إعداد الطالبة : قاني إسمهان

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا .	بوسحبة جيلالي	الأستاذ(ة):
مشرفا مقرر .	زواتين خالد	الأستاذ :
مناقشا.	بن عوالي علي	الأستاذ(ة):

السنة الجامعية : 2022-2023

نوقشت في : 2023/06/04

الإهداء

إلى والدي الكريمين مصدرا عزتي وفخري اللذين دعماني وغمراني بتحفيظهما ودعائهما لي حفظهما الله
ورعاهم وأدامهم تاج على رأسي ، وأسأل الله أن يجزيهما خير الجزاء وأوفاه وأكمله وأحسنه .

إلى سندي ومنبع طموحي أبي : عبد القادر

و إلى خاليتي حبيبتي وملهمتي أمي : سميرة

إلى أخي وأخواتي الذين لا أنس لقلبي إلا بوجودهما .

أمينة ، ياسين ، فاتن

إلى من معهم سعدت وبرفقتهم سررت وكل من مد لي يد العون من قريب أو بعيد بالكثير أو القليل .

كامل أفراد العائلة والأصدقاء

أهدي هذا العمل المتواضع

شكر و تقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على رسوله الكريم ومن تبعه بإحسان إلى يوم الدين.

الحمد والشكر لله تعالى على ما وهبنا إياه من العزم والمقدرة على كتابة هذه المذكرة . لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بوافر الشكر إلى أستاذي الفاضل الدكتور زوا تين خالد على إشرافه على هذا البحث وعلى توجيهاته. فجزاه الله عنا كل الخير وله مني كل الاحترام والتقدير. وأتقدم بالامتنان والعرفان للأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم لمناقشة هذه المذكرة وتقييمهم لمجهوداتي.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى كافة أساتذة قسم الحقوق بجامعة مستغانم .

مقدمة:

يعتبر مرفق القضاء الركيزة الأساسية لتحقيق العدالة بين الأفراد واستقرار المعاملات في ما بينهم. فكل أفراد المجتمع على اختلاف أوضاعهم الاقتصادية و الاجتماعية هم في علاقة حتمية وجبرية مع الإدارة العامة فلإدارة وجودا في حياة الفرد منذ لحظة الميلاد ولا مفر من الاحتكاك بها. إن بعض ممارسات الإدارة العامة في الدولة خلال القيام بالمهام المخولة لها، ينجر عنها ضياع الحقوق في بعض الأحيان، وهذا ما يدفع إلى إفراز خصومة بين طرفين أحدهما الإدارة العامة، وعليه نكون أمام ميلاد ما يسمى بالنزاع الإداري ، هذا الأخير لا بد من وجود جهة مختصة للفصل فيه حتى لا يهدر ذلك الحق الضائع، على اعتبار أن دولة القانون لا بد أن يرسى فيها مبدأ المشروعية وهو ما يعكس مستوى التقدم من التحضر والديمقراطية .

عرفت الجزائر نقلة نوعية في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد تجسيدا للديمقراطية وتفعيلا لدولة القانون، بحث مر التنظيم القضائي في الجزائر بعدة مراحل وباعتبار الجزائر بلدا إسلاميا، فانتهجت نظاما قضائيا ذا طابع مزدوج متكون من قضاء عادي و قضاء ديوان المظالم ،وقد طبق هذا النظام قبل الاحتلال الفرنسي. وبعد احتلال فرنسا للجزائر سنة 1830 طبقت سلطاتها القضاء الفرنسي كما كان يطبق في فرنسا وشهدت هذه الفترة تمييزا كبيرا مارسته الإدارة الاستعمارية ضد الأهالي الجزائرية، وحرمانهم من حقوقهم وحرياتهم.

وعند الاستقلال اعتمدت الجزائر نظام القضاء الأحادي كنتيجة لثورة التحرير واستعادة السيادة الوطنية ينسجم مع ظروف المجتمع الجزائري، حيث قررت السلطة الحاكمة الاحتفاظ بتطبيق التشريعات الفرنسية إلا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية تطبيقا لنص القانون 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، وبذلك تم الاحتفاظ بالنظام القضاء الإداري الذي كان سائد في عهد الاستعمار الفرنسي والمتمثل في المحاكم الإدارية الثلاث الموجودة في كل من الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة. ولم تدم المرحلة الانتقالية التي شهدها النظام القضائي الجزائري طويلا حتى تدخل المشرع بإصلاح جديد بسنه الأمر 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي، والذي استمر العمل به إلى غاية صدور دستور 1996 الذي كرس نظام الازدواجية القضائية .

وبناء على ما سبق تكمن **الأهداف** التي دفعتنا لتناول هذا الموضوع المعنون بأثر الازدواجية القضائية على تطور القضاء الإداري في الجزائر في أنه من المواضيع المهمة والحيوية كونه ينصب على أهم التعديلات والإصلاحات التي تطرق لها المشرع الجزائري لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم وتحول من نظام القضاء الإداري الموحد إلى القضاء الإداري المزدوج ، واستحدثته للآليات والأجهزة ومعرفة أثرها على القضاء الإداري في الجزائر والوقوف على آفاقه وتوجهاته المستقبلية ومدى تجسيدها بشكل فعلي على أرض الواقع. هذا بالنسبة **للأهداف الموضوعية** أما **الأهداف الذاتية** تقوم على الاهتمام المتواصل بالقضاء الإداري والرغبة الشخصية في تناول الموضوع من أجل تنمية مدركاتي المعرفية والعلمية . وتتمثل أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على تكريس مبدأ ازدواجية القضاء طبقا للتعديل الدستوري 1996 و أن تبني الازدواجية القضائية يضع حدا لتجاوزات الإدارة وذلك بتخصيص قضاء مستقل يحكمها نظرا لخصوصية المنازعات الإدارية .

ويعتبر هذا البحث جدير بالدراسة لما له من أهمية سواء من الناحية العلمية أو العملية كونه يشكل مرجعية بالنسبة لطلبة الحقوق .

وعليه تتمحور إشكالية الدراسة في:

ما مدى تكريس الازدواجية القضائية وأثرها على تطور القضاء الإداري في الجزائر ؟
هذه الإشكالية ترتبت عليها جملة من التساؤلات الفرعية يمكن إجمالها في ما يلي :

1. ما المقصود بالازدواجية القضائية ؟

2. ما هي المراحل التي واكبت القضاء الإداري في الجزائر ؟

3. كيف تم تنظيم أجهزة القضاء الإداري في القانون الجزائري وهل وفق المشرع في تكريسه

للإزدواجية القضائية ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدنا **المنهج الوصفي** و التحليلي من بيان وسرد الأوصاف التي تميز الهياكل والتشكيلات القضائية الإدارية، وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية، أما المنهج التاريخي وذلك بصدد تتبع المراحل التي مر بها القضاء الإداري.

سعيًا للإجابة على هذه الإشكالية المطروحة قمت بتقسيم الدراسة إلى فصلين كان الفصل الأول بعنوان القضاء الإداري و عمله نحو الازدواجية القضائية، حيث قسمت هذا الفصل إلى مبحثين تناول المبحث الأول ماهية القضاء الإداري ، و المبحث الثاني المعالجة الدستورية لتطور القضاء الإداري. أما الفصل الثاني كان بعنوان التنظيم الوظيفي و الهيكلي لجهاز القضاء الإداري ،تطرق في المبحث الأول إلى التنظيم الوظيفي لجهاز القضاء الإداري أما المبحث الثاني التنظيم الهيكلي لجهاز القضاء الإداري .

الفصل الأول: القضاء الإداري وعمله نحو الإزدواجية القضائية

حتى يستقل نظام معين بذاته، وجب أن يكون مبنيا على أسس ومقومات لا تجتمع في غيره، وهو الحال بالنسبة للنظام القضائي الإداري بما تحمله العبارة من معنى فني، هذا الأخير لا يمكن تعريفه انطلاقا من الهيئات التابعة له، لأن وجود هذه الأخيرة يعد نتيجة لوجود نظام قضائي إداري مستقل نابع عن فلسفة تفرض وجوده.

وإذا كان النظام القضائي في فرنسا، يمكن إرجاعه إلى تفاعل جملة من العوامل خاصة التاريخية منها مما أدى إلى اكتماله وظهوره بالحال الذي هو عليه حاليا، هذا الأخير يجعلنا نتساءل عن مدى اعتبار النظام القضائي الإداري في الجزائر نظاما مستقلا بذاته من جهة، ونظاما قضائيا إداريا من جهة أخرى⁽¹⁾، وقد مر التنظيم القضائي الجزائري بمراحل تقلب فيها بين نظام الوحدة والازدواجية ، لذلك ارتأيت تقسيم هذا الفصل إلى ماهية القضاء الإداري (المبحث الأول) أما (المبحث الثاني)المعالجة الدستورية للقضاء الإداري الجزائري .

1- نيكية ياسمين، النظام القضائي الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي - كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق تخصص قانون المنازعات العمومية 2016/2017 ، الصفحة 06.

المبحث الأول: ماهية القضاء الإداري

إن الفصل بين دعاوى الأفراد، ومنازعات الإدارة واقع فرض نفسه، نتيجة التغيرات الحاصلة في كافة المجالات السياسية الاجتماعية وحتى الثقافية وتخصيص جهة قضائية عادية وأخرى إدارية ، وذلك للحد من ممارسات القضاء العادي وتدخله في شؤون الإدارة، باعتبار الإدارة سلطة عامة لها امتيازات تتمتع بها وتميزها عن باقي الأفراد⁽¹⁾.

من خلال ما ذكر، سأتناول في هذا المبحث مفهوم الازدواجية القضائية وخصائصها (المطلب الأول) ومسار تطور نظام الازدواجية القضائية و أسسها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الازدواجية القضائية وخصائصها

إن نظام ازدواجية القضاء والقانون تطور وازدهر وأخذ كيانه في فرنسا موطنه الأصلي، فنظام القضاء المزدوج يتولى الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها. و يقصد بالازدواجية القضائية تخصيص قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي مهمته الفصل في المنازعات الإدارية؛ أي المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وتعود جذوره التاريخية إلى النظام القضائي الفرنسي، هذا وتبنت الجزائر نظام الازدواجية بموجب دستور 1996.

أولاً: مفهوم القضاء الإداري

يعرف القضاء الإداري على أنه " هيئة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها بصفتها سلطة عامة، بمعنى أن يخصص للمنازعة الإدارية قضاء متخصصاً، ويتم الفصل فيها طبقاً لقواعد القانون العام"⁽²⁾.

1- مرزاقه بكري، التنظيم القضائي الجزائري بين الأحادية والازدواجية، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، جامعة محمد

بوضياف-المسيلة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق تخصص قانون إداري ، 2017/2018، الصفحة 23.

2- بكر اوي عبد الله، الازدواجية القضائية في الجزائر (مفهومها و نشأتها)، بحث لأستاذ مشارك بجامعة أدرار، نقلا عن محمد أنس قاسم جعفر، مقدمة في دراسة القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة 1998،

الصفحة 160.

ويعرف القضاء الإداري أيضا بأنه " ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد، وهي روابط تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص "(1).

مما سبق يتضح أن القضاء الإداري يقوم على دعامين وهما: استقلال هيئات القضاء الإداري عن هيئات القضاء العادي، وتطبيق قواعد خاصة ومتميزة على المنازعات الإدارية(2).

ثانيا: خصائص القضاء الإداري

يقوم نظام الازدواجية القضائية على عدة عناصر أساسية، منها ما تعلق بالجانب التنظيمي له، ومنها ما هو مرتبط باختصاصه وتتمثل هذه العناصر في:

1) وجود جهازين قضائيين

إن النظام القضائي المزدوج باشتمال جهازه القضائي على جهازين قضائيين، يتشكل الأول من الجهات القضائية العادية أو المدنية بالمفهوم الواسع ويختص بنظر النزاعات التي تثور بين الأفراد العاديين ومنها النزاعات المدنية، العقارية، التجارية، البحرية، الاجتماعية، الإستعجالية ونزاعات شؤون الأسرة(3).

أما الجهاز الثاني وهو الجهاز القضائي الإداري، فيتشكل من الجهات القضائية الإدارية وهي الجهات التي تختص بالفصل في الخصومات الإدارية المختلفة مهما كانت طبيعة المعايير المستند عليها لضبط اختصاصاتها، فتعد بذلك جهات القضاء الإداري مستقلة تماما عن محاكم القضاء العادي، وذلك على مختلف مستويات التقاضي(4).

2) وجود قاضي إداري

يختص بالفصل في الخصومات للنظام القضائي المزدوج قاضيان، قاضي عادي يتولى الفصل في الخصومات العادية وآخر إداري يتولى الفصل في الخصومات الإدارية، يتمتع القاضي الإداري بتكوين

1- بكر اوي عبد الله ، نفس المرجع ، نقلا عن حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1999، الصفحة 4.

2- بكر اوي عبد الله، نفس المرجع ، نقلا عن محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري مجلس الدولة، دون طبعة، دار العلوم للنشر ، عنابة ، دون تاريخ، الصفحة 20.

3- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2007، الصفحة 40.

4- رباح عبد القادر، النظام القضائي الجزائري بين الوحدة والازدواجية، أطروحة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق 2009-2010، ص 49.

إداري وثقافة إدارية تؤهله للفصل في هذا النوع من النزاعات والموازنة فيها بين فكري المحافظة على المصلحة العامة والحقوق الخاصة للأفراد، إضافة إلى إقامة التوازن في الخصومة بين مركزيين متباينين أحدهما تحتله الإدارة بما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة والآخر يحتله الشخص العادي⁽¹⁾.

3) وجود جهة تنازع الاختصاص

يؤدي وجود هرمين قضائيين منفصلين ومجال اختصاص غير محدد بينهما إلى نزاعات تدور حول اختصاصهما النوعي، وبالتالي ولتجنب النتائج المترتبة عن هذه الخلافات توجد هيئة قضائية تفصل أساسا في هذه المسائل تسمى بصفة عامة بمحكمة التنازع، يسند لها اختصاص الفصل في قضايا التنازع التي تثار بين هذين الجهازين القضائيين سواء كان تنازعا ايجابيا عندما تتمسك الجهتان باختصاصهما، أو سلبيا عندما تمتنع الجهتان عن الفصل في نفس النزاع، ولا تفصل في مسائل التنازع على مستوى النظام القضائي الموحد جهة قضائية خارجة على الجهاز القضائي الواحد، إذ تفصل فيها جهة قضائية تابعة لنفس الجهاز القضائي⁽²⁾.

4) ازدواجية القانون

تتحقق الازدواجية في التقسيم بين الفروع القانونية وخاصة في التقسيم الأساسي بين فروع القانون العام وفروع القانون الخاص، وينجم عن هذا التقسيم تطبيق القانون العام بصفة مبدئية من طرف القاضي الإداري على النزاعات الإدارية ويطبق القاضي العادي القانون الخاص في النزاعات غير الإدارية⁽³⁾.

يتميز النظام القضائي المزدوج إذن بوجود ازدواجية في القواعد القانونية الموضوعية قواعد قانونية إدارية تشكل مجموعة القواعد القانونية التي تشكل فروع القانون العام، تحكم النشاطات الإدارية والنزاعات المترتبة عليها وقواعد قانونية أخرى تشكل بقية القواعد القانونية التي تشكل فروع القانون الخاص، وتحكم العلاقات بين الأفراد أو النزاعات المترتبة عليها⁽⁴⁾.

1- رباح عبد القادر، مرجع سابق، الصفحة 51-52.

2- خلوفي رشيد، مرجع سابق، الصفحة 41، 42.

3- المرجع السابق، الصفحة 42.

4- رباح عبد القادر، مرجع سابق، الصفحة 50، 51.

5) ازدواجية القواعد الإجرائية

ان توفر المنازعة الإدارية على طرف متميز فيها هو الجهة الإدارية وخضوعها لنصوص قانونية موضوعية خاصة، فرض في آخر المطاف سن نصوص إجرائية إدارية خاصة بها و إسناد العضو المقرر فيها سلطات قد لا يتوفر عليها القاضي العادي.

يتسم النظام القضائي المزدوج إذن بوجود قانون إجرائي خاص يسري على الخصومة الإدارية، أغلبية مقتضياته مقننة في قانون الإجراءات الإدارية والمتبقي من هذه المقتضيات المتعلقة ببعض المنازعات الإدارية الخاصة وارد في النصوص القانونية التي تنظمها⁽¹⁾.

ولإعطاء مفهوم للإزدواجية القضائية يجب أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين حيث سنتطرق في الفرع الأول إلى (تعريف الإزدواجية القضائية وأسسها)، ثم نتطرق في الفرع الثاني إلى (أسباب الأخذ بنظام الإزدواجية القضائية). وهذا ماسيتم الحديث عنه بالتفصيل.

الفرع الأول: تعريف الإزدواجية القضائية وأسسها

أ - تعريف الإزدواجية القضائية

هو ذلك النظام الذي يوجد فيه هرمان قضائيان (عادي وإداري) يفصلان في النزاعات المرفوعة إليهما بحسب طبيعتها تطبيقا للقانون الخاص أو العام، موضوعا و إجراء، وتتوسطهما جهة قضائية تفصل في تنازع الاختصاص بينهما⁽²⁾.

ويقصد كذلك بنظام القضاء المزدوج وجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة، تتولى الأولى وهي جهة القضاء العادي الفصل في المنازعات الناشئة بين الأفراد مع بعضهم البعض أو بينهم وبين الإدارة إذا ظهرت في العلاقات القانونية باعتبارها فردا عاديا، أما الجهة الثانية فهي جهة القضاء الإداري والتي تختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تثور بين جهات الإدارة ، أو تلك التي تثور بينها وبين الأفراد بوصفها سلطة عامة⁽³⁾.

1- المرجع السابق، الصفحة 51.

2- بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار هوم، الجزائر، 2014، صفحة 22.

3- علي سعد عمران، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، 2016 صفحة 91.

نظام ازدواج القضاء يعني وجود نظام القضاء الإداري système de juridiction administratif المستقل استقلالاً موضوعياً ومادياً وعضوياً عن السلطة التنفيذية أولاً، وعن جهات القضاء العادي استقلالاً شاملاً وكاملاً في مختلف مستويات ودرجات عمليات التقاضي ابتدائياً و استثنافاً. يختص هذا القضاء الإداري بعملية الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية العامة وبالنظر في المنازعات الإدارية، ويطبق في ذلك أحكام نظرية القانون الإداري الاستثنائية وغير مألوفة في قواعد القانون العادي. فنظام ازدواج القضاء يتكون من المقومات الثلاثة التالية:

- استقلال جهات أو محاكم القضاء الإداري استقلالاً كاملاً وشاملاً وحقيقياً عن هيئات وفروع السلطة التنفيذية، وذلك حتى يتحقق للقضاء الإداري مبدأ من مبادئ السلطة القضائية والعملية القضائية وهو مبدأ استقلالية القضاء، وحتى تكتسب جهات القضاء الإداري الطبيعة والسيادة والاستقلالية القضائية.
- استقلال جهات أو محاكم القضاء الإداري استقلالاً تاماً وشاملاً وحقيقياً عن محاكم القضاء العادي، استقلالاً عضوياً وموضوعياً وفنياً، وعلى مختلف مستويات ودرجات عمليات التقاضي، أي ابتدائياً واستثنافاً و نقضاً، فإذا ما انتفى وتخلف هذا الاستقلال في مرحلة من مراحل عمليات التقاضي انعدم وانتفى استقلال جهات القضاء الإداري عن جهات القضاء العادي وبالتالي انتفى نظام ازدواج القضاء.
- وجود قواعد ومبادئ قانونية خاصة و استثنائية وغير مألوفة في قواعد الشريعة العامة، تحكم وتنظم النشاط الإداري والمنازعات الإدارية بحيث تسمح للإدارة العامة باعتبارها أداة تحقيق الصالح العام وتحقيق الأهداف العامة في المجتمع امتيازات وسلطات استثنائية ومناسبة في علاقاتهم، بحيث تجعل الإدارة العامة في مركز متميز وأسمى في تعاملها من مستوى الأفراد والأشخاص والمتعاملين معها⁽¹⁾.

1- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول القضاء الإداري، الطبعة الثانية 2003، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون الجزائر ، صفحة 51،50.

ب - أسس التنظيم القضائي المزدوج

لنظام إزدواج القضاء عدة أسس ومبررات تاريخية، سياسية، منطقية، وعملية وعليه سنتطرق إليها في مايلي:

- الأساس التاريخي:

أدت ظاهرة فساد النظام القضائي الفرنسي قديما وقبل قيام الثورة الفرنسية عام 1789، إلى تكوين رأي عام مشحون بعقدة الخوف وعدم الثقة في جهات القضاء العادي من حيث عدالتها وحيادها وقوتها في حماية النظام القانوني لحقوق الإنسان، حيث أدت هذه العقدة إلى تقرير مبدأ فصل الإدارة العامة عن القضاء العادي فصلا تاما بموجب المادة 13 من قانون 16-24 أوت 1790، وأصبحت الإدارة العامة وأعمالها بدون رقابة قضائية لمدة من الزمن، ثم تلاحت وتوافرت العوامل والتطورات و انتهت بوجود نظام ازدواج القضاء، حيث أصبح يوجد نظام القضاء الإداري المستقل إلى جانب نظام القضاء العادي⁽¹⁾.

- الأساس السياسي:

يتمثل الأساس السياسي في منطق ومضمون التفسير الخاص الجامد والمطلق الخاطئ الذي فسر به رجال الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به منتسكيو والذي كان مطبقا في ذلك الوقت في كل من أمريكا وأنجلترا تفسيراً خاطئاً يتسم بالجمود والإطلاق، الأمر الذي أدى إلى مبدأ الفصل بين الإدارة العامة والسلطة القضائية فصلا جامدا ومطلقا وتاما.

بينما التفسير المرن و الواقعي والسليم المنفق عليه هو أن مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه في النظم السياسية والدستورية الحديثة المعاصرة، هو الاستقلال العضوي بين السلطات الثلاثة السطة التشريعية، القضائية والتنفيذية والتخصص الوظيفي الموضوعي مع وجود نوع من التعاون بين هذه السلطات .

- الأساس المنطقي:

وتفسير ذلك أن الأعمال الإدارية والمنازعات الإدارية، نظرا لتأسيسها على أساس فكرة المرفق العام والمبادئ القانونية العامة التي تحكم سير المرافق العامة وتأسيسها على فكرة السلطة العامة، هذه

1- مرجع نفسه ، صفحة 61.

الامتيازات والسلطات تجعل النشاط الإداري يختلف في طبيعته عن النشاط الخاص من حيث الأجهزة والهيئات، ومن حيث الأهداف ومن حيث الأساليب والإجراءات التي يسير في ظلها النشاط⁽¹⁾.

- الأساس العلمي :

و ينطلق هذا الأساس من حيث أن وجود نظرية القانون الإداري كمنظرة مستقلة في قواعدها و أسسها عن قواعد القانون العادي حيث أن القضاء الإداري ابتكر و أنشأ قواعد قانونية متميزة عن قواعد القانون الخاص، أي أن النظام المزدوج يقوم على مبدأ التخصص⁽²⁾.

الفرع الثاني: أسباب الأخذ بنظام الازدواجية القضائية

لا شك أن وراء تبني نظام الازدواجية في القضاء أسباب كثيرة يمكن حصرها في مايلي:

1 -تزايد المنازعات الإدارية:

إن الدارس لدائرة المنازعات الإدارية يجدها تتسع يوما بعد يوم وهذا ما يلاحظه العام والخاص. فكثيرة هي الدعاوى التي رفعت ضد البلديات بعدها الكبير، الولايات، الوزارات والهيئات الإدارية المستقلة. ومن المؤكد أنه يقف وراء هذا السيل من الدعاوى الإدارية المرفوعة ضد الجهات المختلفة (مركزية ومحلية و مرفقية) عدة أسباب يأتي على رأسها الصحوّة القانونية التي عرفها المجتمع الجزائري خاصة بعد اعتماد تطبيق نظام التعددية الحزبية المعلن عنها بموجب دستور 1989 والذي كان له الأثر العميق في إزالة الخوف من الإدارة وأنها لم تعد تشكل شبحا مرهبا لا ينبغي الاقتراب منه كما كان الحال في زمن الأحادية الحزبية، وصدور منظومات قانونية أخرى كقانون الإعلام⁽³⁾.

2 -عدم تحكم القاضي العادي في المنازعات الإدارية:

إن المنازعات الإدارية تتميز عن سائر الخصومات المدنية والشخصية و التجارية و العمالية والبحرية وغيرها بما يلي :

1- عوابدي عمار، مرجع سابق، صفحة 62، 63، 65.
2- إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم ، دار وائل للطباعة والنشر، عمان ، سنة 1999، صفحة 96.
3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة الرابعة 2018م-1440هـ، جسور للنشر والتوزيع، صفحة 33.

- من حيث الأطراف :

إن أطراف المنازعة الإدارية هي الدولة الولاية أو البلدية أو المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية، وهو ما يجعل للمنازعة طابعا خاصا.

- من حيث الموضوع:

إن لموضوع المنازعة الإدارية في كثير من الأحيان صلة بالمصلحة العامة (وظيفة عامة، صفقة عمومية، نزع ملكية للمصلحة العامة، ضبط إداري....)

- من حيث القانون الواجب التطبيق:

إذا كان القاضي العادي في الغالب الأعم قاضيا تطبيقيا يطبق النص التشريعي الذي يحكم الخصومة التي بين يديه، فإن القاضي الإداري قاضيا منشأ في الغالب للقاعدة التي سيطبقها على المنازعة التي بين يديه وعلى حد قول الدكتورة سعاد الشرقاوي: "إن القانون العام لم يبلغ درجة من الثبات تكفي لتنفيذ ما حدث بالنسبة للفروع الأخرى التي تم فيها التقنين، ذلك أن القانون العام دائم التطور واختلاف الدور بين القضاء العادي وبين القضاء الإداري فرض استقلالية الأول عن الثاني ليتفرغ القاضي الإداري للفصل في المنازعات الإدارية دون سواها ويتعمق فيها".

- من حيث الزمن المخصص للفصل في المنازعة الإدارية:

لما كان القاضي الإداري في الوضع الغالب قاض منشئ للقاعدة التي تحكم النزاع، فإن إنشاء وإحداث هذه القاعدة يأخذ بلا شك زمنا طويلا يستغله القاضي في البحث المعمق والجاد من أجل إبداع القاعدة وتطبيقها على المنازعة التي بين يديه⁽¹⁾.

لا شك أن جميع القضاة يعلمون علم اليقين أن ما صلح لأشخاص القانون الخاص لا يصلح بالضرورة لأشخاص القانون العام كالدولة والولاية والبلدية. ومن هنا فإن القاضي العادي الذي يعمل في الغرفة المدنية أو قاضيا لأحوال الشخصية أو قاضيا عماليا أو تجاريا إذا عهدنا له الفصل في المنازعات الإدارية فلعله يتأثر وهو يفصل في هذا النوع المتميز من الدعاوى بالقانون الخاص، وهذا أمر يجربنا إلى نقطة فرعية أخرى تفرض نفسها وهي تخصص القضاة أو القضاء التي سنشرحها في ما يلي:

1- عمار بوضياف ، مرجع سابق صفحة 34.

3 تجسيد فكرة تخصص القضاء أو القضاة:

يفرض علينا دراسة هذا السبب التطرق لأهمية نظام تخصص القضاء وضرورته ومفهومه وموقف المؤتمرات الدولية منه .

أهمية نظام تخصص القضاة:

إذا كان القانون ينقسم إلى عام وخاص، وكل قسم بدوره إلى فروع كثيرة وكل فرع يحتوي على سيل من النصوص والأحكام، فإن الإحاطة الشاملة والدقيقة بكل هذه الأقسام والفروع تعد ضرباً من ضروب المستحيل خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار حركة النصوص المستمرة وحركة الاجتهاد القضائي. وعليه نؤكد في بداية الأمر أن إمام القاضي بكل النصوص وتحكمه في فروع القانون مسألة لا يمكن أن تتحقق في الواقع العملي، ذلك أن القاضي بشر وله طاقة محدودة كغيره من الناس. وبالنتيجة فإن تخصص القاضي في قسم معين من القضاء مسألة تساعد القاضي نفسه على التعمق أكثر في فرع محدد دقيق من المنازعات بما يكسبه تأهيلاً كبيراً بحكم تعوده على النظر في نوع معين من النصوص، وتعمقه في الدراسات الفقهية واجتهادات القضاء التي تحيط بموضوع تخصصه⁽¹⁾. مفهوم تخصص القضاء أو القاضي:

يقصد بتخصص القاضي تقييده بالنظر في منازعات فرع محدد وواحد من فروع القضاء المختلفة له تشريعاته الخاصة وله فقهه الخاص بحيث يسهل عليه فهم كل ما يثور من مشاكل معينة داخل فرع معين فهما دقيقاً ومتعمقاً.

مزايا تخصص القضاء أو القاضي:

- تمكين القاضي من الإلمام بنوع معين من النصوص مما يجعله أكثر تعمقاً في الكشف عن مقاصد المشرع وخفايا هذه النصوص.

- تمكين القاضي من متابعة الدراسات الفقهية في مجال محدد مثلاً القاضي المهتم بالمجال الإداري يفرض عليه تخصصه القضائي من أن يتبع حركة الدراسات الفقهية ليعلم ما استجد. من أمور في دائرة الفقه، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تنمية قدراته القانونية ورفع مستوى تأهيله.

1- نفس المرجع، صفحة 37-38.

- تمكين القاضي من متابعة حركة الاجتهاد القضائي بشأن نوع محدد من المنازعات متى تخصص القاضي في نوع محدد من القضايا وتعود على تطبيق نوع معين النصوص. التشريعية ، وجب عليه بالمقابل أن يتبع حركة الاجتهاد القضائي .

- تمكين القاضي من تقديم مردودية أفضل⁽¹⁾ .

موقف المؤتمرات الدولية من نظام تخصص القضاء:

نظرا لأهمية فكرة التخصص فقد أفرد لها الإتحاد الدولي للقضاة العديد من المؤتمرات منها مؤتمر روما (من 11 إلى 13 أكتوبر 1958) ومؤتمر نيس (من 4 إلى 6 أكتوبر 1972) ومؤتمر ريوديجانيرو (من 28 إلى 2 ديسمبر 1978).

وعلى صعيد اخر صدرت كثير من التوصيات عن مؤتمرات كثيرة منها المؤتمر الدولي السابع لقانون العقوبات الذي عقد في أثينا سنة 1957 والذي أوصى "...أنه كي يمارس القاضي الجنائي سلطته التقديرية على نحو سليم ينبغي أن يكون قد تلقى تأهيلا ودراسة جنائية مناسبة...".

ففي كل مرة وبحسب ما تشير إليه توصيات الإتحاد الدولي للقضاة كان مندوبو الدول المختلفة يثيرون مسألة التخصص في مجال القضاء ويركزون على دورها وأهميتها في رفع مستوى العمل القضائي لأنهم أعلم من غيرهم من أن القاضي لا يستطيع أن يعمل بالموازاة في كل دوائر القضاء وهياكله المختلفة لأن لكل فرع قضايا ومميزاته، وإذا تخصص القاضي في نوع محدد من القضايا وجب أن نعمل على إعداده وتكوينه وإخضاعه لفترات تدريبية كلما اقتضى الأمر ذلك⁽²⁾.

ولاشك أن المشرع الجزائري وهو يفصل بين جهة القضاء العادي والقضاء الإداري أراد أن يعطي فرصة للقاضي الإداري خاصة ليتفرغ للبت في نوع محدد من المنازعات ليزداد علمه بها، وتمرسه عليها، بما يحقق للقطاع مردودية أفضل تعود على المتقاضين وعلى العدالة ذاتها.

4 -توفر الجانب البشري:

شكلت هجرة القضاة الفرنسيين وعودتهم إلى وطنهم عائقا بالنسبة للسلطة العامة فعمدت إلى اتباع نظام وحدة القضاء، ولو بأسلوب متميز باعتباره نظاما بسيطا غير معقد ولا يتطلب كفاءة عالية لدى

1- عمار بوضياف ، مرجع سابق صفحة 38-39.

2- عمار بوضياف ، مرجع سابق صفحة 40.

القضاة ، ولا يتطلب أيضا هياكل قضائية كثيرة. الآن وبعد أن تعززت المؤسسة القضائية بالجانب البشري ، والتحق بها مئات القضاة مكن ذلك السلطة العامة من أن تفصل بين جهة القضاء العادي والقضاء الإداري⁽¹⁾.

5 - تطور المجتمع الجزائري

لقد عرف المجتمع الجزائري تحولات كبيرة على الصعيد السياسي،الاقتصادي،الاجتماعي والثقافي خاصة بعد المصادقة على دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 وهذا التغيير الذي شهد تنوعا كبيرا في المبادئ والأحكام.

فعلى الصعيد التشريعي تم الانتقال من نظام الغرفة الواحدة المعمول به منذ الدستور الأول للبلاد إلى نظام الغرفتين الذي أقر ابتداء من دستور 1996. وفي مجال الحقوق الأساسية تم الإعلان على حريات وحقوق جديدة لم تكرر في الدساتير السابقة من قبيل ذلك حرية الصناعة والتجارة التي أقرت بموجب المادة 37 من الدستور.

وبإقرار التشريع الأساس وتغيير مبادئه و أحكامه شهدت البلاد تغييرا على مستوى المنظومة القانونية في المجال الاقتصادي والمالي فمس التعديل قانون الاستثمار والضرائب وقانون الجمارك والقانون البحري و القانون المدني والقانون التجاري وغير ذلك من النصوص كثيرة.

وإزاء هذه الثورة التشريعية التي عاشها المجتمع الجزائري في مختلف المجالات كان لزاما على المشرع و استكمالاً لسلسلة ومسار الإصلاح التشريعي أن يعلن عن استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي⁽²⁾.

