

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات ملقاة على طلبة السنة الأولى ماستر
تخصص منازعات القانون العمومي
من طرف الأستاذة: صفو نرجس

بعنوان:

التنظيم القضائي الإداري

أجيزت من قبل المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية

لرسم الموسم الجامعي 2015-2016

مقدمة

مرت المنظومة القضائية الإدارية في الجزائر بعدة مراحل كان يتدخل المشرع خلالها من حين لآخر بإصلاحات جزئية في مادة المنازعات الإدارية. ابتداءً من 1963 لما أصدر قانون إنشاء المحكمة العليا الذي أنشأ بها غرفة إدارية لها صلاحيات قاضي الإلغاء الوحيد في مجال المنازعات الإدارية، ثم قانون 1965 بصدور قانون التنظيم القضائي الذي حول اختصاص المحاكم الإدارية التي كانت سائدة أثناء الحقبة الاستعمارية إلى المجالس القضائية المنشأة بعد الاستقلال. إلى سنة 1966 بصدور قانون الإجراءات المدنية الذي تضمن قواعد الإجراءات أمام الغرف الإدارية وقواعد توزيع الاختصاص بينها وبين المحاكم المدنية في مجال المنازعات الإدارية، إلى غاية إصلاح 1990 بصدور القانون المتضمن الإصلاح الجزئي في نظام المنازعات الإدارية على مستوى الاختصاص والإجراءات؛ وأخيراً الإصلاح الدستوري لسنة 1996 عندما تبنى دستور 1996 صراحة نظام القضاء، مؤسساً في مادته 152 مجلس دولة وهيئات قضائية إدارية؛ أخذت تسمية المحاكم الإدارية في قانون إنشائها الصادر في 30 ماي 1998 تحت رقم 02-98 وهو التاريخ ذاته الذي صدر فيه قانون مجلس الدولة تحت رقم 01-98، وقانون محكمة التنازع في 03 جوان تحت رقم 03-98. وتوجت المنظومة بصدور قانون الإجراءات المدنية سنة 2008.

وللتعرف على مسار هذه الإصلاحات التي ساهمت في تحديد معالم التنظيم القضائي الإداري في الجزائر ارتأينا تقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

الباب الأول: تنظيم القضاء الإداري في القانون المقارن

الفصل الأول: نظام وحدة القضاء والقانون

الفصل الثاني: نظام ازدواجية القضاء والقانون

الفصل الثالث: الأصول التاريخية للقضاء الإداري الجزائري

الباب الثاني: تنظيم القضاء الإداري في الجزائر

الفصل الأول: المحاكم الإدارية

الفصل الثاني: مجلس الدولة

الفصل الثالث: محكمة التنازع

الفصل الرابع: الهيئات ذات الاختصاص الخاص

الباب الأول: تنظيم القضاء الإداري في القانون المقارن

إن دراسة النظام القضائي في دولة معينة يتطلب البحث في الأسلوب الذي تتبعه السلطة القضائية في تأدية وظيفتها الممثلة في الفصل في المنازعات القضائية المطروحة أمامها، هذا الأسلوب الذي يختلف بحسب النظام المتبع في كل دولة، إذ منها ما يأخذ بنظام القضاء الموحد ومنها ما يؤخذ بنظام القضاء المزدوج.¹

ويقصد بالنظام القضائي الموحد أن توكل الوظيفة القضائية في الدولة إلى جهة قضائية واحدة هي المحاكم العادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها ترأسها محكمة النقض يكون اختصاص هذه المحاكم شاملا لمختلف صور المنازعات أيا كانت طبيعتها مدنية أو إدارية ودون النظر إلى أطراف الخصومة، أي سواء وقعت هذه المنازعات بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر أو نشأت بين الأفراد والإدارة نتيجة مزاوله هذه الأخيرة للنشاط الإداري وفي هذه الحالة يتولى القاضي العادي مراقبة أعمال الإدارة العامة ويطبق عليها نفس القواعد والمبادئ القانونية التي تسري وتحكم المنازعات الفردية.²

ويقصد بالنظام القضائي المزدوج وجود هيئتين قضائيتين في الدولة تختص إحدهما بنظر المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وهي جهة القضاء العادي المشكلة من المحاكم العادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها وعلى رأسها محكمة النقض وأخرى تختص بنظر المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والهيئات الإدارية باعتبارها صاحبة السلطة العامة أو بين الهيئات الإدارية فيما بينها وهي جهة القضاء الإداري.³

من أمثلة الدول التي تأخذ بالنظام القضائي الموحد إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، الدنمارك، وإيرلندا ويطلق على هذا النظام بالنظام الأنجلوساكسوني بسبب إتباع إنجلترا له.

أما نظام القضاء المزدوج فإنه يقترن بفرنسا التي تعد مهد نشأة القضاء الإداري الذي نمت وتطور وازدهر فيها، واتخذ له كيانا مستقلا بفضل اجتهادات وابتكارات مجلس الدولة الفرنسي، ثم نقلته عنها الكثير من الدول خلال القرن العشرين كبلجيكا وإيطاليا واليونان ومصر والأردن ودول المغرب العربي كالجزائر وتونس.

¹ سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1987، ص. 375؛

العربي بن التومي، "القضاء الإداري"، الجزائر، مجلة نشرة القضاء، العدد الأول، يناير، مارس، 1972، ص. 12.

² محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة " الرقابة القضائية"، الكتاب الثاني، بيروت، دار النهضة العربية، 1967، 1968،

ص 183؛ عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق، حاضره ومستقبله، دراسة مقارنة، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في القانون، جامعة القاهرة، كلية

الحقوق، 1965، ص. 39؛ عبد السلام عبد الحميد، حقوق الإنسان وحرياته العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2005، ص. 580.

³ أنظر:

وسوف يتم التعرض في هذا الباب لدراسة مفهوم وطبيعة نظامي وحدة القضاء والقانون وازدواجية القضاء والقانون ثم يتم التعرض للأصول التاريخية للقضاء الإداري الجزائري في الفصول الثلاثة التالية:

الفصل الأول: نظام وحدة القضاء والقانون

الفصل الثاني: نظام ازدواجية القضاء والقانون

الفصل الثالث: الأصول التاريخية للقضاء الإداري الجزائري

الفصل الأول

نظام وحدة القضاء والقانون

النظام القضائي الموحد هو النظام الذي تتولى فيه السلطة القضائية العادية ممثلة في محاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها وعلى رأسها محكمة النقض، مهمة الفصل في كافة المنازعات المدنية والإدارية على حد سواء، هذا يعني أنه يوجد في الدولة قاضي واحد وهو القاضي العادي وقانون واحد يطبق في جميع القضايا سواء كانت بين الأفراد بعضهم البعض أو بينهم وبين الإدارة⁴.

ويرتبط نظام وحدة القضاء والقانون بالدول الأنجلوساكسونية Pays Anglo-Saxon، وتعتبر إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية خير نموذجين له⁵ وتبعتهما في ذلك بعض الدول المتأثرة في نظمها بهذا النظام مثل الدنمارك و إيرلندا.

ولتحديد مفهوم وحدة القضاء والقانون والأسس والمبادئ التي يقوم عليها ومدى قيام القاضي العادي بمراقبة أعمال الإدارة في هذه الأنظمة، سوف ندرس النظام القضائي الموحد في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ثم نحاول تقديره وذلك في المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: نظام وحدة القضاء والقانون في إنجلترا

المبحث الثاني: نظام وحدة القضاء والقانون في الولايات المتحدة الأمريكية

المبحث الثالث: تقدير نظام وحدة القضاء والقانون

⁴ سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص: 376؛ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص. 61.

⁵ حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 14.

المبحث الأول

نظام وحدة القضاء والقانون في إنجلترا

إن إنجلترا لا تعرف نظام القضاء الإداري ولا توجد فيها محاكم إدارية بالمعنى المعروف في القانون الإداري الفرنسي ويقضي نظامها القانوني باختصاص المحاكم العادية بالفصل في مختلف صور المنازعات سواء كانت بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة، فيشمل اختصاص المحاكم العادية كافة المنازعات بحيث لا يخرج نزاع إداري من دائرة هذا الاختصاص إلا بمقتضى نص قانوني مكتوب، هذه هي القاعدة الأصلية في النظام القضائي الإنجليزي.⁶

وسوف نتناول النظام القضائي الإنجليزي في المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: مبادئ نظام وحدة القضاء والقانون في إنجلترا

المطلب الثاني: دور القاضي الإنجليزي في الرقابة على أعمال الإدارة

المطلب الثالث: التطور الذي لحق بالنظام الإنجليزي.

المطلب الأول

مبادئ نظام وحدة القضاء والقانون في إنجلترا

يستند الفقهاء في تبرير تبني إنجلترا لنظام القضاء الموحد إلى مبدئين أساسيين يتمثلان في مبدأ سيادة القانون و مبدأ الفصل بين السلطات ، و سيتم التعرض لكل منهما في الفرعين التاليين :

الفرع الأول: مبدأ سيادة القانون

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات

الفرع الأول

مبدأ سيادة القانون

يقوم النظام القضائي الإنجليزي على مبدأ سيادة القانون في الدولة والذي لا يتحقق حسب اعتقاد الإنجليز إلا إذا خضع الجميع حكما ومحكومين على السواء لقانون واحد ولرقابة هيئة قضائية واحدة تطبق القانون الشائع Common Law على الأفراد والإدارة دون تمييز، فالقانون وفقا لهذا المبدأ يطبق على جميع صور النشاط في الدولة أيا كان مصدره والقاضي العادي هو المختص بالنظر والبت في كل ما يسببه تطبيق القانون من منازعات.⁷

⁶ عبد الله طلب، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دمشق، المطبعة الجديدة، 1976، ص. 61؛ محمد عبد العال الستاري، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في سورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، القاهرة، مطبعة الإسراء، 2003، ص. 205.

⁷ أنظر:

ونتيجة لهذا المفهوم فإن إخراج المنازعات الإدارية من اختصاص القضاء العادي ومعالجتها وفقا لقواعد قانونية خاصة هي قواعد القانون الإداري أمام قاضي خاص وهو القاضي الإداري إنما يتنافى وفكرة المساواة أمام القانون بل يعتبر مساسا صارخا بمبدأ سيادة القانون في الدولة لأن فكرة المساواة أمام القانون تتنافى مع محاولة إخراج المنازعات الإدارية من سيطرة الشريعة العامة بقصد معاملتها طبقا لقواعد خاصة أمام قاضي خاص.⁸

وقد أكد المشرع بموجب وثيقة الحقوق الإنجليزية Bill of Rights الصادرة في 13 فيفري 1689 على وجوب خضوع الجميع حكاما ومحكومين على السواء لقانون واحد و لرقابة قضاء واحد دون تمييز.⁹ وقد أقرت هذه الوثيقة الحق في الحرية وعدم إنفراد الملك بالسلطة ووضعت حدا لسلطات هذا الأخير في عرقلة القوانين وتعطيل نفاذها أو إعفاء أعضاء الحكومة من الخضوع لأحكامه.¹⁰

واستنادا إلى هذه الفكرة استقرت الأوضاع في إنجلترا على أنه لا يوجد سوى قاعدة قانونية واحدة تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم وتحكم علاقتهم بالإدارة على حد السواء، وأنه ليس للإدارة أدنى امتياز في مواجهة هذه القاعدة القانونية وأن القاضي العادي هو الجهة القضائية الوحيدة المختصة بتطبيق القانون على كافة القضايا أيا كانت طبيعتها سواء كانت بين الأفراد بعضهم ببعض أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية فيما بينها.¹¹

وذهب الفقيه الإنجليزي دايسي في مؤلفه "مقدمة القانون الدستوري" عام 1889 إلى إظهار تفوق النظام الإنجليزي على غيره في تطبيق مبدأ سيادة القانون وتحقيق مبدأ المساواة وذلك عن طريق توحيد القاعدة القانونية "Rule of Law" إذ يرى في هذا الصدد أن مبدأ سيادة القانون يعني الخضوع للقانون دون تمييز بين الحكام والمحكومين، بحيث لا تحضى الحكومة بامتيازات تجعلها في مرتبة أعلى من مرتبة الأفراد، وإن هذه المساواة الكاملة أمام القانون والقضاء هي الضمانة الأساسية لتحقيق مبدأ سيادة القانون.¹²

Michel Leroy "Contentieux Administrative, Bruyban Bruxelles 3^{ème} édit , 2004, p. 40; Michel Distel, la reforme... Revue International de Droit Comparé, Vol. 23, N°. 2, 1971, P.39.

⁸ عمار عوادي، "عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري"، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1984، ص.43.
⁹ أنظر:

Michel Distel, « Aspects de l'évolution du Contrôle Juridictionnel en Grande Bretagne », Revue International de Droit Comparé, Vol. 34, N° 1, 1982, p.43.

¹⁰ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، "حقوق الإنسان وحرياته العامة، القاهرة"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2005، ص. 81-82.

¹¹ طعيمة الجرف، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، دمشق، الطبعة الجديدة، 1975، ص. 61.

¹² أنظر:

Duncan Fair Grieve, «Responsabilités et Risques : l'approche outre-manche » Etudes et Documents du Conseil d'Etat, La documentation française, paris, 2005, p. 370.

الفرع الثاني

مبدأ الفصل بين السلطات

يقضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تستقل كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة، التشريعية، التنفيذية والقضائية في أداء الاختصاص الذي أوكل إليها وفقا لأحكام الدستور. ويقصد بمبدأ الفصل بين السلطات لدى الإنجليز الخضوع الوظيفي والاستقلال العضوي للسلطات خاصة منها السلطتين القضائية والإدارية.¹³ وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات يكون الفصل في المنازعات أيا كان نوعها من اختصاص السلطة القضائية بحيث لا يجوز بأي حال من الأحوال لأية سلطة أخرى أن تشاركها في القيام بأداء مهامها. فالمحاكم العادية هي التي تقوم بالوظيفة القضائية بكلياتها وجزئياتها دون النظر إلى صفة الخصوم في المنازعة.