6 - أسباب علمية وقانونية :

إن نمط القضاء الإداري بالشكل الذي كان سائدا في ظل النظام القضائي الموحد نتج عنه وبحسب التصريحات الرسمية الكثير من العقبات من الناحية الإجرائية والقانونية وهذه الإشكالات تسبب من وجهة نظر البعض في ظهور هذا الإصلاح وهذا التعديل. إن نظام نظام الازدواجية وتبعاً لما عرفه

1- نفس المرجع صفحة 41.

2- عمار بوضياف، مرجع سابق ، صفحة 42.

المجتمع من تطور على جميع الأصعدة وفي مختلف المجالات من شأنه أن يشكل دفعا قويا بهدف تطوير مرفق العدالة وتحسين خدماته بما يعود بالنفع على المتقاضين بشكل خاص. ومهما يكن من أمر فإن سبب تبني نظام الإزدواجية وإنشاء هيكله من مجلس للدولة ومحاكم إدارية و محكمة للتنازع يدخل في سياق السياسة العامة للدولة والثورة التشريعية التي أحدثتها بهدف مواكبة تطور المجتمع وسد ثغرات ونقائص المراحل السابقة. خاصة وأن الخطاب الرسمي ابتداء من إقرار دستور 1996 وعلى جميع المستويات . كثيرا ما كان على السلطة أن تدخل في مرحلة من التغيير النوعي لتكسب ثقة المواطن خاصة وأن الأمر يتعلق بمرفق القضاء وهو مرفق يتردد عليه الأشخاص كثيرا ويعلقون عليه أمالا كبيرة في مرحلة التقويم والتغيير⁽¹⁾.

المطلب الثاني : مسار تطور نظام الإزدواجية القضائية

تحليل دراسة مسار تطور نظام إزدواجية القضاء على المرجعية التاريخية والتطور الذي خضع له، باعتبار أن فرنسا أول دولة اعتنقت نظام إزدواجية القضاء في العصر الحديث، ومنها انتشر إلى الدول الأخرى منها الجزائر نتيجة للأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789، القائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي من مقتضياته منع المحاكم القضائية التي قائمة آنذاك من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية . وتأكيدا لهذا التوجه أصدر رجال الثورة الفرنسية قانون 16-24 أوت 1790 نص على إلغاء المحاكم القضائية التي كانت تسمى آنذاك بالبرلمانات، وأنشأ ما يسمى الإدارة القاضية أي الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي عام 1799.

وكان لمبدأ إزدواجية القضاء ظهور قبل هذا التاريخ، أي قبل أن تعرفه فرنسا بقرون ، وكانت الدولة الإسلامية منذ نشأتها عام 621 م أول من أوجدته وطبقته بشكل عملي ، واستمر تطبيقه في توبه الإسلامي الواضح حتى نهاية الحرب العالمية الثانية 1918 ، أين توقف تطبيق هذا النظام الإسلامي لظروف أو أخرى منها الظرف الإستعماري⁽²⁾.

1- نفس المرجع ، صفحة 43-44.

2- دحمين محمد الطاهر، نظام إزدواجية القضاء في القانون الجزائري دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون ، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق ، 2015-2016.

الفرع الأول: الشأة التاريخية للإزدواجية القضائية في فرنسا

يعود ظهور التنظيم القضائي المزوج إلى فرنسا، وذلك بسبب الأوضاع التي كانت تمر بها ، فمنها ما هو مرتبط بفشل التنظيم القضائي الموحد وكذا الدور الهام لرجال الثورة الفرنسية في إرساء ركائز التنظيم القضائي المزوج هذا من جهة ومن جهة أخرى إسهامات مجلس الدولة الفرنسي في إثراء المنظومة القانونية .

و باعتبار فرنسا دولة استعمارية، فإن مستعمراتها تأثرت بها، منها الجزائر والذي تجسد من خلال دستور 1996، وعليه لابد من دراسة المراحل المختلفة التي تعاقبت وأدت إلى ظهور نظام القضاء المزوج في فرنسا⁽¹⁾.

أولاً: مرحلة عدم مسؤولية الدولة

أجمعت مختلف الدراسات أن القانون الإداري ظهر في فرنسا وهو مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها. فقبل الثورة الفرنسية 1789 تمتع الملوك بسلطات مطلقة في تسيير شؤون الدولة انطلاقاً من فكرة أنهم امتداد لإدارة الله وأنهم ظل الله فوق الأرض. فالعدالة مصدرها الملك ولا يتصور خضوعه لأي شكل من أشكال الرقابة وحتى القضائية منها.

ولا شك أن تصوراً من هذا القبيل لمن شأنه أن يخلع كل قيد يحيط بالإدارة في تصرفاتها. وهو ما يترتب عليه المساس بحقوق الأفراد خاصة بعد انشغال طبقة البرجوازية ورجال الدين في جمع الثورة مما زاد الوضع سوءاً ما دفع الفلاسفة ورجال الفكر والفقهاء إلى دق ناقوس الخطر فطالبوا الشعب أن يلتفت حولهم ما أدى في النهاية إلى انفجار الثورة⁽²⁾. وكان الملك في المرحلة السابقة للثورة الفرنسية يقوم بنفسه بتوزيع الاختصاص بين المحاكم المختلفة ويملك حق سحب أي منازعة من القضاء ليتكفل هو بالفصل فيها أو يعهد بها إلى غيره، كما تمتع الملك بسلطة واسعة إزاء الأحكام فحق له أمر وقفها أو ممارسة حق العفو⁽³⁾.

1- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، صفحة 21.

2- عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الجزائر ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع 1982، صفحة 18.

3- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962/2000، الطبعة الأولى، دار ربحانة. صفحة 08.

ثانيا: مرحلة الإدارة القاضية Administration juge

لما قامت الثورة الفرنسية رأت السلطة المنبثقة عنها أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعتمز الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها وهو ما تأكد عملا في زمن البرلمانات . لذا كان الانشغال الكبير الذي راود السلطة الفرنسية آنذاك هو محاولة ايجاد صيغة وطريقة لإبعاد منازعات الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية.

فصدر لهذا الغرض القانون 16-24 أوت 1790 فجاء في الفصل 13 منه ما يلي: " إن الوظائف القضائية تبقى دائما مستقلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرضوا بأي وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية .
وتأكد هذا المبدأ مرة أخرى بالقول: " إن القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم ويحظر على المحاكم حطرا مطلقا النظر في أعمال الإدارة أيما كانت هذه الأعمال".

وهكذا اعتبر المدافعون عن قانون 1790 أن مقاضاة الإدارة أو مساءلة أعوانها يؤدي دون ريب إلى عرقلة أعمالها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام. فعندما تنوي الإدارة نزع ملكية وتقف أمام القضاء من أجل هذا العمل فإن إجراءات النزع ستتوقف و أيلولة المال من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة ستجمد⁽¹⁾.

ثالثا: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز Justice retenu

بصدور دستور السنة الثامنة في عهد نابوليون بونابرت عرفت فرنسا تحولا جذريا في مجال منازعات الإدارة إذ نصت المادة 52 منه على إحداث مجلس الدولة كما تم إنشاء مجالس المحافظات .ولقد أرجع كثير من الكتاب سبب إنشاء المجلس إلى سيل الطلبات المرفوعة ضد الإدارة الفرنسية آنذاك. وما يمكن ملاحظته أن قرارات المجلس في هذه المرحلة لم تكن تكتسي الطابع القضائي بل لا تخرج عن كونها آراء أو مشاريع قرارات بخصوص منازعات معينة وجب أن ترفع أمام القنصل العام (نابليون) باعتباره رئيس الدولة الذي كان له وحده حق المصادقة عليها أو رفضها.

1-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق صفحة 77-78.

وإذا كانت هذه المرحلة قد عرفت نواة القانون الإداري ممثلة في مجلس الدولة إلا أنه لا يمكن الحديث عن وجود هذا القانون في هذه المرحلة بالذات لسببين:

ان مجلس الدولة لم يكن صاحب القرار النهائي عند فصله في النزاع بل أن قضاءه مقيدا أو معلقا على مصادقة رئيس الدولة.

ان مجلس الدولة لم يعتمد أحكاما خاصة حال فصله في المنازعات إنما طبق قواعد القانون الخاص. وتشد تسمية مجلس الدولة الانتباه من زاويتين :

أن تسمية مجلس الدولة اعتمدت على غرار التسمية التي كانت سائدة قبل الثورة وهي مجلس الملك وأن تسمية مجلس الدولة تفيد النصيحة والتوجيه ومنها يفهم أن القضاء الإداري أريد له في بداية الأمر أن يكون بمثابة هيئة مشورة تلجأ إليها السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

رابعا: مرحلة القضاء المفوض (تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة)

لم تدم المرحلة السابقة طويلا إذ صدر في 24 ماي 1872 قانونا اعترف لمجلس الدولة بصلاحيته الفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قرارته. ولم تعد الأحكام تصدر باسم رئيس الدولة بل باسم الشعب الفرنسي ومنذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة جهة قضائية عليا بآتم معنى الكلمة حيث تم الفصل بين القضاء الإداري والقضاء العادي . ودرءا لأي تنازع في مجال الاختصاص قد يثور تم انشاء محكمة التنازع تتولى الفصل في المنازعات بشأن الاختصاص الذي قد يحدث بين القضاء العادي والقضاء الإداري عند ابتداعه فكرة تمييز قواعد القانون الإداري عن مجموع قواعد القانون الخاص، ومن خلال هذا العرض التاريخي السريع يتبين لنا أن رغبة السلطة الفرنسية كانت واضحة في إبعاد القضاء العادي من أن يتولى النظر في منازعات الإدارة حتى لا يعرقل نشاطها وأعمالها . وإن انشاء مجلس للدولة جاء ليتبرج بصدق ضرورة التفكير في قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص تحكم نشاط الإدارة .

ولقد أثبتت التجربة أن مجلس الدولة ومن خلال المنازعات المعروضة عليه عرف كيف يوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد الأمر الذي منحه ثقة المتقاضين والشعب الفرنسي عامة.

وقام مجلس الدولة بتقسيم أعمال السلطة التنفيذية إلى قسمين: أعمال السيادة وأعمال الإدارة العامة. فترك للإدارة حرية واسعة في دائرة الأعمال الأولى ، وأقر عدم صلاحيته في مراقبة هذا النوع من الأعمال إما إلغاء أو تعديلا ، وقصر رقابته فقط على ما يسمى بأعمال الإدارة العادية. ويعود سر استبعاد مجلس الدولة الفصل في القضايا التي تتعلق بما اصطلح عليه بأعمال السيادة، أن لهذا النوع من الأعمال وثيق الصلة بالسياسة العامة للدولة، بشكل عام مما سيكون لها (أي الأعمال) بالغ الأثر على مجريات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وأن التعرض لها بإلغاء من جانب مجلس الدولة من شأنه أن يفسد على السلطة التنفيذية ما رسمته من خطط لذلك استبعادها المجلس من مجال رقابته⁽¹⁾.

خامسا: محكمة التنازع وقرار بلانكو الشهير

لعل النقلة النوعية والقرار التاريخي تجسد في قرار بلانكو الشهير ، ونظرا لأهميته نسوق وقائعه: تعرضت بنت صغيرة تدعى ايجينزيلانكو لحادث تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ التي كانت تنقل انتاج هذه الوكالة من المصنع إلى المستودع . قام ولي البنت برفع دعوى لتعويض الضرر المادي الذي حصل لابنته أمام المحكمة العدلية أو القضاء العادي على أساس أحكام القانون المدني الفرنسي. إلا أن وكالة التبغ اعتبرت أن النزاع يهم الإدارة وأن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص لذلك طالبت بإيقاف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة تنازع الاختصاص في هذا الإشكال . وحال عرض الأمر عليها أجابت محكمة تنازع الاختصاص بتاريخ 08 فبراير 1973 بما يلي: "حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم.

حيث أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد .

حيث أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد.

فإذا أمعنا النظر في حيثيات هذا القرار ومنطوقه نستنتج ما يأتي :

1- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، صفحة 81-82.

- أن هذا القرار أعلن عن وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة بقوله: "حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون المدني...."، ومنها يفهم أن قواعد القانون المدني لم تعد تواكب نشاط الإدارة ولا تليق بطبيعة عملها. لذا وجب استبعادها لعدم صلاحيتها وقصر تطبيقها فقط على الأفراد .
- أفصح هذا القرار عن المعيار المعتمد لمعرفة طبيعة المنازعة وهل يختص بالفصل فيها القضاء الإداري أم القضاء العادي وهذا المعيار أصطلح على تسميته بمعيار المرفق العام. فهو الذي فرض مثل هذه القواعد الغير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص.
- أقرت محكمة التنازع الفرنسية صراحة أن القواعد التي يخضع لها المرفق العام غير مستقرة وثابتة بل إنها تتغير كلما فرضت مصلحة المرفق ذلك فهي إذن في حركة مستمرة.
- أكد القرار خضوع الدولة للمسؤولية لعدم خضوعها لقواعد القانون المدني لا يعفيها من تحمل المسؤولية .

- إن هذا القرار التاريخي اعترف للقاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون الإداري⁽¹⁾.
ومن ذلك كله نستنتج أن الإزدواج القضائي أدى إلى الازدواج القانوني ، أي وجود نوعين من القواعد القانونية أحدهما قواعد القانون الخاص التي تحكم كأصل عام منازعات أشخاص القانون الخاص. وثانيها قواعد القانون العام التي تحكم المنازعات الإدارية وتستمد كأساس مصدرها من القضاء نفسه. ذلك أن قواعد القانون الإداري لم تنشأ بتدخل من المشرع ولم يصدرها في شكل منظومة مقننة كالقانون المدني أو التجاري أو الجنائي وإنما نشأت هذه القواعد تباعا وعلى مدى مراحل طويلة على يد القضاء الفرنسي خاصة .

الفرع الثاني : النشأة التاريخية للإزدواجية القضائية في الجزائر

إن الفهم الجيد لحقيقة النظام القضائي الإداري في الجزائر ، يستوجب الإلمام بشتى جوانبه وخبائاه من أجل الوصول إلى تشخيصه من خلال تكييفه تكييفاً قانونياً.

1- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 84-85-86.

إذا كانت فرنسا تمثل البلد الأم للقضاء الإداري ، وفيها نشأ نظام الازدواجية وعرف تطوره وشهد أحكامه ومبادئه ، إلا أن ظهور القضاء الإداري كقضاء مقابل للقضاء العادي ومتميز عنه لم يتم مرة واحدة بل تم ذلك عبر مراحل مختلفة مر بها نظام الحكم في فرنسا ، واعتبارا من أنه كان مطبقا في الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية وطبق أيضا في مرحلة تلت الاستقلال مباشرة ، ثم تم التأثير به في جوانب كثيرة في مرحلة 1996، ولم تعرف الجزائر في تاريخها القديم أي قبل الاحتلال الفرنسي هذا النظام القضائي ، فقد كانت تطبق آنذاك النظام الإسلامي المتمثل في " نظام قضاء المظالم " كسائر الدول الإسلامية إلى غاية تاريخ الاحتلال سنة 1830 .

أولا : مرحلة نظام قضاء المظالم

كانت الدولة الجزائرية قبل الاحتلال الفرنسي لها في 5 جويلية 1830 ، تطبق النظام الإسلامي في تنظيم وإدارة مؤسسات وشؤون الدولة في كل المجالات، حيث كانت تطبق أحكام وقواعد الشريعة الإسلامية إلى جانب الأعراف والعادات الوطنية المتفاعلة مع أحكام وقواعد الشريعة الإسلامية . ومن بين فروع وأنواع النظام القضائي الإسلامي قضاء المظالم ذي الطبيعة القضائية المتخصصة والخاصة بعملية النظر و الفصل في مظالم الأفراد من اعتداءات وتعسفات السلطات العامة وتغولها على حقوق الأفراد وحررياتهم . فكان ومزال نظام قضاء المظالم في النظام القضائي الإسلامي يشكل ما يعرف الآن بنظام القضاء الإداري المستقل والمتخصص بعملية النظر والفصل في المنازعات الإدارية ، بل أن نظام قضاء المظالم يعد أصل تاريخي أصيل لنظام القضاء الإداري الحديث وذلك من حيث التكوين والتشكيل ومن حيث الطبيعة القانونية والقضائية ومن حيث طبيعة الإختصاصات. مثلا في عهد الأتراك في الجزائر فقد احتفظ الدايات والبايات والافات بولاية نظر المظالم ، وفي عهد الأمير عبد القادر إزدهر تطبيق نظام قضاء المظالم في الجزائر بصورة رائعة ومشرفة حيث كان الأمير عبد القادر يتصدى شخصا النظر في المظالم لضمان عدم إفلات المعتدين على حقوق وحرريات المواطنين من الموظفين العاميين من وتعسف ولاة وكبار عمال الدولة الجزائرية⁽¹⁾.

1- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، صفحة 148.

تعريف ولاية المظالم في النظام الإسلامي :

فإنه فضلا عن القاضي المكلف بالفصل في الخصومات بين الأفراد ، هناك ناظر المظالم الذي يتولى نظر كل المظالم التي يتعرض لها الأفراد من ذوي النفوذ والجاه ومن الولاة وباقي أعوان الدولة. الولاية لغة: النصره .

اصطلاحا: ما يتولاه المرء من أعمال .

شرعا: تنفيذ القول على الغير طوعا أو جبرا.

أما المظالم لغة: جمع مظلمة ، من الظلم أي وضع الشيء في غير موضعه .

اصطلاحا: التعدي من الحق إلى الباطل قصدا.

قانونا: المساس بحق من الحقوق⁽¹⁾.

تميز نظام قضاء المظالم عن نظام القضاء العادي في الشريعة الإسلامية

- إن لناظر المظالم في فضل الهيبة وقوة اليد ما ليس للقضاة.
- إنا الناظر في المظالم يكون أفسح مجالا وأوسع مقالا من القاضي العادي لأن نظر المظالم يخرج من ضيق الوجوب إلى سعة الجواز.
- إن لناظر المظالم أن يستعمل الإرهاب والبطش في اجبار الناس على الإدلاء والبوح بالحقيقة، وهو ما ليس في وسع وسلطة القاضي العادي.
- إن والي المظالم هو قاضي ومنفذ في نفس الوقت
- إن لوالي المظالم أن يتأني في الأمور وأن يؤخر النظر والفصل في المظالم وليس للقاضي ذلك.
- إن والي المظالم يملك السلطة التقديرية في أن يعقد الصلح بين المتنازعين بينما لا يملك القاضي ذلك إلا إذا رضي الخصمين بالرد.
- يمكن لوالي المظالم أن يستمع إلى شهادة أناس مستورين لا يستطيع القاضي أن يتوصل إلى ذلك.

1- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول ، الطبعة الرابعة 2005، ديوان المطبوعات الجامعية
صفحة 04.

- يمكن لوالي المظالم أن يكثر من عدد الشهود وأن يعيد استخلافهم وهذا ما ليس في مقدور القاضي⁽¹⁾.

ثانيا: مرحلة الإدارة العامة (الإدارة القاضية) أي أن الإدارة العامة هي الخصم والحكم فبمجرد الاحتلال الفرنسي للجزائر تم إنشاء مجلس الإدارة وذلك بموجب الأمر الملكي الصادر في 01 ديسمبر 1831 ويتشكل هذا المجلس من عدد متساوي من القادة العسكريين وكبار المدنيين الفرنسيين على أن يتمتع باختصاصات قضائية وأخرى إدارية ، وبخصوص اختصاصه القضائي كان مجلس الإدارة ينظر في الطعون بالاستئناف الموجهة ضد أحكام المحاكم، وذلك إلى غاية 1834 بالإضافة إلى اعتباره قاضي أول وآخر درجة في المنازعات الإدارية ، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي كان يرفض الطعون الموجهة ضد قراراته استئنفا ونقضا.

أما الاختصاص الإداري لمجلس الإدارة، فتمثل في إمكانية استشارته من طرف المحافظ في عدة مجالات من بينها الميزانية ، الرسوم الجمركية ، ممارسات العبادة.... وفي 15 أبريل 1845 ، صدر مرسوم أمر ملكي يقضي بإعادة تنظيم الإدارة في الجزائر المحتلة وتم على إثره إنشاء مجلس للمنازعات ، وكان هذا الأخير يختص بالمنازعات التي كان يختص بها العمالات (الولايات) في فرنسا آنذاك، على أن يتشكل من رئيس وأربع مستشارين وكاتب عام وكاتب ضبط.

وفي سنة 1847 ، تم إحداث ثلاثة مجالس مديريات في كل من الجزائر، وهران ، قسنطينة ، تتشكل من رئيس ومستشار وكاتب على أن يختص بالمنازعات التي كان يختص بها مجلس المنازعات . وفي 09 ديسمبر 1848 ، نقلت السلطات الاستعمارية نظام المجالس الولائية (المحافظات) إلى الجزائر وكان هذا المجلس يتمتع بصلاحيات متنوعة ، فعلى الصعيد الإداري، كان المحافظ يكلف أعضاء المجلس بعدة مهام كما كان يستشيرهم في العديد من المسائل ، أما على الصعيد القضائي فلو حظ تمتع مجلس العمالات بصلاحيات محدودو نظرا لأن الولاية العامة آنذاك كانت من نصيب مجلس الدولة .

1- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق صفحة 153-154.

وفي 30 سبتمبر 1953 تم تحويل مجالس العملات إلى محاكم إدارية ثلاث في كل من الجزائر ،
وهران ، قسنطينة أين أصبحت هذه المحاكم صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية ، باستثناء
المنازعات التي تعود لاختصاص مجلس الدولة بموجب نص خاص .

وهكذا يمكن القول بأن فرنسا لم تورث نظامها القضائي الإداري لمستعمراتها خلال المرحلة
الاستعمارية و إنما عملت على تطبيق نظام قضائي إداري استعماري يخدم مصالحها ، وذلك بصرف
النظر عن أي اعتبار آخر.

فعرف تاريخ التنظيم القضائي مرحلتين أساسيتين تتمثل المرحلة الأولى في النظام الذي ساد بعد
الاستقلال والمكنى بنظام الأحادية القضائية ، أما المرحلة الثانية فتمثلت في صدور التعديل
الدستوري لسنة 1996 الذي أسس رسميا " للزدواجية القضائية " .

وعليه بعد الإستقلال وإستعادة الجزائر لسيادتها الوطنية بدأ التنظيم القضائي في الجزائر يتخذ
منعرجا و إتجاها خاصا به، ونستشف من هنا أن المشرع الجزائري إعتنق النظامين معا نظام
الوحدة و نظام الإزدواجية القضائية⁽¹⁾ .

عليه لابد من التساؤل عن طبيعة النظام القضائي الجزائري بعد الإستقلال و عن الخطوات التي
إتبعها المشرع الجزائري لبناء نظام قضائي خاص به، لذلك لابد من دراسة التطور التاريخي الذي مر
به القضاء الجزائري بعد الإستقلال إلى غاية التعديل الدستوري 1996 إلى يومنا هذا.

1- نيكية ياسمين فريال، النظام القضائي الإداري في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، جامعة العربي بن
مهدي أم البواقي ، تخصص قانون المنازعات العمومية 2016-2017 ، صفحة 02-03.

المبحث الثاني: المعالجة الدستورية للقضاء الإداري في الجزائر

ونقصد من خلال هذا العنوان مدى الإعتراف الدستوري بمبدأ ازدواجية القضاء ، هذا الاعتراف الذي يمكن أن يتلقاه بواسطة وثيقة الدستور نفسه أو يستخلصه القضاء الدستوري من وثائق ومبادئ أخرى لها قيمة دستورية، فالاعتراف الدستوري بوجود القضاء الإداري من شأنه أن يقيد سلطة المشرع في المساس باستقلال هذا القضاء بدمجه في جهة القضاء العادي، كما يمثل اعترافا دستوريا بمبدأ ازدواجية السلطة القضائية⁽¹⁾ .

إن وضع القضاء الإداري الفرنسي من سلطات الدولة مر بمرحلتين، مرحلة كان يعتبر القضاء جزءا من السلطة التنفيذية ، حيث كان يمثل الإدارة القاضية التي تقوم جنب إلى جنب بجوار جهات الإدارة العامة ومرحلة أخرى تلقى فيها هذا القضاء اعترافا دستوريا بكونه جزءا من السلطة القضائية ، أما وضع القضاء الإداري الدستوري في الجزائر حتى وإن كان وضع القضاء بصفة عامة والقضاء الإداري بصفة خاصة في الدساتير السابقة عن دستور 1996 ، خصصت هذه الدساتير مجموعة من نصوصها إلى العدالة بصفة عامة دون الإشارة إلى القضاء الإداري بصفة خاصة⁽²⁾ إلى أن جاء دستور 1996 الذي أدخل مجموعة من المواد تشكل الإطار القانوني للقضاء الإداري، ورغم هذا الاعتراف الدستوري بالقضاء الإداري غير أن وضعه يعد جزءا من السلطة القضائية كما سيتم تبيان ذلك لاحقا.

أولا : وضع القضاء الإداري في النظام القضائي الجزائري

إذا كانت نشأة القضاء الإداري الفرنسي الأولى جعلت منه جزءا من السلطة التنفيذية لفترة من الزمن قبل أن يمنح الاعتراف الدستوري له كجزء من السلطة القضائية ، فإن القضاء الإداري الجزائري نشأ منذ البداية في كنف السلطة القضائية كجزء لا يتجزأ منها.

إن النظام الذي يعرف التفرقة بين المنازعة الإدارية والمنازعة العادية ويخصص لها قاضي متخصص سواء في تنظيم خاص به أو ضمن تنظيمه العام ويرسم لها إجراءات خاصة بها داخل قانون الاجراءات المدنية ويحدد لها طرق الطعن الخاصة بها ، والملائمة لطبيعة الأحكام الإدارية ،

1- دحمين محمد الطاهر ، مرجع سابق صفحة 157.

2- دساتير 1969-1976-1989.

هو بدون شك نظام في جوهره يعترف بالقضاء الإداري ويقدر أهميته لاسيما قد صار القضاء الإداري مظهرا للدولة الحديثة .

وعليه ان القضاء الإداري الجزائري منذ نشأته ، نشأ في كنف السلطة القضائية ولعل أهم مبرر في شأن ذلك يكمن بصورة أساسية في إصلاح النظام القضائي الجزائري حماية الحقوق والحريات في مواجهة جهة الإدارة وتهذيب سلوك الإدارة نفسها، وهذا هو سبب الاختلاف نفسه ونشأة القضاء الإداري الفرنسي من حيث وضعهما بين السلطات ، ففي فرنسا يعود السبب أساسا إلى مبررات وهي تدعيم جهة الإدارة في مواجهة القضاء العادي، وذلك بخلق قضاء متخصص لنظر منازعاتها⁽¹⁾.

ثانيا : الوضع الدستوري للقضاء الإداري

تعاقبت في الجزائر بعد استرداد استقلالها وسيادتها الوطنية عدة دساتير ، بدءا بدستور عام 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963، ثم دستور 1976 الصادر في 19 نوفمبر 1976 ودستور 1989 الصادر في 28 فيفري 1989، المراجعة الدستورية لعام 1996 المصادق عليها بموجب الاستفتاء الشعبي 28 نوفمبر 1996 ، هذه الدساتير سايرت كل مرحلة وظروفها الاقتصادية والسياسية التي تبنتها الدولة الجزائرية والمعلوم أنها تأرجحت في طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا بين التوجه الإشتراكي والنظام الإقتصادي الموجه ، إلى التوجه الليبرالي نحو نمط الإقتصاد الحر. هذا التباين أدى بدوره إلى اختلاف موقف المؤسس الدستوري الجزائري حول مكانة القضاء بشكل عام والقضاء الإداري بشكل خاص⁽²⁾.

إن وجود سلطة قضائية في كل دولة ، لا يعني وجود في كل دولة قضاء إداري متميز ، وذلك بطبيعة الحال حسب الأسلوب المتبع في تنظيم نظامها القضائي .

وفي إطار هذا السياق ، ونظرا لخصوصية ظروف الجزائر التاريخية والاجتماعية والسياسية ، فقد ارتبط القضاء بوجه عام بالتشريعة الإسلامية والقضاء الإداري المتجسد في ولاية المظالم بوجه خاص، حيث استمر في أداء مهامه ودوره شأنه شأن العالم الإسلامي، إلى غاية الإحتلال الفرنسي 1830م،

1- عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 167 وما بعدها.

2- دحمين محمد الطاهر، نظام إزدواجية القضاء في القانون الجزائري ، مرجع سابق صفحة 159.

حيث عرف القضاء الإداري الذي أحدثته السلطات الفرنسية جد محدود، مقارنة بالقضاء الإداري المطبق في فرنسا ، ويتبع في مجمله لسياستها العامة التي طبقتها في الجزائر وانحيازها لخدمة مصالح الاستعمار على حساب العدل والمساواة وحقوق وحرّيات الشعب الجزائري ، وبعد الاستقلال عرف التنظيم القضائي الجزائري عدة تطورات عبر مراحل مختلفة تراوحت ما بين الأخذ بنظام القضاء الموحد والقضاء المزدوج حسب التغييرات السياسية والدستورية التي عرفتها البلاد (1).
فحينما نتكلم عن القضاء الإداري فإننا نذهب مباشرة إلى تنظيم القضاء الإداري في نظام الازدواجية القضائية غير أن هذا لا يعني أنه لا يوجد قضاء يهتم بأعمال الإدارة في نظام القضاء الموحد (2).
وفي هذا الصدد ، لا يوجد قضاء إداري في نظام وحدة القضاء كجهاز قضائي منفصل ومتميز عن القضاء العادي ، في حين نظام ازدواجية القضاء يشكل القضاء الإداري أحد الهرمين القضائيين (3).
وعليه سنتطرق في المطلب الأول إلى نظام وحدة القضاء أما المطلب الثاني تفعيل الازدواجية القضائية في ظل دستور 1996.

المطلب الأول : نظام وحدة القضاء

لا يمكن الحديث عن تنظيم قضائي موحد ، دون ذكر للدول الأنجلوسكسونية لأنها تعتبر المهد الأول الذي ولد فيه التنظيم القضائي الموحد، والذي من خلاله برزت معالمه أكثر وتطور بفضلها ، إلى جانب الدول الأنجلوسكسونية فقد عرف التنظيم القضائي الموحد أيضا في عدة دول أخرى ، أوروبية وإفريقية وحتى عربية منها الجزائر .

1. تعريف التنظيم القضائي الموحد :

يقصد بنظام القضاء الموحد ذلك التنظيم القضائي الذي تتولى فيه المحاكم النظامية العادية مهمة الفصل في جميع المنازعات القضائية سواء كانت ناشئة بين الأفراد العاديين (أشخاص القانون الخاص) أم كانت بين الأفراد العاديين وبين الإدارة العامة.

1- نفس المرجع، صفحة 100.

2- ساعد عبد المالك، تأثير القضاء الإداري في تكريس دولة قانون، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، جامعة محمد خيضر كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون إداري 2015/2016، صفحة 42

3- دحمين محمد ، نفس المرجع ، صفحة 101.

ولذا يتميز النظام الموحد بوجود جهة قضائية واحدة في الدولة هي جهة القضاء العادي تتولى الفصل في كافة أنواع المنازعات القضائية⁽¹⁾.

وكذلك عرفه الأستاذ مسعود شيهوب بقوله : " نظام القضاء الموحد هو ذلك النظام الذي يوجد فيه قضاء واحد ، هو القضاء العادي يختص بالفصل في منازعات الإدارة العامة كما يختص في نفس الوقت بالفصل في المنازعات التي تثور بين أشخاص القانون الخاص ، ان الأمر يتعلق بالدول الأنجلوسكسونية ، حيث توجد الإدارة في هذا النظام في وضعية تساوي مع الأفراد أمام المحاكم العادية بحيث تخضع لأوامر القاضي، ولطلب الرخصة المسبقة ، لتنفيذ الأعمال التي لا يجيزها لها القانون صراحة"⁽²⁾.

عرف التنظيم القضائي الموحد في الجزائر تطورا هاما ومتميزا بعد الاستقلال ، خاصة في سنة 1965 ، إذ تبني المشرع صراحة هذا التنظيم وقد مر بعدة مراحل ومحطات أساسية سنتناولها لاحقا .
2. مبررات الأخذ بنظام وحدة القضاء

تتحصر في المبررات النظرية ، التاريخية ، النفسية وأخرى مالية .

المبرر النظري : يقوم على التفسير الذي أعطاه أنصار مبدأ الفصل بين السلطات والذي من مقتضاه أن تستقل كل سلطة عن السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية و القضائية في مزاولة الإختصاص المستند لها بمقتضى الدستور ، فلا يجوز لأي منها أن تعتدي على اختصاصات الأخرى ، و ينبني على ذلك أنه مادام الدستور قد حدد اختصاص السلطة القضائية في حسم المنازعات القانونية ، ولما كانت المنازعات الإدارية هي جزء من المنازعات القانونية ، فإن السلطة القضائية هي التي تختص وحدها بالفصل في المنازعات القانونية سواء كانت منازعات مدنية أو إدارية .

المبرر التاريخي: هذا المبرر بدوره مرتبط بالمبرر النفسي ويتجلى في الصورة التي ظلت عالقة في أذهان الإنجليز عن مساوئ الهيئات الإدارية ، التي كانت قائمة في العصور الوسطى بغية ممارسة بعض اختصاصات المحاكم الإدارية ، وفي نفس الوقت يتجلى في الثقة التي منحها الإنجليز

1- مرزاقه بكري، التنظيم القضائي الجزائري بين الأحادية والإزدواجية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر، صفحة 06 نقلا عن محمد وليد العبادي، القضاء الإداري(القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة)، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، الوارق للنشر والتوزيع، الأردن، 2008 ،صفحة 107.

2- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة1999، صفحة27.

لقضائهم العادي الذي يعتبر في نظرهم الحصن الحصين لحقوق الأفراد والضامن لمبدأ الشرعية وسيادة القانون .

المبرر العلمي : يتمثل فيما يراه أنصار هذا النظام من كونه يتميز بالبساطة والوضوح في العمل القضائي ، حيث يستبعد تطبيقه مشاكل النظام القضائي المزدوج والمتعلقة بحسم إشكالات تنازع الإختصاص وتعارض الأحكام كما يحقق هذا النظام ميزة أخرى متصلة بالجانب المالي للدولة فيستبعد تطبيقه إمكانية إرهاب مالية الدولة ، الذي يؤدي إلى خلق القضاء الإداري بسبب ما يتطلبه من إحداث للمحاكم الإدارية و إعداد القضاة و الموظفين ، كما أن ثنائية القضاء مجحفة بحقوق الأفراد وحررياتهم ، وذهب أحد أنصار نظام القضاء الموحد (Dicey) إلى أن " نظام ثنائية القضاء بقية من بقايا العنصرية و الاستبداد"⁽¹⁾.

3. التنظيم القضائي الموحد

أ- وحدة الجهاز القضائي:

تخضع بموجب هذا النظام المنازعات الإدارية و الدعاوى القضائية العادية في الدولة لنظام قضائي موحد تختص به جهات القضاء العادي التي تنتظر في كل الدعاوى مهما كانت طبيعتها و صفات أطرافها دون أن نستثني منها منازعات و دعاوى الجهات الإدارية لأي سبب من الأسباب. و يبقى توزيع العمل القضائي على مستوى الجهاز القضائي الواحد بين فروع أو أقسام أو غرف لا يمس بطبيعة النظام أو بوحده، إذ لا يعتبر ذلك توزيعاً للاختصاص النوعي في الفصل في القضايا بين هذه الأقسام أو الفروع أو الغرف و إنما يعتبر مجرد تنظيم داخلي و إداري للعمل القضائي غايته حسن سير العمل القضائي و ليس المساس بوحدة النظام القضائي.

ب- وحدة القواعد القانونية و الإجرائية

يتميز النظام القضائي الموحد بوحدة في القواعد القانونية الإجرائية و الشكلية التي تخضع لها الخصومة التي تطرح على الجهاز القضائي، خلافاً لما هو عليه الحال في النظام القضائي المزدوج، فلا يفرق هذا النظام بين الخصومة التي تثور بين الأشخاص العدية و تلك التي تكون الإدارة طرفاً

1- دحمين محمد، مرجع سابق، صفحة 95، مأخوذة من: صلاح يوسف عبد العليم: مجلس الدولة - أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، 2008، دار الفكر العربي، الإسكندرية صفحة 18 .

فيها و ما يترتب عليه من نتائج مختلفة تفرض إيجاد قانونين الأول خاص بالخصومات العادية و الثاني خاص بالخصومات الإدارية.

ت-وحدة القاضي:

تخضع كل النزاعات في هذا النظام لقاضي واحد، فلا تتميز النزاعات الإدارية عن النزاعات العادية بوجود قاضي إداري يخصص للفصل فيها وبالتالي فإن الإدارة تخضع عند طرح نزاعاتها على القضاء لنفس القاضي الذي يفصل في بقية النزاعات.

ث-وحدة القواعد القانونية الموضوعية:

إن القضاء في هذا النظام يسهر على تطبيق نفس القواعد القانونية التي تسري على المنازعات العادية القائمة بين الأفراد، عند فصله في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها فهو لا يطبق قواعد أخرى متميزة و مغايرة للقواعد القانونية العادية المطبقة أصلاً على الأفراد⁽¹⁾.

الفرع الأول : القضاء الإداري خلال المرحلة الانتقالية من 1962 / 1963

بدأت هذه المرحلة مباشرة بعد الاستقلال ، وفيها بدأ التنظيم القضائي الجزائري يتخذ اتجاهاً خاصاً به متميزاً عن التنظيم القضائي الفرنسي، فأول خطوة خطاها المشرع الجزائري نحو استبدال نظام قضائي مزدوج عرفته لفترة زمنية لظروف خاصة استعمارية ، عنوة عنها أي دون أن يكون لها اختيار في اتباعه " نظام إزدواجية القضاء " ، وذلك بالقضاء على الجهاز القضائي الإداري الموروث عن العهد الاستعماري ، بدءاً بإزالة أثر مجلس الدولة الفرنسي من الجزائر المستقلة ، وبروز جهاز قضائي جزائري جديد ، ظهور المجلس الأعلى ابتداءً من عام 1963 وتعتبر أهم خاصية تميزت بها هذه المرحلة الانتقالية .

غداة استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962 وجدت الجزائر نفسها أمام مجموعة من العوائق ومخلفات العهد الاستعماري على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وكان عليها أن تختار بين

¹- رباح عبد القادر، النظام القضائي الجزائري بين الوحدة و الإزدواجية، أطروحة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2009-2010، صفحة 12.

أحد الطريقتين إما أن تستمر في تطبيق التشريع الفرنسي أو أن تعيش مدة فراغ قانوني على جميع المستويات⁽¹⁾.

لكن توجهت السياسة التشريعية إلى توحيد جهات القضاء في نظام قضائي واحد ينسجم مع ظروف المجتمع الجزائري حيث أصدرت الجمعية العامة التأسيسية القانون رقم 62-157⁽²⁾ والذي نص على إبقاء العمل بالنصوص السابقة ما لم تتعارض مع السيادة الوطنية، مما فرض على السلطة الإبقاء مؤقتا على التشريع الفرنسي في حدود معينة ريثما يتم التفكير في إعداد تشريع جديد يلائم ظروف المجتمع الجزائري وفلسفة دولة مستقلة⁽³⁾، وكما نص الأمر 62-43 على تعيين مؤقتة للإطارات الجزائرية في مناصب القضاء مما ساعد على تحكم الجزائريين في القضاء في الشهور الأولى بعد الاستقلال وقصد إحالة قضايا الجزائريين من محكمة النقض ومجلس الدولة الفرنسيين إلى جهات قضائية جزائرية ، ثم بموجب الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 18-06-1963 تم إنشاء المجلس الأعلى ليمارس مهمة محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة بالنسبة للمنازعات الإدارية.

وإعمالا بالقانون رقم 62-157 المذكور تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث الموجودة بالجزائر العاصمة ، قسنطينة ووهران ، وعهد إليها أمر الفصل في المنازعات الإدارية بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى.

وبذلك تحققت الازدواجية في النظام القضائي الجزائري بموجب هذا القانون على مستوى أدنى درجات التقاضي إذ فصل المشرع بين منازعات القضاء العادي ومنازعات القضاء الإداري فتفصل في النوع الأول من القضايا كل من المحاكم باعتبارها أول درجة في السلم القضائي ومحاكم الاستئناف (المجالس القضائية) والمجلس الأعلى باعتباره محكمة نقض حل محل محكمة النقض الفرنسية. أما المنازعات الإدارية فتفصل فيها المحاكم الإدارية الثلاث بحكم قابل للطعن أمام المجلس الأعلى وبذلك تحققت الوحدة في أعلى الهرم القضائي . ولعل هدف المشرع من اعتماد نظام وحدة القضاء

1- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين الوحدة والازدواجية ، مرجع سابق ، صفحة 25.
2- القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، ج.ر، عدد 02 المؤرخ في 11 جانفي 1963، صفحة 18.
3- عمار بوضياف ، نفس المرجع السابق ، صفحة 25.

على مستوى أعلى الهرم القضائي يتمثل في تبسيط الإجراءات وتسريع الفصل في القضايا وذلك لتلافي مساوئ الازدواجية التي تؤدي إلى تنازع الاختصاص بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري .

لم يعمد المشرع في بداية الأمر إلغاء المحاكم الإدارية لأنه لو فعل ذلك لأدى الأمر إلى أن يعهد بالمنازعة الإدارية إلى جهة القضاء العادي وهذا أمر ينطوي بدوره على خطورة إذ قد يتأثر القاضي العادي وهو يفصل في المنازعات الإدارية بروح القانون الخاص ويخشى أن يطبقها على المنازعات المعروضة عليه.

ولعل السؤال الذي يطرح نفسه لماذا لم ينشئ المشرع مجلسا للدولة ليعلن بذلك عن تبنيه صراحة لنظام الازدواجية وليحدث بذلك نظاما قضائيا منسجما ومتناسقا مع المحاكم الإدارية الثلاث؟ وإجابة عن هذا السؤال نقول إن إنشاء مجلس للدولة كان يتطلب تأطيرا خاصا وقضاة على درجة كبيرة من الكفاءة والخبرة وهو ما كانت تفتقد إليه الدولة بالعدد المطلوب سنة 1963 بحكم العودة الجماعية للقضاة الفرنسيين لوطنهم . لذا اضطر المشرع إلى الاعتراف للمجلس الأعلى بممارسة مهام مجلس الدولة . ثم أن هناك عامل آخر ينبغي أن نصرف الهممة له وهو أن الدولة الجزائرية أرادت أن تكمل استقلالها السياسي الذي تحقق يوم 05 جويلية 62 باستقلال قانوني وأن تثبت للعالم أجمع أنه بإمكانها الاستغناء عن النظام القانوني الفرنسي وأن تستبدله بتشريع متميز يلائم فلسفة وظروف الدولة المستقلة .

وكان لازما على المشرع لو أنشأ مجلسا للدولة سنة 1963 أن ينشئ معه محكمة للتنازع يعود إليها أمر الفصل في حالات تنازع الاختصاص الإيجابي أو السلبي بين جهة القضاء العادي والقضاء الإداري . و إنشاء محكمة للتنازع سنة 1963 كان يتطلب وجود قضاة على درجة عالية من الكفاءة والخبرة الطويلة وهو ما كانت تشكو منه الدولة في تلك الفترة . لذلك تبني المشرع نظام وحدة القضاء ولو بشكل متميز نظرا لبعاطته ولأنه كان يواكب إمكانات الدولة خاصة البشرية في ذلك الوقت .

وجدير بالإشارة ، و استنادا لما أكدته بعض الدراسات المتخصصة أن المحاكم الإدارية الثلاث التي تم الإبقاء عليها في الفترة الانتقالية شهدت خلا كبيرا في أعمالها بسبب الهجرة الجماعية للقضاة الفرنسيين وعدم إمكانية تعويضهم في تلك المرحلة حتى أن الأمر أدى إلى تولي رئيس المحكمة

الإدارية للجزائر رئاسة للمحكمتين الإداريتين في كل من قسنطينة وهران واللتين لم تشهدا نفس درجة النشاط والفصل في المنازعات كالمحكمة الإدارية للجزائر العاصمة (1).

- مكانة القضاء الإداري في نظام وحدة القضاء :

يتميز نظام وحدة القضاء بعدم وجود قضاء إداري منفصل ومتميز ومختص في القضايا الإدارية لأنه في الأصل يركز أساسا على وجود جهة قضائية واحدة ، تتشكل عموديا من درجات ومستويات طبقا لقاعدة التقاضي على درجتين وتتوزع أفقيا كل درجة أو مستوى إلى أقسام وغرف . لا يشكل هذا التقسيم في هذا الهيكل القضائي أثر على مبدأ وفكرة الوحدة ، بحيث يعتبر التقسيم إلى غرف أو أقسام مجرد تنظيم داخلي² ، يهدف إلى السير الحسن للنشاط القضائي أي بمعنى آخر أدق يستطيع كل قسم أو غرفة أن ينظر في جميع القضايا بدون الأخذ بعين الاعتبار طبيعة موضوعها . فضلا عن ذلك ، يتمتع بوحدة النظام القانوني ، وتماشيا مع وحدة الهيكل القضائي والطبيعة الواحدة للنزاع المطروح أمام قاضي واحد يستلزم وجود قانون واحد يطبق على جميع القضايا دون تمييز بين المتقاضين أي تمتعه باختصاص عام وشامل لجميع المنازعات مهما كان أطرافها أو طبيعتها ، إلا إذا كان نص قانوني ينص على خلاف ذلك . ويترتب على ذلك النتائج التالية:

- من حيث الجهة القضائية المختصة وتحديد القاضي المختص

فالقضاء العادي يكون صاحب الولاية العامة للنظر في مسائل المنازعات وأن تعامل جميع المنازعات نفس المعاملة من حيث القاضي المختص ، فلا مبرر لوجود أكثر من قاضي واحد مختص في نزاع من نوع واحد . وتعود هذه الميزة إلى عدم التمييز بين الأشخاص القانونية سواء كانت عمومية أو خاصة ، بحيث يتمتع كل الأشخاص بنفس الحقوق و تخضع لنفس الواجبات على أساس مبدأ المساواة بين الأشخاص ، فمتى كان القضاء موحد كان الأصل هو التماثل الكامل بين جميع المنازعات سواء كانت من حيث القاضي المختص أو من حيث القواعد القانونية التي تحكم موضوع الدعوى ما لم يوجد نص يحكم موضوع الدعوى بالنظر لتطبيقاتها الإدارية إذ يلزم القاضي عندئذ تطبيق هذا النص.

1- عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية ، مرجع سابق ، صفحة 26-27.

2-خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، صفحة 20.

- من حيث القانون الواجب التطبيق

قانون واحد للتطبيق يساير وحدة القانون ووحدة النزاع والهيكل القضائي ، وهكذا فإن الطبيعة الواحدة للنزاع المطروح أمام قاضي واحد يتطلب وجود قانون واحد يطبق على جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها ، وتتجسد وحدة القانون من الناحية الإجرائية ، ومن الناحية الموضوعية ، أي وجود قانون إجراءات يطبق على الجميع في كل القضايا . و نتيجة لذلك ، نلخص إلى القول بأن نظام وحدة القضاء ، يتميز عن غيره من الأنظمة القضائية الأخرى بخصائص ومميزات ، تتمثل في: وحدة الهيكل القضائي ، وحدة النزاع ، وحدة القانون، وحدة القاضي ، وهي عناصر تشكل المعيار أو المقياس لتكييف نظام وحدة القضاء .

غير أنه في السنوات الأخيرة تطور نظام القضاء الموحد نحو الأخذ بقواعد القانون الإداري فأحدثت تشريعات حديثة ، منحت جهات إدارية العديد من الاختصاصات القضائية ، بل نشأت محاكم ولجان إدارية خاصة بالمصالح الحكومية جعلت من اختصاصاتها الفصل قضائيا في كثير من المنازعات التي كان أثر البت فيها من اختصاص المحاكم العادية .

كما أن هذه المحاكم واللجان الإدارية تحررت من التقيد بأحكام القانون الخاص والإجراءات المتبعة أمام المحاكم العادية و مرد ذلك يرجع إلى تطور وظيفة الدولة وتوسع اختصاصاتها ، هذا فضلا عن تطور القانون الخاص أدى إلى حدوث المزيد من التقارب والتداخل بينه وبين القانون الإداري ، فقد تولى القانون المدني عن العديد من القواعد والأحكام التقليدية الجامدة التي كانت تحمي مبدأ سلطان الإرادة ، وتقديس حرية الفرد في التصرف حسب ما تمليه إرادته. و في الأخير ظهور نوع خاص من المؤسسات يعرف بالمؤسسات الخاصة ذات النفع العام التي تطبق عليها قواعد القانون العام و خاصة منحها جانبا من امتيازات السلطة العامة و إن بقيت خاضعة للقانون الخاص وللمحاكم العادية . وهكذا أصبح القانون المدني يتسم بالطابع الاجتماعي ، بعدما كان يغلب عليه الطابع الفردي البحث في الماضي (1) .

1- دحمين محمد الطاهر، مرجع سابق ، صفحة 102-103.

الفرع الثاني: الإصلاح القضائي لسنة 1965 وما تبعه من تعديلات

لقد كان للأمر الصادر في 10 جويلية 1965 بالغ الأثر في دخول البلاد مرحلة التغيير الجذري على مستوى الهياكل والإجراءات وعلى مستوى النظام القانوني والقضائي عامة إذ جاء في نص المادة 03 منه : " تقوم الحكومة بمهامها تحت سلطة مجلس الثورة بصفته صاحب السلطة الإدارية المطلقة فتحدد اختصاصات الحكومة السياسية الاقتصادية و الادارية لتستمر مؤسسات الدولة وأجهزة الحزب في كنف الانسجام".

و جدير بالإشارة أنه كان لمجلس الثورة الفضل في إصدار الكثير من التشريعات ذات الأهمية منها مازال ساري المفعول إلى حد الآن كالقانون المدني وقانون العقوبات وقانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الوظيفة العامة والقانون التجاري⁽¹⁾.

و إسهاما منها في التقليل من درجة الخلل الذي عرفته خاصة هياكل القضاء الإداري في ذلك الوقت اضطرت السلطة التنفيذية إلى إصدار نصوص تنظيمية منها مرسوم 14-09-63 ومرسوم 3 جويلية 64 لتعترف بموجبها لرئيس المحكمة الإدارية بسلطة الفصل المنفرد في بعض المنازعات كمنازعات الضرائب ومخالفات الطرق الكبرى ومنازعات القضاء الكامل ، وهذا سعيا منها لتبسيط الجانب الإجرائي. وجاء ميثاق الجزائر الصادر عام 1964 ليعلن رسميا عن إصلاحات جذرية وعميقة للتخلص من رواسب التشريع الموروث ومما ورد فيه : " يجب أن تدخل على العدالة كسائر هياكل الدولة الأخرى المورثة عن الاستعمار إصلاحات عميقة في نصوصها وهياكلها ..."⁽²⁾ ومن خلال هذه الفقرة يتضح أن الرغبة كانت قائمة لدى السلطة في الجزائر في إحداث إعادة الهيكلة للنظام القضائي وأن نظام الازدواجية المعمول به ولو جزئيا و انتقاليا بموجب القانون 62-157 مسألة ظرفية فرضتها عوامل تاريخية⁽³⁾.

ويتضح بجلاء نية السلطة في التمسك بنظام وحدة القضاء على اعتبار أن نظام الازدواجية في ذلك الوقت كان يشكل صورة من صور النظام الفرنسي هذا الأخير الذي قطعت السلطة الجزائرية عهدا

1- من هذه الأوامر ما تم إلغاؤها واستبدالها بتشريع جديد كالأمر المتعلق بقانون البلدية وقانون الولاية.

2-ميثاق الجزائر باب الدولة .

3- عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية 1962-2000، الطبعة الأولى ، دار ربحانة، صفحة 28.

على نفسها على التخلص منه ولو مرحليا لأنها تريد سن تشريع يراعي ظروف المجتمع وتراثه وبساطته وتوجهه الإشتراكي.

لم تدم المرحلة الانتقالية⁽¹⁾ التي شهدتها النظام القضائي في الفترة التالية للاستقلال طويلا ، حيث أخذت الجزائر بنظام وحدة القضاء بموجب الأمر رقم 65-872 الصادر في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي في الجزائر حيث نصت المادة الخامسة منه على أن: " تنقل اختصاصات المحاكم الإدارية إلى المجالس القضائية ..."⁽²⁾ وبذلك وضع حد لنظام ازدواج الهيئات القضائية على المستوى الأدنى للتنظيم القضائي ، وأدمجت المحاكم الإدارية الثلاثة الموروثة عن نظام القضاء الإداري الفرنسي في القضاء العادي .

وتقرر أسلوب الغرفة الإدارية داخل المجالس القضائية والمجلس الأعلى يختص بالفصل في المنازعات الإدارية ، فالغرف الإدارية غير مستقلة عن نظام القضاء العادي . إذ تختص الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية بالجزائر ووهران وقسنطينة بالفصل في المنازعات الإدارية كمحكمة أول درجة وتعد الغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى كمحكمة ثاني درجة كما تختص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بوصفها محكمة أول وآخر درجة بطلبات الطعن بالبطلان في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية والطعون الخاصة بتفسيرها ومدى مشروعيتها الإجراءات .

تأخذ الجزائر بنظام وحدة القضاء بمفهوم مرن ومتطور يتمثل في وجود الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والمجلس الأعلى للقضاء وتطبق قواعد القانون الإداري عند الفصل في المنازعات الإدارية⁽³⁾.

لقد اكتمل الأمر رقم 65-278 بصدور قانون الإجراءات المدنية الجزائري بموجب الأمر 66-154 الصادر في 08 جوان 1966 ، و الذي ساعد على تكامل التنظيم القضائي الجزائري ، حيث تضمن الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية المختلفة المشكلة من المجلس الأعلى والمجالس القضائية والمحاكم الابتدائية بالنسبة لكافة المنازعات العادية والمنازعات الإدارية وبهذا الإصلاح القضائي تم

1-أطلق عليها بالمرحلة الإنتقالية لأن المشرع فيها اضطر للاحتفاظ بالتشريع الفرنسي مؤقتا.

2-الجريدة الرسمية، رقم 96 الصادرة في 23 نوفمبر 1965، صفحة 934.

3-قيصر مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري، طبعة 2001، مطبعة عمار قرفي-باتنة.

تحقيق ادماج المحاكم الادارية الموروثة عن النظام الفرنسي في القضاء العادي في التنظيم القضائي الجزائري ، وكنتيجة لذلك تم توحيد الجهاز القضائي الجزائري⁽¹⁾ ، غير أن هذه الوحدة تحققت من حيث الهيكل القضائي أي من الناحية الظاهرية والتشكيلية .

- التعديلات الواردة على الأمر رقم 65-278

عرف قانون التنظيم القضائي بعد إصلاح سنة 1965 عدة تعديلات أهمها :

• تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1971:

جاء الأمر رقم 71-80 المؤرخ في 29-12-1971 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية بتكريس ما نص عليه قانون التنظيم القضائي والمتمثل في اختصاص مجالس قضاء الجزائر ، قسنطينة ، وهران بواسطة غرفها الإدارية للفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى في المنازعات التي تكون الدولة أو الولايات أو البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها مع تمديد اختصاص هذه المجالس لتشمل ولايات مجاورة² .

• توسيع الغرف الإدارية 1986

بهدف تقريب العدالة من المتقاضين وبالنظر للمساوي المترتبة على ت

طبيق نظام الغرف الجهوية الثلاث (الجزائر ، وهران ، قسنطينة) تدخل المشرع مرة أخرى لتعديل

المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية و ذلك بموجب القانون رقم 86-01 المؤرخ في 28

جانفي 1986⁽³⁾ حيث جاء فيها: تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف

أمام المجلس الأعلى في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى الولايات أو إحدى البلديات أو

إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها .

تمارس الاختصاصات المذكورة في الفقرة أعلاه من قبل المجالس القضائية التي ستحدد قائمتها

والاختصاص الإقليمي لكل منها بنص تنظيمي . وفعلا صدر هذا التنظيم بموجب المرسوم رقم 86-

1-بوشير محمد امقران ،النظام القضائي الجزائري،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1993، صفحة202.

2- زواتين ملاك، تكريس مبدأ ازدواجية القضاء طبقا للتعديل الدستوري 1996،مذكرة لنيل شهادة الماستر،جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية.

³ - الجريدة الرسمية رقم 4،1986.

107 المؤرخ في 29 أبريل 1986 ليرفع عدد الغرف الإدارية من 03 إلى عشرين غرفة ، وبذلك ظل 11 مجلسا قضائيا دون غرف إدارية⁽¹⁾.

• الإصلاح القضائي لسنة 1990 والتميز بين الغرف الإدارية المحلية والغرف الجهوية بعد المصادقة على دستور فبراير 1989 وما أساه من مبادئ جديدة أهمها التعددية الحزبية وحق الإضراب في القطاع العام، وبالموازاة مع ذلك مست يد المشرع قانون الإجراءات المدنية مرة أخرى وتحديد نص المادة السابعة وذلك بموجب القانون 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990. جاء فيها : " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها وذلك حسب قواعد الاختصاص التالية:

تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر و وهران و قسنطينو و بشار و ورقلة التي يحدد اختصاصها عن طريق التنظيم:

الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات .

الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها.

ولقد صدر هذا التنظيم بموجب المرسوم 90-407 المؤرخ في 22-12-90 فحدد الاختصاص الإقليمي كما يلي :

- الغرفة الإدارية بالجزائر العاصمة امتد اختصاصها ليشمل ولايات الوسط .
- الغرفة الإدارية بوهران امتد اختصاصها ليشمل ولايات الغرب.
- الغرفة الإدارية بقسنطينة امتد اختصاصها ليشمل ولايات الشرق.
- الغرفة الإدارية ببشار امتد اختصاصها ليشمل ولايات الجنوب الغربي .
- الغرفة الإدارية بورقلة امتد اختصاصها ليشمل ولايات الجنوب الشرقي⁽²⁾ .

والملاحظ أن هذه التعديلات التي مست نص المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية جعلت بعض الدارسين يتساءلون عن طبيعة الغرفة الإدارية ضمن التنظيم القضائي الجزائري، وفيما إذا كان

¹-عمار بوضياف ، مرجع سابق ، صفحة 42.

²- عمار بوضياف ، نفس المرجع ، صفحة 45-46.

النظام القضائي يسوده وحدة الهيئات القضائية و ازدواجية المنازعات أم هو نظام الازدواجية القضائية وهناك من وصفه بأنه نظام وحدة القضاء المرن ، غير أن هذا الخلاف حول طبيعة النظام القضائي الجزائري الذي ساد هذه المرحلة لم يعد له محل بعد أن كرس نظام الإزدواجية القضائية بموجب دستور 1996 ، وهذا ما سنتناوله في المطلب الموالي .

المطلب الثاني : تفعيل الإزدواجية القضائية في ظل دستور 1996

أدرك المؤسس الدستوري ضرورة إعادة النظر في التنظيم القضائي الجزائري بعدما عرفت ثلاثة أنواع من الأنظمة القضائية عبر مراحلها التاريخية السابقة ، بدءا بنظام قضاء المظالم قبل الاستعمار ، إلى نظام القضاء المزدوج الذي نقل عن النظام الفرنسي ، وبعده ما عرف بنظام الغرف التي كانت تختص بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية ضمن الهياكل القضائية العادية ، ثم عاد إلى نظام ازدواجية القضاء من جديد حيث أعلن المؤسس الدستوري إنشاء نظام قضائي إداري مستقل ومتكامل يشبه إلى حد كبير التنظيم القضائي الفرنسي الذي يعد نموذجا للقضاء الإداري فاستحدث الدستور لسنة 1996⁽¹⁾ مع وجود اختلاف في ظروف تبني كل منها وبعض التفاصيل الأخرى). إن المشرع خطى خطوة ثانية بتبنيه صراحة لنظام الازدواجية القضائية و ذلك وفق ما تقتضيه متطلبات الحياة ، فتم تبني نظام الإزدواجية القضائية بموجب المادة 152 من دستور 1996 ، حيث تضمنت هذه المادة الإبقاء على بعض الجهات القضائية مثل المحكمة العليا والمجالس القضائية ، بينما تم التأسيس كذلك لجهات قضائية أخرى تمثلت في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحكمة التنازع ، وكذلك تضمنت المادة 152 تحديد الدور المنوط بمجلس الدولة ، وفي الأخير أشارت إلى التشكيلة العامة للنظاميين القضائيين العادي والإداري .

بعد تكريس الازدواجية القضائية بدستور 1996 صدرت عدة قوانين وهي:

1- المادة 152 من دستور 1996: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم .
يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.
تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الإجتهااد القضائي في جميع أنحاء البلاد
و يسهران على احترام القانون.
تؤسس محكمة التنازع لتولي الفصل في حالات تنازع الإختصاص بين المحكمة العليا
ومجلس الدولة .

القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، والقانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية والقضايا المسجلة والمعروضة على الغرف الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة ، والقانون العضوي 98-03 المتعلق بمحكمة التنازع ، كما صدرت عدة مراسيم تنفيذية أهمها :

المرسوم التنفيذي رقم 98-263 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد كفايات تعيين رؤساء المصالح وأقسام مجلس الدولة وتصنيفهم .

المرسوم التنفيذي رقم 98-322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 يحدد تصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة .

المرسوم التنفيذي رقم 98-262 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد كيفية إحالة جميع القضايا المسجلة والمعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة .

وإذا كان مجلس الدولة ومحكمة التنازع قد تم تصنيفهما فإن الوضع يختلف بالنسبة للمحاكم الإدارية التي لم تنصب بعد ، وقد يرجع ذلك لنقص الوسائل المادية ومقرات المحاكمة |، وقد لاحظ بعض الدارسين من أجل تفعيل نظام الإزدواجية القضائية الإلتفات إلى المسائل الآتية :

على مستوى النصوص المنظمة للقضاء الإداري : جاءت نصوص القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والقانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية جد مقتضية وأحالت في أغلب المسائل الإجرائية إلى قانون الإجراءات المدنية ، مما يشكك نسبيا في إستقلالية القضاء الإداري ، ويتعين قصد تكريس الإزدواجية فعلا وضع قانون خاص بالإجراءات الإدارية التي تتلائم مع الطبيعة الخاصة للمنازعات الإدارية .

على مستوى الهياكل القضائية : إن عدم تنصيب المحكم الإدارية إلى حد الان واستمرار العمل بنظام الغرف الإدارية ، هو عقبة من عقبات إرساء الإزدواجية الفعلية ، وكلما تم الإسراع في تنصيب هذه المحاكم كلما اقتربنا من الأهداف المرجوة من نظام الإزدواجية القضائية ، وهو الأمر الذي بمقتضاه تم إعتبار إصلاح التنظيم القضائي من أولويات إصلاح العدالة في الجزائر، وقد جاء في إتفاقية

التمويل الجزائري والأوروبي لمشروع دعم إصلاح العدالة في الجزائر : أن من بين النتائج المنتظرة

لهذا المشروع هو الوصول إلى تنظيم قضائي أحسن ، كما تضمنت إتفاقية العمل على إنشاء 15

محكمة إدارية وخمس مجالس جهوية ، مع تقديم الدعم اللازم لتنظيمها وتسييرها واقتراح كيفية انتقاء القضاة والحاكم وكاتب الضبط المتخصصين في النظام الإداري.

على المستوى البشري : إن الوصول إلى قضاء قوي ومستقل سواء على مستوى النظام القضائي العادي أو الإداري هو في النهاية حكر على فعالية القائمين على شؤونه، مما يستوجب البحث عن أحسن السبل لإختيار التشكيلة البشرية ووضع معايير واضحة لذلك ، و اعتماد مبدأ التخصص بدلا من الخبرة ، فالصيغة الحالية التي تشترط رتبة مستشار في القضاء الإداري ركزت على فكرة مفادها أن خبرة وكفاءة المستشارين ستمكنهم من مباشرة القضاء الإداري إلى حين وضع السبل الكفيلة بتكوين القضاة المتخصصين في هذا المجال وإذا كانت النتيجة التي تصل إليها من خلال كل ماتقدم أن التنظيم القضائي الجزائري حاليا تسوده الازدواجية القضائية ، غير أنها لا تزال في حاجة إلى تفعيل أكثر وجهود إصلاحية وتوجهات جديدة من أجل إرساء تنظيم قضائي قوي⁽¹⁾.

الفرع الأول: التوجهات الجديدة للتنظيم القضائي الجزائري و صدور القانون العضوي رقم 05-11

إن التوجهات الجديدة لإصلاح التنظيم القضائي في الجزائر في حقيقة الأمر ليس مردها إلى طبيعة هذا التنظيم، ولكن ذلك يعكس وضعية العدالة بشكل عام في الجزائر والتوجهات الطموحة نحو إصلاحها وتعزيز مكانتها .

- التوجهات الجديدة للتنظيم القضائي الجزائري :

قامت اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة بتقديم تقريرها حول الإصلاح بتاريخ 11 جوان 2000 إلى السيد رئيس الجمهورية ، وقد يتضمن فيما يتعلق بالتنظيم القضائي عدة مقترحات أهمها: خصصة أمانة ضبط المحكمة العليا وتوسيع اختصاصات وصلاحيات مجلس الدولة الإستشارية لتشمل المراسيم الرئاسية ، المراسيم التنفيذية ذات الطابع التنظيمي ، وإعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة ، تصحيح صياغة المادة 152 من الدستور الفقرة 04 باستبدال عبارة المحكمة العليا ومجلس الدولة بعبارة النظام القضائي العادي والنظام القضائي الإداري ، كما قدمت اللجنة مقترحات من أجل إعادة تنظيم

1- زواتين ملاك، تكريس مبدأ ازدواجية القضاء طبقا للتعديل الدستوري 1996، مرجع سابق ، صفحة 14.

الجهات القضائية يمكن حصرها في : نظام المحاكم الصغرى ونظام المحاكم ومحاكم الاستئناف (الاحتفاظ ب 31 مجلسا) ، وتوسيع إختصاص المحاكم الإدارية لتتظر المحكمة من الدرجة الأولى في الطعون ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ، وإعادة النظر في الخريطة القضائية للمحاكم الإدارية وإستحداثها بقانون عضوي ⁽¹⁾ ونتيجة ذلك تم وضع مخطط على مستوى وزارة العدل لتجسيد إصلاح العدالة على المدى القصير والمتوسط مما جاء فيه : العمل على تحسين وضعية القاضي ، وتكوينه وتفعيل إستقلالته ومسؤوليتها وتأهيل مساعدي القضاة ، كما تضمن مخطط العمل على إعادة الإعتبار للجهات القضائية ، ومن أجل تنظيم قضائي أكثر فعالية والعمل على إنشاء محاكم الدرجة الأولى ، بالإضافة إلى تنصيب المحاكم الإدارية التي تبقى مرتبطة بتخصص القضاة ، كما تضمن إعادة تنظيم الإدارة المركزية لوزارة العدل ، ونتيجة لهذه المساعي صدرت عدة قوانين بصفة استعجالية وأخرى على المدى المتوسط وأهمها:

قانون الإجراءات الجزائية الذي أنشأ أقطابا قضائية متخصصة في بعض القضايا ، مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي يتضمن تقسيم الإجراءات على مادتين مدني وإداري ، القانون العضوي رقم 11-04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ، القانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء ثم صدر أخيرا القانون العضوي رقم 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي ² .