والمصدر التاريخي لجعل الرقابة القضائية لأعمال الإدارة من اختصاص القاضي العادي يكمن في ثقة الإنجليز وحسن ظنهم بعدالة القضاء العادي الذي يمثل أمامه الأفراد والإدارة على قدم المساواة، و الذي يفرض إرادته على أطراف النزاع بكل حياد واستقلال إذ بوسعه أن يؤثر على الإدارة فتضع حدا لاعتدائها و خروجها عن مبدأ المشروعية كما هو الحال تماما بالنسبة للأفراد. فلا يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات لدى الإنجليز تحصين الإدارة ضد تدخل القضاء بقدر ما يقصد به اختصاص المحاكم العادية بالوظيفة القضائية أيا كانت طبيعة النزاع المطروح أمامه دون النظر إلى صفة الخصوم في المنازعة.¹⁴

وقد فضل الإنجليز النظام القضائي الموحد لما لمسوه من تحيز المجالس القضائية الخاصة لصالح التاج الإنجليزي، حيث كان الملك في العهد "التيدور" ينشئ مجالس قضائية خاصة "Stare chamber" يعهد إليها بمهمة الفصل في القضايا التي تكون السلطة العامة طرفا فيها، وقد عملت تلك المجالس دوما على إرضاء رغبات الملك وأهوائه على حساب القانون عكس المحاكم القضائية العادية التي كان يمثل أمامها الشخص والإدارة على قدم المساواة والتي كانت تفرض إرادتها على أطراف النزاع بكل حياد واستقلال مما أحاطها بتقدير البرلمان الإنجليزي وكل القوى السياسية في الدولة التي ناهضت الملكية المطلقة وراحت تطالب بحقوق الإنسان.¹⁵

¹³ حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، القاهرة، عالم الكتب، 1988، ص. 16.

¹⁴ أنظر:

Michel Distel, Aspects de l'évolution du contrôle juridictionnel en grande Bretagne, *Op. Cit.*, pp.46-50.

¹⁵ طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص. 10.

المطلب الثاني

دور القاضي الإنجليزي في الرقابة على أعمال الإدارة

مرت عملية الرقابة على أعمال الإدارة في إنجلترا بمرحلتين متميزتين، بدأت الأولى بثورة 1688 واستمرت إلى غاية الحرب العالمية الأولى وتميزت هذه المرحلة بتأكيد ثقة المواطنين في القضاء العادي، خاصة بعد صدور قانون 1701 Act of settlement، والذي أقر ضمانات عديدة للقضاة من بينها الحصانة والاستقلال أثناء ممارسة مهامهم القضائية وعدم قابليتهم للعزل،¹⁶ أما المرحلة الثانية فبدأت بعد الحرب العالمية الأولى وهي مستمرة إلى يومنا هذا وهي تمثل التطور نحو الاتجاه إلى الأخذ بنظام ازدواجية القضاء.

بدأت المرحلة الأولى بثورة 1688 وتميزت بتأكيد ثقة المواطنين في القضاء العادي، خاصة بعد صدور قانون 1701 Act of settlement، الذي أقر ضمانات عديدة للقضاة من بينها الحصانة والاستقلال أثناء ممارسة مهامهم القضائية وعدم قابليتهم للعزل.¹⁷

فقد تمكنت المحاكم العادية بفضل قانون 1701 أن تؤكد باستمرار مبدأ سيادة القانون و أن تحقق الحماية للراعي الإنجليزي ضد تعسف السلطات العمومية وذلك بتطبيق قواعد قانونية واحدة في مواجهة كل من السلطة العمومية والأفراد دون تمييز.

وفي حقيقة الأمر فإن المساواة بين الراعي والسلطات الحاكمة أمام القضاء العادي في إنجلترا لم تكن مطلقة،¹⁸ حيث كان يخرج من نطاق اختصاص القاضي العادي الكثير من المنازعات التي كانت الإدارة العامة طرفاً فيها استناداً إلى مبدأ عدم مسؤولية الدولة، تأسيساً على أن الدولة وهي تختلط بشخص الملك "التاج" لا تخطئ، فكان دور القاضي الإنجليزي في نظر تلك المنازعات الإدارية في تلك المرحلة محدوداً جداً.

¹⁶ عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص. 102.

¹⁷ عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص. 102.

¹⁸ حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص. 17.

الفرع الأول

مبدأ عدم مسؤولية الدولة وتطوراتها

ساد النظام القضائي الإنجليزي مبدأ هام يتمثل في قاعدة دستورية قديمة هي أن التاج¹⁹ "الملك" لا يخطئ "the king can do not wrong"، ومن ثم فهو لا يقر الخطأ ولا يسمح به. وبما أن المحاكم كانت تعتبر محاكم الملك والقضاة قضاته فلا يجوز محاكمة الملك أمام محاكمه.²⁰ ولما كان المفهوم الإنجليزي يخلط بين التاج والدولة، وبما أن التاج لا يخطئ فذلك الدولة لا تخطئ، وما دامت لا تخطئ فهي لا تتعرض للمسؤولية و نظرا لانتفاء الخطأ لا تقوم المسؤولية. وبناء على ذلك كان موظفو الحكومة المركزية محصنين ضد أية متابعة قضائية إلا إذا أذن الملك بذلك.²¹ كان يفسر مبدأ عدم مسؤولية الدولة بالرجوع إلى آراء الفقه والقضاء في إنجلترا بخصوص طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، فهي في نظرهم لا تقوم على أساس رابطة قانونية تنظيمية بل هي مجرد علاقة تعاقدية فتعيّن الموظف يكون بناء على عقد وكالة، وبما أن الموكل لا يسأل على أعمال وكيله إلا في حدود عقد الوكالة، فإذا تجاوزها كان الوكيل هو المسؤول الوحيد عن هذا التجاوز، فلا تسأل الدولة عن أعمال موظفيها التي تحدث أضرارا للغير بسبب أخطائه، لأن هذه الأعمال تعتبر خارجة عن حدود الوكالة،²² يتحملونها وحدهم نتيجة تجاوزهم لعقد الوكالة.

مثال : قضى مجلس الواردات في قضية 1896 banibridge V. coelen المشهورة، بعدم مسؤولية وزير البريد عن أعمال موظفيه التي وقعت منهم أثناء تأدية ما عهد إليهم من أعمال، وقد جاء في حيثياتها:

¹⁹ " يقصد بالتاج crown أو couronne، ما يوضع على رأس الملك وهو رمز السلطات الحكومية والتي كانت تستخدم من قبل الملك (لابس التاج) و بعد الملكية الدستورية لإنجلترا constitutional monarchy أصبح دور الملكة شكليا، أصبح يقصد بمصطلح التاج الفرع التنفيذي، فالسلطة التنفيذية تمارس فعلا بواسطة رئيس الوزراء، والوزراء وكل من الموظفين المدنيين في مختلف المصالح الحكومية، وهذه الهيئات في مجموعها تعرف بالحكومة أو الإدارة أو بالسلطة التنفيذية وهي الجهة التي يطلق عليها فقهاء القانون تسمية "التاج"، ويقول « Denis LEVY » أن اصطلاح التاج the crown هو أقرب الاصطلاحات تعبيراً عن فكرة الدولة l'Etat في فرنسا و ذلك على أساس أن التاج The Crown يشمل الملك أو صاحب السلطة Le Souverain و المال العام Le Trésor public ، و صاحب السلطة و السيادة هو رئيس السلطة التنفيذية و هو الذي يباشر الإدارة المركزية، و على هذا يكون المقصود بعدم مسؤولية التاج في إنجلترا هو عدم مسؤولية الإدارة". راجع:

Denis Levy, la responsabilité de la puissance publique et de ses agents En Angleterre, Paris, 1957, p.1.

نقلا عن د. خالد بن محمد بن عبد الله العطية، "المسؤولية التقصيرية للسلطات العامة في القانون الإنجليزي دراسة مقارنة"، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، 2005، ص. 28.

²⁰ خالد بن محمد بن عبد الله العطية، "المرجع السابق، ص 20

²¹ عمار عوابدي، "الأساس القانوني لمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها" الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1982، ص. 13-14. راجع أيضا:

Charles Debbesch, Science Administrative, Op. Cit., p.731.

²² محمود حافظ، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، 1966، ص. 91؛ عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، دمشق، المطبعة الجديدة، 1976، ص. 65.

إن الموظف مرتكب الفعل الضار لا يعتبر في مركز التابع لوزير البريد بوصفه متبوعا إلا إذا كان هو (أي الوزير) الذي أمر التابع بارتكاب ذلك الخطأ، وفي هذه الحالة فإن المساءلة تقوم على أساس شخصي لاعتباره موظف عمومي.²³

إن مبدأ عدم مسؤولية الدولة لم يكن مطلقا إنما كانت ترد عليه بعض الاستثناءات التي خففت من شدته نظرا لما كان ينطوي عليه من تهديد لحقوق وحرريات الأفراد، ويمكن إيجاز هذه الاستثناءات فيما يلي:²⁴

- اعتبار الدولة أي "التاج" مسؤولة عن العقود التي تبرمها وتحمل نتائج المسؤولية العقدية، وأصبح مبدأ عدم مسؤوليتها محصورا في نطاق المسؤولية التقصيرية، وأصبحت المحاكم العادية تختص بنظر المنازعات التي تنشأ بسبب الأعمال التعاقدية للإدارة المركزية.

- اقتصر مبدأ عدم مسؤولية الدولة التقصيرية عن أعمال الموظفين التابعين للمصالح العمومية والهيئات التي تعتبر من الفروع الرسمية للتاج والتي تتبعه مباشرة أي الإدارة المركزية، أما الوحدات الإدارية الإقليمية المستقلة عن الجهاز المركزي والمتمتعة بالشخصية القانونية فهي تخضع للقانون ويجوز رفع الدعاوي ضدها و مساءلتها عن أعمال موظفيها التي ألحقت أضرارا بالغير شأنها في ذلك شأن الأفراد.

أما إذا أقيمت الدعوى على أساس مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها "الإدارة المركزية" فإن المحاكم ترفض نظر هذه الدعوى بحجة أن الإدارة المركزية تخضع للتاج خضوعا مباشرا وهي بذلك لا تسأل عن أعمال موظفيها.

- ساهم القضاء الإنجليزي بدوره في التضييق من نطاق عدم المسؤولية التقصيرية إذ حاولت المحاكم أن تتحايل عن القاعدة القائلة "بأن الملك لا يخطئ" بصورة متعددة و هذا يتجلى في الموقف الذي اتخذته مجلس الملك الخاص وهو ذو اختصاص قضائي في قضية الباخرة زمورة (zemora) عام 1916 حيث ألزم الإدارة بتعويض الضرر الذي أصاب صاحب الباخرة بسبب الاستيلاء غير المشروع عليها.

كما ظهر موقف المحاكم الإنجليزية في قضية أخرى حيث أصدر مجلس اللوردات بصفته المحكمة الاستئنافية العليا في الدولة حكما سنة 1920 في قضية لإحدى شركات الفنادق ألزم بموجبه الحكومة بتعويض الشركة مقابل استعمال الدولة لفنادقها لحاجات الجيش في فترة الحرب.²⁵

²³ خالد بن محمد بن عبد الله العظيمة، المرجع السابق، ص. 74.

²⁴ سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص. 380. راجع أيضا:

Jean Lapanne Jouinville, Organisation Judiciaire, T1, Imprimerie Centrale d'Annaba, Septembre 1971, p.47.

²⁵ عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص. 65 - 67.

هكذا تعاون كل من الفقه والقضاء والمشرع على التضييق من نطاق عدم مسؤولية الدولة والتخفيف من شدته بتقرير المسؤولية في بعض الحالات على أن هذه الحالات لا تعدّ إلا استثناءً عن المبدأ العام المتمثل في عدم مسؤولية الدولة.

الفرع الثاني

مسؤولية الموظف الشخصية

كان الإجراء المتبع في إنجلترا من أجل حماية الأفراد من تعسف الإدارة أن يلجأ الشخص الذي أصابه ضرر من عمل موظف إلى القضاء مقاضيا الموظف بصفته الشخصية طالبا التعويض عن الضرر الذي لحقه على أن يلتزم الموظف بدفع التعويض المحكوم به من ماله الخاص.

وبالرغم من أن الدعوى في هذه الحالة تعتبر شخصيته فإنه يشترط لقبولها الحصول على إذن مسبق وفقا لإجراءات طلب الحق الصادر في 1860 "Let right be done" "حكم الحق يتفد".

وقد جرى العرف في هذه الحالة أن تتحمل الدولة ما يحكم به على الموظف نتيجة ما ارتكبه من أخطاء أثناء تأدية مهامه، فتقوم بدفع التعويض نيابة عنه لا على أساس الالتزام القانوني من جانبها وإنما من باب الشفقة والإعانة.

مما يستنتج معه أن النظام الإنجليزي رغم اعتماده مبدأ عدم مسؤولية الدولة إلا أنه أقرها من الناحية العملية. وقد حرص المشرع الإنجليزي على حماية الموظفين من الدعاوي الكيدية بموجب قانون حماية السلطات العمومية الصادر عام 1893 والمعدل بموجب قانون 1939 والذي قيّد حق الأفراد في مقاضاة الموظفين بقيدتين:

-يتمثل الأول في وجوب رفع الدعوى ضد الموظف المخطئ خلال ستة أشهر من تاريخ وقوع الفعل الضار، وذلك حتى لا يبقي الموظف تحت رحمة المدعي مهدد مدة غير محدودة.

-ويتمثل الثاني في الحكم بغرامة جسيمة على المدعي الذي خسر دعواه ضد الموظف.

فنظرا لمبدأ عدم مسؤولية الدولة الذي كان معتمدا في إنجلترا وتأسيسا على تصور علاقة الموظف بالدولة وما يترتب عليها من أثار من حيث المسؤولية الشخصية للموظف عن الأخطاء التي تقع منه أثناء قيامه بمهامه الوظيفية التي تلحق بالغير، تقرر بأن للقاضي العادي صلاحيات واسعة وخطيرة في مواجهة الموظف، وهي أوسع بكثير من سلطات القاضي الإداري الفرنسي، إذ للقاضي الإنجليزي فضلا عن الحكم على الموظف بالتعويض في ذمته الخاصة يملك الحكم عليه بعقوبة جنائية، إذ تبين أن الفعل المرتكب يشكل جريمة كما له أن يتدخل في أعمال الموظفين فيوجه إليهم أوامر مكتوبة يلزمهم بموجبها بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل أو بإلغاء قرار أو تعديله أو سحبه أو استبداله بغيره.