- صدور القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17-06-2005:

يعتبر القانون العضوي 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي خطوة هامة نحو تكريس التوجهات الجديدة وإعادة هيكلة شاملة للتنظيم القضائي ⁽³⁾ ، وسنتناول بالدراسة مختلف المسائل التي تضمنها هذا القانون في نصه الأصلي على ضوء مراقبة المجلس الدستوري لها :

1. إنشاء أقطاب قضائية متخصصة

لا شك أن تخصيص جهات القضاء وتخصص القضاة هما من التوجهات الحديثة البارزة للتنظيم القضائي الجزائري ، وأن السعي الحديث من أجل تفعيل هذا التوجه قد يضعه على عتبة المبادئ الجديدة للتنظيم القضائي الجزائري، وقد جاء في في إتفاقية التمويل الجزائري الأوروبي لمشروع دعم

¹-إصلاح العدالة ، منشور صادر عن وزارة العدل ، صفحة 47.

²- زواتين ملاك، المرجع السابق ، صفحة 15-16.

³- الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 20 يوليو 2005، العدد 51، صفحة 06.

إصلاح العدالة في الجزائر أن هذا المشروع يهدف إلى دعم التخصص وتكوين القضاة داخل وخارج الوطن للاستجابة للمتطلبات المستجدة ، الناتجة عن تزايد المنازعات التي يجب عليم الفصل فيها ونظرا لأهمية نظام التخصص القضائي فقد عقدت له عدة مؤتمرات دولية منها مؤتمر روما 1958 ، مؤتمر نيس 1972، وقد أكدت هذه المؤتمرات أن التخصص في مجال القضاء له أهمية كبيرة ودور فعال في رفع مستوى العمل القضائي. ولنظام التخصص جانبين هما تخصص القضاة وتخصيص جهات القضاء وهو الأمر الذي عبر عليه المشرع الجزائري في هذا القانون العضوي بالأقطاب القضائية المتخصصة ، غير أن أنه لم يعطى تعريفا لها⁽¹⁾.

2. تفعيل العدالة الجوارية

العدالة الجوارية هي تفعيل لأحد مبادئ التنظيم القضائي ، وهو مبدأ تقرب القضاء من المتقاضين ، إذ ما الفائدة من الإهتمام بإصلاح العدالة إذا لم تكن هذه العدالة قريبة من المتقاضين ، و إذا كان ذلك يتطلب توفير محاكم في كل مناطق الوطن ، فإنه يجب وضع خريطة قضائية جديدة ترمي إلى ترشيد عدد المؤسسات القضائية ومجال إختصاصها الإقليمي لتقريب العدالة وتحسين أداء المرفق العام لفائدة المتقاضين للاستجابة للواقع الراهن للمجتمع الجزائري ويتمثل هذا العمل في تحسين المعايير المتعلقة بوضع الخريطة القضائية ، ولا شك أن تعزيز العدالة الجوارية ترتبط بالسياسة الإصلاحية التي عرفتها البلاد منذ تقرير الإزدواجية القضائية سنة 1996⁽²⁾.

الفرع الثاني : صدور قانون 08-09 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية

أولا : تعريف قانون الإجراءات المدنية

يعرف بأنه قانون الشكل فهو الذي يبين الطريق الذي يسلكه الخصوم أمام القضاء، وهو الذي يحدد كيفية حماية الحقوق التي تقرها القواعد الموضوعية وذلك عن طريق الدعوى القضائية. لقد وردت عدة تعريفات نذكر من بينها أن الإجراءات القضائية الإدارية هي مجموع القواعد و الإجراءات و الشكليات القانونية التي يجب التقيد بها عند ممارسة حق الدعوى الإدارية أمام السلطة

1- عمار بوضياف ، مرجع سابق ، صفحة 229-230.

2- عمار بوضياف ، نفس المرجع السابق.

القضائية المختصة و التي تتعلق أساسا بتنظيم عملية التقاضي في الدعاوي القضائية الإدارية من حيث تحديد جهة الإختصاص القضائي و شروط و شكليات رفع الدعوى الإدارية و تنظيم و أحكام وظائف و سلطات القضاء في الدعوى كالتحقيق و الخبرة و إعداد الملف و المحاكمة و الحكم في الدعوى و طرق الطعن في الأحكام الصادرة في الدعوى القضائية الإدارية و كذا طرق تنفيذ هذه الأحكام.

إنطلاقا من هذا التعريف نستشف أن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية قواعده آمرة المتعلقة بالنظام العام لذلك لا بد أن يخضع لها الجميع و لا يجوز الإتفاق على مخالفتها⁽¹⁾. وفي إطار إتمام مسيرة الإصلاح صدر قانون جديد رقم 08-09⁽²⁾ يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، والذي دخل حيز التنفيذ سنة بعد نشره في الجريدة الرسمية سنة 2009. ولقد نجمت عدة ملاحظات حول المادة⁽³⁾ 1061 التي تنص على أن أحكام هذا القانون تسري بعد سنة من نشرها في الجريدة الرسمية ، موضحا أن الحكومة لم تقدم في عرض أسباب مشروع القانون أي تبرير معقول ومنطقي لهذه المادة غير المفهومة ، وان هذه المادة تخالف المبادئ الفقهية المتعارف عليها ، وكذا القانون خاصة المادة الرابعة من القانون المدني التي تنص أن القوانين تطبق عبر التراب الجمهورية ابتداء من نشرها في الجريدة الرسمية ، وتكون نافذة المفعول في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ، ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة ، كما تنص المادة 7 من القانون المدني على أن القوانين الجديدة المتعلقة بالإجراءات تطبق حالا⁽⁴⁾ .

¹- عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري ، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2002، صفحة 48.

²- القانون 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

³-المادة 1061، من نفس القانون.

⁴- مشروع قانون إ.م.و.إ ، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، العدد 47 ، لسنة 2008 ، صفحة 16.

ثانيا: استكمال إصلاحات قانون الإجراءات المدنية والإدارية

بعد مرور سنة من تاريخ سريان قانون الإجراءات المدنية والإدارية بدأ العمل بالازدواجية القضائية في الجزائر بشكل عملي بعد تنصيب وزير العدل حافظ الأختام للمحكمة الإدارية بالجزائر ، والتي عوضت الغرفة الإدارية بمحكمة الجزائر⁽¹⁾، وأيضا صرح أن هذه المحاكم الإدارية تعد مكسبا جديدا لدعم القضاء موضحا بأن تنصيب المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة هي خطوة أولى ستكون متبوعة بتنصيب المحكمة الإدارية لوهران بعد نحو خمسة عشر يوما ثم المحكمة الإدارية لقسنطينة ثم باتنة . كما أشار إلى عدد المحاكم الإدارية المنصبة ستبلغ ربما 10 محاكم مع نهاية 2010 ، على أن تتواصل العملية كلما توافرت الظروف والشروط المناسبة لذلك .

وان الشروع في تنصيب المحاكم الإدارية تكتمل هياكل القضاء الإداري الذي تأتي لتكريس الانفصال التام لهذا الأخير عن القضاء العادي ، ليتم بذلك تجسيد الازدواجية المكرسة دستوريا وأرجعت تأخر عملية تنصيب المحاكم الإدارية التي تم إنشاؤها بموجب القانون المؤرخ في 30 ماي 1998 وتم تفصيله في قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25 فيفري 2008 إلى أسباب مادية بحثة .

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية تختص بالفصل بالدرجة الأولى في الأحكام القابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة في القضايا ذات الطابع الإداري والتي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها⁽²⁾ ، كما تختص أيضا بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية الصادرة عن الولاية أو المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية أو البلدية أو المؤسسات العامة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية⁽³⁾ ، وفي سنة 2011 تم تنصيب المحكمة الإدارية بورقلة و التي تعد الأولى من نوعها في الجنوب والثانية عشر⁽⁴⁾ التي يتم تنصيبها على المستوى الوطني منذ مطلع 2010 و ذلك بعد كل المحاكم التي تم تنصيبها ، ثم بعدها تم تدشين المحكمة الإدارية بسكيكدة .

1- القضاء الإداري يفصل نهائيا عن القضاء العادي.

2- المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

3- المادة 801، من نفس القانون

4- هذه المحاكم هي الجزائر ، وهران ، قسنطينة ، باتنة ، سيدي بلعباس ، تيارت، المدية ، قالمة ، أم البواقي، جيجل ، والجلفة.

ونصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 " تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمة أدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية .
ومن هذا العدد يوضح الفرق الكبير سنة 1962 حيث كان عدد المحاكم الإدارية ثلاثة محاكم في كل من الجزائر ووهران وقسنطينة ، يشمل اختصاصها الإقليمي كل التراب الوطني⁽¹⁾ .

1- لزرق الحاجة فاطمة ، مراحل تطور القضاء الإداري في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس -مستغانم-، كلية الحقوق والعلوم السياسية،صفحة 69.

الفصل الثاني : التنظيم الوظيفي والهيكل لجهاز القضاء الإداري

مر التنظيم القضائي الإداري في الجزائر بعدة محطات أساسية ومهمة حيث شهدت هذه الأخيرة عدة إصلاحات إذ كان النظام آنذاك يتأرجح بين الأخذ بنظام وحدة القضاء والازدواجية في القضاء ، وذلك من أجل تحقيق المساواة مع القضاء العادي والذي ساد مدة طويلة ، إلى أن جاء دستور 1996 والذي هجر نظام وحدة القضاء وأفضى بانتهاج وتكريس نظام الازدواجية و ذلك بموجب المادة 152 منه كما سبق و وضحنا في الفصل الأول ، حيث منح هذا النظام نوع من الاستقلالية للقضاء الإداري كتنظيم جديد ضمن الهرم القضائي والذي بموجبه تم استحداث هيئات قضائية لحل المنازعات الإدارية⁽¹⁾ وذلك بتوضيح معالم هيكلها وكذا طريقة قيامها بمهامها وأيضا كل ما يتعلق بتكوينها البشري ، حيث تعتبر هذه الجهات المحور الأساسي الذي يفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها باعتبارها جهة قوية تتمتع بامتيازات لا مثيل لها ما يعطي خصوصية مميزة للنزاعات الإدارية تتمثل في التوازن الذي تقوم به هذه الجهات بين الإدارة والأفراد عند الفصل في النزاعات عن طريق الدور الإيجابي الذي يقوم به القضاة الإداريين.

وعليه إن تأثير القضاء الإداري في تكريس دولة القانون له تأثير إيجابي في حدود اختصاصاته التي منحها إياه القانون فلا يمكن التوصل إلى معرفة هذا التأثير إلا بالإحاطة بمؤشرات هذا التأثير بدءا بالتنظيم الوظيفي للقضاء الإداري ثم تنظيم القضاء الإداري على مستوى هيكله وعلى مستوى موظفيه وكل ما يتعلق بمهامهم ، وكذلك إسهامات الدور الوظيفي عن طريق الوسائل والاليات التي منحها القانون للقاضي الإداري⁽²⁾ وهذا ما سنتطرق له في هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى مبحثين تناولنا في (المبحث الأول) التنظيم الوظيفي لجهاز القضاء الإداري وتقييمه بينما (المبحث الثاني) سنخصصه للتنظيم الهيكلي لجهاز القضاء الإداري .

1- بوحادة سعاد/مباركة زايدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، جامعة غرداية كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2019، صفحة 08.

2- بوحادة سعاد/مباركة زايدي، نفس المرجع صفحة 12.

المبحث الأول: التنظيم الوظيفي لجهاز القضاء الإداري

يعد الإختصاص القضائي بصفة عامة و القضاء الإداري بصفة خاصة من المواضيع الجوهرية ذات أهمية ، لذا حظي باهتمام لدى غالبية الدساتير الحديثة كما هو حال فرنسا والجزائر ، و منه فإن البحث في التكريس الدستوري لاختصاص القضاء الإداري يقضي منا التطرق إلى التكريس الدستوري لاختصاص القضاء الإداري في الجزائر .

اختصاص القضاء الإداري المحدد دستوريا في النظام الدستوري الجزائري

• اختصاصات القاضي الإداري في دساتير 1963 و 1976 و 1989

لم تحدد الدساتير مجال اختصاص القضاء الإداري بصفة مباشرة وما جاء فيها قد يطرح التساؤلات حول صيغتها المختلفة و يكشف بعض الثغرات التي ساهمت في عدم إيجاد حد فاصل ومستقر لحدود ومجال اختصاص القضاء الناظر في المنازعات الإدارية ، وفي هذا الإطار سنحاول التطرق لاختصاص القضاء الإداري عبر الدساتير السابقة عن دستور 1996 و فهم مدى إختصاص القضاء الإداري في دستور 1996.

و الجدير بالملاحظة أن هذه الدساتير لم تشر بصورة مباشرة إلى مجال إختصاص القاضي الإداري، بل نصت في موادها على اختصاص "السلطة القضائية" في مجال الرقابة القضائية على نشاط الإدارة.

- اختصاص القاضي الإداري في دستور 1963

اقتصر دستور 1963 على النص في المواد 60 و 61 في الباب السادس تحت عنوان " العدالة" تناولت المواضيع المتعلقة باختصاصها⁽¹⁾ .

- اختصاص القاضي الإداري في دستور 1976

نصت المادة 178 على "ينظر المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) في قضايا الطعن في النصوص التنظيمية" أي بمعنى أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تتم من طرف جهة قضائية واحدة فقط وهي "المجلس الأعلى".

- اختصاص القاضي الإداري في دستور 1989

جاءت المادة 134 منه تنص على أن: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات العمومية".

1-دحمين محمد الطاهر، نظام ازدواجية القضاء في القانون الجزائري، مرجع سابق ، صفحة 182.

تضمنت المادة 134 عنصرين جديدين حسب مصطلح "القضاء" و مصطلح "قرارات السلطات العمومية" أعادت النظر في أحكام المادة 178 من دستور 1976. بحيث وجود كلمة "القضاء" بدل "المجلس الأعلى" يعني توسيع قائمة الجهات القضائية التي تنتظر في المنازعات الإدارية ، ومصطلح "قرارات السلطة العامة" بدل "النصوص التنظيمية" يدل على تمديد وتوسيع نطاق الرقابة القضائية لتشمل القرارات التنظيمية و القرارات الفردية .

ويتجلى من فحص وقراءة المادتين أن المؤسس الدستوري الجزائري في بداية الأمر لم تكن له نظرة واضحة و إن وجدت فهي بداية محتشمة وضيقة في مجال تحديد رقابة القاضي الإداري الفاصل في المنازعات الإدارية لكنها بداية مرحلية فقط لأن المؤسس الدستوري لم يتوقف عند هذه البداية بل سعى في مرحلة لاحقة توسيع مجال الرقابة القضائية على أعمال وأنشطة الإدارة حسب ما جاءت به المادة 134 من دستور 1989 من حيث توسيع الجهات القضائية التي تنتظر في المنازعات الإدارية، وكذا توسيع الرقابة القضائية لتشمل القرارات التنظيمية و القرارات الفردية وللدلالة على ذلك، ما سوف نجده في معنى هذه المصطلحات والعبارات الآتية :

"ينظر المجلس الأعلى" ، يعني حصر المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرف فيها والنظر فيها من قبل جهة قضائية واحدة وهذا ما يؤثر على مبدأ تقرب العدالة و إبعادها من المواطن⁽¹⁾.
"وفي النصوص التنظيمية (المادة 178) ما يستخلص هو عدم السماح لنفس القاضي النظر في القرارات الإدارية الفردية والعقود الإدارية ، وفي قرارات السلطة العامة (المادة 134) تعني عدم اختصاص القاضي الإداري الفاصل في النزاعات الإدارية أي لا يشمل مجال اختصاصه كل من العقود الإدارية وكذلك الدعاوى الإدارية المتعلقة بالتعويض.

- اختصاص القضاء الإداري في دستور 1996

تبدو و للولها الأولى أن قراءة نص المادة 143 من دستور 1996 "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية" تتشابه في بعض الأوجه مع المادة 134 من دستور 1989 رغم ما لوحظ سابقا من ملاحظات منها تحديد الجهة القضائية الواحدة التي تنتظر في المنازعات الإدارية ، وتضييق مجال الرقابة القضائية وحصرها في القرارات الإدارية عن غيرها من الأعمال الإدارية الأخرى كالعقود

1- دحمين مجمد الطاهر، مرجع سابق، صفحة 183/182.

ودعوى التعويض... إلخ ، ورغم ذلك، لوحظ أن المادة 134 من دستور 1989 جاءت بمصطلح "المؤسسات العمومية" فاستبدلت بعبارة "السلطات الإدارية" بموجب المادة 143 من دستور 1996. تتضمن المادة 143 عبارات قد تطرح مجموعة من التفسيرات قد يكون لها أثر سلبي على اختصاص القاضي الإداري ، منها:

1) عبارة " ينظر " يقصد منها التقرير أو النطق، فيما يفصل فيه القاضي من منازعة إدارية بعد إعلامه أو إخطاره، وهي أوسع من كلمة "الفصل" بحيث تشمل جميع المنازعات التي تسمح للقاضي الإداري أن يفصل فيها، و إبداء رأي أو موقف في دعوى التفسير أو دعوى فحص المشروعية، وبالتالي فهي غير ملائمة إذا أخذنا بعين الاعتبار معنى "ينظر" بمعنى يقرر وينطق بما توصل إليه القاضي الإداري في النزاع الذي يطرح عليه للفصل فيه، فالقاضي الإداري موقفه لا يتعدى طلب إبداء رأي فقط ومن ثمة من الملائم والمناسب أن تكون كلمة "يفصل" أكثر دقة ووضوح عندما يكون القاضي المطلوب منه أن يفصل في الدعوى ، أي يقرر و يطبق لما توصل إليه ، في حين أن كلمة "ينظر" تكون أكثر ملائمة عندما يكون اختصاصه في الحالات التي يبدي فيها رأيه، كدعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية وحتى عندما يتعلق الأمر باختصاصه الاستشاري.

2) مصطلح "القضاء" خلافاً لكلمة "ينظر" فهي أوسع، تعني كل الجهات القضائية ، دون الأخذ بعين الاعتبار ما جاء في المادة 152 من دستور 1996، من "ازدواجية القضاء" أي ازدواجية الهياكل القضائية ، لكن ما يفهم من قصد المؤسس الدستوري من هذه الكلمة الجهة القضائية التي تمارس الرقابة القضائية على أنشطة وأعمال الإدارة وهو القضاء المختص في القضايا الإدارية.

3) مصطلح "طعون" هي بدورها لا تخلو من بعض الملاحظات لا تقل أهمية بالنسبة لتحديد مجال اختصاص القضاء الإداري ، فهي لا تقتصر على طرق الطعن بأنواعها ، بل تشمل كذلك "الدعاوى" ، ومن ثم ان كلمة "طعون" الواردة في المادة 143 لا تتحصر في حدود وسيلة أو طريقة واحدة من طرق الطعن أو إخطار القضاء الإداري، بل تعني طرق الطعن القضائية بما فيها الدعاوى الإدارية .

4) القرارات الإدارية ، نرى بأن المؤسس الدستوري قد كرر كلمة "القرارات" وهو نفس الخطأ أعاد تكراره ، لأن هذه الكلمة تعني القرارات الإدارية الفردية التنظيمية دون العقود الإدارية وهذا لا

يعني أن العقود الإدارية غير مقصودة و إن كان عكس ذلك فما هي الجهة التي تنظر في العقود
العقود الإدارية وعلى هذا الأساس يقصد بعبارة "القرارات الإدارية" التي ترجمت عن كلمة Acte
المستعملة بالفرنسية ، جميع الأعمال الإدارية بما في ذلك القرارات الإدارية والعقود الإدارية.

(5) عبارة "السلطات الإدارية" معنى استعمال المؤسس الدستوري لهذه العبارة، المؤسسات
الإدارية المركزية و السلطات الإدارية المستقلة الإدارية الإقليمية (الولاية والبلدية) و المؤسسات
العمومية ذات طابع إداري ، لأن السلطات الإدارية أوسع من عبارة "المؤسسات الإدارية"، وتشمل
كل مؤسسات الدولة، تتمتع بسلطات شبه المخولة للإدارة التقليدية ، وعلى أساس ذلك ينظر
القضاء الإداري في كل الأنشطة والأعمال القانونية التي تصدرها كل السلطات الدستورية عندما
تقوم بنشاط أو أعمال ذات طابع أو نشاط إداري.

إن هذه التأويلات والتفسيرات ناتجة عن الصياغة القانونية الغير دقيقة للمادة 143 من دستور
1996. ولتجنب هذا الغموض الذي لا يخدم السير الحسن لمرفق العدالة يجب اختيار العبارات
والمصطلحات القانونية المناسبة وبكل دقة حتى تؤدي وظيفتها ومعناها بكل وضوح ، لأن
المصطلحات القانونية هي مصطلحات تقنية، تتطلب الدقة لتجنب التأويلات والغموض كما هو
حال صياغة المادة 143 من دستور 1996 حيث يفترض أن تصاغ وفق ما يقتضيه مبدأ
"ازدواجية القضاء"، وفي هذا الإطار يستحسن أن تستبدل كلمة "القضاء" بالجهة المختصة في
المنازعات الإدارية "القضاء الإداري" وعلى هذا الأساس تصبح الصياغة كما يلي : ينظر القضاء
الإداري... إلخ و يفضل استبدال كلمة "ينظر" بكلمة "يفصل" في الدعوى وطرق الطعن المتعلقة
بالإلغاء و التعويض، ويبقى على كلمة "ينظر" فيما يخص دعوى فحص المشروعية ودعوى
التفسيرية وبالتالي تصاغ على النحو الآتي : يفصل القضاء الإداري في دعوى الإلغاء و دعوى
التعويض وطرق الطعن الإدارية، وينظر في دعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير ، ضد أعمال
السلطات الإدارية والهيئات الوطنية... إلخ.

وتدقيقا في هذه المصطلحات المقترحة ، نجد مضمونها يحتوي على الجهة القضائية الإدارية
المختصة والحالات التي يكون اختصاصها تقريري فيها والحالات الأخرى التي يقتصر اختصاصها

فيها على النظر وإبداء رأي فقط، وفسح المجال للمشرع وللقاضي الإداري تحديد القرارات الإدارية والعقود الإدارية التي يعود له النظر والفصل فيها... إلخ⁽¹⁾.

• نتائج و آثار أحكام المادة على المنازعات الإدارية

يمكن حصر هذه النتائج أو الآثار التي رتبها المادة من دستور 1996 في ثلاث مسائل أساسية:

(1) التكريس الدستوري لدعاوى المشروعية

(2) استبعاد نظرية أعمال السيادة

(3) تضيق مجال المنازعة الإدارية

فيما يتعلق **بالمسألة الأولى**: فالتشريع الجزائري، عدد الدعاوى الإدارية و حصرها في دعوى الإلغاء

والقضاء الكامل، ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية⁽²⁾ دون الرجوع إلى أحكام المادة 143

التي تركز النظر في الطعون (أي الدعاوى وطرق الطعن) ضد القرارات الإدارية ، فإن الدعاوى

الإدارية الرامية إلى رقابة شرعية القرارات الإدارية أصبحت بموجب هذه المادة مكرسة دستوريا ، أي

التكريس الدستوري للدعاوى وطرق الطعن الإدارية المتعلقة بالشرعية .

هذه النتائج ينتج عنها اعتبارات منها:

- اعتبار كل تشريع يمنع رفع دعوى إدارية ضد قرار إداري يعد تشريعا غير دستوري

- توضيح وتقييم نفس الدعاوى الإدارية، خلافا لما توصل إليه القضاء الإداري الفرنسي الذي

بحث في روح ديباجة دستور 1958 لاعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام.

أما المسألة الثانية : تتعلق بنظرية أعمال السيادة ، هذه النظرية في الأصل هي من خلق و إنشاء

القضاء الفرنسي، و مفادها أن طائفة من القرارات الإدارية غير خاضعة للرقابة القضائية، أي أن

هذه الفئة من القرارات الإدارية حسب هذه النظرية تسمح للقاضي الإداري أن يمتنع عن رقابتها.

عرفت هذه النظرية التي ظهرت في بداية حياة مجلس الدولة الفرنسي، والمعمول بها إلى يومنا هذا

تطورا ملحوظا أدى إلى تقليص قائمة القرارات الإدارية التي لا يزال القاضي الإداري يمتنع عن

رقابتها وقد كرسها القضاء الإداري الجزائري أما بالنسبة للمادة 143 من دستور 1996، فقد

1- دحمين محمد الطاهر، مرجع سابق ، صفحة 183/184/185.

2- نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

استبعدت فكرة أو العمل بنظرية أعمال السيادة، وهذا لسبب صياغة المادة 143 المجردة والعامّة و الشاملة، بحيث استعمل المؤسس الدستوري عبارة "القرارات الإدارية" دون استثناء. أما المسألة الثالثة: تعني حدود المادة 143 من الدستور في مجال المنازعة الإدارية، ويمكن حصرها في نقطتين، الأولى تتمثل في معنى كلمة "الطعون" والثانية ناتجة عن عبارة "القرارات الإدارية".

-فيما يخص كلمة "الطعون" كحد لمجال المنازعات الإدارية في المادة 143 يستفاد من استعمال المؤسس الدستوري لعبارة "الطعون" كما يعرف بأنه إجراء قانوني يقوم به الطاعن ضد قرار إداري وأن مبدأ دستورية النص يفرض على المشرع والقاضي احترام دستورية هذه المادة، الأمر الذي يجعلهما يقفان عند حد رفع الطعون ومن تم ملزمان بإبعاد رفع الدعاوى الإدارية التي تعرف بأنها إجراء قانوني يقوم به الطاعن ضد عمل إداري من بينها القرارات الإدارية وبالتالي فإن إعادة النظر في كلمة "الطعون" وتصحيحها تبقى ضرورية ، ولا سيما أن العبارة المقابلة في نفس المادة والمصاغة باللغة الفرنسية هي عبارة شاملة وواسعة "Recours" تدل على أن المؤسس الدستوري لم تكن نيته تتجه نحو إبعاد الدعاوى الإدارية ولكن توظيف عبارة "الطعون" هو توظيف خاطئ وهي مجرد ترجمة خاطئة المقصود بها الدعاوى الإدارية و الطعون.

- عبارة "القرارات الإدارية" كحد لرقابة القاضي الإداري، كما هو معلوم، تقوم الإدارة بأعمال مختلفة للقيام بنشاطها، و تستعمل لذلك وسائل قانونية تسمى بالأعمال الإدارية، وهذه الأخيرة تنقسم بدورها إلى أعمال مادية، و أعمال قانونية منها الأعمال الانفرادية من بينها القرارات الإدارية فردية كانت أو تنظيمية والأعمال الرضائية أو الاتفاقية وهي العقود الإدارية. لكن قراءة المادة 143 توحى من حيث مضمونها بأن المؤسس الدستوري قد حصر الرقابة القضائية في حدود ما جاءت به عبارة "القرارات الإدارية" دون "العقود الإدارية"، ومع ذلك، فصياغتها باللغة الفرنسية وخاصة الكلمة المقابلة للقرارات الإدارية وهي كلمة Actes كلمة شاملة تتعدى حدود القرارات الإدارية إلى العقود الإدارية، ولذلك يفهم أن المؤسس الدستوري لم تكن له نية حصر الرقابة القضائية على القرارات الإدارية فقط، بل تشمل كذلك العقود الإدارية وبالتالي وكما لاحظنا سابقا بالنسبة لكلمة "طعون" فإن عبارة القرارات الإدارية غير ملائمة ، فيجب تصحيحها ليتمكن القاضي

الإداري بأن ينظر في جميع أعمال السلطات الإدارية المختلفة⁽¹⁾ .

المطلب الأول : المعايير التي تحدد الاختصاص للقضاء الإداري

يعتبر موضوع الاختصاص القضائي خاصية أساسية في نظام ازدواجية القضاء، باعتبار وجود قضاء إداري يتولى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وبالتالي يشكل نقطة جوهرية في المنازعات الإدارية بحكم علاقته بدولة القانون وكذلك السير الحسن للعدالة الإدارية، بسبب وجود طرف غير عادي في الخصومة الإدارية يتمتع بامتيازات غير مألوفة، وهي امتيازات السلطة العامة ومن جهة أخرى وفي نفس الوقت ينتظر منه احترام مبدأ المشروعية وتحقيق الصالح العام.

وفي الجزائر، أصبح موضوع الاختصاص القضائي يأخذ منحرجا كبيرا منذ عام 1996 يثير اهتماما جديدا، بحيث أدخلت المادة 152 من نفس الدستور تنظيما جديدا متكون من هرمين قضائيين وهما الهرم القضائي العادي والهرم القضائي الإداري كما تشير نفس المادة إلى تأسيس جهة قضائية بين الهرمين وهي محكمة التنازع تنظر دون سواها في حالات تنازع الاختصاص بين الهرمين القضائيين العادي والإداري⁽²⁾ .

يتنوع الاختصاص القضائي الإداري إلى نوعين، الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي ويقصد بالاختصاص الأهلية القانونية للقاضي للنظر في نوع معين ومحدد من النزاعات الإدارية المتميزة بحكم طبيعة أحد أطرافها أو بحكم طبيعة النشاط، وقعت في إقليم جغرافي محدد ومحدود⁽³⁾ . وتطرح مسألة الاختصاص الإقليمي في حالة وجود جهات قضائية يفوق عددها اثنين مثل المحاكم والمجالس القضائية .

الاختصاص النوعي :

يعد الاختصاص من المسائل الجوهرية في سير الدعوى القضائية، فالمشروع لم يدرج تعريفا له في التقنيات بمختلفها وإنما ترك ذلك للفقهاء. وفي الجزائر، اتبع أثر المشروع الجزائري فمعظم الآراء الفقهية تصب في رأي أن النزاع يكون إداري في كل قضية يكون الشخص المعنوي العام طرفا

1- دحمين محمد الطاهر ،نفس المرجع السابق،صفحة 186/185.

2- نفس المرجع ، صفحة 298.

3- رشيد خلوفي،مرجع سابق،صفحة254/256.

فيها⁽¹⁾. فالأستاذ محيو أحمد، عرفها تعريفاً واسعاً وفي رأيه: "أن المنازعة الإدارية تتألف من مجموع الدعاوى الناجمة عن نشاط الإدارة وأعاونها أثناء قيامهم بوظائفهم". ومن جهة عرفها الأستاذ رشيد خلوفي: "المنازعات الإدارية هي جميع المنازعات التي تنجم عن أعمال السلطات الإدارية والتي يعود الفصل فيها للقضاء الإداري ضمن قواعد قانونية وقضائية معينة".

الاختصاص الإقليمي :

يقصد بالاختصاص الإقليمي، أهلية القاضي الإداري القانونية للنظر في نزاعات إدارية وقعت في إقليم محدد ومعين جغرافياً، وإذا كان تحديد الاختصاص النوعي كأصل عام يتم على أساس طبيعة أحد أطراف القضية، فإن الاختصاص الإقليمي مبني على مبدأ عام وغير مطلق، بحيث توجد لتحديد هذا الاختصاص مجموعة من الاستثناءات.

المصادر التشريعية و التنظيمية لاختصاص القضاء الإداري :

يعود تحديد الاختصاص القضائي الإداري إلى مصدرين، حسب طبيعة الاختصاص ذاته بحيث تنظم مصادر الاختصاص النوعي نصوصاً تشريعية، بينما تنظم الاختصاص الإقليمي يعود للتنظيم.

أ - مصادر قواعد الاختصاص النوعي

تتمثل في النصوص التشريعية وتنقسم إلى المصادر التشريعية إلى مصادر تشريعية خاصة و مصادر تشريعية عامة .

(1) المصادر التشريعية الخاصة بمجلس الدولة :

تتكون من : القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26/07/2011⁽²⁾.

ومجموعة النصوص التشريعية التي تحتوي على مواد متعلقة بتخصيص الفصل في بعض

المنازعات إلى مجلس الدولة، منها على سبيل المثال : الأمر 03-11 المتعلق بالنقد

1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، صفحة 96.

2- الجريدة الرسمية، العدد 43، سنة 2011.

والقرض(المادة 107 منه) المؤرخ في 26/08/2003 وقانون 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المعدل والمتمم في الأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة...ألخ.

(2) المصادر التشريعية الخاصة بالمحاكم الإدارية:

يمثل القانون 98-02 المصدر التشريعي الخاص بالمحاكم الإدارية المؤرخ في 20/05/1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

(3) المصادر العامة :

يعتبر القانون 08-09 المؤرخ في 25/04/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المصدر التشريعي العام المحدد للاختصاص القضائي لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية⁽¹⁾.

أ - مصادر قواعد الاختصاص الإقليمي

تحيل كل من المادة الأولى من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية والمادة 806 من قانون إ.م.إ إلى التنظيم لوضع القواعد المحددة لاختصاص المحاكم الإدارية الإقليمية.

ولذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14/11/1998، يحتوي على مجموعة من المواد المتعلقة بكيفية تحديد الاختصاص الإقليمي وكذلك تحديد الإقليم القضائي لكل محكمة إدارية،

وتم تعديل المرسوم بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22/05/2011⁽²⁾.

كلنا نعلم تميز التشريع الجزائري عن الوضع المتبع في فرنسا، حيث أن معيار الاختصاص يحدد عن طريق القضاء لا التشريع ، وقد تبنى المشرع الجزائري الأسلوب التشريعي في تحديد معيار

الاختصاص ولعل السبب في تبني أسلوب المعيار التشريعي هو أن أحكام القضاء قد تختلف بين

مرحلة وأخرى فهي غير مستقرة وقد تكون متباعدة ومختلفة في الوقائع والأطراف والموضوع والسبب، ويتعذر مع جملة المتغيرات وضع معيار فاصل جامع ومانع يحدد قواعد الاختصاص.

و ما بين المعيار العضوي و الموضوعي وقع اختيار المشرع الجزائري على المعيار الأسهل، والذي

من خلاله يكفي أن تكون الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية أو أحد المؤسسات العمومية ذات

الصيغة الإدارية طرفا في النزاع لينعقد الاختصاص للقاضي الإداري، فما هو مجال اختصاص

1- دحمين محمد الطاهر، مرجع سابق، صفحة 304/305.

2- دحمين محمد الطاهر، مرجع سابق، صفحة 305.

القضاء الإداري في الجزائر استنادا على المعيار العضوي كقاعدة عامة وكذا المعيار المادي ولكن كإستثناء فقط؟ وبناء على هذا سنشرح في (الفرع الأول) المعيار العضوي كقاعدة عامة والمعيار الموضوعي كمعيار استثنائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعيار العضوي كأساس لاختصاص القضاء الإداري

أولاً: المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

إن المشرع الجزائري تبنى المعيار العضوي كأساس لتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري ، ويتسم هذا المعيار بالبساطة والوضوح إذ يكفي لمعرفة جهة القضاء المختصة و تجسد هذا المعيار في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية⁽¹⁾ (الملغى) المشهورة و المعروفة عند رجال القانون، وفي مختلف التعديلات الواردة عليها والتي كانت بنفس الصياغة ما عدا أن المشرع في نص هذه المادة قد أسقط سهوا ذكر "البلدية" بينما تدارك الأمر في نص المادة 2/800 في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09.

وعليه، فإن الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية يقوم على أساس عضوي - مبدئياً - حيث فضل المشرع العمل بالمعيار العضوي وكرسه في نص المادة 2/200 من القانون رقم 08-09 كمعيار فاصل بين قواعد الاختصاص لجهتي القضاء العادي و الإداري والتي تنص على :
" المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية " .

" تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو أحد المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها " .

فلهذا المعيار أهمية عملية تتمثل في سهولته، بحيث يستطيع المتقاضي العادي تحديد مجال اختصاص القضاء الإداري بصفة مسبقة إذ يكفي أن يكون خصمه أحد الأشخاص العمومية

1-المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، رقم 66-154 المؤرخ في 8/6/1966، الجريدة الرسمية عدد 47، الملغى.

المذكورة في المادة 2/200 أعلاه، لتوجيه دعواه أمام القضاء الإداري، والتي سوف نتناول المقصود بها وتوضيحها باعتبارها أساس لاختصاص المحاكم الإدارية⁽¹⁾.

أ) الدولة :

إن السلطات الإدارية تعتبر أساس لاختصاص المحاكم الإدارية في مواجهة المحاكم العادية بمعنى أن النزاع يكون إداريا ويخضع للقضاء الإداري إذا كان أحد أطرافه الدولة وقد كتب الأستاذ شيهوب في هذا الموضوع " أن المقصود بالدولة هنا السلطة المركزية أي بالمفهوم الضيق وليس بالمفهوم الواسع الذي نعرفه سواء في القانون الدستوري أو في القانون الإداري في مجالات معينة، ويتطور تحت مفهوم السلطة المركزية، الوزارات ومصالحها الخارجية بالولاية⁽²⁾.

كما جاء ذكرها على رأس المادة 49 من القانون المدني، لكن نتساءل ما المقصود بمصطلح الدولة في نص المادة 800 ق.إ.م.إ هل يتعلق الأمر بمؤسسات إدارية غير تلك المذكورة في نفس المادة وبالتالي المؤسسات والسلطات الإدارية المركزية؟

الأستاذ خلوفي رشيد يقول: " أن المقصود من كلمة الدولة كل النشاطات ذات الطابع الإداري التي تقوم به المؤسسات العمومية الدستورية لأن الفهم الضيق لكلمة الدولة وحصرها في السلطات الإدارية المركزية يخرج من دائرة اختصاص القاضي الإداري، كل النزاعات التي تكون السلطة العمومية الدستورية طرفا فيها، ليس فيما يتعلق بالنشاط الذي من أجله وجدت ولكن الأعمال الناجمة عن نشاطاتها ذات الطابع الإداري"⁽³⁾، وبالتالي فإن مصطلح الدولة لا يقتصر على المؤسسات الإدارية المركزية بل يشمل كذلك المؤسسات العمومية الدستورية في حالة قيامها بنشاط ذات طابع إداري .

1- بدوح شهيناز ماجدة، قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مجلة المنتدى، جامعة بسكرة، العدد 06، 2009. نقلا عن بن عيسى / عمر اوي ، ضوابط تحديد النزاع الإداري في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، جامعة الجلفة، 2016/2017.
2- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، 2013، صفحة 12.
3- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013، صفحة 08.

ب)الولاية:

هي وحدة من وحدات الإدارة المحلية بالجزائر - إلى جانب البلدية - وهي إحدى المجموعات الإقليمية المنصوص عليها في الدستور بموجب المادة 16 وتخضع للقانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012، ويقصد بالولاية كشخصية معنوية وفقا للمادة الأولى من قانون 07-12 "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير ممرضة للدولة..."⁽¹⁾، و للولاية هيئات وأجهزة قائمة بالتنظيم الولائي والمتمثلة في :

جهاز المداولة : والمتمثل في المجلس الشعبي الولائي وما يشمل من هيئات مثل رئيسه المنتخب من بين أعضائه وما ينبثق عنه من لجان دائمة ومؤقتة .

جهاز التنفيذ : والمتمثل في الوالي وما يوضع تحت سلطته من هيئات و أجهزة مثل مجلس الولاية الذي يضم مجموعة مسؤولي و مديري المصالح المحلية للوزارة الموجودة بالولاية، إضافة إلى الأجهزة الداخلية للولاية.

إن جميع ما يصدر عن مختلف هيئات وأجهزة الولاية (المداولة أو التنفيذ) من أعمال وتصرفات وقرارات ذات طابع تنفيذي إنما تختص بمنازعاتها المحكمة الإدارية المختصة إقليميا⁽²⁾. وعليه، انطلاقا من المعيار العضوي كلما كانت الولاية طرفا في النزاع فنحن أمام نزاع إداري وفي جميع الأحوال فإن تمثيل الولاية أمام القضاء يكون من طرف الوالي طبقا لأحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ت-البلدية:

هي الجماعة المحلية القاعدية ، كما تشير المادة 76 من دستور 2020 والبلدية كعنصر من عناصر المعيار العضوي، الذي يقوم عليه الاختصاص القضائي الإداري تشمل مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بها، سواء كانت أجهزة للمداولة أو التنفيذ، وقد جاء في المادة الأولى من قانون

1- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/12، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد18، لسنة 2012.

2- محمد الصغير بعللي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم والنشر، عنابة، طبعة 2009، صفحة 262.

البلدية 11-10 المؤرخ في 22-07-2011 " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ... " (1)

وجاء في نص المادة 15 من نفس القانون تتوفر البلدية على هيئتين هما:

هيئة المداولة : تتمثل في المجلس الشعبي البلدي وما يرتبط به من لجان دائمة ومؤقتة (2).

جهاز التنفيذ: ويتمثل أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يتمتع بسلطة اتخاذ القرارات سواء باعتباره ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة.

إلى جانب ذلك فالبلدية تتوفر على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعليه، كل ما كانت البلدية طرفا في النزاع فنحن أمام نزاع إداري، وبناءا عليه أن كل ما يصدر عن تلك الأجهزة والهيئات من أعمال وعقود إدارية وقرارات وتصرفات ذات الطابع التنفيذي، يمكن أن يكون محلا لدعوة قضائية أمام المحكمة الإدارية، تأسيسا على المعيار العضوي المتمثل هنا في البلدية . وفي جميع الحالات فإن تمثيل البلدية أمام القضاء يكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 82 من قانون البلدية 10-11 "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، و يجب عليه على وجه الخصوص القيام بما يأتي : التقاضي باسم البلدية ولحسابها ...". (3)

ث-المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية :

إن اعتبار المؤسسات /العمومية ذات الصبغة الإدارية معيار عضوي لاختصاص القضاء الإداري

المشار إليها في المادة 2/800 والمادة 801 من قانون إ.م.إ 08-09 يجعلنا نتطرق إلى مجموعة من التعاريف التي حاولت تحديد مفهوم المؤسسة العامة كشخص إداري عام.

حيث عرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي بقوله : بأنها "تنظيم إداري يقوم بإدارة أموال الدولة بصورة غير مباشرة وفقا للأهداف التي يحددها التنظيم القانوني وذلك تحت رقابة الدولة".

1- الجريدة الرسمية ، العدد37، 2011.

2- بعلي محمد الصغير، نفس المرجع، صفحة 246.

3- المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09.

ويعرفها الأستاذ رياض عيسى بأنها "تنظيم إداري يقوم بإدارة أموال الدولة بصورة غير مباشرة وفقاً للأهداف التي يحددها التنظيم القانوني وذلك تحت رقابة الدولة".

كما قد حددت المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بصفة واضحة المؤسسات العمومية التي يعود الفصل في نزاعها إلى المحاكم الإدارية، وهي المؤسسات ذات الطابع الإداري وبالتالي تخرج القضايا التي تكون المؤسسات ذات الطابع غير الإداري طرفاً فيها من دائرة اختصاص المحاكم الإدارية، لتدخل في دائرة اختصاص القضاء العادي .

كذلك يطرح تحديد نوع المؤسسات العمومية كطرف في القضايا التي تختص بها المحاكم الإدارية مسألة التمييز بين المؤسسات ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية الأخرى، إذ يتم التمييز بينهما حسب مجموعة من المعايير، ومنه المؤسسة العمومية إذا كانت تهدف إلى عمل إداري فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، وإذا كان الغرض من إنشاء المؤسسة العامة عمل اقتصادي أو تجاري فهي تخضع لرقابة القضاء العادي إلا ما استثنى منها بنص⁽¹⁾.

ثانياً: المعيار العضوي في القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة

يعتبر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بمجلس الدولة⁽²⁾ المصدر التشريعي الأول والخاص الذي يحدد مجال اختصاص الجهة القضائية العليا في الهرم القضائي الإداري، والذي أشار في مادته 9 إلى المعيار العضوي.

حيث نصت المادة 9 مايلي: "يفصل مجلس الدولة، ابتداءً ونهايةً في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

حيث تجسد اختيار المعيار العضوي في العبارات التالية: السلطات المركزية ، الهيئات العمومية الوطنية، المنظمات المهنية الوطنية، ويوجد إلى جانب القانون العضوي رقم 98-01 نص المادة 901 من ق.إ.م.إ الذي كرس نفس المعيار حيث نصت المادة على مايلي " يختص مجلس الدولة

1- مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، صفحة 19.

2- القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30/05/1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية عدد 37، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26/07/2011، جريدة رسمية عدد 43، صفحة 8.

كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ."

برغم أنه يلاحظ عدم التطابق بين نص المادتين أعلاه إلا أنه من منطلق المعيار العضوي فإن النزاع يعد إداريا إذا كان أحد أطرافه شخص من الأشخاص العمومية التالية :

1-السلطات الإدارية المركزية :

لا يوجد نص عام يحدد السلطات الإدارية المركزية إلا أنه يمكن ردها أساسا إلى مايلي : رئاسة الجمهورية ، الوزارة الأولى و الوزارات (1).

أ -رئاسة الجمهورية : تعتبر رئاسة الجمهورية بمثابة الشخص الإداري العام الذي يتولى السلطة في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية أو التشريعية من خلال النظام القانوني الذي ينظم ويمنح الشخصية المعنوية العامة لها قصد تمكينها من أداء المهام المنوطة بها، إذ يمكن اعتبار رئاسة الجمهورية بمثابة المعيار العضوي الذي يبني عليه اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة بالنظر في المنازعات التي تكون إحدى إدارات رئاسة الجمهورية طرفا فيه(2).

ب-الوزارة الأولى: أو رئاسة الحكومة مرفق إداري عام يترأسه الوزير الأول و مجلس الدولة هو الذي يختص بالنظر والفصل في القضايا التي تكون فيها رئاسة الحكومة طرفا فيها على أساس أنها تمثل المعيار العضوي- الشكلي- لما تكون مدعي عليها أمام مجلس الدولة .

ت-الوزارات : و المقصود بالسلطات المركزية من خلال نص المادة 9 المذكورة أعلاه مجموع الوزارات وهي المظهر الرئيسي للسلطة الإدارية المركزية، حيث تمارس كل وزارة جزءا من سلطة الدولة في إطار توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة .

1- بدوح شهيناز ماجدة ،قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مجلة المنتدى، جامعة بسكرة، العدد06،2009. نقلا عن عمار بوضياف، المنازعة الإدارية، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، القسم الأول،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،الطبعة الأولى،2012،صفحة 232.

2- المرسوم التنفيذي رقم 94-132، المؤرخ في 1994/05/29،يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها ويضبط اختصاصها وكيفية تنظيمها،جريدة رسمية عدد 39.

2) الهيئات العمومية الوطنية:

يمكن أن نقول أنها مجموعة من المرافق الإدارية ذات الطابع العام والوطني ويمكن أن نميز بين نوعين .

- أ- **السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية** : مثل البرلمان، المجلس الدستوري، حينما تقوم تلك الهيئات وهي أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية، بأعمال وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها خارج مهمتها الرئيسية، مثل إبرام صفقات ، توظيف أشخاص بأجهزتها الإدارية...إلخ.
- ب- **أجهزة وهيئات وطنية قائمة في إطار السلطة التنفيذية** : ويتعلق الأمر هنا بأجهزة وتنظيمات ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة قانونيا عن أجهزة الدولة (السلطات الإدارية المركزية) مثل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى.

3) **المنظمات المهنية الوطنية** : الأصل أن المنظمات المهنية عبارة عن تجمعات أشخاص مكلفة بتنظيم مهنة معينة. وليست جهات إدارية منها منظمة المحامين و الغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين وغيرها، رغم أنها ليست مؤسسات عمومية إلا أن المشرع أدرجها كاستثناء يتعلق بالمعيار العضوي، فالمنظمات المهنية ليست إدارة عمومية، ولا مؤسسة عمومية ورغم ذلك يختص القضاء الإداري بالفصل في منازعاتها والسبب هو اعتبار المشرع وجوب الطعن في قراراتها أمام القضاء الإداري وعليه جرت أحكام القضاء على اعتبار القرارات الصادرة من التنظيمات المهنية من قبل القرارات الإدارية، حيث جاء في قرار مجلس الدولة بتاريخ 24-06-2008⁽¹⁾ "حيث أن المادة 09 من القانون 1/98 المؤرخ في 30/05/1998 تخول لمجلس الدولة الصلاحية للفصل ابتدائيا ونهائيا :

في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، حيث أن الغرفة الوطنية

1- بدوح شهيناز ماجدة، قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مجلة المنتدى، جامعة بسكرة، العدد 06، 2009. نقلا عن بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، صفحة 259.

للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية وهي تتخذ عقوبات تنظيمية دون استشارة سلطة إدارية ومن ثم فإن قراراته تكتسي طابعا قضائيا وبالنتيجة يمكن الطعن فيها كما هو منصوص عليه في المادة المذكورة أعلاه أمام مجلس الدولة ". وواضح أن مثل هذا القرار يخلط ولا يميز بين العمل الإداري والعمل القضائي .

مع العلم أن المادة 901 من ق.إ.م.إ لم تشر إلى اختصاص مجلس الدولة بالفصل في قرارات المنظمات المهنية الوطنية مما يبقى المجال مفتوحا لاجتهاد مجلس الدولة الجزائري .

ثالثا: أبرز تطبيقات المعيار العضوي في القانون الجزائري

1) في المنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة : يشكل إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة أحد مصادر اكتساب المال العام وأحد الآليات المعتمدة من طرف الدولة لتكوين رصيد عقاري للقيام بالمشاريع التنموية للتصدي للمضاربات العقارية. ونظرا لخطورة هذا الإجراء الاستثنائي أحاطه المشرع بعدة شروط وضمانات ووسائل لحماية الملكية الخاصة، لتكون الإدارة عند ممارستها لإجراء النزع ملزمة بالتقيد بالإجراءات والشكليات التي حتم عليها المشرع سلوكها واحترامها، فأتاح المشرع للقضاء المختص سلطة الفصل في مشروعية تلك الإجراءات .

والدارس للنصوص القانونية المنظمة لمسائل نزع الملكية في الجزائر يجد أن الاختصاص القضائي بمنازعات نزع الملكية معقود للقضاء الإداري للفصل في الدعاوى التي يرفعها من نزعت ملكيته ضد التجاوزات التي ترتكبها الإدارة النازعة، من دعاوى إلغاء قرار النزع ودعاوى التعويض ...، عملا بالمعيار العضوي المنصوص عليه في المادة 800 من ق.إ.م.إ وكذا المادة 9 من القانون العضوي 01/98 المعدل في سنة 2011 على اعتبار أن الإدارة هنا هي طرف في النزاع لأن نزع الملكية إجراء حصره المشرع في جهات إدارية محددة، وهي الوالي إذا تعلق الأمر بأمالك أو حقوق عينية عقارية تقع على تراب ولاية واحدة، أو بقرار وزاري مشترك بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية إذا تعلق الأمر بأمالك تقع على أكثر من ولاية.

2) في منازعات الضمان الاجتماعي: طبقا لنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 07/92 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان

الاجتماعي، فمؤسسات الضمان الاجتماعي مؤسسات خاصة وليست إدارية تخضع للقانون الخاص ومنازعاتها من اختصاص القاضي العادي⁽¹⁾.

غير أن بعض منازعات الضمان الاجتماعي عهد المشرع اختصاص الفصل فيها للمحاكم الإدارية بقرار قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة تطبيقاً للمعيار العضوي، وهي المنازعات التي تنشأ بين هيئات الضمان الاجتماعي والمؤسسات والإدارات العمومية باعتبارها هيئات مستخدمة ومكلفة بتنفيذ التزاماتها المقررة بموجب قانون ضمان الاجتماعي كالتصريح بالنشاط أو بالموظفين أو بالأجور و مرتبات المؤمن لهم ودفع المبالغ الخاصة بالاشتراكات والغرامات والزيادات المترتبة عن التأخير في الدفع. حيث نصت المادة 16 من القانون 08/08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي على ما يلي: " تختص الجهات القضائية الإدارية في البت في الخلافات التي تنشأ بين المؤسسات والإدارات العمومية بصفتها هيئات مستخدمة وبين هيئات الضمان الاجتماعي".

3) في مجال الصفقات العمومية : طبقاً لنص المادة 6 من المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أنه: " لا تطبق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة، كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية".

فالملاحظ أن المشرع الجزائري قد تبنى العمل بالمعيار العضوي كحل لإضفاء الصفة الإدارية على هذا النوع من العقود المبرمة و بالتالي لتحديد الاختصاص القضائي للبت في منازعاتها. حيث تعود المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية برمتها وبما فيها الصفقات العمومية لاختصاص القضاء الإداري تطبيقاً لنص المادة 800 من قانون إ.م.إ ذلك لأن الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية هي حتماً طرف في النزاع بكونها طرف في العقد. ومن المستقر

1- ميمونة سعاد، توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في الجزائر- المعيار العضوي القاعدة العامة والاستثناء المعيار المادي-، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية -العدد الثاني -ديسمبر 2017، صفحة 338 .

عليه هو أيلولة المنازعات المترتبة عن تنفيذ العقود الإدارية بجميع صورها إلى ولاية القضاء الإداري⁽¹⁾.

رابعاً : الاستثناءات المقررة على المعيار العضوي

و تتجلى هذه الاستثناءات التي تحول بموجبها الاختصاص للقضاء بدلا من الإداري في :
استثناءات مقررة بحكم القانون و أخرى بحكم الاجتهاد القضائي .

استثناءات مقررة بحكم القانون

1) الاستثناءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية: خلافا لأحكام المادتين 800 و 801 من ق.إ.م.إ. ينعقد الاختصاص لمحاكم القضاء العادي للنظر في بعض المنازعات وإن كان أحد أطرافها شخصا معنويا عاما، وهي المنازعات المكرسة في نص المواد 802 و 32 و من ذات القانون .

أ- الاستثناءات المقررة في المادة 802 تتمثل في مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ب- الاستثناءات المقررة في نص المادة 32 من ق.إ.م.إ.: طبقا لهذه المادة فتخص الأقطاب المتخصصة بالنظر في القضايا التالية: المنازعات المتعلقة بالتجارة الدولية، الإفلاس والتسوية القضائية، المنازعات المتعلقة بالبنوك، منازعات الملكية الفكرية، المنازعات البحرية والنقل الجوي، منازعات التأمينات . وذلك بصرف النظر عن أطراف الدعوى سواء أكان أحد هؤلاء شخصا من أشخاص القانون العام أم لا، وعلّة ذلك أن القانون المطبق في مثل هذه النزاعات هو القانون التجاري والقانون التجاري الدولي المجسد في الاتفاقيات الدولية .

2) الاستثناءات المنصوص عليها في نصوص قانونية خاصة : وتتمثل فيما يلي:

المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك : تعود ولاية النظر في هذه المنازعات للقضاء المدني طبقا للمواد 273، 274، 287، 288، 291، 300 من قانون الجمارك، والسبب في ذلك راجع إلى خطورة مواضيعها لا سيما وأنها تتعلق بالمساس بأموال الأفراد⁽¹⁾ .

1- ميمونة سعاد، توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في الجزائر، مرجع سابق، صفحة 339.

المنازعات المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الغلط القضائي:

الحالة الأولى تتمثل في المادة 531 من ق.إ.ج، سماح المشرع الجزائري بالتماس إعادة النظر في الأحكام الجزائية وفقا للشروط المنصوص عليها في ذات المادة .

الحالة الثانية المادة 531 مكرر "تتحمل الدولة التعويضات الممنوحة لضحية الخطأ القضائي أو لذوي حقوقه...".إخ.

الحالة الثالثة المادة 137 مكرر ق.إ.ج " إمكانية منح تعويض للشخص الذي كان محل حبس مؤقت...إخ.

استثناءات مقررة بحكم الاجتهاد القضائي

وتتمثل في الطعن في العقود التوثيقية بين الخواص من طرف الإدارة العامة وكذا الدفع بعدم المشروعية أمام المحاكم الجزائية .

من خلال دراستنا للمعيار العضوي تظهر لنا إيجابيات والتي تتمثل في نقطتين أساسيتين الأولى تكمن في سهولة استعماله بحيث يكفي أن يكون أحد الطرفين في النزاع شخص عمومي حتى يؤول الاختصاص للقضاء الإداري و بالتالي يسمح المعيار العضوي، وبكل سهولة وبصفة قبلية وعلى يقين توجيه الدعوى الإدارية إلى الجهة القضائية الإدارية المختصة إلا أن استعماله دون سواه يجعل من القاضي قاضي السلطات الإدارية وليس قاضي إداري باعتباره معيار يحكم على ظواهر العمل الإداري وأشكاله الخارجية ولا يغوص في أعمال وماديات وطبيعة العمل الإداري إلا أنه لعدم شموليته استعان المشرع بالمعيار المادي الموضوعي بهدف تكملة المعيار العضوي⁽²⁾ .

1- ميمونة سعاد، توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في الجزائر-المعيار العضوي القاعدة العامة والاستثناء المعيار المادي-،مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية -العدد الثاني -ديسمبر 2017، صفحة 340 و 341.
2- ميمونة سعاد، مرجع سابق ، صفحة 344.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي أو المادي كمعيار استثنائي

ينتج عن استعمال المعيار المادي ، اعتبار عمل ما بأنه نشاط إداري لكونه يهدف إلى تحقيق الصالح العام، وبالتالي فإن المعيار المادي ينصب على النشاط وليس صاحب النشاط. إن المعيار العضوي وحده غير كاف لضبط قواعد الاختصاص القضائي الإداري، ولتحديد النزاع الإداري ونظرا لنسبيته فقد استعان المشرع والقضاء الجزائري بالمعيار المادي وهو المعيار الذي وسع من خلاله نطاق اختصاص القاضي الإداري بجعله ليس مجرد قاض للإدارة فحسب بل قاضي للنشاط الإداري ككل . حيث يركز هذا المعيار على طبيعة النشاط وموضوعه (مرفق عام) أو على الصلاحيات التي يتمتع بها أحد أطراف النزاع (امتيازات السلطة العامة) بصرف النظر عن صفة القائم بها.

أولاً: المعيار الموضوعي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

انطلاقاً من نص المادة 801 ق.إ.م.إ التي تنص على: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في : دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن : - الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية - دعاوى القضاء الكامل - القضايا المخولة لها بموجب نصوص قانونية

يتضح أن المشرع أخذ بالمعيار الموضوعي، الذي عبر عنه بالقرارات الصادرة ... لذلك نقوم بتوضيح لمضمون نص المادة فيما يلي :

1) القرارات الصادرة من الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية: تنتوع مصادر القرارات الولاية فقد نكون أمام قرار صادر عن الولاية وقد نكون أمام قرارات صادرة عن المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية .
أ-القرارات الصادرة عن الولاية:

إن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية ومختلف الهيئات والأجهزة التابعة لها، تختص بمنازعتها المحاكم الإدارية المختصة إقليمياً سواء من حيث الطعن بالإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية، خلافاً للوضع السائد قبل صدور قانون إ.م.إ، ومنه تنقسم القرارات إلى نوعين وتكون حسب النشاط الممارس من الولاية ومصالحها.

-قرارات الولاية اللامركزية-المدولة-: وهي في شكل قرار يصدر عن المجلس الشعبي الولائي وللمدولة شكليات لا بد من توافرها حتى تصبح سارية المفعول⁽¹⁾.

-قرارات الوالي: يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وممارسة السلطات المحددة له بموجب قانون الولاية والمتمثلة في سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية وسلطاته باعتباره ممثل للدولة.

ب-قرارات المصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية : تسمى أيضاً المديرية التنفيذية وتشكل مظهراً من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري فإن القطاعات الوزارية لها امتداد على المستوى المحلي في شكل مديريات، وهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية يشرف على كل منها مدير ومن بينها مديرية الشباب والرياضة، مديرية السياحة.... ولعل أهم ما كان يثار بهذا الصدد، مسألة التصرفات والقرارات الصادرة عنها.

في هذا الموضوع فيما يتعلق بمسألة تمثيل هذه المصالح الخارجية أمام القضاء، لو رجعنا إلى مصطلح الدولة الوارد في المادة 800 من قانون إ.م.إ المقصود به الوزراء يمكن التذليل على ذلك بالمادة 828 من نفس القانون أن تمثيل الهيئات الواردة في المادة 800 لاسيما الدولة يفترض أن تكون بواسطة الوزير ومنه أن المراد الإجرائي من مصطلح الدولة هو الوزير بدليل أن الوزير في المنازعات الداخلية بالإضافة إلى امتداد هذا الحكم ليشمل الهيئات غير مركزية المذكورة في المادة 801 من ق.إ.م.إ.

إلا أن اعتراف المشرع صراحة للمحاكم الإدارية بالنظر في الطعون بالإلغاء والتفسير وفحص المشروعية ضد القرارات الصادرة عن هذه المصالح يراه الأستاذ بعلي محمد الصغير فيه عدم الملائمة ومسايرة عقد الاختصاص للمحاكم الإدارية للنظر في الطعون ضد قرارات هذه المصالح

1- المادة 50 والمادة 51 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

نظرا لطبيعتها القانونية كونها قرارات مركزية مبررا أن تخويل المحاكم الإدارية في منازعاتها قد يكون راجع لاعتبارات عملية تتمثل في : تقريب القضاء من المتقاضى وتخفيف العبء عن مجلس الدولة.

2)القرارات الصادرة عن البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية: تتنوع كذلك قرارات البلدية بتنوع اختصاص ممتلكها و بتنوع المصالح التابعة المرتبطة باتساع مجال الخدمة العامة .

أ- القرارات الصادرة عن البلدية : إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية، وفقا للمادة الأولى من قانون البلدية رقم 11-10 فهي تحتاج إلى نائب يعبر عن إرادتها طبقا للمادة 50 من القانون المدني وهو أشارت إليه المادة 78 من قانون البلدية ب "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول به". أما المادة 85 من نفس القانون أشارت إلى " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول به".

ومنه فإن الازدواجية في الاختصاص التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة وممثل للبلدية بالرجوع إلى نص المادة 96 من نفس القانون، والتي تشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ في إطار صلاحياته قرارات تتعلق بالإجراءات المحلية الخاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، وقرارات تتعلق بإعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامه.

بالنسبة لقانون إ.م.إ المادة 801 لم يترتب أي أثر على التمييز بين القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للاختصاص القضائي بحيث تؤول جميع المنازعات المتعلقة بقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بغض النظر عن نوعها لاختصاص المحكمة الإدارية .

ب-القرارات الصادرة عن المصالح الإدارية الأخرى للبلدية : إن تنوع نشاط الدولة، أدى إلى اتساع مجال الخدمة العامة والذي ترتب عليه تنوع وتباين طرق تسيير وإدارة المرافق العامة، بما يلاءم الظروف المحيطة بمجال الإدارة، فتعددت المصالح العمومية البلدية التي نص قانون البلدية على إحداثها في المادة 149 مما جعل المشرع ينوع في طرق إدارتها حسب أهمية كل مرفق وصلته بالجانب

السيادي في الدولة، والتي تأخذ شكلين هما: الاستغلال المباشر و المؤسسة العامة كما يمكن للبلدية أن تلجأ إلى إدارة مرافقها و مصالحها العامة بموجب طريقة الاستغلال المباشر دون أن تنفصل وتستقل تلك المرافق العامة عنها لأنها لا تكتسب الشخصية المعنوية و بالتالي لا تتمتع بأهلية التقاضي، فان الطعن في قراراتها أمام الجهة المختصة يكون ضد الممثل القانوني للجهة الإدارية المنشئة (رئيس البلدية)، إلا أن قانون إ.م.إ قد حولها حق التقاضي من حيث إمكانية رفع دعوى إلغاء ضدها⁽¹⁾.

3)القرارات الصادرة من المؤسسات العمومية المحلية ذات صيغة إدارية

أن المحاكم الإدارية هي الجهات القضائية المختصة بدعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات الصادرة في جميع ومختلف أنواع المؤسسات العامة الإدارية سواء كانت محلية أو وطنية استنادا للمادة 800 و 801 من ق.إ.م.إ، وفي هذا الشأن سجل الأستاذ بعلي محمد الصغير أن الإشارة إلى الطابع المحلي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في المادة 801 لا جدوى منها. فبغض النظر عن مدى ونطاق اختصاصها وطنيا أو محليا ولكي تكون المحكمة الإدارية مختصة بالنظر بدعوى إلغاء قرارات المؤسسة العمومية فان الأمر يقتضي توافر شرطين: أن تكون ذات طابع محلي وأن تكون ذات طابع إداري وهذا ما تطرقنا إليه سابقا⁽²⁾.

ثانيا: تطبيقات القضاء الإداري للمعيار المادي

أكد القضاء الإداري الجزائري على توجهه بالعمل بالمعيار المادي إلى جانب المعيار العضوي لتحديد اختصاصه وإن كان تطبيق المعيار المادي يتم بصفة استثنائية، من ذلك قضية شركة سامباك "SEMPAC" 08 مارس 1980 استعملت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا المعيار المادي لتحديد اختصاصها النوعي وتتلخص وقائع هذه القضية فيما يلي:

1- المواد 149 إلى 156 من قانون البلدية 10-11.

2- المادة 146 من قانون الولاية رقم 07-12، والمادة 153 من قانون البلدية 10-11.

أن المدير العام لشركة " SEMPAC " أصدر منشورا يتعلق بكيفية استخراج السميد فرجع الديوان الجزائري المهني للحبوب O.A.I.C إثر ذلك دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طلب فيها إلغاء المنشور .

بتاريخ 1977/05/25 ألغت الغرفة الإدارية المنشور .

وبتاريخ 1977/07/12 استأنفت شركة سمباك أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا.

وفي 1980/03/08 ألغت هذه الأخيرة المقرر القضائي الصادر لمجلس قضاء الجزائر المؤرخ في 1977/05/25، وتم إلغاء المقرر القضائي على أساس عدم احترام المادة 254 من قانون الإجراءات المدنية (الملغى) التي خولت الغرفة الإدارية للمحكمة النظر في القرارات الإدارية كأول و آخر درجة .

إن القضاء الإداري كان يرفض النظر في أي نزاع خارج عن اختصاصه تقييدا بالمعيار العضوي ولكن المجلس الأعلى من خلال هذه القضية خرق هذه القاعدة بتطبيق المعيار المادي مما أدى إلى ظهور عدة قوانين سيتم ذكرها لاحقا، ويظهر المعيار المادي في العبارة التالية: "أن المنشور محل خلاف، تم إصداره من طرف المدير العام لشركة" سامباك" في إطار الأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية لتحقيق معركة الإنتاج"، وبالتالي فإن المجلس الأعلى -الغرفة الإدارية- بقراره هذا كان سباقا في استعمال المعيار المادي لتحديد الطابع الإداري للقرار المنشور الصادر عن مؤسسة عمومية ليس لها طابع إداري ومن هنا يكمن اعتماده (المعيار المادي) كمعيار استثنائي .

يرى بعض الأساتذة أن هذه القضية هي قضية مبدئية وأصبحت مشهورة بحكم ما كتب فيها وهي قضية يتيمة ليس لها تأثير على مجريات المنازعات الإدارية، ولا على كيفية توزيع الاختصاص القضائي، إلا أنه هناك ملاحظة سجلها الأستاذ خلوفي رشيد والمتمثلة في أن موقف القاضي الإداري في هذه القضية غريب، بحيث نص قانون الإجراءات المدنية (الملغى) على أن اختصاص القضاء الفاصل في النزاعات الإدارية يتم عندما يكون أحد أطراف النزاع كمدعي أو مدعى عليه

سلطة إدارية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري وهو يتميز به الديوان الوطني الجزائري المهني للحبوب OAIC وبالتالي فإن وجود هذا الأخير كان كافيا لانعقاد اختصاص القاضي الإداري⁽¹⁾. أي من خلال القرار السابق الظاهر بأن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا اعتبرت أن المنشور الصادر عن المدير العام لشركة سامباك، وهي شركة ذات صبغة تجارية قرارا إداريا له طابع تنظيمي ويقبل أن يكون محلا للإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ما يعني أن القضاة في قرارهم هذا قد أخذوا بالمعيار المادي مرتين، مرة عند تكييف طبيعة المنشور ومرة عند تحديد طبيعة النزاع .