وسلطة القاضي العادي تختلط بسلطة الرئيس الإداري فهي لا تنحصر في رقابة المشروعية بل تتعداها لتشمل تقدير ملائمة الأعمال الإدارية وهذا ما حمل بعض الفقهاء بوصف الإدارة في إنجلترا "بالإدارة القضائية" بسبب هيمنة القضاء عليها.

المطلب الثالث

التطور نحو الاتجاه إلى الأخذ بنظام ازدواجية القضاء

بدأت هذه المرحلة أثناء الحرب العالمية الأولى بصدور قانون 1947 وما تزال مستمرة حتى الآن وهي تمثل مرحلة التطور المعاصر في النظام الإنجليزي نحو الاتجاه إلى تقرير مسؤولية الدولة والأخذ بنظام ازدواجية القضاء.

الفرع الأول

الهيئات الإدارية المتخصصة

إن تطور دور الدولة واتساع نشأتها وتنوع تدخلاتها في حياة الأفراد والمجتمع لم يسفر عنه تقرير مسؤولية الدولة واعتماد فكرة المصلحة العامة فحسب، وإنما كانت الخطورة الأولى والمقدمة الضرورية للتفكير في أهمية القضاء الإداري، ذلك أن تضخم وظائف الدولة في إنجلترا الحديثة و ظهور عدد كبير من المرافق والأجهزة الإدارية ترتب عليه تزايد المنازعات الإدارية وعدم قدرة القاضي العادي التصدي لها نظرا لخصوصيتها.

فصدرت عدة تشريعات أسندت مهمة الفصل في هذه المنازعات لمجالس وهيئات فنية تقوم بوظائف المحاكم الإدارية تتمثل هذه الهيئات واللجان أساسا في:

1. **الوزير:** يتولى الفصل في النزاع الإداري إما مباشرة بناء على عريضة وإما عن طريق الاستئناف في قرارات اللجان الإدارية أو التصديق على أعمالها. ومن القوانين التي تمنح للوزير سلطة البث في المنازعة الإدارية قانون الصحة العمومية الذي خول لوزير الصحة مهمة الفصل في الطعون المقدمة ضد إجراءات الضبط الإداري المتعلقة بالصحة العمومية والمتخذة من قبل السلطات الإدارية المحلية.

2. **اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:** تتكون في مجموعها من عناصر إدارية تتولى الفصل في بعض أنواع المنازعات الإدارية بناء على تعويض كلجنة التأمينات الاجتماعية ولجنة الضرائب.

3. **المجالس المتخصصة:** مجلس التربية والتعليم الصادر بموجب قانون التعليم في 1921 والذي يختص بالفصل في المنازعات الناشئة عن القرارات التي تصدرها السلطات التعليمية والخاصة بإنشاء المدارس أو إلغاءها، وكذلك المنازعات الناشئة بين هذه السلطات وأعضاء التدريس أو بينها وبين أولياء التلاميذ.

4. المحاكم الإدارية: أصدر المشرع الإنجليزي قانون المحاكم الإدارية في 1958 وتم تعديله سنة 1971، أنشأ هذا القانون العديد من المحاكم الإدارية وهي محاكم تنشأ في ظل قوانين خاصة للفصل في المنازعات التي تثور بصدد تطبيق هذه القوانين.

وبذلك فإن هذه المحاكم تختلف عن المحاكم الإدارية الفرنسية، فالمقصود بالمحاكم الإدارية في إنجلترا أنها محاكم خاصة تقتضيها قوانين هامة يصدرها البرلمان، فهي تمارس أعمالها دون أن تكون مقيدة بأحكام القانون العادي ولا بالإجراءات المتبعة أمام المحاكم العادية.

كما أنها تختلف عن المحاكم الإدارية الفرنسية من حيث تشكيلتها، فأعضاءها لا يشترط أن يكونوا من القانونيين أي ليسوا بالضرورة قضاة.

إلا أن الطابع الغالب على اختصاصها هو النظر في المنازعات الإدارية أي المنازعات التي يختص بالنظر فيها القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء.

وبهذا يمكن القول أنه بدأ يتكون قانون إداري وقضاء إداري مستقل في إنجلترا تدريجياً. إلا أن إنشاء اللجان والمحاكم الإدارية يبقى استثناء وتبقى القاعدة العامة هي خضوع نشاط الإدارة العامة لقواعد القانون العادي والمحاكم العادية.

كما أن إنشاء هذه المحاكم في إنجلترا لا يعني اعتماد النظام الإنجليزي لازدواجية القضاء لأن هذه المحاكم ليست مستقلة عضويًا عن القضاء العادي بل تستأنف أحكامها أمام المحاكم العادية.

الفرع الأول

رقابة المسؤولية

ذهب بعض الفقهاء في إنجلترا إلى ضرورة كفالة حقوق الأفراد بإخضاع العلاقات والمعاملات إلى قوانين تكفل الحماية القانونية وتوفر الشعور بالاطمئنان، وذلك بتقرير مسؤولية الدولة وإنشاء قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي.

وقد ساهم القضاء الإنجليزي في التضييق من نطاق عدم مسؤولية الدولة وحاولت المحاكم أن تتحايل عن القاعدة القائلة بأن الملك لا يخطئ بصور متعددة،

ونتيجة للانتقادات التي وجهت لمبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها تكونت لجنة قانونية لهذا الغرض في 1921، قامت بتحضير مشروع قانون عام 1927 تضمن إقرار مسؤولية التاج الإنجليزي عن أخطائه وأخطاء موظفيه واختصاص المحاكم العادية بالنظر والفصل في دعوى المسؤولية بإجراءات عادية مع إلغاء نظام ملتصق الحقوق، إلا أن مشروع القانون هذا لم يعرض على البرلمان لإقراره وفي 1947

أصدر المشرع الإنجليزي قانون أخذ بعين الاعتبار كل ما تضمنه مشروع قانون 1927 وتقررت بموجبه مسؤولية الدولة صراحة.

نتيجة التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي لحق العالم بعد الحربين العالميتين الأخيرتين، ونتيجة سياسة التدخل الذي عرفته الدولة المعاصرة أصبح للحكومة سلطات واسعة في تنظيم الشؤون العامة وأصبحت تتدخل عن طريق التنظيم في حالات مختلفة.

وإنجلترا كغيرها من الدول ساءرت هذا التطور، حيث أصبحت الحكومة وبموجب سياسة التدخل التي اعتمدها تمارس نفس النشاط الذي يمارسه الأفراد مما ترتب عليه تعرض المواطنين جراء تصرفات الإدارة لأضرار. فأصبح مبدأ عدم مسؤولية التاج الذي كان مقرر قديماً لا يتماشى مع قواعد العدالة.

لذلك صدر في إنجلترا قانون الإجراءات الملكية سنة 1947 "the crown proceeding act" الذي أقر مسؤولية التاج "الملكة" على أعمال موظفيها، بموجب قانون 1947، أصبحت في نفس المركز القانوني الذي يوجد فيه الشخص الطبيعي بالنسبة لأخطاء تابعيه الواقعة خلال تأدية وظيفته.

وقد تعمق هذا القانون الإجراءات ووسائل الإثبات في مواجهة التاج "الدولة" وبفضل هذا القانون تمكن مجلس اللوردات من خلال أحكامه إدخال مفاهيم جديدة في القضاء حيث يمكن استبدال عبارة امتيازات التاج أو امتيازات الإدارة بعبارة المصلحة العامة.

يتعين لكي تترتب مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها غير المشروعة أن تتوفر الشروط التالية.

- أن توجد علاقة قانونية بين الموظف مرتكب الفعل غير المشروع و بين الدولة (السلطة الإدارية)، ويشترط قانون الإجراءات الملكية الصادر عام 1947 أن يكون من وقع منه الفعل الضار قد عيّن بموجب قوانين الحكومة المركزية وأن يتقاضى مرتبة من ميزانية الدولة.

- أن يثبت وقوع الخطأ في جانب التابع في أثناء تأدية مسؤولياته الوظيفية، فإذا لم يكن الخطأ من جانب التابع تسبب في إحداث الضرر، تنعدم المسؤولية على المتبوع، ومسؤولية المتبوع تدور وجوداً وعدمًا مع مسؤولية تابعه.

- أن يكون المضرور قد لحقه ضرر نتيجة الفعل غير المشروع للتابع، ويقول الفقيه الإنجليزي جنجز "Jenings" بخصوص مسؤولية الدولة: "إن عبارة "تاج" لا يقصد بها شخص الملك أو الملكة، وإنما يقصد بها أعضاء الحكومة المركزية من وزراء وموظفين، والذين يقومون بأداء مهامهم باسم الملك، فتكون بذلك كل تصرفات الإدارة المركزية وكأنها تصرفات الملك". ومن أمثلة مسؤولية الدولة:

1. المسؤولية من أعمال الموظفين والهيئات:

فقد أقر قانون 1947 مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وسمح لكل مواطن أصابه ضرر أن يرفع دعوى ضد الدولة للمطالبة بإصلاح ذلك الضرر، فإذا كان هناك شك حول مسؤولية الجهة الإدارية أو أن الجهة الإدارية التي يريد الشخص مقاضاتها غير معلومة له، فإنه يوجه دعواه إلى النائب العام.

2. مسؤولية الدولة اتجاه الموظف:

كما نظم القانون علاقة الموظف بالإدارة، فأصبحت الدولة مسؤولة إذا ما أضرت بالموظف العمومي نتيجة خطأ من جانبها.

وعلى ضوء المبادئ التي وضعها قانون 1947 تخلى القضاء الإنجليزي على نظرية التكييف التعاقدية لعلاقة الموظف بالإدارة واعتبر العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية تنظيمية، بمعنى أنه يعتبر في مركز قانوني تنظيمي بالنسبة للدولة.

3. مسؤولية الدولة عن خرق أي واجب يلزمها به القانون:

وبعد أن كانت الدولة غير مسؤولة عن إصلاح الضرر الناتج عن مزاولتها لإدارة مرافقها العمومية وأملكها و التعويض عنه إلا بمحض إرادتها و اختيارها أقر قانون 1947 مسؤوليتها باعتبارها مالكة للمال العمومي مثلها مثل الأشخاص العاديين إذا ما تسببت في إلحاق أضرار بالغير.

مثال: ففي قضية "دوجرز/ وزير الداخلية"، طلب المدعي الإطلاع على الملف الذي أرسله مدير الشرطة للسلطة المختصة والذي على أساسه رفضت منحه رخصة فتح نادي للقمار.

فرفض وزير الداخلية تقديم الملف المطلوب مستندا في ذلك إلى فكرة امتيازات التاج، وفي هذه القضية أيد مجلس اللوردات موقف الوزير، إلا أنه رفض استعمال عبارة امتيازات التاج كأساس لعدم إظهار الوثائق المطلوبة، وجاء في حيثيات الحكم أن المسألة موضوع البحث ليست مسألة امتيازات الإدارة أو التاج، فعبارة امتيازات عبارة خاطئة ويمكن أن تكون مضللة في هذا المجال.

وإنما السؤال الذي يجب طرحه هو ما إذا كانت المصلحة العامة تقتضي حجب المستند أم أنها تفرض وفقا لاعتبارات العدالة إبراز المستند أمام المحكمة استنادا إلى حق المدعي في الحصول على البينة اللازمة وطرحها أمام المحكمة، هذا وبررت المحكمة تأييدها لطلب الوزير عدم عرض المستند أمام المحكمة على أساس أن إبرازه يحول دون قيام السلطة المختصة بممارسة مهامها بشكل صحيح فيما يخص التحري عن سلوك طالبي الترخيص إذا تم الكشف على التقارير التي تنجزها مصالح الشرطة بهذا الشأن، وبذلك فإن المصلحة العامة التي يحميها القانون تفوق مصلحة الطاعن.

المبحث الثاني

النظام القضائي الموحد في الولايات المتحدة الأمريكية

كانت الولايات المتحدة الأمريكية تتبع بريطانيا من حيث نظامها السياسي فكانت بذلك تخضع لنفس النظم القضائية التي كانت تحكم النظام الإنجليزي، فعرفت الولايات المتحدة نظام وحدة القضاء القانوني الذي أخذت به إنجلترا فهي لا تعرف القضاء الإداري بل توجد فيها كأصل عام جهة قضائية واحدة تختص بنظر جميع المنازعات إدارية كانت أو مدنية.

وقد مر النظام القضائي الأمريكي بمرحلتين متميزتين، تميزت المرحلة الأولى باختصاص المحاكم العادية، كما هو الحال في إنجلترا، بالفصل في كافة المنازعات أيا كانت طبيعتها وذلك وفقا لقواعد القانون العادي.

أما المرحلة الثانية فعرفت مساندة المشرع الأمريكي للمشرع الإنجليزي والذي أنشأ تدريجيا محاكم خاصة أوكل لها مهمة الفصل في بعض الدعاوي الإدارية تميزت هذه المرحلة بجعل المحاكم العادية في الولايات المتحدة الأمريكية كأصل عام صاحبة الولاية العامة بالنسبة للمنازعات الإدارية التي لم يسند القانون مسألة الفصل فيها لمحكمة إدارية خاصة.

وسوف يتم التعرض لاختصاص كل من المحاكم العادية والمحاكم الإدارية في المطالبين التاليين:

المطلب الأول: اختصاص المحاكم العادية

المطلب الثاني: اختصاص المحاكم الإدارية

المطلب الأول

اختصاص المحاكم العادية

امتدت المرحلة الأولى من الثورة الأمريكية إلى غاية سنة 1887، تميزت بتطبيق نظام وحدة القضاء المورث عن النظام القضائي الإنجليزي، فالمحاكم العادية بها هي التي كانت تختص بالفعل في كافة الخصومات سواء تلك التي تنشأ بين الأفراد بعضهم البعض أو بين الأفراد والإدارة وفقا لقواعد القانون العادي.

والقاعدة العامة التي كانت مطبقة في هذه المرحلة في الولايات المتحدة الأمريكية كان إنجلترا أنها تأخذ بمبدأ مسؤولية الموظف بصفته الشخصية عن الأضرار الناتجة عن القيام بواجباته الوظيفية، كما تأخذ بمبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها.

الفرع الأول

مسؤولية الموظف الشخصية

بالإضافة إلى تقرير مسؤولية الموظف الشخصية على الأضرار التي تصيب الأفراد بسبب القيام بواجباته الوظيفية، فإنه على القاضي العادي في الولايات المتحدة الأمريكية مثله مثل القاضي العادي في الولايات المتحدة الأمريكية، مثله مثل القاضي العادي الإنجليزي سلطات واسعة في مواجهة الإدارة يختص بإصدار أوامر مكتوبة إلى الموظف للقيام بعمل كان قد امتنع عن القيام به، أو الامتناع عن عمل كان قد قرر القيام به، كما له سلطة إلغاء وتعديل التصرفات الإدارية.

لكن القضاء في الولايات المتحدة أخذ بمبدأ مسؤولية الموظف الشخصية، فقرر أولاً عدم مسؤولية القضاة عن الأعمال المتعلقة بواجباتهم الوظيفية، وذلك من أجل حمايتهم من الدعاوي الكيدية، ثم قرر بعد ذلك عدم مسؤولية الموظفين الذين يقومون بنشاط ذي طبيعة قضائية.

ثم ميز لتقرير عدم مسؤولية الموظف الشخصية بين الاختصاص التقديري المخول له استناداً إلى النصوص القانونية، فاعتبر تصرفاته في هذه الحالة ذي طبيعة قضائية يترتب عليها عدم مسؤولية الموظف الشخصية، وبين الاختصاص المقيد الذي يمارسه الموظف والذي يترتب عليه في حالة الخطأ مسؤوليته الشخصية. وانتهى القضاء الأمريكي إلى تقرير مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها.

الفرع الثاني

مسؤولية الدولة

كان المبدأ السائد في الولايات المتحدة الأمريكية عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها، وبقي الوضع على هذه الحالة إلى غاية سنة 1946، حيث أقر المشرع أول مرة مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها بموجب القانون الاتحادي لدعاوي وطلبات المسؤولية.

وفي نفس السنة صدر قانون الإجراءات الإدارية الخاصة بتلك المحاكم الجديدة *the federal tort claims act*، فأصبحت الدولة مسؤولة عن أعمال موظفيها وفقاً لقانون الدعاوي وطلبات المسؤولية، إلا أن هذه المسؤولية لم تكن تقرها المحاكم الإدارية بحكم قضائي لأن القانون الأمريكي لم يكن يسمح للأفراد برفع الدعاوي ضد الدولة أمام الجهات القضائية إنما كانت تقرر مسؤولية الدولة بقرار من السلطة التشريعية.

فكان على الفرد الذي يريد مساءلة الدولة أو أحد أتباعها للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بسبب أعمالها غير المشروعة أو الذي يدعي في مواجهة الدولة بمقتضى عقد أبرمه معها أن يتظلم للبرلمان الاتحادي أو برلمان الولاية حسب الأحوال، ليتصدر قانون خاص بتعويضه.

وللبرلمان وحدة حق تقرير مسؤولية الإدارة وإصدار الأمر إليها بدفع التعويض، وبما أنه لم يكن للبرلمان الأمريكي الوقت الكافي ليتفحص ويدرس بطريقة جديدة للمنظمات والعرائض أنشأ داخله هيئات خاصة استشارية أطلق عليها اسم محاكم الطلبات "court of chains" أسند لها مهمة فحص الطلبات وتقديم تقارير عنها إلى البرلمان وذلك بموجب قانون 24 فبراير 1855.

كانت هذه الهيئات تختص بالنظر في طلبات الأفراد التي تقدم ضد الإدارة، سواء ترتب عن ذلك مسؤولية الإدارة التعاقدية أو التقصيرية، تقوم بصيانة تربص واستراحات تحول إلى البرلمان الذي يصدر في شأنها قرارات نهائية.

وقد حازت محاكم الطلبات هذه سلطة القضاء المفوض بموجب قانون 17 مارس 1866، وذلك بالنسبة لمنازعات العقود التي تبرمها الإدارة، وبهذا أصبحت الأحكام الصادرة عن محاكم الطلبات لها قوة الأمر المقضي به، فأصبحت الأحكام الصادرة عنها نافذة بمجرد صدورها ولا يتوقف ذلك على مصادقة البرلمان بمعنى أنها أصبحت محاكم إدارية بالمنسبة للمنازعات التعاقدية تنظر فيها باعتبارها محكمة أول درجة، أحكامها قابلة للطعن أمام المحكمة العادية العليا.

أما بالنسبة للالتزامات التقصيرية فقد ظل اختصاص محكمة الطلبات بالنسبة لها مقيدا، ولا تنفذ أحكامها إلا بعد تصديق البرلمان عليها. ومن ثمة فإن محاكم الطلبات لم تكن محاكم إدارية مسؤولة ومتخصصة.

المطلب الثاني

اختصاص المحاكم الإدارية

أخذ النظام الأمريكي تدريجيا بانتزاع الدعاوي الإدارية من اختصاص المحاكم العادية ابتداءً من سنة 1887، فأنشأ هيئات ومجالس فنية إدارية تزاوّل اختصاصات قضائية أو شبه قضائية، تختص بالفصل والنظر في المنازعات الإدارية بصورة مستقلة عن المحاكم العادية صاحبة الاختصاص العام.

ومن بين هذه المجالس لجنة ما بين الولايات التجارية "the inter start commence commission"، تختص بمنازعات خطوط السكك الحديدية والمنازعات التجارية ما بين الولايات، وتصدر قرارات فردية تخص كل نزاع على حدة، ومجلس الضمان الاجتماعي "the social secinvty board"، إن هذه المحاكم وإن كانت تفصل في منازعات إدارية فلا يمكن اعتبار محاكم إدارية منفصلة ومتقلة عن القضاء العادي، بل تعتبر محاكم متخصصة تصدر أحكاما قابلة للطعن فيها أمام المحاكم العليا التي توجد على أسس جهة القضاء العادي شأنها في ذلك شأن بقية الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية، وفقا لقواعد الطعن المقررة في القانون.

وبالرغم من التطور الذي عرفه النظام القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية بظهور الكثير من اللجان والمجالس الإداري والقضائية المتخصصة في بعض المنازعات الإدارية، فإن هذا النظام يبقى نظاما قضائيا موحدًا.

وهو يقوم من جهة مع فكرة ازدواج القضاء في المرحلة الأولى من الخصومة القضائية بحيث تختص المحاكم الإدارية "اللجان والهيئات الإدارية" بالمنازعات الإدارية التي خصها بها القضاء، إلا أنه ومن جهة أخرى فهو يقوم على فكرة وحدة القضاء في مراحل الاستئناف والنقض، ففي هذه المرحلة الأخيرة يختص القضاء العادي بالمنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد أو بين الأفراد بعضهم مع البعض على السواء.

ويميل أغلبية الفقهاء في الوقت الحاضر إلى المطالبة بتعميم القضاء الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية، بحيث تختص المحاكم الإدارية بالخصومة الإدارية في كل مراحلها.

الفصل الثاني

نظام ازدواجية القضاء و القانون

يقوم النظام القضائي المزدوج على أساس وجود جهتين قضائيتين، جهة القضاء العادي التي تتولى الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهم والتي تحكمها قواعد القانون الخاص، وجهة القضاء الإداري التي تختص بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة أو بين هيئات إدارية فيها بينها، والتي تحكمها قواعد القانون العام.

ويقصد بالنظام القضائي المزدوج أن تكون جهات القضاء الإداري مستقلة عن جهات القضاء العادي استقلالا عضويا وموضوعيا وعلى جميع مستويات التقاضي فالقاضي العادي والقاضي الإداري ينتميان إلى نظامين قضائيين متميزين.

فيوجد في النظام القضائي الفرنسي الذي يعتبر مهد نظام القضاء المزدوج مجلس الدولة كأعلى جهة قضائية بالنسبة للقضاء العادي، وتعتبر فرنسا أول من اعتمد فكرة تخصص قاضي مستقل للمنازعات الإدارية، إذ فيها نشأ وتطور نظام القضاء المزدوج ثم إنتقل تدريجيا بعد أن تأكدت مزاياه إلى دول أخرى كبلجيكا، إيطاليا، اليونان ومصر والجزائر حاليا.

وسوف يتم التعرض في هذا الفصل إلى نشأة وتطور النظام القضائي المزدوج في فرنسا والأسس والمبررات التي يقوم عليها، ثم تقدير هذا النظام في المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول

نشأة وتطور النظام القضائي المزدوج

الواقع أن وجود قضاء إداري متميز ومستقل عن القضاء العادي في فرنسا يعود لأسباب تاريخية متعاقبة. فأصل النظام القضائي المزدوج يرجع أساسا إلى العهد الملكي القديم اعتمده الثورة الفرنسية وخضع في الأخير لتطور بطيء عبر مراحل مختلفة انتهت في أواخر القرن التاسع عشر بتكريس مبدأ استقلال القضاء الإداري عن الإدارة العمومية، وذلك بإنشاء مجلس الدولة الفرنسي كجهة قضائية مستقلة عن جهات القضاء العادي من جهة وعن الإدارة العاملة من جهة أخرى. وسوف نتعرض إلى المراحل المختلفة التي أدت إلى ظهور النظام القضائي المزدوج في المطالب التالية:

المطلب الأول

فساد الجهاز الإداري في النظام الفرنسي القديم

كانت سلطات الحكم في النظام الفرنسي القديم، وكانت الهيئات المختلفة الإدارية والقضائية التي يستعين بها إنما تباشر اختصاصاتها بتعويض منه وتحت إشرافه ورقابته.

ووفقا للمفهوم الذي كان ساندا آنذاك ونظرا لطبيعة النظام الملكي المطلق الذي كان مطبقا قلم يكن هناك تمييز بين الأعمال المختلفة التي كان يقوم بها مساعدي الملك، فسواء كانت التصرفات قضائية وسواء تمثلت في الحفاظ على النظام العمومي كأعمال البوليس الإداري أو تعلقت بالفصل في المنازعات كسماع الشكاوي أو توقيع العقوبات وكلها كانت تعتبر تصرفات ذات طبيعة واحدة.

وفي عهد الملك لويس الرابع عشر، عرفت البلاد إصلاحات عميقة في المجال السياسي والإداري والقضائي، حيث عمل ذلك على إبعاد نفوذ الأرستقراطية عن الحكم، وبناء الإدارة وفعالة وإعادة تنظيم المجالس التابعة له، كما أقر مبدأ عدم تدخل القضاء في أعمال الإدارة.

إلا أنه وبعد عهده، ضعف اهتمام الملك لويس XV و XVII بالإدارة العمومية وأصبح انشغاله الوحيد يتمثل في بسط نفوذه ودعم سلطاته ومحاولة القضاء على نظام الإقطاع وامتيازات رجال الدين وتنازع نفوذهم الديني مع النفوذ السياسي.

ويرجع فساد الجهاز الإداري إلى تدخل المحاكم القضائية المسماة البرلمان، والتي كانت تشبه قضاء الاستئناف حاليا، في أعمال واختصاصات الهيئات الإدارية المتمثلة في مندوبين الملك "Les intendants" والذين كانت لهم بعض سلطات القضاء الإداري.

فكانت البرلمانات تستدعي رجال الإدارة العمومية أمامها، وتوجه لهم الأوامر وتوقف تنفيذ الأعمال الإدارية ليس بقصد تحقيق المصلحة العمومية بل المحافظة على امتيازاتها تجاه الملكية.

فترتب عن هذا التدخل المستمر للبرلمانات القضائية في أعمال مندوبي الملك إلى عرقلة السير المنتظم للإدارة العمومية والقضاء على كل الإصلاحات التي حاول الملك لويس الرابع عشر القيام بها، والتي كانت فرنسا بحاجة إليها.

وأمام تلك الأوضاع السيئة نشأت روح التذمر والسخط لدى الرأي العام الفرنسي الذي أصبح يطالب بالتغيير متأثراً بأراء الفلاسفة الذين كانوا يتفقون النظام الملكي المطلق وينادون بالحرية والمساواة فخلقت روح الثورة تبلورت إرادة القضاء على النظام الاستبدادي السائد.

المطلب الثاني

الثورة الفرنسية ومبدأ الفصل بين السلطات

اندلعت الثورة الفرنسية عام 1789 للقضاء على النظام العهد القديم، وأحدثت تغييرات هامة في المجالين السياسي والاجتماعي ووضعت حدا للنظام الملتقى المطلق، وعملت على معالجة الأوضاع السيئة التي سائدة وما نجم عنها من مظالم وفساد كما قامت وبناء إدارة جديدة على أسس مبنية. وقد قرر أعضاء الجمعية التأسيسية إلغاء المحاكم القديمة المشهورة باسم البرلمان استجابة لشعور الرأي العام ولضمان عدم تدخل هذه الأخيرة في نشاط الإدارة العمومية.

ورغم القضاء على البرلمانات القضائية بقي لدى رجال الثورة والرأي العام الفرنسي أسوأ الذكريات عن علاقاتها بالإدارة، فخشوا أن تحذوا المحاكم القضائية الجديدة حذو البرلمانات القديمة، فتعمل على عرقلة ومقاومة المشروعات الإصلاحية الثورية أو أن تتدخل مثلها في أعمال الإدارة العمومية وتعطل سيرها. هذه الفكرة دفعتهم إلى تفسير مبدأ الفصل بين كل من أمريكا وإنجلترا تفسيراً مطلقاً وخاصة بهم أدى إلى الفصل التام بين السلطتين الإدارية والقضائية لذلك وصف مبدأ الفصل بين السلطات بأنه من أهم الأسلحة التي اتخذت لمحاربة الملكية المطلقة التي كانت سائدة في النظام الفرنسي القديم قبل الثورة الفرنسية لعام 1789.