ثالثا: التأكيد على المعيار المادي كاستثناء من خلال قرارات محكمة التنازع بالعودة لقرارات محكمة التنازع نجد أنها لم تتف العمل بالمعيار المادي، بل أقرته بصفة صريحة لكن كمعيار استثنائي مكمل للمعيار العضوي، مانحة للأخير الأسبقية في التطبيق على اعتبار كونه الأساس الذي يجب العمل به في توزيع الاختصاص بين القضاة، وهو ما يظهر بجلاء من خلال قرارها الصادر في 17 جويلية 2005 في قضية ضد المؤسسة العمومية سونلغاز رقم 16⁽²⁾.

المطلب الثاني: تقييم نظام الازدواجية القضائية

لم يتفق فقهاء القانون الإداري حول القيمة القانونية لنظام الازدواجية في مدى نجاعته ومسايرته لتطورات القانون الإداري، ولهذا انقسم الفقه إلى مؤيد و معارض، بعضهم يرون أنه النظام الذي لطالما أثبت نجاحه في الفصل بين الوظيفة القضائية العادية والوظيفة القضائية الإدارية و إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، و آخرون ينتقدون بطء الإجراءات في هذا النظام وعدم دقة توزيع الاختصاص، وعلى العموم فإن نظام الازدواجية القضائية كأى نظام آخر له مزايا و عيوب. ويمكن استنتاج وحصر خصوصية ازدواجية النظام القضائي لدستور 1996 في المزج بين عنصر الازدواجية و عناصر النظام القضائي الموحد، تكمن عناصر الازدواجية في وجود هيكلين قضائيين

1- بن عيسى/عمر اوي، ضوابط تحديد النزاع الإداري في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق، جامعة زيان عاشور بالجلفة كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016، صفحة 26.

2- ميمونة سعاد، توزيع الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري والقضاء العادي في الجزائر- المعيار العضوي القاعدة العامة والاستثناء المعيار المادي-، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية - العدد الثاني - ديسمبر 2017، صفحة 347.

عادي و إداري وهيكلي قضائي ينظر في تنازع اختصاص بين الهيكلين العادي والإداري و وجود نزاع إداري و نزاع عادي ، قانون إداري و غير إداري، و انتماء القضاء الإداري إلى السلطة القضائية، وجود قانون إجراءات يتضمن مجموعة من القواعد الإجرائية الواجب إتباعها أمام القضاء الإداري ومجموعة أخرى تطبق أمام القضاء العادي، بالإضافة إلى خضوع قضاة الهيكل القضائي الإداري و العادية إلى نفس القانون، وهو القانون الأساسي للقضاة. و لتقييم نظام الازدواجية القضائية يتطلب الأمر التعرض لبيان مزاياه ثم بيان العيوب و الانتقادات الموجهة لهذا النظام . و هذا ما سيتم التطرق له خلال الفرعين الآتيين بحيث يتناول الفرع الأول (مزايا الازدواجية القضائية) أما الفرع الثاني (عيوب الازدواجية القضائية).

الفرع الأول : مزايا الازدواجية القضائية

لنظام ازدواج القضاء عدة مزايا وقيم قانونية علمية وقضائية تطبيقية تم اكتشافها في فرنسا موطن هذا النظام التاريخي، ثم في نظم قضائية عالمية أخرى بحيث تم الاعتقاد علميا وموضوعيا بأن مزايا و فوائد نظام ازدواج القضاء تفوق عيوبه و مزايا نظام وحدة القضاء في نفس الوقت. ومن أهم مزايا نظام ازدواج القضاء ما يأتي:

- أن تطبيق ازدواج القضاء بالمفهوم الحقيقي والسليم لهذا النظام يؤدي إلى تجسيد وتطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل - ذلك المبدأ العلمي الهام والتنظيمي الحيوي - في مجال الوظيفة القضائية في الدولة بصورة منظمة ومنطقية وفعالة، حيث يؤدي هذا النظام القضائي -بتطبيقه مبدأ التخصص أعمال الدولة والإدارة العامة بصورة أكثر قوة وفعالية ومنطقية- فوجود قضاء إداري مستقل ومتخصص في إثراء نظرية القانون الإداري و تفسير وتطبيق أحكام وقواعد هذه النظرية على المنازعات الإدارية، تجعل عملية أحكام و تطبيق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة والدولة أكثر تجسيدا و تخصصا و مرونة وواقعية و ملائمة، الأمر الذي يفضي في نهاية الأمر إلى ضمان وحماية تطبيق فكرة الدولة القانونية و مبدأ الشرعية والنظام القانوني لحقوق وحرمان الإنسان و المواطن بصورة واقعية و مرنة وفعالة .

• إن نظام ازدواج القضاء أدى ويؤدي بواسطة القضاء الإداري المستقل والمتخصص في المنازعات الإدارية والقانون الإداري إلى إثراء النظام القانوني في الدولة بصفة عامة وإثراء العلوم الإدارية في مفهومها الواسع بصورة خاصة، حيث ساهم ما يعرف بالنظام الإداري الفرنسي الأصل تاريخاً عن طريق خلق نظرية القانون الإداري في مفهومها الضيق والفني بواسطة اجتهادات وحلول القضاء الإداري، هذه النظرية المتطورة والمتجددة في المفاهيم والنظريات والأفكار والأساليب القانونية الإدارية قد أثرت في النظام القانوني للدولة والعلوم الإدارية بمصدر جديد هو نظرية القانون الإداري الاستثنائية والمستقلة بأحكامها و مفاهيمها و نظرياتها و أفكارها القانونية و القضائية المتعلقة بالإدارة العامة و الوظيفة الإدارية في الدولة، من حيث تنظيمها القانوني، وتنظيم نشاطها ووسائلها، وتنظيم منازعاتها بصورة أكثر واقعية ومرونة و فعالية.

فقد تبين من خلال التعرض لبيان كيفية نشأة وتطور نظام ازدواج القضاء والقانون وأسس هذا النظام، أن نظام القضاء الإداري الفرنسي أولاً ونظام القضاء الإداري في البلدان التي تطبق نظام ازدواج القضاء و القانون بعد ذلك، كيف أن القضاء الإداري هو الذي خلق أغلب أحكام وقواعد ومفاهيم القانون الإداري و استلهمها من أسس و مبادئ الضمير القانوني للأمة، ومن تفاصيل وعناصر واقع الحياة الإدارية و محيطها الحي و المتغير و المتحدد باستمرار فهذه إضافة ثرية وحيوية لمصادر النظام القانوني للدولة و للعلوم الإدارية في مفهومها الواسع (1) .

• إن نظام ازدواج القضاء والقانون يعدد و يكثر من فرص تحقيق العدالة بصورة مضمونة وجدية، حيث أن المضرورين والمظلومين يجدون دائماً جهة قضائية تختص بعملية النظر و الفصل في منازعاتهم و طلباتهم .

كما أن نظام ازدواج القضاء و القانون بواسطة و بفضل عملية التعاون و التنسيق و التكامل في بعض العمليات القضائية بين القضاء العادي والقضاء الإداري يؤدي إلى عملية التحكم في

1- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، صفحة 68 69.

العمليات القضائية و إلى تعدد فرص و طرق تحقيق العدالة و حماية حقوق و حريات الأفراد و مبدأ الشرعية بصورة واسعة و عميقة وشاملة (1).

- هذا النظام يضمن وجود قضاء إداري متخصص و مستقل يتفق ع طبيعة العلاقات التي تقوم بين الأفراد و الإدارة والتي تختلف عن تلك التي تقوم بين الأفراد في نطاق القانون الخاص فمثل هكذا قضاء متخصص في المسائل الإدارية يعمل على إنشاء و تطبيق القواعد التي تتناسب مع طبيعة الروابط القانونية الإدارية.
- إن تخصص القضاة في النظام القضائي المزوج يؤدي بالقضاة إلى الفهم العميق لمشاكل و نشاط الإدارة و المهام المنوطة بها، وهو ما ينعكس بالإيجاب على مستوى الأحكام و هكذا بفعل التخصص أثبتت هيئات القضاء الإداري في فرنسا كفاءتها العالية إلى درجة أن نظريات القانون الإداري كانت في أغلبها إن لم نقل كلها من صنع هذا القضاء.
- يراعي هذا النظام مركز الإدارة، إذ لا تعد طرفا عاديا في الخصومة، بحيث تتمتع بالكثير من الامتيازات السلطوية كسلطة إصدار قرارات نافذة، وسلطة تعديل العقود الإدارية، وسلطة نزع الملكية للمنفعة العامة و الملاحظ أن الاعتراف للقضاء الإداري في كل من التشريعين الفرنسي و الجزائري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، وسلطة الحكم عليها بغرامة تهديدية قد أضعف بعض الشيء من مراكز الإدارة كخصم متميز أمام القضاء (2).
- عن طريق القضاء الإداري يمكن التوفيق بين المصلحة العامة و ما يجب لتحقيقها من تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال و حرية التقدير، وبين مصالح الأفراد و المتمثلة في حماية حقوقهم وحررياتهم، وذلك من خلال تأكيد مبدأ المشروعية الذي يوجب على الإدارة أن تعمل في ظله دون أن تتجاوز نطاقه.
- يتسم نظام القضاء المزوج بالإجراءات البسيطة و لأقل تكلفة و الأكثر سرعة مقارنة مع إجراءات القضاء الموحد.

¹- عمار عوابدي، نفس المرجع السابق، صفحة 70.

²- مرزاقه بكري، مرجع سابق، صفحة 34.

- وجود قضاء إداري خاص بالإدارة يعني تخفيف العبء على المحاكم العادية التي تعرف تراكم في حجم القضايا و بطء ملحوظ في الفصل فيها، و سيزداد هذا التراكم حدة و ذلك البطء ثقلا كلما كان النظام موحد لأن نفس الهيئات تسند لها حينها نوعان من المنازعات (المدنية و الإدارية)⁽¹⁾.

هذه هي أهم مزايا نظام الازدواجية القضائية وهي تتكامل مع الأسس المختلفة لهذا النظام بشرط التحكم في تطبيقه بصورة حقيقية و سليمة و فعالة في تطبيق عملية الرقابة على أعمال الدولة والإدارة العامة، و في حل المنازعات الإدارية .

الفرع الثاني: عيوب الازدواجية القضائية

وجهت لنظام ازدواج القضاء عدة انتقادات من طرف خصوم هذا النظام و لا سيما أنصار نظام وحدة القضاء الأنجلوسكسوني ومن أهم الانتقادات التي سجلت على هذا النظام ما يلي :

- إن نظام ازدواج القضاء والقانون بإيجاده لنظام القضاء الإداري ليختص بالمنازعات الإدارية و تطبيق أحكام القانون الإداري بصورة تلاءم و تراعي خصوصيات و مقتضيات و معطيات الإدارة العامة و المصلحة العامة هو نظام يحابي و يغلب الإدارة العامة على حساب حقوق وحرريات الإنسان والمواطن في عمليات الفصل في المنازعات الإدارية.
- كما أن نظام ازدواج القضاء والقانون يخل بمبدأ المساواة أمام القانون و بمبدأ الشرعية و سيادة القانون، إذ يستثني هذا النظام المنازعات الإدارية من مبدأ الخضوع لنطاق اختصاص القضاء العادي و للقانون العادي و تخصيصها بقضاء إداري خاص بها و بقانون إداري خاص بها .
- كما أخذ على نظام ازدواج القضاء والقانون، أنه نظام قضائي معقد و غامض وصعب التطبيق، حيث يؤدي اعتناقه و تطبيقه إلى إثارة ووجود مشاكل قضائية و قانونية عويصة الحل، مثل مشكلة التنازع في الاختصاص القضائي بين جهات القضاء الإداري وجهات

¹- مرزاقه بكري، التنظيم القضائي الجزائري بين الأحادية و الازدواجية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، مرجع سابق، صفحة 35، نقلا عن مسعود شيهوب، مرجع سابق، صفحة 174.

القضاء العادي تتازعا سلبيا و إيجابيا، و صدور أحكام متناقضة، وكذا مشكلة تحديد المعيار الجامع لتحديد طبيعة القانون الواجب التطبيق على الدعوى.

و لكن بالرجوع إلى مضمون أسس ومبررات تطبيق نظام ازدواج القضاء يمكن الرد بسهولة و بكل وضوح على هذه الانتقادات الموجهة لنظام ازدواج القضاء و القانون و الجدير بالذكر أن مزايا هذا النظام تفوق و تقضي على هذه الانتقادات (1).

المبحث الثاني: التنظيم الهيكلي لجهاز القضاء الإداري في الجزائر

بعد تبني المشرع الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 ازدواجية القضاء جاءت النصوص القانونية مكرسة تلك الازدواجية خلال التأسيس لمجلس الدولة و محاكم إدارية وكذا محكمة التنازع . وفي ذات السياق صدر القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 2005/07/17 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي نص في المادة الثانية بأن التنظيم القضائي يتكون من النظام القضائي العادي والنظام القضائي الإداري و محكمة التنازع. تلك هي ازدواجية القضاء التي عادة ما تبرر بخصوصية المنازعة الإدارية حتى و إن كانت الأسباب السياسية وراء ميلادها .

ومن الناحية التاريخية، عالج المشرع الجزائري المنازعة الإدارية بخصوصية عندما تبني وحدة القضاء. إذ تم إنشاء المجلس الأعلى و بموجب الأمر رقم 261/69 المؤرخ في 1966/06/18 أنشأت المجالس القضائية و ألغيت المحاكم الإدارية و نقل اختصاصها للمجالس قضائية تحديدا الغرف الإدارية بموجب المرسوم رقم 279/65 المؤرخ في 1965/11/17. وأخذ التنظيم القضائي وحدته بصدور قانون الإجراءات المدنية بالأمر رقم 154/66 المؤرخ في 1966/06/08 وأوجدت تلك المؤسسات ما اصطلح عليه بنظام وحدة القضاء و ثنائية المنازعة .

و تبني المشرع الجزائري معيارا قانونيا بسيطا في تحديد النزاع الإداري هو المعيار العضوي يجعل الاختصاص ينعقد للغرف الإدارية كلما كان أحد أطراف النزاع شخصا إداريا. و من خلال سنوات

1- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، صفحة 66 و 67.

من التطبيق فصلت الغرف الإدارية سواء على مستوى المجالس القضائية أو المحكمة العليا في النزاعات المعروضة و كانت الممارسة كاشفة لصعوبات في تحديد الاختصاص.

و من هنا يبدو بأن تبني المشرع الجزائري للازدواجية انصب على الجانب التنظيمي للجهاز القضائي⁽¹⁾.

كما سبق و أشرنا ، يعتبر النظام القضائي الإداري مصدرا تاريخيا للقانون القضائي الجزائري، حيث أن الكثير من النصوص و المفاهيم السائدة بالجزائر في المجال الإداري تجد أصلها ومنبعها في النظام الفرنسي، إذ لا توجد قطيعة حقيقية مع النظام الفرنسي الذي ساد الجزائر ردحا من الزمن⁽²⁾.

لذا كان لابد علينا من الرجوع إلى ذلك النظام لمعرفة الأسس العامة و التوجهات الرئيسية التي يبنى عليها النظام القضائي الإداري الجزائري، من أجل الاستفادة من محاسنه و مزاياه و التخلص من مساوئه و عيوبه.

إن تحديد طبيعة النزاع الإداري له أهمية كبيرة سواء بالنسبة للقاضي أو للمتقاضي، و تتجلى تلك الأهمية بوضوح بعد تبني المشرع لمبدأ ازدواجية القضاء ، فتظهر أهميته بالنسبة للمتقاضي كون أنه يحدد له الجهة القضائية المختصة مسبقا للفصل في دعواه، و ان دعواه مهددة بالحكم بعدم الاختصاص في حالة سوء توجيهها للجهة المختصة⁽³⁾. و على هذا الأساس سنتناول في المطلب الأول (أجهزة القضاء الإداري) و المطلب الثاني (القضاء الإداري في محتواه البشري).

المطلب الأول : أجهزة القضاء الإداري

دخل النظام القضائي الجزائري مرحلة جديدة بمصادقة الشعب على التعديل الدستوري لسنة 1996 و تمثل هذا النظام القضائي في نظام الازدواجية، يختلف هذا النظام من حيث هياكله و إجراءاته عن نظام وحدة القضاء حيث أنشأ نظام الازدواجية المؤسسات القضائية الجديدة و هي

1- بن عبد الله عادل، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد الثلاثون، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، صفحة 234-235.

2- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، صفحة 07.

3- بن عيسى شهرزاد/عمر اوي محمد، طوابط تحديد النزاع الإداري في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق، جامعة زيان عاشور بالجلفة كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016/2017، صفحة 43.

مجلس الدولة والمحاكم الإدارية و محكمة التنازع، وأدخل دستور 1996 تغييرات مست بعض الجوانب منها المتعلقة بالسلطة القضائية خاصة بالجانب التنظيمي.

إن هذا التنظيم مدد التنظيم القديم للجهات القضائية الفاصلة في النزاعات الإدارية لكن تحت تسمية مغايرة، حيث استبدلت الغرف الإدارية للمجالس القضائية بالمحاكم الإدارية و الغرف الإدارية للمحكمة العليا بمجلس الدولة .

كما خصص دستور 1996 المواد 138 إلى 158 للسلطة القضائية وجاء في المادة 152 ما يلي " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا و مجلس 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".

حيث تحتوي هذه المادة الدستورية على مجموعة من المواضيع من بينها تأسيس جهات قضائية جديدة . و جاء في نص المادة 153 من الدستور 1996 كلمة "يؤسس" خاص ببعض الهياكل القضائية الإدارية، و يتعلق الأمر لما تحتوي عليه الفقرة الثانية و الرابعة من نفس المادة و يتعلق الأمر بمجلس الدولة و الجهات القضائية الإدارية و محكمة التنازع⁽¹⁾ .

و بتاريخ 2020/12/30 و بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 تم إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، والذي كان له أثر كبير في تعديل العديد من الأحكام القانونية بما فيها بعض أحكام القانون الإداري، و لكن قبل البدء في تحليل هذا الدستور في مجال القانون الإداري، لا بد من طرح التساؤل التالي : هل الوثيقة الدستورية لسنة 2020 هي مجرد تعديل دستوري أم دستور جديد للجزائر؟

و لعل الجواب البديهي هو اعتبارها تعديلا دستوريا فقط مثلما ينص عليه المرسوم الرئاسي 20-442 الذي أصدرها، ولكن ما يلاحظ على هذه الوثيقة و ما يدفعنا للتساؤل هو أن معظم مواد

1- لزرق الحاجة فاطمة، مراحل تطور القضاء الإداري في الجزائر بعد الاستقلال، مرجع سابق، صفحة 49/50.

دستور 2016 قد مسها تعديل جوهري سنة 2020 وتغيرت أرقامها و تم إعادة تبويب كل أحكام الدستور، ما جعلنا أمام دستور جديد من حيث البنية المنهجية ومن حيث المضمون كذلك، فضلا عن أن الأحكام الختامية لهذا الدستور ضمن المادتين 224، 225 لم تشر إلى إعادة ترقيم وتبويب الدستور السابق محل التعديل، على عكس المادة 217 من التعديل الدستوري 2016 التي كانت تنص على ما يلي " يكون نص التعديل الدستوري الذي تم إقراره موضوع تنسيق وترقيم في مواده"، كل هذا يجعل المطلع على الدستور الجزائري الحالي يظن أنه أمام دستور جديد يلغي سابقه.

ومن تمة يمكن القول أن الجزائر عرفت سنة 2020 تعديلا دستوريا في ثوب دستور جديد ينبئ عن مرحلة جديدة يمكن الاصطلاح عليها باسم " الجزائر ما بعد حراك 2019/02/22". وليس هذا بالأمر الجديد على النظام الدستوري الجزائري ، فرغم أن الجزائر لم تعرف منذ الاستقلال إلا ثلاثة دساتير (1963،1976،1989) إلا أن الفقه الدستوري و اللسان السياسي أطلقا لفظ الدستور -وليس التعديل- على تشريعات أساسية أخرى لا سيما دستور 1996، دستور 2008، دستور 2016، رغم أن كل هذه المحطات كانت عبارة عن تعديلات دستورية فقط. ولعل مرد ذلك يرجع للقيمة الموضوعية و التغييرات الجذرية التي تكتسبها تلك النصوص. فعلا يمكن القول أن التعديل الدستوري لسنة 2020 بالجزائر يعتبر بمثابة دستور جديد يحمل بين طياته أحكاما جديدة في عديد المجالات، ومن أبرز الميادين التي كانت عرضة لهذا التعديل نجد ميدان القانون الإداري و المنازعات الإدارية، بحيث أن دستور 2020 استحدث العديد من الأحكام الموضوعية و الإجرائية المتعلقة بهذا المجال، والتي تعتبر تحولا جذريا في تاريخ الازدواجية القضائية بالجزائر، و تفعيلا لم يعرف له مثل للمصادر الدستورية للقانون الإداري⁽¹⁾ .

و إن التغييرات الجذرية التي ألحقها دستور 2020 بالقانون الإداري تدفعنا لطرح الإشكال التالي :

كيف مست هذه الأحكام بهيكله القضاء الإداري في الجزائر؟

1- محفوظ عبد القادر، القواعد المستحدثة للقانون الإداري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021، جامعة وهران 02-الجزائر، صفحة 488/487.

الفرع الأول: المحاكم الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية الهياكل القضائية القاعدية لنظام القضاء الإداري، ولقد تم النص على إنشائها في الجزائر بمقتضى القانون 98-02 المؤرخ في 30/05/1998 لتحل محل الغرف الإدارية التابعة للمجالس القضائية .

و يقتضي التعريف بهذه المحاكم بيان أساسها القانوني و تنظيمها و اختصاصاتها.

أولاً: تطور تنظيم قضاء المنازعات الإدارية بالجزائر (من 1962)

المحاكم الإدارية(1962-1965):

قامت الجزائر بعد استقلالها و استرجاع سيادتها، بإعادة تنظيم قضائها المختص بالمنازعات الإدارية:

على مستوى القاعدة: لقد تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث(مع إضافة محكمة إدارية بالأغواط) التي كانت قائمة في العهد الاستعماري منذ 1953، وذلك بموجب القانون المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 رغم ما اعترضها من صعوبات في القيام بمهامها نظرا لنقص الإطارات و الإمكانيات.

أما من حيث اختصاصها فقد تم إحداث "انقلاب" في الموقف: حيث أصبح المجلس الأعلى(المحكمة العليا) له الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

وعلى مستوى القمة: تم توحيد النظام القضائي بإنشاء هيئة قضائية واحدة(بدلا من مجلس الدولة ومحكمة النقض القائمة في النظام الفرنسي) هي المجلس الأعلى بموجب القانون المؤرخ 18 جوان 1963 حيث أحدثت به غرفة إدارية، إلى جانب الغرف الأخرى.

وبذلك يكون النظام القضائي الإداري قد فقد استقلاله في إحدى مراحل عملية التقاضي وبالتالي الاتجاه نحو وحدة القضاء والقانون⁽¹⁾.

الغرف الإدارية (1965-1998)

لقد تم إلغاء المحاكم الإدارية بموجب الأمر رقم 65-272 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي ونقل اختصاصاتها إلى المجالس القضائية من خلال الغرف الإدارية

1- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، صفحة 25.

القائمة إلى جانب الغرف الأخرى، وهو ما تأكد و تدعم لاحقا خاصة بموجب الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 و المتضمن قانون الإجراءات المدنية .

و منذئذ تم الأخذ بنظام الغرفة الإدارية سواء على مستوى المجالس القضائية أو على مستوى المجلس الأعلى "المحكمة العليا" بصورة تميل إلى الأخذ بنظام وحدة القضاء والقانون لكن بشكل مرن وواقعي لا يؤدي إلى توحيد المازعات.

فمن الناحية التنظيمية: لا تستقل الأجهزة الإدارية الفاصلة في المنازعات الإدارية عن الهيئات القضائية العادية إذ هناك مجلس قضائي (بداخله غرفة إدارية) بالقاعدة، ومجلس أعلى (به غرفة إدارية) بالقمة.

ومن الناحية الموضوعية: بقيت الغرفة الإدارية تطبق قواعد و مبادئ القانون الإداري المتناثرة في العديد من النصوص و الموروثة أصلا عن النظام الكولونيالي منبت القانون الإداري بمعناه الضيق، رغم الاتجاه الاشتراكي السائد في هذه الفترة .

ومن الناحية الإجرائية: رغم وحدته، فقد تضمن قانون الإجراءات المدنية العديد من الأحكام الخاصة بالمنازعات التي تختص بالفصل فيها الغرف الإدارية مثل المواد: 7، ومن 168 إلى 171، ومن 274 إلى 289، وغيرها .

وعلى الرغم من الاحتفاظ بنظام الغرفة الإدارية، فإن تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1990 بموجب القانون رقم 90-23 كان قد أعاد توزيع الاختصاص القضائي، خاصة بالنسبة لطعون الإلغاء حيث لم تعد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تحتكر قضاء الإلغاء، إذ أصبحت الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية تختص بالنظر في تلك الطعون إذا كانت متعلقة بقرارات: البلديات، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

كما أسند الاختصاص إلى الغرفة الإدارية الجهوية بالمجالس القضائية التالية: (الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، بشار) بالنظر في الطعون في قرارات الولايات.

إن التعرض لنظام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية أمر ضروري بهذا الصدد، لعلاقته بنظام المحاكم الإدارية، ذلك أن المادة 8 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، تنص على ما يأتي: " بصفة انتقالية، وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليميا، تبقى الغرف

الإدارية بالمجالس القضائية و كذا الغرف الإدارية الجهوية، مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية ."

كيف تطور نظام الغرفة الإدارية، وما هي الأشكال التي اتخذتها تلك الغرفة؟

التطور:

بعد إلغاء المحاكم الإدارية الموروثة عن الاستعمار بموجب الأمر 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي، تم نقل اختصاصاتها إلى المجالس القضائية من خلال الغرفة الإدارية التي أقيمت بها إلى جانب الغرف الأخرى، وهو ما أكدته لاحقا الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية.

لقد مر تطور نظام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية بالمراحل التالية:

المرحلة الأولى (1965-1986): بعد إلغاء المحاكم الإدارية الموروثة عن النظام الاستعماري، ثم إحداث ثلاث غرف إدارية -خلفا لها- بالمجالس القضائية بكل من: الجزائر، وهران، و قسنطينة. المرحلة الثانية (1986-1990): أمام ازدياد المنازعات الإدارية، تم رفع عدد الغرف الإدارية إلى 20 غرفة بموجب المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29/04/1986، الذي أضاف 17 غرفة إدارية .

المرحلة الثالثة (1990-1998): حيث تم إحداث غرفة إدارية بكل مجلس من المجالس القضائية الواحد و الثلاثين الموجودة -حينئذ- عبر التراب الوطني، مع إضافة غرف إدارية أخرى بالمجالس القضائية المستحدثة لاحقا.

مع الإشارة هنا، أن تأسيس مجلس الدولة و مباشرة مهامه فعليا بعد 1998 أدى إلى زوال الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بينما بقيت الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية قائمة و تمارس اختصاصات المحاكم الإدارية بموجب القانون 98-02، إلى أن تنصب تلك المحاكم فعليا (1).

1- محمد الصغير بعلي، نرجع سابق، صفحة 26-27.

الأشكال:

لقد أخذت الغرفة الإدارية- في الواقع- ثلاثة أشكال، هي :

1. الغرفة الإدارية التي كانت قائمة بالمحكمة العليا:

وهي الغرفة التي كانت قائمة(بالمجلس الأعلى) أي المحكمة العليا، خلال فترة وحدة القضاء من 1965 إلى 1998 تاريخ تأسيس مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98-01 .
لقد كانت هذه الغرفة تحتكر كامل قضاء الإلغاء إلى حين صدور القانون رقم 90-23 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات المدنية الذي قام بتوزيع الطعون بالإلغاء بين الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا و الغرف الجهوية و الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، بموجب تعديله للمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية .

2. الغرف الإدارية الجهوية:

وهي الغرف الإدارية القائمة بالمجالس القضائية التالية: الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة، حينما تختص بالنظر في الطعون بالإلغاء أو بتفسير أو فحص مدى شرعية القرارات الصادرة عن الولايات، وفقا للمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم، حسب اختصاصها المحلي. وعلى كل، فإن هذا النوع من الغرف كان قد استند، في وجوده إلى اعتبار مفاده استبعاد تأثير الإدارة على القضاة، وهو الأمر الذي " ليس له أي مبرر قانوني أو منطقي وما هو إلا تعقيد للإجراءات أمام القاضي الإداري"، إلا أنها يمكن أن تكون نواة للمحاكم الإدارية الاستثنائية، على غرار الوضع في فرنسا في حالة دعم و ترسيخ القضاء الإداري في الجزائر.

3. الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي :

يتوفر كل مجلس قضائي على غرفة إدارية إلى جانب الغرف الأخرى، بموجب القانون رقم 84-13 المؤرخ 1984/06/23 المتضمن التقسيم القضائي.

وهكذا، و طبقا لقانون الإجراءات المدنية السابق، فإن الغرف الإدارية بالمجالس القضائية(أو ما يسمى بالغرف المحلية)- كما هو الحال بالنسبة للمحاكم الإدارية في فرنسا- كانت صاحبة الولاية العامة أو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، طبقا للمادة 7 منه، إلا الاستثناءات الواردة على ذلك بموجب المادة 7 مكرر من ق.إ.م، أو بموجب قوانين أخرى.

المحاكم الإدارية (ما بعد 1998)

إن النص في المادة 152 من الدستور على إنشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية إلى جانب المحكمة العليا كهيئة قضائية عادية استدعى -بالضرورة- السعي إلى إنشاء محاكم إدارية على مستوى القاعدة تجسيدا لنظام القضاء المزدوج. و بالفعل فقد صدرت تبعا لذلك، ومن أجل تجسيد و تطبيق نظام القضاء المزدوج، النصوص الأساسية التالية:

- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، حيث تنص المادة الأولى (فقرة أولى) منه على أن :

"تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية".

و تنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 المحددة لكيفيات تطبيق القانون 98-02 على أن : " تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى و ثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"، مع إضافة غرف إدارية أخرى بمجالس قضائية مستحدثة لاحقا.

- القانون العضوي 05-11 المؤرخ في 17-07-2005 المتعلق بالتنظيم القضائي.

- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

و تكريسا و تطبيقا للازدواجية القضائية نصت المادة الثانية من القانون رقم 05-11 السابق على ما يلي: " يشمل التنظيم القضائي النظام القضائي العادي و النظام القضائي الإداري". كما نصت المادة 04 منه على ما يأتي:

" يشمل النظام القضائي الإداري على مجلس الدولة و المحاكم الإدارية ".

ومن ثم، فإن القضاء الإداري الجزائري إنما يقوم على هئتين، هما :

مجلس الدولة: Conseil d'état

و المحاكم الإدارية : Tribunaux administratifs⁽¹⁾

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، صفحة 28-29-30.

ثانيا: تنظيم المحاكم الإدارية

يقوم تنظيم المحاكم الإدارية على مجموعة من الأسس القانونية المختلفة التي تحدد تشكيلها و تسييرها.

الأساس الدستوري:

- لا ينص الدستور صراحة على المحاكم الإدارية، إلا من خلال الإشارة في مادته 152 إلى الهيئات القضائية الإدارية التي يقوم مجلس الدولة أعمالها، وهي بالدرجة الأولى، المحاكم الإدارية.

الأساس القانوني:

- القانون العضوي رقم 22/10 المؤرخ في 9 يونيو 2022 المتعلق بالتنظيم القضائي .

- قانون 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998 المنشئ للمحاكم الإدارية.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1998 المحدد لكيفيات تطبيق

أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية معدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم

11-195 المؤرخ في 22 مايو سنة 2011.

أ - من حيث طبيعة القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية:

لقد صدر القانون 98-02 إعمالا للفقرة 6 من المادة 122 من الدستور التي تخول للبرلمان أن

يشرع في : " القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، و إنشاء الهيئات القضائية".

وان كان البعض يرى ضرورة تنظيم المحاكم الإدارية بموجب قانون عضوي إعمالا للفقرة 5 من

المادة 123 التي تخول البرلمان التشريع بقانون عضوي بالنسبة" للقانون الأساسي للقضاء و

التنظيم القضائي".

وعلى كل، فإن التداخل بين هذين النصين يجب إزالته رفعا للغموض، كما هو الحال بالنسبة لكل

من المحكمة العليا و مجلس الدولة و محكمة التنازع المنظمة بموجب قوانين عضوية، إعمالا

للمادة 153 من الدستور⁽¹⁾ .

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، صفحة 31.

ب- من حيث محتوى القانون 98-02:

بالنظر إلى أهمية الموضوع (المحاكم الإدارية)، فإن نص هذا القانون جاء مقتضبا و مخلا بغرضه، حيث لا يتضمن في مجمله -سوى 10 مواد، يتميز جلها بالإحالة على: قانون الإجراءات المدنية (المواد 2،3،8،9). التنظيم (المواد 1، 9،6،4).

إن اللجوء إلى مثل هذه الإحالة، يعتبر مسعى غير ملائم لإقامة قضاء إداري متكامل و متميز عن القضاء العادي في ظل نظام الازدواجية، حيث يقتضي الأمر بيان مختلف الجوانب الأساسية المتعلقة بالمحاكم الإدارية لما لذلك من تأثير على حقوق و حريات الأفراد.