وسوف نلقي الضوء بإيجاز على مضمون مبدأ الفصل بين السلطات لدى مونتسكيو وتأثير نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات على الثورة الفرنسية تم تحديد التفسير الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الأول

مضمون مبدأ الفصل بين السلطات لدى مونتسكيو

يعني مبدأ فصل السلطات حسب مونتسكيو، أن تستقل كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة التشريعية التنفيذية والقضائية في أداء المهام التي أناطها بها الدستور، وأن الضمانة الوحيدة لاحترام حقوق الأفراد وحررياتهم هي استقلال كل سلطة من هذه السلطات عن الأخرى. ويرى مونتسكيو في مؤلفة روح القوانين لا قيمة للقوانين والقواعد الدستورية إذا لم توزع السلطات على هيئات مستقلة تحرص كل منها على استعمالها لتحقيق الصالح العام، وحتى يتحقق ذلك يجب أن يقوم نظام الدولة على أساس توزيع السلطات على هيئات مختلفة، تحد كل منها الأخرى، وتحول دون طغيانها. كما يقول: "أن كل شيء مهدد بالضياح إذا اجتمعت السلطات الثلاث في يد شخص واحد أو هيئة واحدة حتى ولو كانت في يد الشعب ذاته وأنه يلزم أن السلطة توقف السلطة وتحدها لكي يمتنع التعسف والاستبداد"، ويضيف أن التجارب العملية أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها حتى يجد من يوقفها والفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود.

الفرع الثاني

تأثير نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات على الثورة الفرنسية

تحت تأثير آراء مونتسكيو، حرصت الثورة الفرنسية منذ اللحظات الأولى لنجاحها على تطبيق نظرية مبدأ الفصل بين السلطات، ونقلها من الفكر الفلسفي إلى مجال القانون الدستوري الوظيفي حيث تضمنت المادة 12 من وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن التي أصدرتها الجمعية الوطنية الفرنسية عام 1789 على أن: "كل جماعة سياسة لا تضمن حقوق الأفراد ولا تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ولا توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحرريات العمومية هي جماعة بغير دستور".

وقد فسر رجال الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً ضيقاً فأخذوا بمعنى الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، بحيث تنتفي في ظله كل علاقة أو تداخل بين الهيئات التي تتولى هذه السلطات خاصة فيما يتعلق بالإدارة العمومية والقضاء العادي.

فقد ميز رجال الثورة الفرنسية بين السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، ورفضوا منحها لهيئة واحدة كما كان معمول به في ظل النظام القديم، وبهذا المفهوم، أصبح لابد من جهاز إداري يعد جزء من السلطة التنفيذية ويكون مستقلاً عن وظائف الدولة الأخرى التشريعية والقضائية.

وبغرض جعل الإدارة مستقلة عنها، اتجه الثوار إلى فصل الوظيفة الإدارية عن الوظيفة القضائية فيقوم مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً للمفهوم الفرنسي فيما يخص العلاقة بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية على

قاعدتين تكمل إحداهما الأخرى، فهو يقوم على قاعدة التخصص الوظيفي بمعنى أن تتفرد كل سلطة بأداء وظائفها، كما يقوم على قاعدة الاستقلال العضوي فتستقل كل سلطة عن الأخرى استقلالاً تاماً بما تعينه من ضرورة تحديد العلاقات بين الهيئات العمومية على أنها جميعاً هيئات متساوية مستقلة عن بعضها البعض فلا تتدخل إحداها في أعمال الأخرى ولا تخضع لرقابة غيرها من الهيئات.

ومؤدى هذا التفسير لدى رجال الثورة الفرنسية هو ضرورة إنشاء قضاء إداري منفصل عن القضاء العادي، وبالتالي تأسيس النظام القضائي المزدوج.

واستندوا في تفسيرهم لمبدأ الفصل بين السلطات على أعمال مونتسكيو الذي أكد بأن سلطة الفصل في المنازعات هي من اختصاص القاضي العادي، وبما أن المنازعات الإدارية تتدرج وفقاً للمفهوم الفردي ضمن نشاط الإدارة فإن تدخل القضاء العادي في هذا النشاط يعتبر تدخلاً في شؤون الإدارة ويشكل بذلك مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، فقرروا منع جهات القضاء العادي من التدخل في أعمال الإدارة.

وفي الحقيقة إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يستلزم على الإطلاق وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي للنظر في المنازعات الإدارية، وإن التفسير الثوري لهذا المبدأ ليس إلا وجهة نظر طبقت في فرنسا لاعتبارات سياسية وتاريخية، لأن مضمون المبدأ كان ندي له مونتسكيو يتمثل أساساً في عدم تركيز السلطات في يد شخص واحد أو هيئة واحدة أن يتم توزيع هذه السلطات على هيئات مستقلة ومنفصلة على بعضها البعض حتى تتمكن كل منها أن توقف السلطة الأفراد وتحدها فيمتنع التعسف والاستبداد ويتحقق بذلك حماية الحقوق والحريات الفردية.

فهمة القضاء وفقاً للمبدأ تتمثل أساساً في الفصل في المنازعات المطروحة أمامه وتطبيق القانون بشأنها، وبالتالي فإن إخضاع الإدارة للقاضي العادي لا يشكل في الحقيقة مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات.

إن التفسير الثوري لفترة فصل السلطات بهذا المفهوم الخاص تؤكد بموجب مجموعة من القوانين أشهرها قانون 16_24 أوت 1790 المتضمن التنظيم القضائي، والذي ضرر المشرع بموجبه فصل الوظائف القضائية عن الوظائف الإدارية، حيث نص في المادة الثالثة عشرة منه على أن: "الوظائف القضائية مستقلة وتبقى دائماً منفصلة عن الوظائف الإدارية، وعلى القضاة، وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الجناية العظمى ألا يتعرضوا بأية وسيلة كانت لأعمال الهيئات الإدارية، أو أن يأمرؤا رجال الإدارة للمثول أمامها

لأسباب تتعلق بوظائفهم".²⁶

²⁶ راجع التقرير :

les fonctions judiciaires sont distincts et demeureront toujours séparées des fonctions administratives, les juges ne pourront a peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce

وقد أكد القانون الصادر في 16 فريكتوز "Fructiose" من السنة الثالثة للجمهورية نظرية فصل الهيئات التي بمقتضاها يمنع القضاء من التدخل في أعمال الهيئات الإدارية، حيث نصت المادة السابقة منه أنه: "يمنع القضاء منعا باتا من التدخل في التصرفات الإدارية أي كان نوعها وإلا يعاقبوا بمقتضى القانون". بهذه النصوص أخرجت المنازعات الإدارية من اختصاص المحاكم العادية وتجسدت فكرة الفصل بين الوظائف القضائية والوظائف الإدارية.

المطلب الثالث

مرحلة الإدارة العاملة إدارة قاضية

إن النصوص القانونية الصادرة عام 1789 والسنة الثالثة للثورة الفرنسية والمتعلقة بمنع المحاكم العادية من التدخل في نشاط الإدارة حققت انشغالات الثورة الفرنسية فيما يتعلق باستقلال الإدارة وانفصالها عن القضاء العادي بحيث تقرر عدم تدخل هذا الأخير في أعمال الإدارة العمومية، إلا أنها خلقت مشكلة من جانب آخر، حيث أصبحت المنازعات الإدارية بدون قاض ينظرها. فقررت الجمعية التأسيسية في البداية إحالة النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها على الإدارة نفسها، أي على بعض الهيئات الإدارية التي حددتها القوانين. فأصبح لكل من يريد مخاصمة الإدارة العمومية أنه يتقدم بنظم لدى من أصدر الأمر أو رئيسه. وقد صدر بهذا الخصوص قانون 16_11 سبتمبر 1790 الذي أسند سلطة الفصل في المنازعة التي تكون الإدارة المحلية طرفاً فيها إلى حكام الأقاليم، كما صدر قانون 7_16 أكتوبر 1790 والذي أوكل الفصل في الخصومة التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها إلى رئيس الدولة "الملك" والوزراء كل حسب اختصاصاته. واستمرت السلطة التنفيذية اعتباراً من سنة 1789 إلى السنة الثامنة بعد الثورة، تفصل في المنازعات القضائية المتصلة بنشاط الإدارة، فكان على الأفراد المتضررين من أعمال السلطة الإدارية أن يلجئوا إلى الجهات الإدارية المختصة عن طريق التظلمات والطعون الإدارية. فأصبحت الإدارة العمومية تمارس وظيفتين، فهي إدارة عاملة تمارس نشاطاً إدارياً لتحقيق النفع العام، وفي ذات الوقت إدارة قاضية تتولى مهمة الفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، فهي خصم وحكم في آن واحد.

soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pourde leurs fonctions "

وقد اشتهر هذا النظام في تاريخ القضاء الإداري الفرنسي باسم "نظام الإدارة القاضية وكانت بداية للتطور نحو إنشاء مجلس الدولة الفرنسي".

ومع التطور ظهرت عيوب ومساوئ نظام الإدارة القاضية أولها عدم حيده جهة الإدارة في نظر المنازعات المطروحة أمامها، فهي عند النظر والفصل في المنازعات الناشئة بينها وبين الأفراد لا يمكن أن تكون بعيدة عن التحيز والمحاباة، كما أنها تعمل دوماً على حماية مصالحها مما يؤدي إلى إهدار حقوق وحرريات الأفراد. كما أن الفصل في المنازعات القضائية يتطلب إجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تتبع في حل المشاكل الإدارية العادية كضرورة سماع دفاع الخصوم وعلنية الجلسات وغيرها من الضمانات القضائية، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى تبيين للرأي العام الإدارة القاضية تمارس أعمالاً قضائية، وإن هذه الأعمال وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات تدخل ضمن اختصاص السلطة القضائية لا يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات. ذلك أنه إذا كان لا يجوز للسلطة القضائية أن تفصل في القضايا الإدارية، فليس للسلطة الإدارية كذلك أن تفصل في المنازعات الإدارية طالما أنها ذات طبيعة قضائية.

لهذه الأسباب امتنع الأفراد عن الإقدام على مخاصمة الإدارة العمومية عن طريق التظلمات والطعون الإدارية، مما أدى إلى إبطال أهم وسيلة من وسائل تحريك الرقابة على أعمال الإدارة العمومية وقد هاجم الفقه بشدة نظام الإدارة القاضية لما تضمنه من إهدار وإضعاف لضمانات الحريات الفردية، فاتجه التذكير نحو البحث عن حلول عملية لنظر المنازعات الإدارية توازن بين الحفاظ على استقلال جهات الإدارة العمومية في مواجهة القضاء وفي نفس الوقت تجعل نظر هذه المنازعات أمام جهة قضائية محايدة. نتيجة هذا التذكير ظهر تفسيراً جديداً أنه بالإضافة إلى ضرورة فصل الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية، هناك ضرورة أخرى تتمثل أساساً في فصل الإدارة العاملة في الإدارة القاضية.

أنشئت استناداً لفكرة التخصص هذه Spécialisation محاكم إدارية مستقلة عن السلطة القضائية العادية وفي نفس الوقت مستقلة ومنفصلة عن الإدارة العمومية.

المطلب الرابع

مرحلة إنشاء مجلس الدولة الفرنسي ومجالس الأقاليم

نتيجة لما واجهه نظام الإدارة القاضية من قصور ونقذ، أنشأ القنصل الأول "تابليون بونابرت" ابتداءً من السنة الثامنة لقيام الجمهورية الفرنسية هيئات استشارية وفنية مستقلة عن الإدارة العمومية مشكلة من مستشارين إداريين متخصصين لأعضاء الرأي والمشورة للسلطة الإدارية، تمثلت في مجلس الدولة الفرنسي le

conseil d'Etat بجانب الحكومة المركزية ومجالس المديريات conseil de prefecture بجانب كل مدير "Prefect" في الأقاليم.

وكان لمجلس الدولة في هذه الفترة مهام استشارية، حيث كان يقوم إلى جانب الفتوى والتشريع، بفحص المنازعات الإدارية وتكوين الرأي فيها ثم يرفعها بعد ذلك إلى رئيس الدولة الذي يملك وحدة الأخذ لها أو رفضها، وإن كان الواقع العملي قد جرى على أن الحاكم كان يعتمد وقد عرفت هذه المرحلة الممتدة من السنة الثامنة للجمهورية الفرنسية إلى غاية عام 1872 بمرحلة القضاء المقيد، ذلك أن مجلس الدولة لم يكن جهة قضائية باتة، بل كانت أحكامه معلقة على تصديق رئيس الدولة، فلم يتحقق الاستقلال العضوي بين الإدارة والقاضي الإداري لأن سلطة القضاء في هذه الحقبة كانت محجوزة للإدارة ذاتها.

واستمرت مرحلة القضاء المقيد حتى صدور قانون 24 مايو 1872 فأصبحت لمجلس السلطة الكاملة في البث في المنازعات الإدارية، فلم تعد أحكامه بحاجة إلى تصديق من السلطة الإدارية، وبذلك أصبحت له سلطة قضائية حقيقية وأصبحت أحكامه نهائية وملزمة بمجرد صدورها، ولها قوة الشيء والمقضي به. وقد أنشئت كذلك بمقتضى هذا القانون محكمة التنازع الفرنسية التي أوكلت لها مهمة الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والمحاكم العادية.

إلا أنه رغم تعويض مجلس الدولة الاختصاص القضائي كان يتحتم على الأفراد قبل أن يتقدموا بدعواهم إلى مجلس الدولة، أن يقوموا بعرضها على جهة الإدارة للنظر فيها، لأن حصول مجلس الدولة على سلطة القضاء المفوض لم يكن من شأنه إلغاء نظام الوزير القاضي "الإدارة القاضية" بل ظل كل وزير في وزارته هو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية الخاصة بوزارته وكان مجلس الدولة بمثابة هيئة قضائية استئنافية لقرارات الوزراء.

واستمر الوضع على هذا الحال حتى عام 1889، حيث صدر حكم مجلس الدولة في قضية كادو "Cadot" والذي قرر فيه بقبول الدعوى المتعلقة بهذه المنازعة دون انتظار عرضها على الوزير ليفصل فيها مسبقا. وبهذا الحكم تم القضاء على نظام الإدارة القاضية بصفة نهائية وأصبح مجلس الدولة الفرنسي القاضي العام في المنازعات الإدارية، وبذلك تكون النظام القاضي الإداري إلى جانب النظام القضائي العادي فظهر نظام ازدواجية القضاء والقانون في فرنسا.

وقد ترتب على وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي أن أحد هذا القضاء ينشئ ويبتكر نظريات ومبادئ القانون الإداري وقواعده المتميزة، فإن هذا القضاء الجديد وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي لم يجد عند إنشائه نصوص قانونية يطبقها على المنازعات الإدارية المطروحة أمامه فأخذ يجتهد ويبتدع الحلول

المناسبة لمقتضيات السير المنتظم للإدارة العمومية دون أن يكون مفيدا بأحكام القانون الخاص. وهكذا نشأ نظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني في فرنسا.

المبحث الثاني

أسس ومبررات النظام القضائي المزدوج

ظهر القضاء الإداري في فرنسا لأسباب تاريخية بحثه ترجع إلى ما قبل الثورة الفرنسية عام 1780، فقد نشأ بهدف حماية الإدارة العاملة من تعسف واستبداد جهات القضاء العادي، وتطور تدريجيا إلى أن أصبح ضمانا أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد ضد تجاوزات الإدارة واعتداءاتها. وبتحفيز أسباب وجود القضاء الإداري تغيرت المبررات والأسس التي يقوم عليها، فبعدما كان يبرر فكرة فصل الهيئات الإدارية والقضائية اعتبارات تاريخية، أصبح يبررها حاليا اعتبارات وأسس دستورية وعملية.

المطلب الأول

الأساس التاريخي للنظام القضائي المزدوج

اقترن الأساس التاريخي لنظام القضاء المزدوج بالتفسير الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات. فالجمعية التأسيسية الوطنية لها منعت القضاة من التدخل في أعمال الإدارة بموجب المادة 13 من قانون 16_24 أوت 1790، كانت تهدف أساسا إلى إبعاد الإدارة العمومية عن رقابة القضاء العادي، وبذلك تم فصل الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية.

إن التفسير الفرنسي الجامد لمبدأ فصل السلطات لا يرجع لأسباب منطقية وإنما تدعمه اعتبارات تاريخية، فقد علق في أذهان رجال الثورة الفرنسية الذكريات السيئة التي كانوا يحملونها للبرلمانات التي كانت تعرقل نشأة الإدارة لذلك فإن أول القرارات التي اعتمدها الجمعية التأسيسية الوطنية تمثلت في إلغاء تلك البرلمانات. إلا أن عدم ثقة رجال الثورة الفرنسية في الجهة القضائية الجديدة وتخوفهم من تدخلها في شؤون الإدارة وعرقلتها هو الذي دفعهم إلى التفسير الخاص والمطلق لمبدأ الفصل بين السلطات فعملوا على إبعاد الهيئات الإدارية عن القضاء العادي الذي تحقق بصدور قانون 1790 الذي نص على أن الوظائف القضائية متميزة وتظل دائما منفصلة عن الوظائف الإدارية.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري لنظام القضاء المزدوج

كرس الدستور الفرنسي لسنة 1958 العديد من أحكامه للسلطة القضائية والتي كان يقصد بها القضاء العادي، ولم يتعرض بتاتا للقضاء الإداري الذي كان يفتقر إلى السند الدستوري لوجوده واعتباره جزء من السلطة القضائية.

وبقى الوضع على هذا الحال إلى غاية عام 1980 حيث استطاع المجلس الدستوري الفرنسي أن يضع أساسا دستوريا لوجود القضاء الإداري واستقلاله عن طريق اكتشاف أحد المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية والتي لها قيمة دستورية وفقا للنظام الدستوري الفرنسي والتي بمقتضاها منح لنظام القضاء المزدوج قيمة وأساسا دستوريا.

فقد اعترف المجلس الدستوري بالقيمة الدستورية لوجود القضاء الإداري كجهة قضائية مستقلة بموجب القرار الصادر بتاريخ 22 جويلية 1980 والذي جاء فيه: "حيث أنه يترتب عن أحكام المادة 64 من الدستور فيما يتعلق بالقضاء العادي، ومن المبادئ الأساسية المعترف بها بموجب قوانين الجمهورية فيما يتعلق بالقضاء الإداري منذ صدور قانون 24 مايو 1872، أن استقلال هذه الهيئات القضائية وطبيعتها الخاصة فيما يتعلق بوظائفها مضمون بحيث لا يحق للمشرع أو الحكومة أن يراقب أعمال هذه الهيئات، كما لا يمكنه توجيه أوامر لهذه الهيئات أو أن يحل محلها في إصدار قرارات بخصوص المنازعات الداخلة ضمن اختصاصاتها". ترتب على قرار المجلس الدستوري أن قانون 24 مايو 1872 والذي منح لمجلس الدولة الفرنسي سلطة القضاء المفوض، يتضمن مبدأ ذات قيمة دستورية لا يمكن للمشرع مخالفته، يتمثل هذا المبدأ أساسا في وجود القضاء الإداري واستقلاله عن السلطتين التنفيذية والتشريعية.

حيث كرس المجلس الدستوري بموجب قرار 1980 وجود القضاء الإداري كجهة قضائية بجوار جهة القضاء العادي وأكد على استقلال السلطة القضائية، المتمثلة من كل من القضاء العادي والقضاء الإداري، في مواجهة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك بما لهذه السلطة القضائية من وضعية دستورية. بهذا القرار بين المجلس الدستوري الفرنسي أن السلطة القضائية تتكون من القضاء العادي والقضاء الإداري، وأكد بذلك أن لوجود القضاء الإداري في فرنسا أساسا دستوريا وأنه جزء من السلطة القضائية مستقلا في مواجهة السلطة التنفيذية.

وبهذا يكون المجلس الدستوري وبتقرير لدستورية استقلال القضاء الإداري أقر بوجود هذا الأخير ضمنا بوجود النظام القضائي المزدوج وأن هذا الأخير لا يتناقض مع وجود سلطة قضائية واحدة.

وعلى الرغم مما تضمنه قرار المجلس الدستوري المذكور أعلاه، فإن جانب من الفقه يرى أن ذلك التكريس قاصر فقط على استقلال القضاء الإداري دون وجوده، وعليه فلا مجال للحديث عن تكريس دستوري للازدواج القضائي في فرنسا لأنه يمكن للمشرع في نظر هذا الرأي، أن يقوم بتوحيد جهات النظام القضائي دون أن يصطدم بعقبات دستورية إذ لا يترتب على ذلك التوحيد مساسا باستقلال هذه الهيئات القضائية، إلا أن هذا الرأي لا يتفق والواقع لأنه لا يمكن افتراض إلغاء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، دون المساس باستقلال القضاء الإداري الذي تأكد بموجب قرار المجلس الدستوري.

واتضحت مسألة القيمة الدستورية للقضاء الإداري بصدد قرار المجلس الدستوري المؤرخ في 1987 والذي بمقتضاه أكد المجلس الدستوري مرة ثانية على الأساس الدستوري للقضاء الإداري الفرنسي.

وبعدما كان المجلس الدستوري قد اعترف ضمناً بالقيمة الدستورية لاستقلال القضاء الإداري في عام 1980، فإنه كموجب قرار 1987 اعترف صراحة بوجود قيمة قضائية إدارية مستقلة ومنفصلة عن جهة القضاء العادي، فقد قرر المجلس الدستوري بمناسبة فحصه لنص قانون أحال المنازعات المتعلقة بقرارات مجلس المنافسة الذي يعتبر هيئة إدارية، إلى محاكم القضاء العادي أنه يوحد مبدأ معترف به في قوانين الجمهورية ذو قيمة دستورية يكرس وجود القضاء الإداري بجانب القضاء العادي، كما يسمح بوجود اختصاص دستوري محجوز للقضاء الإداري *Competence d'attribution*، وقد اسند المجلس الدستوري في استخلاصه لهذا المبدأ على التفسير الفرنسي لمبدأ الفصل بين السلطات.

وقد أكد المجلس الدستوري أنه استناداً للمفهوم الفرنسي لمبدأ الفصل بين السلطات فإن اختصاص القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية التي تتخذ في إطار ممارسة سلطات امتيازات السلطة العمومية من قبل السلطة التنفيذية وأعاونها والهيئات الإدارية الإقليمية والهيئات العمومية التي توجد تحت إشرافها أو سلطاتها يعد من المبادئ الأساسية المعترف بها بموجب قوانين الجمهورية باستثناء المسائل التي تدخل ضمن اختصاص القضاء العادي بحكم طبيعتها.

وأصبح القضاء الإداري الفرنسي في الوقت الحالي يستند على أساس دستوري فهو الطرف الثاني في السلطة القضائية إلى جانب القضاء العادي، له اختصاص محجوز ذو قيمة دستورية بالنسبة لطلبات الإلغاء. وعليه فإن دستورية وجود القضاء الإداري في فرنسا وتحديد نطاق اختصاصه يحد أساسه في المبادئ الأساسية المعترف بها بموجب قوانين الجمهورية.

المطلب الثالث

الأساس العملي لنظام القضاء المزدوج

إن إنشاء مجلس الدولة في بادئ الأمر كان بهدف منع القضاء العادي من التدخل في أعمال الإدارة، غير أن هذا الاعتبار قد زال في الوقت الحاضر بعد تغيير الظروف، فبعدما كان ينظر لمجلس الدولة الفرنسي على أنه امتياز للإدارة العاملة ضد رقابة القضاء العادي، أصبح ينظر إليه على أنه أكثر تشديداً على الإدارة من المحاكم العادية، يراقب شرعية تصرفاتها ويحاسبها عن أخطائها، يبدو بذلك أنه أكثر حرصاً من القضاء العادي، على حماية حقوق الأفراد وحررياتهم ضد اعتداء الإدارة وتعسفها.

ولهذا ثار التساؤل حول ما إذا كان هناك مبرر لوجود واستمرار القضاء الإداري بعد زوال السبب التاريخي لإنشائه، وهل يمكن إعادة النظر في النظام القضائي المزدوج ومنح سلطة البث في المنازعات الإدارية للقاضي العادي.

بقيت فكرة فصل القضاء الإداري عن القضاء العادي قائمة لأنه في الواقع جل محل الأساس والميرر التاريخي القديم أساس عملي جديد يدعمه، يتمثل في وجود القانون الإداري بمفهومه الضيق، فإن قضاء مجلس الدولة الفرنسي بما صاغ من مبادئ قانونية ونظريات في أحكامه قد أنشأ قانوناً جديداً متميزاً عن القانون المدني، هو القانون الإداري بما يتضمنه من قواعد استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص.

إن تطبيق هذه القواعد القانونية يتطلب وجود قاض متخصص ذو كفاءة ومقدرة فنية عالية، يكون بحكم اتصاله المباشر والمستمر بالإدارة العمومية أقدر على تفهم مقتضيات الصالح العام وضرورة حسن سير المرافق العمومية والتوفيق بينها وبين حماية الحقوق والحرريات الفردية.

فلا يمكن للمحاكم العادية ألا تقوم بهذه المهمة، ولا يمكنها أن تطبق في منازعات الإدارة قواعد القانون المدني التي وضعت لتحكيم العلاقات الفردية، والتي أثبت القضاء الإداري عدم صلاحيتها في المنازعات الإدارية بدليل أنه خرج عن حكمها وابتكر مبادئ جديدة تكون في مجموعها القانون الإداري، كما لا يمكن للمحاكم العادية أن تطبق قواعد القانون الإداري التي نشأت وتطورت في ظل القضاء الإداري وهي غير محيطة بها ولا تستطيع الإلمام بها، مما يجعلها عاجزة عن الاستمرار في القيام بالدور الهام الذي يقوم به القضاء الإداري والمتمثل أساساً في تحقيق المشروعية من خلال التوفيق بين المصلحة العمومية ومصالح الأفراد.

وهكذا أصبح أساس بقاء القضاء الإداري كجهة قضائية مستقلة ومنفصلة عن جهة القضاء العادي هو وجود القانون الإداري بما يتضمنه من قواعد قانونية استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص تتطلب بتطبيقها قاض متخصص، ذلك أن الفصل في المنازعات الإدارية لا يكون العامل الأساس فيها البحث عن حكم

القانون بين المصلحة العمومية والمصلحة الفردية، وهذه المهمة لا يمكن أن يقوم بها إلا القاضي الإداري الذي يكون قادرا على تفهم الإدارة العمومية ومقتضياتها وقادرا على تحقيق الموازنة بين المصلحة العمومية والمصلحة الخاصة.

المبحث الثالث

تقدير نظامي وحدة ازدواجية القضاء والقانون (النظام المختلط)

لم ينته الجدل حول مدى صلاحية نظام القضاء الموحد أم المزدوج، وهكذا انقسم الفقه بين مؤيد ومعارض لكلا النظامين. حيث يتميز كل منهما بجملة من المزايا حسب وجهة نظر أنصاره، لكن على الرغم من هذه المزايا النظرية، وجهت لهما عدة انتقادات سنعرض كل منها بإيجاز:

أولاً: مزايا نظام وحدة القضاء والقانون

- يمتاز النظام القضائي الموحد باختصاص المحاكم العادية بالنظر والفصل في جميع المنازعات سواء أكانت مدنية أو إدارية، ووجود قانون واحد في الدولة يخضع له حكما ومحكومين.
- يرى الفقه الإنجليزي وعلى رأسه العلامة دايسي "Dicey" إن وجود جهة قضائية واحدة في الدولة يعتبر تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون في أكمل صورة وأوسع نطاق، لأنه يؤدي إلى تطبيق قانون واحد على الكافة، فالأفراد والحكام سواسية يخضعون جميعاً لقواعد قضائية واحدة هي المحاكم العادية وفقاً لإجراءات قضائية واحدة.
- يعتبر النظام القضائي الموحد خيراً وسيلة وأقوى ضماناً لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة واعتداءاتها لأنه لا يعترف للإدارة بامتيازات خاصة وحقوق مما لا يتمتع به الأفراد.
- يمتاز هذا النظام بالبساطة والوضوح وعدم التعقيد، لأن وجود جهة قضائية واحدة في الدولة يؤدي إلى التسيير على المتقاضين وذلك بعدم إثارة المشاكل المتعلقة بتنازع الاختصاص وتعارض الأحكام وهي مشاكل ترتبط أساساً بنظام ازدواج القضاء.