الأساس التنظيمي :

تطبيقا للقانون 98-02، صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1998، يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، حيث نصت المادة منه على أن: "تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى و ثلاثون محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"، على أن تنصب تدريجيا عند توفر جميع الشروط الضرورية لسيرها، وهو ما يدخل في السلطة التقديرية للإدارة (وزارة العدل)⁽¹⁾.

ثالثا: اختصاصات المحاكم الإدارية

تقتصر المحاكم الإدارية في اختصاصاتها على المجال القضائي ذلك لأنها جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، على خلاف مجلس الدولة الذي يتمتع باختصاص قضائي و اختصاص استشاري، فاختصاص المحاكم الإدارية على المجال القضائي في المرحلة الحالية يمكن أن يتطور في المرحلة اللاحقة ليمتد إلى المجال الاستشاري خاصة بالنسبة للقرارات التنظيمية و اللوائح الصادرة عن الولاية كما هو مخول للمحاكم الإدارية في فرنسا مثلا⁽²⁾.

ولأهمية الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية، التي حلت محل الغرف الإدارية بالدور الذي ستؤديه من خلال استقلالها بالنزاعات الإدارية المحلية، كان من الواجب البحث في تحديد الجهة

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، صفحة 32.

2- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2009، صفحة 79-80.

المختصة بالنظر و الفصل في المنازعات الإدارية بأسلوب قانوني واضح، يسهل على المتقاضى مع الإدارة معرفة الجهة القضائية التي يحرك أمامها دعواه القضائية، ضد أعمال أو تصرفات الشخص الإداري العام و يجنبه المعاناة في البحث عنها وحماية الحريات التي كانت الإدارة قد اعتدت عليها.

1. الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

طبقا للمادة 01 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية و المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 14/11/1998 و المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية اللتان نصتا على: " تنشأ المحاكم الإدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية يحدد اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم". ما يلاحظ على هذا النص هو تحديده الخاطئ للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية بتوظيف خاطئ للمصطلحات يتمثل في عبارة " جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية" ويقصد المشرع من ذلك أنها صاحبة الاختصاص العام أو الولاية العامة بالفصل في النزاعات الإدارية عكس الاختصاص النوعي المحدد لمجلس الدولة و المنصوص عليه في المواد 9-10-11 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المنصوص عليها في ق.إ.م.إ. 08-09⁽¹⁾. و تخضع لمجال اختصاص المحاكم الإدارية عدة دعاوى سنتطرق إليها فيما يلي :

اختصاص المحاكم بدعوى الإلغاء :

لم يتعرض المشرع الجزائري إلى تعريف دعوى الإلغاء في أي نص قانوني، و اكتفى بتحديد الاختصاص القضائي فيها، لكن الفقه تعرض لها بتعريف على أنها: "هي الدعوى القضائية الادارية الموضوعية و العينية التي يحركها و يرفعها ذوي الصفة القانونية و المصلحة أمام الجهات القضائية المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، و تنحصر فيها سلطات القاضي في مسألة البحث عن شرعية القرارات إذا تم التأكد من عدم مشروعيتها و ذلك بحكم قضائي ذو حجية عامة ومطلقة.

1- سعاد بوحادة/ مباركة زايدي، تنظيم القضاء الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، جامعة غرداية كلية الحقوق و العلوم السياسية، صفحة 40، نقلا عن عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، المكتبة القانونية، جامعة الجزائر، 2008-2009، صفحة 18-19.

استنادا على المادة 143 من الدستور التي تنص على ما يأتي:

"ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، فإن القانون الجزائري يسمح بالطعن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف السلطات الإدارية أمام الهيئات القضائية الإدارية، ومن المحاكم الإدارية.

تهدف دعوى الإلغاء إلى القضاء على الآثار والنتائج المترتبة على القرار الإداري و إزالتها.

و لقبول دعوى الإلغاء لا بد من توفر شروط شكلية و كذا شروط موضوعية و هي :

الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء : لا بد من وجود الشروط حتى تكون الدعوى الإدارية مقبولة

أمام المحكمة الإدارية للنظر في القرارات الإدارية غير المشروعة قصد إلغائها و تتلخص هذه

الشروط فيما يلي: الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى، شرط الميعاد، شرط تقديم العريضة.

1. الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى: وهي شروط عامة يجب توافرها في كل أنواع

الدعاوى، و يتثبت من وجودها و صحتها قاضي الاختصاص حتى تقبل الدعوى الإدارية، و

تتمثل في الصفة و المصلحة و كذا الأهلية، نصت المادة 13 من ق.إ.م.إ "لا يجوز لأي شخص

التقاضي ما لم تكن له الصفة، و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".

2.الميعاد : تتحدد دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية بالاستناد إلى مجموعة من النصوص

القانونية التي أفرزت مواعيد التبليغ و النشر اللذان يختصان بالقرار الإداري من جهة و حساب

المواعيد الخاصة أمام المحكمة الإدارية من جهة أخرى.

و لقد حدد ق.إ.م.إ ميعاد رفع الدعوى محددًا إياها بأربعة أشهر سواء أمام المحكمة الإدارية أو

أمام مجلس الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 907 منه حيث أحالتنا إلى المواد 829-832 من

ق.إ.م.إ⁽¹⁾.

3.الشروط المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى: اشترط المشرع في عريضة الدعوى الإدارية التي ترفع

أمام المحكمة الإدارية، بنصه في المادة 815 من ق.إ.م.إ على ما يلي: "مع مراعاة أحكام المادة

827 أدناه، ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام، و تقديم العريضة من

1- سعاد بوحادة/ مباركة زبيدي، تنظيم القضاء الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، جامعة غرداية كلية الحقوق و العلوم السياسية،صفحة 43-44.

الناحية الشكلية يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام هيئات القضاء الإداري أن يقدم الطاعن عريضة مكتوبة و تتضمن ملخص الموضوع و موقع عليها الطاعن إذا كان شخصا طبيعيا أو ممثل قانوني إذا كان شخصا معنويا، و يجب أن تكون مستوفية كل الشروط و أن تتضمن ما يلي: معلومات تتعلق بالأطراف، و احتوائها على موجز للوقائع، ذكر وجه من أوجه الطعن .

اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التفسير:

وفقا للمادة 801 من ق.إ.م.إ تختص المحكمة الإدارية بالطعون الخاصة بتفسير قرارات الولاية، و مسؤولي المصالح غير الممركزة للدولة بالولايات، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، مسؤولي المصالح الإدارية البلدية، و قرارات المؤسسات العمومية الإدارية، مما يجعل نطاق معيار الاختصاص الشخصي هنا أوسع مما كان عليه الحال حسب المادة 07 من ق.إ.م السابق . شروط قبول دعوى التفسير: لا تقبل دعوى التفسير إلا بتوافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي و قانوني تتمثل فيما يلي: محل الطعن -الغموض والإبهام (أي أن القرارات الواضحة لا تقبل الطعن بالتفسير)-وجود نزاع جدي قائم وحال، الطاعن، الميعاد.

اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى فحص المشروعية:

يقصد بدعوى فحص المشروعية الدعوى القضائية التي تحرك ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الولايات، المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، القرارات الإدارية الصادرة عن البلديات و المصالح الإدارية الأخرى للبلديات، و القرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسات ذات الصبغة الإدارية وتكون هذه القرارات في بعض الحالات مشوبة بعدم المشروعية فتحال عن طريق دعوى فحص المشروعية على المحاكم الإدارية طبقا للقانون حتى يتم فحص مدى مشروعيتها. و لدعوى فحص المشروعية طريقتين في تحريكها أمام المحاكم الإدارية إما عن طريق الدعوى المباشرة) وتتوفر على شرطين و هما الشروط الشكلية المتعلقة بكل دعوى إدارية - عيب القرار الإداري لانعدام المشروعية)، أو عن طريق الإحالة القضائية.

اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى الاستعجال ووقف التنفيذ:

تتنوع اختصاصات المحاكم الإدارية بتنوع المنازعات المطروحة عليها، فقد تكون منازعات عادية و قد تكون استعجالية نظرا للظروف التي أدت إلى إنشاء القرار الإداري، و محاولة تنفيذه، و عليه

فالتدابير الاستعجالية في المواد الإدارية تختلف عن تلك المتبعة في تدابير الدعاوى العادية. و لتحريك الدعوى الاستعجالية أمام المحاكم الإدارية لابد من توافر عدة شروط و تتمثل في شرط وقف التنفيذ، شرط الميعاد.

اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى القضاء الكامل

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة، و تهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية و القانونية . كما نصت المادة 801 في الفقرة 02 من القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ على أنه تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في الدعاوى القضاء الكامل و هو اختصاص نوعي مهما كان طرف النزاع إدارة مركزية أو غير مركزية .

الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية طبقا للمادة 37-38 من ق.إ.م.إ و هي مادة مشتركة تسري على القضائين العادي والإداري بحكم الإحالة المقررة بموجب المادة 803 من ق.إ.م.إ.

حددت المواد 810-804-803 من القانون 08-09 امتداد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية كقاعدة عامة طبقا للمادتين 37-38 من ق.إ.م.إ إذ يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له. ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. وفي حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم (1).

1- سعاد بوحادة/ مباركة زايدي، تنظيم القضاء الإداري في الجزائر، نفس المرجع،صفحة 47-49.

الفرع الثاني: المحاكم الإدارية للاستئناف

بعدما دستر الحق في التقاضي على درجتين كمبدأ دستوري سنة 2020 جسد المؤسس الدستوري ذلك الحق في القضاء الإداري من خلال استحداث هيئة قضائية استئنافية على مستوى القضاء الإداري.

أولاً: تعزيز الحق في التقاضي على درجتين

التقاضي على درجتين هو حق أو مبدأ يجيز للمحكوم عليه طرح دعواه مرة ثانية أمام جهة قضائية أعلى من تلك التي أصدرت الحكم الأول و هو ما يسمى باستئناف الحكم، حيث يطرح النزاع من جديد أمام جهة قضائية أعلى من تلك التي أصدرت الحكم الأول من أجل تأييده أو إلغائه أو اتخاذ أي إجراء تراه يحقق مصلحة المتقاضين.

و رغم أهميته باعتباره من أهم ضمانات المحاكمة العادلة، إلا أن الدستور الجزائري لم يكن ينص على هذا المبدأ ضمن أحكامه. وكانت المادة 158 من دستور 2016 تنص على مايلي: "أساس القضاء مبادئ الشرعية و المساواة.

الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع و يجسده احترام القانون".

إلا أن دستور 2020 استحدثت فقرة ثالثة ضمن المادة 165 (التي حلت محل المادة 158 من دستور 2016) مفادها: "يضمن القانون التقاضي على درجتين، ويحدد شروط و إجراءات تطبيقه". تعتبر إضافة هذه الفقرة مكسبا نوعيا للحقوق و الحريات الأساسية، من خلال إضفاء قيمة دستورية على حق التقاضي على درجتين، ما يجعله حقا يسمو على كل خرق أو تجاوز من طرف القانون أو القضاء. ولكن يبقى هذا المبدأ ناقصا من حيث الفعالية في المادة الإدارية إذا لم يقترن بمؤسسات قضائية تجسده، فقد كان القضاء الإداري مبتورا هيكليا، نتيجة غياب مجالس استئناف إدارية تقابل المجالس القضائية الموجودة في القضاء العادي⁽¹⁾.

1- محفوظ عبد القادر، القواعد المستحدثة للقانون الإداري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر(2021)/500-486، صفحة 494.

أمام غياب هذه الهيئة فإن مجلس الدولة هو المختص كجهة استئناف في المواد الإدارية، وهذا ما نصت عليه المادة 10 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم بالقانون العضوي 11-13 و المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

من هذا المنطق و المنطلق يمكن القول أن تعزيز التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، لا يكفي فقط بدسترة الحق و إنما لا بد من استحداث المؤسسات القضائية التي تجسده على أرض الواقع، وفعلا تم ذلك ضمن دستور 2020، كما سنبينه في النقطة الموالية.

ثانيا : استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف

في خطوة جريئة و غير متوقعة تم تعديل المادة 171 من دستور 2016 التي كانت تحدد هيكله النظام القضائي في الجزائر، و ذلك من خلال المادة 179 التي تنص على ما يلي: " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية و المحاكم. 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.

تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي و هيئات القضاء الإداري. يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، و مجلس الدولة، و محكمة التنازع، و سيرها و اختصاصاتها".

أسست المادة 179 من التعديل الدستوري 2020 درجة ثانية من درجات القضاء الإداري، تسمى المحاكم الإدارية للاستئناف، و لا يزال القانون المتعلق بتنظيمها و اختصاصاتها و عملها لم يصدر بعد، و يتم تنظيمها وفق قانون عادي وليس عضوي، ولعل تبني هذه الجهة القضائية يجد أساسه في تعزيز نظام التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، وتخفيف العبء على مجلس الدولة ليتفرغ لتوحيد الاجتهاد القضائي⁽¹⁾.

¹ - محفوظ عبد القادر، مرجع سابق، صفحة 495.

و يمكن أن نورد الملاحظات التالية على هذه المادة المستحدثة :

منذ تبني الازدواجية القضائية بموجب المادة 152 من دستور 1996، و الجزائر تتخذ لنفسها نظاما قضائيا إداريا ذا خصوصية، يتميز تماما عن النظام القضائي الإداري الفرنسي مهد التجربة و مصدر إلهامها، و لعل أبرز ميزة اتصف بها النظام القضائي الإداري في الجزائر هي عدم وجود هيئة قضائية إدارية استئنافية، بحيث كانت جهات القضاء الإداري تقتصر على مجلس الدولة على رأس القضاء الإداري، و المحاكم الإدارية في القاعدة .

لم تقتصر هذه الخصومة على جانب المؤسسات فقط، بل صاحبها تغيير عميق في الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة، و تحويله من محكمة قانون مهمتها توحيد الاجتهاد القضائي إلى جهة قضائية متعددة المهام و الصلاحيات القضائية، ما مس كثيرا بالحق في التقاضي على درجتين في المادة الإدارية.

و يشكل غير متوقع استحدثت المؤسس الدستوري بموجب المادة 179 من دستور 2020 المحاكم الإدارية للاستئناف، مجسدا بذلك التقاضي على درجتين ضمن المادة الإدارية .

نلاحظ أن الجزائر من خلال دستور 2020 حذت حذو النظام القضائي الفرنسي ومن انتهج نهجه كتونس، حيث تنص المادة 116 من دستور الجمهورية التونسية: "يتكون القضاء الإداري من محكمة إدارية عليا ومحاكم إدارية استئنافية و محاكم إدارية ابتدائية".

لكن لا يفوتنا ونحن بصدد تحليل المادة 179 المستحدثة طرح تساؤل قانوني و فقهي مهم جدا، مفاده: هل المؤسس الدستوري سنة 1996 لم يسمح بوجود جهة قضائية إدارية استئنافية؟

الإجابة من خلال تتبع النصوص القانونية التي صدرت تطبيقا للمادة 152 و 153 من الدستور تكون بالإيجاب، بحيث يلاحظ أن الجزائر لم تنشأ آنذاك إلا مجلسا للدولة و محكمة للتنازع و محاكم إدارية فقط، و لكن تحليل المادة 152 في حد ذاتها يؤدي لتفسير مغاير لذلك.

إذ جاء في المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996 : " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

و بالتالي المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "جهات القضاء الإداري" و لم يبين هذه الجهات، ولكن المشرع العادي حينما جسد هذه المادة من الدستور على أرض الواقع قصر جهات القضاء

الإداري في المحاكم الإدارية فقط، و لم يتجرأ على إنشاء محاكم إدارية للاستئناف رغم أن الدستور لم يمنعه من ذلك صراحة. ما يدفعنا للقول أن المشرع العادي منذ سنة 1998 هو من حرم الجزائر من المحاكم الإدارية للاستئناف، و ليس دستور 1996 و كان بإمكان المشرع التوسع في تفسير عبارة " جهات القضاء الإداري" الواردة بالدستور.

كانت المادة 153 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 تنص على أن محكمة التنازع تفصل في تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة، وهو تعريف قاصر لتنازع الاختصاص الذي يعتبر أشمل من ذلك بكثير و لا يقتصر على التنازع بين هرمي القضاء العادي و القضاء الإداري.

تعتبر عبارة "تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي و هيئات القضاء الإداري" التي احتفظ بها دستور 2020 من تعديل 2016 متماشية مع التعريف الصحيح لتنازع الاختصاص، و المحدد بالمواد 16،17،18 من القانون العضوي 03-98 المتعلق بمحكمة التنازع.

لابد من توضيح المقصود بعبارة " الجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية" التي تضمنتها المادة 179 من دستور 2020، و نحن نرى أنها تعتبر تجسيدا للمعيار المادي في تحديد المنازعات الإدارية، و الذي لا يقصر النزاعات التي ينظر فيها مجلس الدولة على أعمال المرافق العمومية التقليدية فقط، بل يمتد إلى بعض القرارات التأديبية للمنظمات المهنية و كذلك قرارات مجلس المحاسبة.

مع العلم أن المحاكم الإدارية للاستئناف هي محاكاة لما يسمى المجالس الإدارية للاستئناف التي تم استحداثها في فرنسا بتاريخ 1987/12/31، بعدما تم تنصيب المحاكم الإدارية هناك سنة 1953. و نرى أن مصطلح " المجالس" هو الأفضل من مصطلح "المحاكم" كون المجالس تدل على جهة قضائية للدرجة الثانية للتقاضي⁽¹⁾.

¹- محفوظ عبد القادر، مرجع سابق، صفحة 496.

ثالثاً: الإطار القانوني

ينص القانون رقم 22-07، المتضمن التقسيم القضائي المؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق ل 5 ماي سنة 2022، في الفصل الثالث منه على التقسيم القضائي الإداري، بحيث جاء في المادة 08: "تحدث ست (6) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بالجزائر ووهران و قسنطينة وورقلة و تامنراست و بشار".

المادة 09: تحدث في دائرة اختصاص كل محكمة إدارية للاستئناف محاكم إدارية.

المادة 10: تحدد دوائر اختصاص الجهات القضائية المنصوص عليها في هذا الفصل عن طريق التنظيم⁽¹⁾.

القانون العضوي رقم 22-10⁽²⁾، المتعلق بالتنظيم القضائي تنص المادة 04 منه "يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة و المحاكم الإدارية للاستئناف و المحاكم الإدارية.

رابعا: اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف

تنص المادة 29 من القانون 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي: "تعد المحكمة الإدارية للاستئناف جهة استئناف للأحكام و الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية. و تختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

تختص المحاكمة الإدارية للاستئناف كذلك بالفصل في:

الطعون بالاستئناف في الأحكام و الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

تتازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين تابعيتين لدائرة اختصاص نفس المحكمة الإدارية للاستئناف.

إعداد تقارير سنوية حول نشاطها و نشاط المحاكم الإدارية التابعة لها و إرسالها إلى مجلس الدولة و الذي يشتغل في إعداد التقرير السنوي الذي يرفعه هذا الأخير إلى رئيس الجمهورية.

خامسا: الهدف من استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف

-تعزيز مبدأ التقاضي على درجتين، الذي يعتبر أحد أهم المبادئ الأساسية للقضاء.

1- الجريدة الرسمية العدد32، قانون رقم 22-07 مؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 مايو سنة 2022، يتضمن التقسيم القضائي.

2- قانون عضوي رقم 22-10 مؤرخ في 9 ذي القعدة 1443 الموافق ل 9 جوان سنة 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي.

- ضمان تحقيق محاكمة عادلة و حسن سير العدالة و حق الدفاع.
- تحقيق الأمن القضائي لدى المتقاضين وبعث الثقة لديهم من خلال إعطاء فرصة للشخص المتضرر أن يقوم بعرض دعواه أمام هذه الجهات القضائية للتأكد من سلامة الحكم الصادر عن قضاء المحاكم الإدارية.
- تكريس الحماية القانونية و الرقابة على عمل السلطات العمومية و إضفاء المشروعية على ممارستها.
- إدراج منظومة تعزز الحقوق و الحريات.
- مراعاة الامتداد الجغرافي للتراب الوطني و حجم القضايا المعروضة على القضاء الإداري و انعكاسات ذلك على المتقاضي.
- ترشيد النفقات العمومية و الموارد البشرية، لاسيما من خلال الدور الذي سيؤديه القضاء الإلكتروني في تقريب المسافات⁽¹⁾.

الفرع الثالث : مجلس الدولة

ظهر مجلس الدولة كهيئة قضائية و مؤسسة دستورية تم استحداثها في دستور 1996 في مادته 152 والتي نصت على: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد". و استنادا لهذا النص أعلن الدستور عن دخول الدولة في نظام الازدواجية مستحدثا بذلك هرمين قضائيين، هرم للقضاء العادي تعلوه المحكمة العليا و كذا هرم للقضاء الإداري يعلوه مجلس الدولة. و قد قامت الحكومة إلى تقديم مشروع قانون عضوي لمجلس الدولة لغرض دراسته و المصادقة عليه، و قام المجلس الشعبي الوطني بالمصادقة عليه في تاريخ 13/02/1998 خلال دورته العادية، و صادق عليه مجلس الأمة في جلسته المنعقدة في 25 مارس 1998. و هذا القانون متعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله. و يندرج تأسيس مجلس الدولة في سياق الإصلاحات المنتهجة من طرف السلطات العمومية، والتي جعلت من مسألة إرساء أركان الدولة هدفا أساسيا و خول

¹- رابط الموقع، <https://www.mjustice.dz/ar/>، تم الاطلاع عليه في 2023/04/07، على الساعة 06:00.

المؤسس الدستوري مهمة رقابة نشاط الإدارة إلى مجلس الدولة على رأس هرم الهيئات القضائية الإدارية، و إلى جانب هذه المهمة فقد أسندت المادة 119 من الدستور و كذا المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 إلى مجلس الدولة مهمة أخرى تتمثل في إيداء رأيه للحكومة حول جميع مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، و بهذا يكون المؤسس الدستوري قد أعطاه مكانة خاصة في النظام المؤسساتي، وجعل منه هيئة من نوع خاص في النظام القضائي الجزائري تساهم في حماية الحقوق و الحريات وفي إثراء المنظومة القانونية تدعيما لأسس دولة قانون⁽¹⁾.

أولاً: الأسس العامة لمجلس الدول
الأساس الدستوري:

يحدد مجلس الدولة أساسه في أحكام الدستور خاصة في المواد: 119-143-152-153 من دستور 1996، و المعدل بدستور 2016، حيث تنص المادة 171 منه على: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية و المحاكم. يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية، تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على احترام القانون. تؤسس محكمة التنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة. وبالتالي فإن دستور 1996 يعتبر أول نص يكرس نظام الازدواجية القضائية في الجزائر في عهد الاستقلال .
الأساس التشريعي:

تنص المادة 153 من دستور 1996 و المعدلة بالمادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أنه: " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، و مجلس الدولة، و محكمة التنازع و عملهم، و اختصاصات أخرى".

وبناء عليه صدر قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله⁽²⁾.

1-بوحداء/مباركة، تنظيم القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق،صفحة 52-53.

² - نفس المرجع، صفحة 54.

ثم صدر قانون عضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو يعدل و يتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.
ثم صدر قانون عضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 يعدل و يتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله⁽¹⁾.

وحسب تعديل دستور نوفمبر 2020 تنص المادة 179 " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة و محكمة التنازع، و سيرها و اختصاصاتها".
الأساس التنظيمي:

لقد نص القانون العضوي رقم 98-01 في مواد عدة (17-29-41-43) إلى ضرورة التدخل عن طريق التنظيم لبيان كفيات تطبيقه، خاصة من حيث الإطار البشري و الإجرائي، وذلك كله إعمالا للسلطة التنظيمية المخولة دستوريا لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة .

ثانيا: اختصاصات مجلس الدولة

1. الاختصاصات القضائية:

باعتبار مجلس الدولة الجهة القضائية العليا في الجزائر فإنه يتمتع بسلطة تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية المجسدة في المحاكم الإدارية، حيث تمارس هذه الوظيفة وفقا لقانون عضوي 98-01 و أحكام قانون إ.م.إ.

مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية يضمن توحيد

الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد و يسهر على احترام القانون.

يختص بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر و

يختص كذلك بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام و القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات

القضائية الإدارية، و يختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له قانونا بموجب

نصوص خاصة⁽²⁾ .

1- تم الإطلاع على الموقع 2023/05/16، <https://www.conseildetat.dz/ar> ، على الساعة 14:30.

2- تم الإطلاع على الموقع 2023/05/16، <https://www.mjustice.dz/ar/> ، على الساعة 15:00 .

2. الاختصاصات ذات طابع استشاري:

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية في مجال التشريع من نص المادة 136 من الدستور و التي جاء فيها: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني". و يستمد أيضا من نص المادة 04 من القانون العضوي 98-01 والتي جاء فيها يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي". ومن المادة 12 من نفس القانون حيث جاء فيها: "يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه و يقترح تعديلات التي يراها ضرورية". نستنتج مما سبق أن مجلس الدولة يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع فإن أرادت تقديم مشروع قانون ما تعين عليها اللجوء لمجلس الدولة و أخذ رأيه بخصوص المشروع، فمجال الاستشارة يقتصر على مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول وهو ما نصت عليه إضافة للمادة 04 السالفة الذكر كل من المواد 12-36-39 من ق.ع 98-01 وهو ما يخول لمجلس الدولة دورا في المشاركة و المساهمة في وضع و صناعة القانون خلافا للمحكمة العليا التي لا تتمتع بهذا الامتياز⁽¹⁾.

1- سعادبوحادة/مباركة زايدي، تنظيم القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق ، صفحة 63.

المطلب الثاني : القضاء الإداري في محتواه البشري

إن الوصول إلى قضاء قوي و مستقل سواء على مستوى النظام القضائي العادي أو الإداري هو في النهاية حكر على فعالية القائمين على شؤونه، مما يستوجب البحث عن أحسن السبل لاختيار التشكيلة البشرية بوضع معايير واضحة لذلك، و اعتماد مبدأ التخصص بدلا من الخبرة، فالصيغة الحالية التي تشترط رتبة مستشار في القضاء الإداري ركزت على فكرة مفادها أن خبرة و كفاءة المستشارين ستمكنهم من مباشرة القضاء الإداري إلى حين وضع السبل الكفيلة بتكوين القضاة المتخصصين في هذا المجال .ونقصد بالقضاة كل الأشخاص الذين يتولون القضاء، و توفرت فيهم شروط معينة من تكوين و تعيين و خبرة و غيرها.

لقد كان القضاء في عهد الاحتلال يخضعون إلى النظام القانوني الفرنسي و لم يكن لهم نفس التكوين، فالقضاة الإداريون كانوا يعينون من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارية، أما القضاة العدليون يعينون من خريجي المركز الوطني للدارسات القضائية، فقد كانت كل فئة تمارس وظائفها و مهامها بصفة مستقلة ومنفصلة ضمن سلك القضاة الإداريون أما العدليون دون توفر إمكانية الانتقال من سلك لأخر، فلقاضي الإداري لم يكن يتمتع بالضمانات التي يتمتع بها القاضي العدلي من الاستقلالية وعدم القابلية للعزل.

إلا أنه و بعد الاستقلال و بعد إجراء إصلاحات على النظام القضائي الجزائري أصدر المشرع الجزائري القانون الأساسي للقضاة بموجب الأمر المؤرخ في 13 ماي 1969 بهذا القانون تم توحيد الفئتين و أصبح هذا القانون يطبق على كافة قضاة الهيئة القضائية⁽¹⁾.

ففي الجزائر ليس لدينا قضاة متخصصين فمثلا لا يوجد قضاة متخصصين في القسم العقاري أو القسم الجنائي فلا يوجد قضاء مستقل بالرغم من قيام قانون إجراءات مدنية و إدارية حيث أن قضاة القضاء العادي و قضاة القضاء الإداري تلقوا نفس التكوين رغم الاختلاف الكبير في المنازعات الإدارية التي تتسم بالكثرة و التعقيد لذلك كان لابد من تكثيف التكوين للقضاة وتكوينهم تكويننا جيد لذلك فمن الضروري تكوين قضاة متخصصين أي قضاة إداريين.

1-أحمد محيو، المنازعات الإدارية، طبعة 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005، صفحة 58، 59.

كما ذكرنا يتطلب السير الحسن والفعال لهيئات قضائية، مثل المحاكم الإدارية الابتدائية و المحاكم الإدارية الإستئنافية و مجلس الدولة تواجد عنصر هام و حساس يضمن التوافق بين الأفراد و الإدارة و بين المصلحة العامة و الخاصة و المتمثلة في العنصر البشري الذي يباشر اختصاصاته القضائية على مستوى هذه الهيئات، وبالتالي يتعين أن يكون هذا العنصر البشري يتمتع بمهارات متخصصة في المجال القضائي الإداري الذي هو ذو طبيعة خاصة، وبالتالي فإن التركيبة البشرية لجهاز القضاء الإداري تتكون من فئات متنوعة نظرا لتنوع المهام و الاختصاصات المخولة لها ، و هذا ما سيكون محل دراسة في الفروع التالية بحيث سنتطرق لتركيبة البشرية للمحاكم الإدارية (الفرع الأول)، التركيبة البشرية للمحاكم الاستئنافية (الفرع الثاني)، التركيبة البشرية لمجلس الدولة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التركيبة البشرية للمحاكم الإدارية

تتشكل المحاكم الإدارية عموما من نوعين من الهياكل هيكل قضائية و هيكل غير قضائية متمثلة في كتابة الضبط.

الهياكل القضائية : تنص المادة 34من القانون رقم 22-10 على أن تنظم المحاكم الإدارية في شكل أقسام و يمكن أن تقسم الأقسام إلى فروع.

نظمت النيابة العامة في المادة 36 من القانون رقم 22-10، إذ يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين.

الهياكل غير القضائية: إذ تنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 مسألة تشكيلة كتابة الضبط بحيث توجد في كل محكمة إدارية كتابة ضبط يتكفل بها ضابط رئيسي يساعده عدد من كتاب الضبط، يوضعون تحت سلطة و رقابة محافظ الدولة و رئيس المحكمة .

إن المحاكم الإدارية هي جهات قضائية تتعلق بالقانون العم في المادة الإدارية، تتشكل من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس و مساعدان برتبة مستشار ويتولى محافظ الدولة دور النيابة العامة، يساعده محافظي دولة مساعدين⁽¹⁾.

¹- <https://www.mjustice.dz/ar/>. تم الإطلاع على الموقع 2023/05/17.

أعضاء المحكمة الإدارية:

تتكون المحاكم الإدارية طبقاً للمادة 32 من القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي

من :

قضاة الحكم:

-رئيس

-نائب رئيس أو اثنين، عند الاقتضاء

-رؤساء غرف

-رؤساء أقسام، عند الإقتضاء

-قضاة

-قضاة مكلفون بالعرائض

-قضاة محضرو الأحكام

قضاة محافظة الدولة :

-محافظ دولة

-محافظ دولة مساعد أو اثنين، عند الاقتضاء

أولاً : رئيس المحكمة الإدارية

لا يتمتع رئيس المحكمة الإدارية بمركز قانوني مغاير لمركز رئيس المحكمة العادية، سواء من حيث التعيين أو الاختصاص.

1. التعيين: لم ينص القانون رقم 98-02 و لا المرسوم التنفيذي رقم 98-356 على شروط و

إجراءات خاصة لتعيين رئيس المحكمة الإدارية. و باعتباره قاضياً، فهو يعين بمرسوم

رئاسي، تطبيقاً للمادة 181 من دستور 2020: "يقرر المجلس الأعلى للقضاء، طبقاً للشروط

التي يحددها القانون، تعيين القضاة و نقلهم و مسارهم الوظيفي.

يتم التعيين في الوظائف القضائية النوعية بموجب مرسوم رئاسي بعد رأي مطابق للمجلس

الأعلى للقضاء.

يسهر على احترام أحكام القانون الأساسي للقضاء وعلى رقابة انضباط القضاة تحت رئاسة
الرئيس الأول للمحكمة العليا

2. الاختصاص: لم يتطرق النصان السابقان إلى اختصاصات رئيس المحكمة الإدارية إلا فيما
يتعلق بكتاب الضبط من حيث توزيعهم على الغرف أو الأقسام و مراقبتهم، وذلك بالاشتراك مع
محافظ الدولة بالمحكمة الإدارية⁽¹⁾، وهو الأمر الذي يستدعي تحديد المسؤوليات بهذا الشأن،
درا للتنازع. وعليه فإن تطبيق القواعد العامة بهذا الصدد تسمح بتحويل رئيس المحكمة
الإدارية، إضافة إلى مساهمته في العمل القضائي برئاسته للتشكيلات القضائية (الغرف)، القيام
بأعمال إدارية تتعلق بالتسيير و الإشراف الإداري على المحكمة الإدارية، كما هو الحال في
المحاكم العادية، حيث يقوم بالتنسيق بين القضاة و السهر على مداومتهم و انضباطهم، كما
يصدر العديد من الأعمال الإدارية و الولائية في شكل أوامر أو رخص إدارية⁽²⁾.

ثانيا: محافظ الدولة (ومساعدوه)

تنص المادة 5 من القانون 98-02 على أن: " يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي
دولة مساعدين".

1. التعيين: لم يحدد القانون لا شروط خاصة و لا كفاءات تعيين محافظ الدولة، ذلك أنه قاض
يعين بمرسوم رئاسي، شأنه شأن جميع قضاة الهيئات القضائية العادية أو الإدارية.
2. الاختصاص: لقد حدد القانون اختصاص محافظ الدولة-بصورة عامة- حينما ولاه دور النيابة
العامة، كما هو الحال بالنسبة لمحافظ الدولة بمجلس الدولة، رغم ما يكتنف ذلك من قصور.
إن قصر مهمة محافظ الدولة على مهام النيابة العامة، دليل واضح على مدى تأثير المشرع
بالنظام السابق للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في ظل نظام مغاير لنظام الازدواجية القضائية
الذي تسعى الجزائر إلى إقامته، وهو ما يقضي بالضرورة تكيف اختصاصاته مع طبيعة القضاء
الإداري، و ذلك بتحويل محافظي الدولة دورا أكثر فعالية و مساهمة في حل المنازعات الإدارية
على غرار ما هو سائد في أنظمة القضاء المزوج بالنسبة لهذه الهيئة، التي تتمتع بصلاحيات

1- تنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 على مايلي: " لكل محكمة إدارية مصلحة لكتابة الضبط يتكفل بها كاتب
ضبط رئيسي و يساعده كاتب ضبط تحت سلطة و رقابة محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية".

2- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، صفحة 33.

معتبرة في فض النزاع و الفصل فيه (التحقيق، الوساطة بين الأطراف و التقريب بين وجهات النظر... إلخ)

ثالثا: المستشارون

تضم المحكمة الإدارية مجموعة من المستشارين لهم صفة القضاة يقومون بتكوين التشكيلات القضائية للفصل في القضايا المطروحة أمامهم.

ولم تحدد النصوص أحكاما خاصة لتعيينهم و لا اختصاصات متميزة عما هو سائد بالنسبة لقضاة و مستشاري القضاء العادي.

و خلافا للوضع بمجلس الدولة، فإن المحاكم الإدارية لا يوجد بها مستشارون في مهمة غير عادية، نظرا لاقتصار اختصاصها على المجال القضائي دون الاستشاري، عكس ما هو سائد في فرنسا حيث تخول النصوص المحاكم الإدارية الفرنسية ممارسة اختصاصات استشارية في شكل تقديم آراء بطلب من بعض الجهات الإدارية.

رابعا: التسيير

خلافا لمجلس الدولة الذي يتمتع بالاستقلالية المالية و الاستقلالية في التسيير، كما جاء في الفقرة الأولى من المادة 13 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، فإن المادة 7 من القانون 98-02 تنص على أن: "تتولى وزارة العدل التسيير الإداري و المالي للمحاكم الإدارية"، كما هو الحال بالنسبة لهيئات و محاكم القضاء العادي.

و مثل هذا الوضع يجب أن يتطور مستقبلا نحو إقامة علاقة إدارية بين المحاكم الإدارية و مجلس الدولة كجهات للقضاء الإداري متكاملة و مترابطة العلاقات كما هو سائد في العديد من الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية كفرنسا.

وإلى جانب رئاسة المحكمة التي تتولى الإشراف و التسيير الإداري لهيكل المحكمة الإدارية، تتوفر المحكمة على كتابة ضبط وفقا للمادة 6 من القانون 98-02.

وكما هو الحال في القضاء العادي، يشرف كاتب ضبط رئيسي و يساعده كتاب ضبط، على كتابة الضبط.

أما عن اختصاصاتهم، فقد نصت المادة 9 من المرسوم 98-356 على أن: "يسهر كتاب ضبط المحاكم الإدارية على حسن سير مصلحة كتابة الضبط و يمسون السجلات الخاصة بالمحكمة الإدارية و يحضرون الجلسات"، على النحو السائد في محاكم القضاء العادي. و إذا كان المرسوم السابق ينص على أن الإشراف عليهم و توزيعهم يكون بالاشتراك بين رئيس المحكمة و محافظ الدولة بها، فإنه يخضعهم للقانون الأساسي نفسه الساري على موظفي كتابات الضبط بالجهات القضائية العادية ، كما تشير المادة 7 منه⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التركيبة البشرية لمحاكم الاستئناف

أولاً : التنظيم الهيكلي للمحكمة الإدارية للاستئناف

تتشكل المحاكم الإدارية للاستئناف عموماً من نوعين من الهياكل هيكل قضائية و هيكل غير قضائية متمثلة في أمانة الضبط.

الهياكل القضائية:

الغرف : تنص المادة 34 من القانون العضوي رقم 22-10⁽²⁾ ما يلي: "تنظم المحاكم الإدارية للاستئناف في شكل غرف و يمكن أن تقسم الغرف إلى أقسام".

النيابة العامة: نظمت النيابة العامة في المادة 36 من القانون العضوي رقم 22-10، إذ يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين.

الهياكل غير القضائية:

أمانة الضبط: إذ تنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 مسألة تشكيلة كتابة الضبط بحيث توجد في كل محكمة إدارية كتابة ضبط يتكفل بها كاتب ضبط رئيسي يساعده عدد من كتاب الضبط، يوضعون تحت سلطة و رقابة محافظ الدولة ورئيس المحكمة.

تنص المادة 30 من القانون رقم 22-10 : تتشكل المحكمة الإدارية للاستئناف من :

قضاة الحكم:

1-محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، صفحة 34،35،36.

2-القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 ذي القعدة عام 1443م الموافق ل 9 جوان سنة 2022م و المتعلق بالتنظيم القضائي ، تشكيلة وسير المحاكم الإدارية الاستئنافية.

-الرئيس ، برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل

-نائب رئيس أو اثنين ، عند الاقتضاء

-رؤساء الغرف

-رؤساء الأقسام، عند الاقتضاء

-المستشارين

قضاة محافظة الدولة:

-محافظ دولة ، برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل

-محافظ دولة مساعد أو اثنين، عند الاقتضاء⁽¹⁾.

الفرع الثالث : التركيبة البشرية لمجلس الدولة

أولاً: التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة

الهيكل القضائي لمجلس الدولة

رئاسة مجلس الدولة: يسير مجلس الدولة من قبل رئيسه و يتولى بهذه الصفة على الخصوص :

-تمثيل مجلس الدولة رسمياً

-رئاسة أية غرف من غرف مجلس الدولة عند الإقتضاء

-رئاسة الغرف المجتمعة

-تنشيط و تنسيق نشاط الغرف و أمانة الضبط و الأقسام و المصالح الإدارية

-السهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة

-اتخاذ إجراءات ضمان السير الحسن لمجلس الدولة

يحدث لدى رئيس مجلس الدولة ديوان، يديره قاض يتم تعيينه من قبل وزير العدل، حافظ

الأختام بناء على اقتراح من رئيس مجلس الدولة.

محافظ الدولة: يمارس محافظ الدولة و محافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في

القضايا ذات الطابع القضائي و الاستشاري .

1- المادة 30 من قانون 10-22 .

ويقوم محافظ الدولة على الخصوص بما يأتي:

- تقديم الطلبات و الالتماسات في القضايا المعروضة على مجلس الدولة

- تنشيط و مراقبة و تنسيق أعمال محافظ الدولة و المصالح التابعة لها

- ممارسة سلطته السلمية على قضاة محافظة الدولة

- ممارسة سلطته السلمية و التأديبية على المستخدمين التابعين لمحافظة الدولة.

- يقوم بمهمة أمانة محافظة الدولة قاض يتم تعيينه من قبل وزير العدل، حافظ الأختام بطلب

من محافظ الدولة .

الهيكل غير القضائي لمجلس الدولة:

أمانة الضبط: لمجلس الدولة أمانة ضبط تتشكل من أمانة ضبط مركزية و أمانات ضبط الغرف و الأقسام.

- أمانة الضبط المركزية: يشرف عليها قاض يعين بقرار من قبل وزير العدل، حافظ الأختام.

- أمانة ضبط الغرفة : يشرف عليها مستخدم من سلك أماناء الضبط يعين بأمر من رئيس مجلس الدولة .

الهيكل الإدارية : يزود مجلس الدولة بالهيكل الإدارية الآتية:

-أمانة عامة

-قسم الإدارة و الوسائل

-قسم الوثائق و الدراسات القانونية و القضائية

-قسم الإحصائيات و التحاليل⁽¹⁾ .

انعقاد الجلسات:

قواعد سير مجلس الدولة كهيئة قضائية:

-يعقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف مجتمعة وغرف و أقسام المواد من 31 إلى 34 من

القانون العضوي 98-01.

16:30. تم الاطلاع على هذا الموقع 2023/05/17، على الساعة 16:30. <https://www.mjustice.dz/ar/> -1

حالة الغرف المجتمعة: يعقد جلساته في حالة الضرورة في شكل غرف مجتمعة لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعاً عن اجتهاد قضائي و يتشكل في هذه الحالة من رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، ورؤساء الغرف، عمداء رؤساء الأقسام.

- يحضر محافظ الدولة جلسات تشكيل مجلس الدولة كغرف مجتمعة و يقدم مذكراته، و لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد الأعضاء على الأقل.

حالة الغرف والأقسام: يعقد جلساته في شكل غرف وأقسام للفصل في القضايا التي تعرض عليه و لا يصح الفصل إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل.

قواعد سيره كهيئة استشارية :

تحدد قواعد سير مجلس الدولة كهيئة استشارية في :

- المواد 35 إلى 39 من القانون العضوي رقم 98-01.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 1998/09/29.

- المواد 77 إلى 122 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

و ميزت هذه القواعد بين قواعد سير الجمعية العامة و قواعد سير اللجنة الدائمة.

أ- قواعد سير الجمعية العامة: نصت المادة 37 من القانون 98-01 كقاعدة سير الجمعية

العامة على: لا يصلح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية على الأقل. كما نصت

المادة 8 أيضا من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد اشكال الإجراءات و كقيمتها في

المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة على: " تتخذ مداورات الجمعية العامة و اللجنة الدائمة

بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين مع مراعاة أحكام المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-

01.

ب- قواعد سير اللجنة الدائمة

يخضع سيرها لنفس القواعد التي تحكم سير الجمعية العامة و بالتالي كرر المرسوم التنفيذي رقم

98-261 وكذا النظام الداخلي لمجلس الدولة (المادة 108) نفس الفرق بين العمل بالأغلبية

المطلقة و الأغلبية النسبية حول طريقة إبداء رأي اللجنة العامة. و تشير المادة 38 من القانون

98-01 إلى قاعدة اخرى تخص سير اللجنة الدائمة تتمثل في تكليفها بدراسة مشاريع

النصوص المقدمة لها في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها⁽¹⁾.

ثانيا: تشكيلة مجلس الدولة

حددت المادة 20 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه

وعمله، التشكيلة البشرية لمجلس الدولة و التي تنص على: " يتشكل مجلس الدولة من القضاة

الآتي ذكرهم: من جهة رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام، مستشاري

الدولة ومن جهة أخرى محافظ الدولة، محافظي الدولة المساعدين. يخضع القضاة المذكورين

أعلاه للقانون الأساسي للقضاء".

1. رئيس مجلس الدولة: لم يحدد القانون شروط خاصة في من يعين لرئاسة المجلس إلا أنه يعين

بمرسوم رئاسي طبقا للمادة 78 (الفقرة 04) من الدستور وحسب الفقرة 07 من نفس المادة نستنتج

أنه ليس من الضروري أن يكون رئيس مجلس الدولة قاضيا، خلافا لرئيس المحكمة العليا الذي

يشترط فيه أن يكون قاضيا ومع ذلك فقد اعتبر المشرع بموجب المادة 20 من القانون العضوي

98-01 رئيس مجلس الدولة قاضيا. و قد نصت المادة 22 من القانون 98-01 على أن رئيس

مجلس الدولة يتمتع بالصلاحيات الإدارية و القضائية.

كما نص القانون 13-11 المعدل و المتمم للقانون العضوي 98-01 في المادة 06 منه على: "

تعدل و تتمم المواد 19 و 22 و 23 و 25 من القانون 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق

ل 30 مايو 1998 و المذكور أعلاه تحرر كما يأتي:

المادة 19: توضح أحكام هذا الفصل في النظام الداخلي لمجلس الدولة.

المادة 22: يسير مجلس الدولة من قبل رئيسه و يتولى بهذه الصفة على الخصوص تمثيل مجلس

الدولة رسميا- رئاسة أي غرفة من غرف مجلس الدولة عند الاقتضاء- رئاسة غرف مجتمعة-

تنشيط و تنسيق نشاط الغرف و أمانة الضبط و الأقسام و المصالح الإدارية- السهر على تطبيق

أحكام النظام الداخلي للمجلس.

¹- سعاد بوحادة/مباركة زايدي، تنظيم القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، صفحة 62 نقلا عن رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، صفحة 135.

المادة 23: يساعد رئيس مجلس الدولة نائب الرئيس و يستخلفه في حال غيابه أو حدوث مانع له وفي حالة و قوع مانع للرئيس و نائبه معا يقوم مقام رئيس المجلس عميد رؤساء الغرف بمجلس الدولة.

المادة 25: يتولى مكتب مجلس الدولة على الخصوص: إعداد مشروع النظام الداخلي لمجلس الدولة و المصادقة عليه-إثارة حالات تعارض الاجتهاد القضائي بين الغرف- السهر على توحيد المصطلحات القانونية لدى الغرف-دراسة المسائل التي يعرضها عليه مجلس الدولة. تجدد كفاءات عمل المكتب و اختصاصاته الأخرى في النظام الداخلي لمجلس الدولة⁽¹⁾.

2. نائب رئيس المجلس: يعين هو الأخير بموجب مرسوم رئاسي، وعن مهامه فهو يتولى أساسا استخلاف رئيس مجلس الدولة في حالة حدوث مانع له أو في حالة حدوث غيابه، وفي حالة ممارسة رئيس مجلس الدولة لمهامه يتولى نائبه مهمة المتابعة والتنسيق بين مختلف الغرف و الأقسام.

3. محافظ الدولة: يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، ولم يحدد القانون شروط خاصة لذلك و لا إجراءات معينة و متميزة و إلى جانب محافظ الدولة يمكن تعيين محافظي دولة مساعدين وهم قضاة معينون بموجب مرسوم رئاسي.

حيث تنص المادة 26 من القانون العضوي 98-01 على: "يمارس محافظ الدولة و محافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي و الاستشاري. ويقدمون مذكراتهم كتابيا و يشرحون ملاحظاتهم شفويا". و بالتالي فمحافظ الدولة أو مساعده يقوم بدور مهمة النيابة العامة وذلك من خلال تقديم مذكرات كتابية أو ما يبديه من ملاحظات شفوية سواء في الشكليات القضائية أو الاستشارية⁽²⁾.

4. مستشارو الدولة: يعتبر مستشارو الدولة الفئة الأساسية بمجلس الدولة وهو على صنفين: مستشار دولة في مهمة عادية و مستشار دولة في مهمة غير عادية.

1- القانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 26 يوليو 2011 يعدل و يتم القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المؤرخ في 03 أوت 2011، الجريدة الرسمية، العدد 43.

2- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، صفحة 56، 2004.

أ- مستشار دولة في مهمة عادية: باعتباره قاضيا يعين في مهمة عادية بموجب مرسوم رئاسي وذلك طبقا للمادة 87 من الدستور. و بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 الذي يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة نرى أغلبية مستشاري الدولة في مهمة عادية تم تعيينهم من بين قضاة المحكمة العليا (الغرفة الإدارية سابقا) إلى جانب آخرين من خارج سلك القضاء (أساتذة جامعة، ولاة).

تتمثل المهمة الأساسية لمستشاري الدولة في مهمة عادية في القيام بمهمة التقرير و الاستشارة في التشكيلات القضائية وكذا التشكيلات الاستشارية. كما يخول لهم القانون ممارسة وظيفة مهمة محافظ الدولة المساعد و ذلك وفقا للمادة 2/29 من قانون عضوي 98-01. ب- مستشار دولة في مهمة غير عادية: باعتبار أن كل من رئيس مجلس الدولة و نائبه و محافظ الدولة و مساعديه و المستشارين في مهمة عادية هم قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاة فإن مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لا يتمتعون بهذه الصفة، حيث تنص المادة 29 من القانون 98-01 في الفقرة الأخيرة على: "تحدد شروط و كفاءات تعيينهم عن طريق التنظيم"، الأمر الذي تم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 09 أبريل 2003 المتعلق بشروط و كفاءات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية. هؤلاء المستشارين يعينون لفترة مؤقتة مدة 03 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة من بين ذوي الخبرة و الاختصاص.

أما صلاحياتهم فتقتصر مهمتهم على المساهمة و التدخل في ممارسة الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة دون الاختصاص القضائي المقترصر على مستشاري الدولة في مهمة عادية. و بالتالي فهم يعتبرون مقررين في التشكيلات ذات الطابع الاستشاري، و يشاركون في المداولات التي تجريها تلك التشكيلات إلى جانب باقي أعضاء مجلس الدولة. 5. رؤساء الغرف: يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، و يختص رؤساء الغرف وفقا للمادة 27 من القانون 98-01 بتنسيق العمل داخل الغرف و الأقسام و يقومون بإعداد جداول القضايا المحالة عليهم وفقا للمادة 34 الفقرة 03 من نفس القانون و يرأسون الغرف و الأقسام و يسهرون على حسن سيرها، و يقوم رؤساء الغرف كذلك

بتعيين المستشارين المقررين و يتراأسون الجلسات و المداولات و يشرفون على حسن تنظيمها. كما يتكفل رئيس الغرفة بتقديم طلبات تحويل الملفات ما بين الغرف لرئيس مجلس الدولة، ويوقع على أصول القرارات بعد ما يقوم المستشار المقرر بالتوقيع عليها، و يعتبر الوسيط بين رئيس المجلس و قضاة الغرفة فهو الذي يكلف بتبليغ القضاة بملاحظات الرئيس كما يشارك في تنقيطهم. هذا و يعد رؤساء الغرف من بين أعضاء مكتب مجلس الدولة و يشاركون في تشكيلة المجلس عند انعقاده كغرفة مجتمعة و يساهمون في أشغال الجمعية.

6. رؤساء الأقسام: يتولى رؤساء الأقسام طبقا للمادة 28 من ق. ع رقم 98-01 اعداد جداول القضايا المحالة عليهم و توزيع القضايا على القضاة التابعين لأقسامهم و رئاسة الجلسات و إعداد التقارير، كما لهم مهمة تسيير المناقشات و المداولات و التوقيع على أصول القرارات الصادرة عم القسم، و يمكن لعميد رؤساء الأقسام حسب المادة 48 من القانون الداخلي لمجلس الدولة أم يرأس الغرفة عند الاقتضاء و يعد عميد رؤساء الأقسام استنادا للمادة 24 من القانون العضوي 98-01 من الأعضاء المشكلة لمكتب المجلس، و تنص المادة 32 من ذات القانون العضوي على أن رؤساء الأقسام يعدون ضمن تشكيلة مجلس الدولة عند انعقاد الغرفة المجتمعة.

تخضع الأقسام لنفس القواعد التي تنظم سير الغرف، كما يمكن لكل قسم أن يباشر نشاطه إما على انفراد أو اجتماع قسمي الغرف في شكل غرفة، و هذا ما تنص عليه المادة 44 من النظام الداخلي للمجلس⁽¹⁾.

¹ - سعاد بوحادة/مباركة زايدي، تنظيم القضاء الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر حقوق، جامعة غرداية كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018-2019، صفحة 58، 59، 60.

خاتمة:

اتضح لنا من خلال دراستنا لموضوع "أثر الازدواجية القضائية على تطور القضاء الإداري بالجزائر" أن التنظيم القضائي الجزائري قد مر بتطورات عديدة و يظهر هذا من خلال ظهور عدة أنظمة منها نظام قضاء المظالم، و لم يثبت نظام واحد منذ الاستقلال، فقبل سنة 1962 أخذ بنظام الازدواجية القضائية و بحصول الجزائر على استقلالها لسنة 1962 وجدت نفسها في مرحلة فراغ قانوني كبير مما أجبرها على العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع سيادتها الوطنية إلى غاية 1965، و اتسمت هذه الفترة بالإصلاح القضائي و الذي بموجبه تم تبني نظام الوحدة القضائية .

ظلت الجزائر على نفس الوضع إلى غاية صدور دستور 1996 و بموجب المادة 152 منه قد تم الإعلان الصريح على تبني نظام الازدواجية القضائية، حيث تم استحداث هيكل قضائية سنة 1998 و المتمثلة في المحاكم الإدارية المستحدثة بموجب القانون 02-98 وكذا مجلس الدولة بموجب القانون 01-98، و القانون 03-98 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها، و تلتها صدور القانون العضوي 11/05 المتعلق بالتنظيم القضائي نصت المادة الثانية منه على أن التنظيم القضائي يشمل النظام القضائي العادي والنظام القضائي الإداري ومحكمة التنازع .

و بالتالي أصبح القضاء الإداري في الجزائر جزءا ثانيا من النظام القضائي في ظل ما يسمى بالازدواجية القضائية ، التي تعد مبرر لمعالجة مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء العادي و الإداري الذي يعتمد على معايير و أسس، فما بين المعيار العضوي و الموضوعي وقع اختيار المشرع الجزائري على المعيار الأسهل و الذي من خلاله يكفي أن تكون الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية أو أحد المؤسسات ذات الصبغة الإدارية طرفا في النزاع لينعقد الاختصاص للقاضي الإداري للنظر فيه، وتم التأكيد بموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على المعيار العضوي (كقاعدة عامة) كأساس لاختصاص القضاء الإداري بينما المعيار المادي أو الموضوعي أخذه كمعيار استثنائي تكميلي، وزع الاختصاص القضائي بناء على

طبيعة النشاط بصرف النظر عن أطرافه. و تجدر الملاحظة أنه بتاريخ 20/12/2020 و بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 تم إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، و الذي كان له أثر كبير في تعديل العديد من الأحكام القانونية بما فيها بعض أحكام القانون الإداري، لاسيما المادة 179 منه التي استحدثت درجة ثانية من درجات القضاء الإداري، تسمى المحاكم الإدارية للاستئناف، والتي تم تنظيمها بموجب القانون العضوي 22-10 المؤرخ في 09 ذي القعدة عام 1443م الموافق ل 9 جوان سنة 2022م و المتعلق بالتنظيم القضائي تشكيلة و سير المحاكم الإدارية الإستئنافية.

و بناء على ما سبق توصلنا لجملة من النتائج وهي كالتالي:

- يمكن القول أن دستور 2020 ونظرا للتغيرات الجذرية التي جاء بها يعتبر ثورة موضوعية و إجرائية في مجال القانون الإداري .
- على الصعيد الإجرائي يمكن القول أن إنشاء المحاكم الإدارية للإستئناف يشكل خطوة جريئة و إيجابية في مجال تكريس مبدأ أو حق التقاضي على درجتين في القضاء الإداري، و تخفيف العبء على مجلس الدولة ليتفرغ لتوحيد الإجتهاد القضائي.
- سعي المشرع الجزائري عبر المراحل التي مر بها التنظيم القضائي الجزائري إلى إرساء مبادئ القانون الإداري و تكريسه لمجموعة من القوانين.
- توضيح الإجراءات و الدعاوى المتبعة أمام الهيئات القضائية الإدارية .
- أصبح النظام القضائي الإداري يشمل ثلاثة درجات مثله مثل القضاء العادي، مجلس الدولة وهو قمة الهرم القضائي ، المحاكم الإدارية للإستئناف، و المحاكم الإدارية، لأن القضاء الإداري سابقا بدرجتيه كان غير عادل في عملية توزيع درجات الاختصاص على المتخصصين و في إحقاق الحقوق.

- تم إلغاء "طبقا للمادة 39 من ق.ع 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي"، القانون العضوي رقم 10/05 المؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 17 يوليو سنة 2005 و المتعلق بالتنظيم القضائي. و القانون رقم 98-02 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو

سنة 1998 و المتعلق بالمحاكم الإدارية، غير أن نصوصه التطبيقية تبقى سارية المفعول إلى حين صدور النصوص التطبيقية لهذا القانون .

-إن نظام الازدواجية شكل دافعا قويا طور مرفق العدالة و حسن في مستوى خدماته مما عاد بالنفع على المتقاضين .

و في الأخير و من خلال هذه النتائج توصلنا إلى بعض الاقتراحات و التوصيات التالية:

- اعتماد التكوين المتخصص في مجال القضاء الإداري بتكوين قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية.

- منح الاختصاص الاستشاري للمحاكم الإدارية و ذلك لأنه ضروري في مرحلة توسع النشاط الإداري.

- على المشرع الجزائري فصل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و ذلك بوضع قانون خاص بالإجراءات الإدارية كون أن الطبيعة الخاصة بالمنازعات الإدارية تتطلب وضع قانون خاص بها و يضم الأحكام المتعلقة بعمل و اختصاصات الجهات القضائية الإدارية المختلفة بما فيها المحاكم الإدارية للإستئناف. و يمكن تسميته بقانون العدالة الإدارية كما فعل المشرع الفرنسي، أو قانون القضاء الإداري .

- و وفقا للمادة 225 من الدستور الحالي 2020 ألزمت بإلغاء بعض القوانين أو تعديلها وفق ما يقتضيه الدستور في أجل معقول لاسيما القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة و القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: المصادر

أ) الدساتير:

-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996

-دستور الجمهورية الجزائرية حسب التعديل الأخير نوفمبر 2020

ب) القوانين و الأوامر :

1 -القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين

الفرنسية ، الجريدة الرسمية عدد 02 المؤرخ في 11 جانفي 1963.

2 -القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس

الدولة و تنظيمه و عمله.

3 -القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

4 -القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998 المتعلق بمحكمة التنازع و

تنظيمها و عملها .

5 -القانون العضوي 05-11 المؤرخ في 17 جوان 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي .

6 -القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و

الإدارية

7 -القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 يعدل و يتمم القانون العضوي رقم

98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.

8 -القانون العضوي رقم 22-07 المؤرخ في 4 شوال 1443 الموافق 5 مايو سنة 2022،

يتضمن التقسيم القضائي.

9 -القانون العضوي 22-10 المؤرخ في 9 ذي القعدة 1443 الموافق 9 جوان سنة 2022 ،

يتعلق بالتنظيم القضائي .

10-الأمر 71-80 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية.

ثانيا: المراجع

أ- الكتب :

- 1 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- 2 - بوحמידة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار هومه، الجزائر، 2014.
- 3 - بوبشير محمد أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.
- 4 - حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 5 - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 6 - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية، الطبعة الأولى، دار ريحانة.
- 7 - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، 1982.
- 8 - علي حمود القيسي، القضاء الإداري و قضاء المظالم، دار وائل للطباعة و للنشر، عمان، 1999.
- 9 - عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2002.
- 10 - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، 2003.
- 11 - علي سعد عمران، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الرضوان للنشر و التوزيع، عمان، 2016.

12- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، 2018.

13- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري، طبعة 2001، مطبعة عمار قرفي، باتنة .

14- محمد أنس قاسم جعفر، مقدمة في دراسة القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1998.

15- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دون طبعة، دار العلوم للنشر، عنابة، دون تاريخ.

16- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.

17- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم و النشر، عنابة، طبعة 2009.

18- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، دون تاريخ.
ب- الرسائل الجامعية:

1 -حامين محمد الطاهر، نظام ازدواجية القضاء في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2015-2016.

2 -رياح عبد القادر، النظام القضائي الجزائري بين الوحدة و الإزدواجية، أطروحة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق 2009-2010.

3 -ساعد عبد المالك، تأثير القضاء الإداري في تكريس دولة قانون، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015-2016.

4 نيكية ياسمين، النظام القضائي الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016-2017.

5 بن عيسى شهرزاد/عمرابي محمد، ظوابط تحديد النزاع الإداري في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة زيان عاشور بالجلفة كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016-2017.

- 6 -مرزاقه بكري، التنظيم القضائي الجزائريين الأحادية و الإزدواجية، مذكرة لنيل شهادة ماستر حقوق، جامعة محمد بوضياف،المسيلة،2017-2018.
- 7 بوحادة سعاد/مباركة زابدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر،جامعة غرداية كلية الحقوق و العلوم السياسية،2018-2019.
- 8 -زواتين ملاك، تكريس مبدأ ازدواجية القضاء طبقا للتعديل الدستوري 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، كلية الحقوق و العلوم السياسية،2019-2020.
- 9 -لترق الحاجة فاطمة، مراحل تطور القضاء الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر،جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2019-2020.

ت-المجلات:

- 1 -بدوح شهيناز ماجدة، قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية08-09، مجلة المنتدى، جامعة بسكرة، العدد2009،06.
- 2 -ميمونة سعاد، توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في الجزائر، المعيار العضوي القاعدة العمة و الاستثناء المعيار المادي، مجلة معالم للدراسات القانونية و السياسية، ديسمبر 2017.
- 3 -بن عبد الله عادل، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثلاثون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية.
- 4 -محفوظ عبد القادر، القواعد المستحدثة للقانون الإداري ضمن التعديل الدستوري 2020، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021، جامعة وهران 02،الجزائر.

ث-المواقع الإلكترونية

1 /https://www.mjustice.dz/ar/

2 /https://www.conseildetat.dz/ar/-

الفهرس:

إهداء

شكر و تقدير

01	.....مقدمة
04	.....الفصل الأول: القضاء الإداري و عمله نحو الازدواجية القضائية
05	.....المبحث الأول: ماهية القضاء الإداري
05	.....المطلب الأول: مفهوم القضاء الإداري و خصائصه
08	.....الفرع الأول: تعريف الإزدواجية القضائية و أسسها
11	.....الفرع الثاني: أسباب الأخذ بنظام الازدواجية القضائية
16	.....المطلب الثاني: مسار تطور نظام الازدواجية القضائية
17	.....الفرع الأول: النشأة التاريخية للازدواجية القضائية في فرنسا
21	.....الفرع الثاني: النشأة التاريخية للازدواجية القضائية في الجزائر
26	.....المبحث الثاني: المعالجة الدستورية للقضاء الإداري في الجزائر
28	.....المطلب الأول: نظام وحدة القضاء
31	.....الفرع الأول: القضاء الإداري خلال المرحلة الانتقالية من 1963/1962
36	.....الفرع الثاني: الإصلاح القضائي لسنة 1965 و ما تبعه من تعديلات
40	.....المطلب الثاني: تفعيل الازدواجية القضائية في ظل دستور 1996
42	.....الفرع الأول: التوجهات الجديدة و صدور القانون العضوي 11/05
44	.....الفرع الثاني: صدور قانون 09/08 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية
48	.....الفصل الثاني: التنظيم الوظيفي و الهيكل لجهاز القضاء الإداري
49	.....المبحث الأول: التنظيم الوظيفي لجهاز القضاء الإداري و تقييمه
55	.....المطلب الأول: المعايير التي تحدد الاختصاص للقضاء الإداري
58	.....الفرع الأول: المعيار العضوي
69	.....الفرع الثاني: المعيار الموضوعي أو المادي

74	المطلب الثاني: تقييم نظام الازدواجية القضائية.....
75	الفرع الأول: مزايا الازدواجية القضائية.....
78	الفرع الثاني: عيوب الازدواجية القضائية.....
79	المبحث الثاني: التنظيم الهيكلي لجهاز القضاء الإداري
80	المطلب الأول: أجهزة القضاء الإداري
83	الفرع الأول: المحاكم الدارية.....
94	الفرع الثاني: المحاكم الإدارية الإستئنافية.....
99	الفرع الثالث: مجلس الدولة.....
103	المطلب الثاني: القضاء الإداري في محتواه البشري
104	الفرع الأول: التركيبة البشرية للمحاكم الإدارية.....
108	الفرع الثاني: التركيبة البشرية لمحاكم الاستئناف
109	الفرع الثالث: التركيبة البشرية على مستوى مجلس الدولة.....
116	الخاتمة.....
119	قائمة المصادر و المراجع.....
123	الفهرس.....

ملخص المذكرة

بعد تبني المشرع الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 ازدواجية القضاء، جاءت النصوص القانونية مكرسة تلك الإزدواجية من خلال التأسيس لمجلس الدولة و محاكم إدارية و كذا محكمة التنازع. و في ذات السياق صدر القانون العضوي رقم 11/05 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي نص في المادة الثانية بأن التنظيم القضائي يتكون من النظام القضائي العادي و النظام القضائي الإداري و محكمة التنازع. كما تبني المشرع معيارا قانونيا بسيط في تحديد النزاع الإداري و هو المعيار العضوي الذي يجعل الاختصاص ينعقد للغرف الإدارية كلما كان أحد أطراف النزاع شخصا إداريا، و أخذ بالمعيار المادي كاستثناء.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أحدث نقلة نوعية في مجال دسترة مصادر القانون الإداري، من خلال إعادة هيكلة القضاء الإداري فقد أصبح يشتمل تنظيمه الهيكلي ثلاثة درجات من التقاضي هما: المحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية للإستئناف، و مجلس الدولة طبقا للمادة الرابعة من القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي .

و هذا ما اعتبر خطوة جريئة و ايجابية لتطور القضاء الإداري في ظل تكريس ازدواجية القضاء.

الكلمات المفتاحية:

1/ الإزدواجية القضائية 2/ القضاء الإداري

Abstract

After the adoption of the Algerian constitutional legislator through the constitutional amendment of 1996, the dual judiciary, the legal texts enshrined that duality through the establishment of the council of state and administrative courts, as well as the court of conflict. In the same context, Organic law 05-11 related to the judicial organization was issued, which stipulated in article two that the judicial organization consists of the ordinary judicial system, the administrative judicial system, and the Dispute court. The legislators also adopted a legal criterion that mediates the definition of an administrative dispute, which is the organic criterion that makes the jurisdiction of the administrative chambers complicated whenever one of the parties to the dispute is an administrative person, and takes the physical criterion as an exception. However, the constitutional amendment of 2020 made a qualitative shift in the field of constitutionalizing the sources of

administrative law, through the restructuring of the administrative judiciary. Its structural organization now includes three levels of litigation: Administrative courts, Administrative courts of Appeal, and the state council in accordance with Article 4 of organic law 22-10 related to the judicial organization, and this was considered a bold and positive step for the development of the administrative judiciary in light of the duplication of the judiciary.

Keywords:

1/ judicial duality 2/ administrative judiciary