ثانياً: عيوب نظام وحدة القضاء والقانون

- رغم المزايا التي يتمتع بها النظام القضائي الموحد، وجهت له عدة انتقادات يمكن إجمالها فيما يلي:
- يتجاهل وضع الإدارة ومقتضيات الصالح العام الذي تعمل على تحقيقه، ويتجاهل مركزها لا متساوي مع الأفراد، فيخضعها لنفس القواعد القانونية التي تنظم العلاقات الفردية والقائمة على أساس المساواة التامة بين الأطراف في حين أن الإدارة تحب أن تتمتع بامتيازات وسلطات ترجح كفتها على كفة الأفراد.

- لا يحقق الحماية الكافية للأفراد وبسبب اتجاه الإدارة إلى وسائل مختلفة بقصد التهرب من الرقابة القضائية، وذلك أن الحكومة قد تضمن مروعات القوانين التي تقدمها إلى البرلمان اللوائح والقرارات الإدارية التي تريد تطبيقها.

فإذا وافق البرلمان على مشروعات القوانين وأصدرها، أصبحت هذه اللوائح والقرارات نصوصا تشريعية وتخرج بذلك عن رقابة القضاء العادي، وقد ينص القانون على أن القرارات الإدارية التي يصدرها الوزير تنفيذا لقانون ما تكون غير قابلة للطعن فيها لذا تمت المصادقة عليها من قبل رئيس إداري وهيئة إدارية معينة.

- ينكر استقلال الإدارة فالقاضي في إنجلترا وأمريكا يملك سلطة توجيه أوامر مكتوبة للإدارة writs لعمل شيء ما أو الامتناع عن شيء مما يؤدي إلى عدم مبدأ الفصل بين السلطات.

يتضح مما سبق أن عيوب النظام القضائي الموحد تظهر على مزاياه، وتظهر عدم سلامته وعجزه عن حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وتحقيق المصلحة العامة.

كما تزايد إنشاء المجالس واللجان الإدارية والمحاكم القضائية الإدارية في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية لدليل قوي على عجز هذا النظام على احترام حقوق وحرريات الأفراد وعدم قدرته على أن يكون نظاما قضائيا مختصا بالنظر والفصل في كافة المنازعات الإدارية والعادية.

مما يؤكد اتجاه النظام الأنجلوساكسوني نحو إنشاء قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي ليختص بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية؛ وهذا ما يؤكد أن النظام الأنجلوساكسوني بدأ يعترف ويحي أهمية وجود قضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي نتيجة تطور نشاط الدولة.

حيث يقوم النظام القضائي الفرنسي على أساس ازدواجية القضاء فيوجد بها جهتين قضائيتين تتمثل الأولى في جهة القضاء العادي التي تختص بالفصل في المنازعات القضائية العادية التي تنشأ بين الأفراد بعضهم البعض أو بينهم وبين الإدارة العمومية إذا ما تجردت من امتيازات السلطة العمومية في معاملاتها، وتتمثل الجهة الثانية في جهة القضاء الإداري التي تختص بالنظر والفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة نتيجة لممارستها لوظيفتها الإدارية باعتبارها صاحبة امتيازات وسلطات.

ويختلف هذا النظام القضائي الفرنسي المزدوج عن النظام القضائي الأنجلوساكسوني الموحد الذي يقوم أساسا على وجود جهة قضائية واحدة تتمثل في المحاكم العادية التي تختص بالنظر والفصل في جميع المنازعات أيا كان نوعها.

وقد ثار جدل فقهي حول مدى صلاحية نظام القضاء المزدوج في فرنسا، وأنقسم الفقه إلى مؤيد ومعارض، بعضهم يرى في هذا النظام أنجع وسيلة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، والبعض الآخر ينتقد ببطء إجراءاته وتعقيدها.

ونظرا لأهمية النظام القضائي المزدوج وجب تقديره لمعرفة أهم مزاياه والعيوب التي يؤخذ بها عليه سواء من الناحية النظرية أو العملية، وذلك في النقطتين التاليتين:

أولاً: مزايا النظام القضائي المزدوج

- إن وجود القضاء الإداري يتفق وما تتميز به العلاقات التي تقوم بين الإدارة والأفراد من طبيعة مغايرة لتلك التي تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم، فبينما تسعى الإدارة دوماً إلى تحقيق الصالح العام، يسعى الأفراد إلى تحقيق منافع خاصة بها وإن اختلف الأهداف يؤدي إلى الاختلاف في الوسائل المحققة والقواعد التي تحكمها، ظهرت مبادئ القانون الإداري المتميزة عن مبادئ القانون المدني والتي بواسطتها يمكن للإدارة أن تمارس نشاطها وتحقق المصلحة العامة مع احترام حقوق الأفراد وحررياتهم، وبذلك يتم التوفيق بين مقتضيات الصالح العام والمصالح الفردية.

- إن وجود قواعد قانونية استثنائية متميزة عن قواعد القانون المدني تطبق في المنازعات الإدارية، تحتاج إلى جهة قضائية مختصة بالنظر والفصل في هذه المنازعات وقادرة على تطبيق القواعد القانونية الإدارية، وعلى هذا الأساس عهد النظام الفرنسي المنازعات الإدارية إلى قضاة متخصصين لا تقيدهم قواعد القانون المدني، يعملون على إيجاد الحلول المناسبة للدعاوي التي ترفع إليهم وتطبيق القواعد التي تكفل حماية المصالح المتعارضة.

- بفضل القضاء الإداري أمكن التوفيق بين المصلحة العامة وبين مصالح الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحرريات العمومية وذلك عن طريق تأكيد مبدأ المشروعية.

ثانياً: عيوب النظام القضائي المزدوج:

وجهت انتقادات كثيرة للنظام القضائي الفرنسي خاصة قبل الفقهاء الأنجلوساكسوني، وكان الفقيه دايسي أكثرهم أشدهم نقداً لنظام القضاء المزدوج وتتمثل هذه الانتقادات فيما يلي:

- إن النظام الفرنسي وفقاً لما انتهى إليه الفقه الإنجليزي يعتبر متناقضاً مع مبدأ سيادة القانون باعتبار أن العمل الإداري في فرنسا غير خاضع إلى رقابة قضائية حقيقية، ويرى هؤلاء أن المحاكم الإدارية المختصة أساساً برقابة الأعمال الإدارية في فرنسا، ليست بمحاكم حقيقية كما هو الحال بالنسبة للمحاكم العادية، بل هي مجرد محاكم مزعومة وقد قال الفقيه دايسي بشأنها أنها محاكم موظفين ذوي ميول حكومية.

- يقوم حسب وجهة منقديه على محاباة واضحة للسلطة الإدارية على حساب الحريات الفردية، تتمثل هذه المحاباة في وجود قانون خاص بالإدارة العمومية للنزاع الإداري بعاطفة الوظيفة فتميل إلى اعتبار مصالح الدولة أكثر أهمية من احترام حقوق الأفراد وحررياتهم.

- يؤدي إلى التعقيد في الإجراءات ويثير مشاكل تتعلق بالاختصاص بسبب تنازع الجهات القضائية المختلفة على المسائل التي تدخل في اختصاصها، خاصة بالنسبة للمتقاضي الذي غالباً ما يصعب عليه معرفة الجهة القضائية المختصة بنظر دعواه، كما يؤدي ازدواج القضاء التي تعارض الأحكام الصادرة عن جهتي القضاء العادي والإداري.

إن الانتقادات السالفة الذكر، مردود عليها ويعتبر مؤيدو النظام الفرنسي أن الفقه الإنجليزي له تصور خاطئ حول فكرة القضاء المزدوج ذلك أن:

_ اعتبار المحاكم الإدارية محاكم مزعومة فكرة لا أساس لها من الصحة لأن الهيئات المناط بها الرقابة على أعمال الإدارة في فرنسا لها ذات صفة المحاكم العادية التي تفصل في الخلافات بين الأفراد، وإن تسميتها "محاكم إدارية" بدلاً من "محاكم قضائية" لا يجردها من الطابع القضائي.

وقد تفررت هذه الصفة القضائية للمحاكم الإدارية منذ عهدها الأولى، حيث أكد مرسوم 5 مارس 1841 أن مجالس الأقاليم هي جهات قضائية حقيقية أحكامها تحدث نفس الآثار التي تحدثها المحاكم العادية.

- كما تبين من تاريخ نظام القضاء الإداري الفرنسي أنه غير صحيح على الإطلاق ما ذهب إليه الفقه الإنجليزي من أنه نظام يقوم على محاباة الإدارة، فإن القضاء الإداري الفرنسي لم ينشأ على نظرية محددة بقدر ما كان استجابة لظروف تاريخية، ومع ذلك استطاع أن يكون الحامي الحقيقي لحقوق وحرريات الأفراد ضد تعسف الإدارة، بل أصبح بفضل جرأة مجلس الدولة وجهوده المستمرة أفضل وسيلة لرقابة مشروعية التصرفات الإدارية.

- أما القول بأن النظام القضائي المزدوج يؤدي إلى تعقيد الإجراءات وأحداث تنازع في الاختصاص وتعارض في الأحكام فإن المشرع الفرنسي عمل على تفادي هذه الحالات بإنشاء محكمة التنازع الفرنسية بموجب قانون 24 مايو 1872 وعهد إليها بالفصل في مشاكل تنازع الاختصاص التي تنشأ بين القضاء العادي والقضاء الإداري، كما أضيف إليها اختصاص آخر ابتداءً من عام 1932 يتعلق بالفصل في مسألة تعارض الأحكام. إذا كان ازدواج القضاء يؤدي فعلاً إلى بعض المشاكل والصعوبات فإن الأسباب العملية للقضاء الإداري تبقى أقوى من كل الصعوبات والانتقادات.

ذلك أنه وبالنظر إلى الأنظمة القضائية في دول مختلفة يبدو أن الاتجاه الغالب يميل إلى اعتماد النظام القضائي المزدوج.

ففي أوروبا وحدها ومن بين دول الاتجاه الأوروبي الخمسة عشر، وجد أن ثلاثة منها فقط مازالت تطبق نظام وحدة القانون وهي الدنمارك، إيرلندا وإنجلترا، وإن هذه الأخيرة وإن كانت تأخذ بنظام وحدة القضاء، فبالرغم من ذلك فإنه يلاحظ بوجود اتجاه ظاهر في تحويل بعض المنازعات الإدارية بصفة أصلية.

وخارج أوروبا فإن اعتماد نظام القضاء لمزدوج في ازدياد مستمر فهو مطبق مثلا في كل من استراليا، الأرجنتين، المكسيك، كولومبيا، كما أن معظم الدول العربية اعتمدت هذا النظام ومنها الكويت، السودان، العراق، لبنان، مصر، تونس، المغرب والجزائر.

ومهما يكن، فإن كلا النظامين الموحد والمزدوج يتجهان نحو بعضهما فالأول ينشئ هيئات خاصة للعدالة الإدارية؛ والثاني يسمح باختصاص القاضي العادي بجزء من المنازعات الإدارية. (النظام المختلط)

الفصل الثالث

الأصول التاريخية للقضاء الإداري الجزائري

وجد قضاء المنازعات الإدارية في الجزائر منذ القدم ومر بعدة تقلبات وتطورات بين نظامي وحده القضاء والقانون وازدواجية القضاء والقانون، وقد تطور القضاء المختص بالدعوى الإدارية عبر الأزمنة المتعاقبة بمراحل مختلفة تأثر خلالها إلى حد بعيد بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عاشتها البلاد في فترات متلاحقة من تاريخها.

فقد عرفت الجزائر مرحلة تطبيق قواعد الشريعة الإسلامية والتي امتدت من فترة دخول المسلمين الوافدين من الشرق العربي إلى الجزائر²⁷ وإلى غاية عهد الأمير عبد القادر، وهي مرحلة تطبيق نظام المظالم الذي يعتبر قضاء إداري بالمفهوم الحديث وجد وطبق لحماية مبدأ الشرعية.²⁸ كما عرفت مرحلة تطبيق التنظيم القضائي الفرنسي خلال فترة الاحتلال حيث مر القضاء الإداري في تلك الحقبة التاريخية بنفس التطورات التي مر بها القضاء الإداري الفرنسي، فأنشئت محاكم إدارية للنظر والفصل في المنازعات الإدارية وعرفت الجزائر خلال تلك الفترة نظام مجلس الدولة باعتباره أعلى الهيئات القضائية الإدارية.

وبعد الاستقلال مر القضاء الإداري بمرحلتين متميزتين، بدأت الأولى عام 1962 وتميزت بعدة إصلاحات وتحولات أهمها إصلاح عام 1965 الذي بموجبه تقرر اعتماد المشرع لنظام وحدة القضاء المرن في الجزائر. أما المرحلة الثانية والمستمرة إلى يومنا هذا فقد بدأت بصدور التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي أعلن بموجبه المؤسس الدستوري إنشاء هيئات إدارية قضائية مستقلة عن جهات القضاء العادي والمتمثلة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

²⁷ عبد العزيز سعد، أجهزة ومؤسسات النظام القضائي الجزائري، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1988، ص. 1.
²⁸ عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري في الإسلام، مجلة مجلس الدولة المصري، السنوات الثامنة والتاسعة والعاشر، 1960، ص. 369-370.

وإن البحث عن الأصول التاريخية لمجلس الدولة يتطلب دراسة أهم المراحل التي مر بها القضاء الإداري الجزائري عبر الأزمنة المتعاقبة في مبحثين بحيث يتم التطرق في المبحث الأول للقضاء الإداري في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية وفي المبحث الثاني يتم التعرض للنظام القضائي الإداري بعد الاستقلال.

المبحث الأول

النظام القضائي الإداري في المرحلة الاستعمارية

عهدت فرنسا منذ احتلالها الجزائر عام 1830 إلى انتهاج سياسة الإدماج، فاعتبرت الجزائر قطعة من فرنسا و عملت على تطبيق و نقل تشريعاتها و نظمها الإدارية والقضائية إليها رغم تعهدها باحترام قوانين البلاد وخاصة مبادئ الشريعة الإسلامية.²⁹ وكان تطبيق التشريعات الفرنسية في الجزائر يهدف إلى إلغاء القوانين التي كانت سارية المفعول قبل الاحتلال ، والقضاء على المؤسسات الإدارية والقضائية الجزائرية واستبدالها بهيئات فرنسية لخدمة أغراض السياسة الاستعمارية، و بالفعل تم تطبيق التنظيم القضائي و قانون الإجراءات المدنية الفرنسيين بالجزائر،³⁰ فأصبح تنظيم القضاء خلال تلك المرحلة مشكلا كما هو عليه الحال في فرنسا من قضاء إداري وقضاء عادي.

وكان التنظيم القضائي العادي خلال المرحلة الاستعمارية يتكون من نظامين أحدهما خاص بالفرنسيين وهو امتداد للقضاء الفرنسي، وآخر خاص بالجزائريين والذي كان خليطا من أحكام الشريعة الإسلامية والتقاليد المحلية والقانون الفرنسي،³¹ فكان الجهاز القضائي العادي في ذلك العهد يتكون من المحاكم التالية:
محاكم الصلح: وهي محاكم خاصة بالجزائريين تختص بالأمر الخاضعة للشريعة الإسلامية والأعراف المحلية تعقد جلساتها من قاض فرد.

المحاكم الابتدائية: وهي ذات طبيعة مزدوجة، تعد بمثابة محاكم استئنافية للأحكام الصادرة عن محاكم الصلح بالنسبة للجزائريين وهي بمثابة محاكم ابتدائية بالنسبة للفرنسيين.

المحاكم الاستئنافية: وهي أيضا ذات طبيعة مزدوجة فهي تارة محكمة نقض بالنسبة للطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية عندما تنظر كمحكمة استئنافية لأحكام محاكم الصلح، وتارة أخرى محكمة استئناف بالنسبة للطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية بالنسبة للفرنسيين.

²⁹ أنظر :

Claude Collot, les institutions des l'Algérie durant la période coloniale 1830- 1962, Alger, Office des Publications Universitaires, 1986, p. 168.

³⁰ طبق النظام القضائي الفرنسي بالجزائر بموجب الأمر الصادر بتاريخ 26 سبتمبر 1842 الساري المفعول ابتداء من فاتح جانفي 1843، كما طبق قانون الإجراءات المدنية الفرنسي بموجب الأمر الصادر بتاريخ 16 أفريل 1843.

³¹ حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق، ص 93.

ويوجد على قمة المحاكم الابتدائية والاستئنافية محكمة النقض الفرنسية بباريس والتي تبحث في مدى موافقة الحكم للقانون³².

أما بالنسبة للقضاء الإداري فإن السلطات الفرنسية بمجرد احتلالها الجزائر واعتبارها امتدادا للإقليم الفرنسي طبقت فكرة مبدأ فصل الهيئات القضائية عن الهيئات الإدارية التي كان معمولا بها في فرنسا آنذاك.³³ فعرف القضاء الإداري في الجزائر خلال ذلك العهد نفس التطورات والتحويلات التي عرفها نظام القضاء الإداري في فرنسا مع تسجيل أن القضاء الإداري في الجزائر كان يسعى أساسا لخدمة وحماية الإدارة الفرنسية على حساب حقوق وحرية الرعايا الجزائريين.

ولقد مر القضاء الإداري في الجزائر خلال المرحلة الممتدة ما بين 1830 إلى 1962 بمرحلتين متميزتين، بدأت المرحلة الأولى مع بداية الاحتلال الفرنسي للجزائر وعرفت هذه المرحلة نظام الإدارة القاضية،³⁴ أما المرحلة الثانية فقد بدأت مع تطبيق القوانين الفرنسية المتعلقة بالقضاء الإداري في الجزائر. ولمعرفة أصل مجلس الدولة الجزائري لابد من دراسة المرحلتين التي مر بها القضاء الإداري في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية في فرعين يخصص الأول لدراسة نظام الإدارة القاضية أما الثاني فسيتم التعرض فيه لمرحلة تطبيق نظام ازدواجية القضاء في الجزائر.

المطلب الأول

مرحلة الإدارة القاضية

اتسمت المرحلة الأولى من الاحتلال الفرنسي للجزائر بالغموض وعدم الاستقرار، كما اتسمت بالطابع الاستثنائي والمؤقت لكل المؤسسات والهيئات الإدارية والقضائية، فلم تنشئ السلطات الاستعمارية جهات قضائية للفصل في المنازعات الإدارية بل عهدت بها إلى الإدارة نفسها، والسبب في ذلك أن الاحتلال في تلك الفترة لم ينتشر في كل القطر الجزائري وكان يصعب عليه إنشاء مؤسسات قضائية دائمة.³⁵

³² حسن السيد ببيوني، المرجع السابق، ص 94. وراجع أيضا:

Salah Bey Mohamed Chérif, la justice en Algérie, 1^{er} Fascicule, ALGER, Ministère de l'information, dossier documentaire, décembre 1969- p 6.
Claude COLLOT, op.cit, p 166 et s.

³³ أنظر:

Messan Bonaventure Yagla, la justice administrative en Algérie, Thèse pour le doctorat, université d'Alger, Faculté de droit et de sciences économiques, (1972), p. 12.

³⁴ أنظر:

Claude Bontems, Manuel des Institutions Algérienne de la domination Turque à l'indépendance, Tome 1^{er}: la domination Turque et le régime militaire(1518- 1870), Paris, Editions Cujas, 1976, p. 424.

³⁵ أنظر:

Alexis Tocqueville, «Deuxième lettre sur l'Algérie" document produit en version numérique.<http://classiques.uqav.ca/classiques/Dc-Tocqueville-alexis/de-la-clonie-algerie/lettre-sur-algerie/lettre-sur-algerie.html>

فكان على كل شخص تضرر من تصرف إداري غير مشروع أن يقدم شكواه إلى وزارة الحربية بباريس، وابتداء من عام 19831 أنشئت بالجزائر لجان خاصة للنظر في المنازعات الإدارية كانت مشكلة أساسا من القيادة العسكرية الفرنسية³⁶ وذلك وفقا لنص المادة الثالثة من الأمر الملكي الصادر في 10 ديسمبر 1831، تمثلت هذه اللجان في مجلس الإدارة ومجلس المنازعات ومجالس المديریات، وقد أجريت تعديلات على نظام الإدارة القاضية بإنشاء مجالس الأقاليم الجزائرية ابتداء من عام 1848. وسيتم إلقاء الضوء على هذه المجالس المختلفة التي كانت تسند لها عملية الرقابة على أعمال الإدارة العمومية وتصرفاتها غير المشروعة تباعا فيما يلي:

الفرع الأول

مجلس الإدارة Conseil d'administration

يعتبر مجلس الإدارة هيئة سياسة، وكان يتشكل من العسكريين وكبار الموظفين المدنيين الفرنسيين على السواء³⁷، وقد أنشئ لمساعدة الحاكم العام في إدارة الجزائر، وقد أدى هذا المجلس عن طريق مجموعة الأحكام التي أصدرها إلى الاعتقاد بوجود نظام وحدة القضاء بالجزائر، إذ نظرا للطابع الاستثنائي لتلك المرحلة حاول مجلس الإدارة إضفاء الطابع القضائي على هيئته، فبالإضافة لاختصاصاته الإدارية كان هيئة استئنافية لكافة الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية العادية³⁸ واعتبر نفسه منظم ومنسق للعمل القضائي في الجزائر خلال تلك المرحلة التاريخية.³⁹

وكان لهذا المجلس السيادة المطلقة في كل ما يصدره ما أحكام، فكان محكمة أول وآخر درجة بالنسبة للمنازعات الإدارية، أحكامه غير قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة الذي كان يرفض قبول الطعون بالاستئناف أو النقض الموجهة ضد قرارات مجلس الإدارة لعدم اختصاصه.⁴⁰ وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي

³⁶ أنظر:

René Etienne MOMY, Etude comparée des conseils de préfecture en France et en Algérie, thèse de doctorat, université d'Alger, Faculté de droit, 1932, p 20.

³⁷ أنشئ مجلس الإدارة بموجب الأمر الملكي المؤرخ في 1 ديسمبر 1831، ولم يتم تنظيم هذا المجلس إلا سنة 1834 بموجب المادتين الثانية والثالثة من الأمر الملكي الصادر بتاريخ 22 جويلية من نفس السنة، وكان يتشكل مجلس الإدارة من، ثلاثة أعضاء عسكريين، وثلاثة أعضاء مدنيين وهم على التوالي: معتمد مدني، النائب العام، مدير المالية، الضابط العام للقوات، قائد البحرية ومعتمد عسكري. أشار إلى هذا الأمر:

M.B.Yagla, *Op.Cit.*, p. 12.

³⁸ أنظر:

Claude Bontems, *Op.Cit*, p. 425.

³⁹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 162؛ خلوفي رشيد القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص. 46.

⁴⁰ أنظر:

Claude, Bontems, *Op.Cit*, p. 426.

على سيادة مجلس الإدارة في قضية كابي Capée عام 1834 عندما قرر عدم اختصاصه بنظر الطعن المعروف عليه لعدم وجود نص قانوني يمنح له سلطة النظر والفصل في الطعون الموجهة ضد قرارات مجلس الإدارة بالجزائر.⁴¹

إن هذه الوضعية المتمثلة في جعل مجلس الإدارة في الجزائر أعلى هيئة قضائية صاحب الاختصاص العام بالنظر والفصل في كافة المنازعات المدنية والإدارية بالرغم من كونه هيئة إدارية عسكرية بحتة كان مرغوب فيها من قبل السلطات الفرنسية وذلك بغرض تقوية وتعزيز مركز الإدارة الفرنسية و نفوذها في مواجهة الأفراد وخدمة السياسية الاستعمارية آنذاك.⁴²

وبقي النظام القضائي في الجزائر على هذه الوضعية واحتفظ مجلس الإدارة بمركزه كهيئة منظمة للوظيفة القضائية حتى صدور الأمر الملكي المؤرخ في 22 جويلية 1834⁴³ الذي بموجبه أجريت تعديلات على مجلس الإدارة، فأصبح هيئة استشارية تتمثل مهمته في مساعدة الحاكم العام في إدارة الجزائر عن طريق تقديم المشورة والرأي والاقتراحات، كما منحت لهذا المجلس صلاحيات قضائية،⁴⁴ إذ أوكل له الأمر الملكي الصادر في 10 أوت 1834 مهمة النظر والفصل في المنازعات الإدارية وجاء في نص المادة 54 منه "أن مجلس الإدارة يتمتع بنفس الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الدولة ومجالس الأقاليم في فرنسا"،⁴⁵ فأصبحت اختصاصات مجلس الإدارة القضائية منحصرة في المواد الإدارية و منع من النظر والفصل في القضايا المدنية.

وقد اقر الأمر المذكور أعلاه إمكانية الطعن في قرارات مجلس الإدارة أمام مجلس الدولة الفرنسي، وتعتبر الأحكام التي تضمنها الأمر الملكي لعام 1834 خطوة أولى نحو إنشاء القضاء الإداري بالمفهوم الفرنسي

⁴¹ وردت وقائع قضية كابي في مؤلف كل من الأستاذين : عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص.162. وأيضا:

Claude, Bontems, *Op.Cit.*, pp. 426- 427.

⁴² أنظر:

René Etienne Momy, *Op.Cit.*, p. 20.

⁴³ خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 46.

⁴⁴ جاء في تقرير توكفيل ما يلي:

"...il est urgent de placer à coté le ce pouvoir militaire, auquel on confie le droit de promulguer de visitables lois civiles, un conseil qui puisse réellement en cette matière le guider et le contenir ... , si un conseil de cette espèce est nécessaire pour préparer les règlements d'administration publique, à plus forte raison est il nécessaire de le composer ainsi puisqu'il est destine à destiné à exercer les attributions de la justice administrative. Alexis DE TOCQUVILLE, "travail sur l'Algérie" <http://classiques.vquac.ca/classiques/de-tocqueville-Alexiq/de la -colonie- Algérie/lettre- sur- Algérie/html>.

⁴⁵ أنظر:

M.B Yagla, , *Op.Cit.*, p.12.

واعتماد نظام ازدواجية القضاء في الجزائر.⁴⁶ ولم تقتصر مهام مجلس الإدارة على الاختصاصات المماثلة لاختصاص مجالس الأقاليم الفرنسية والمتمثلة في الفصل في الطعون الموجهة ضد أعمال الإدارة غير المشروعة بل منح له بالإضافة إلى ذلك امتياز من امتيازات مجلس الدولة الفرنسي، وأسندت له مهمة الفصل في مشاكل تنازع الاختصاص التي كان ينظر فيها كقاض آخر درجة في جلسة برئاسة الحاكم العام وبحضور عضو ممثل عن جهة القضاء العادي، وابتداء من سنة 1842 أصبح ينظر في قضايا تنازع الاختصاص باعتباره محكمة أول درجة تستأنف أحكامه أمام مجلس الدولة الفرنسي.⁴⁷

وكان مجلس الإدارة يعمل دوما على حماية امتيازات الإدارة العمومية الفرنسية وتدعيم مركزها في مواجهة الأفراد،⁴⁸ وكان يعمل على خدمة السلطات العسكرية على حساب النظام القانوني للحقوق والحريات.⁴⁹

الفرع الثاني

مجلس المنازعات Conseil du contentieux

أجريت تعديلات أساسية على مجلس الإدارة بموجب الأمر الملكي الصادر بتاريخ 15 أبريل 1845 والمتضمن إنشاء مجلس المنازعات ، وقد ركز الملك في تقريره المرفق بالأمر على الدور الذي يمكن للمجلس الجديد أن يلعبه في ميدان الفصل في المنازعات الإدارية من جهة، وفي الميدان الاستشاري باعتباره هيئة استشارية تقدم الرأي والمشورة للهيئات الإدارية من جهة ثانية.

كان مجلس المنازعات يتشكل من رئيس وأربعة أعضاء مستشارين وكاتب الضبط، أما عن اختصاصاته القضائية فكانت نفس اختصاصات مجلس الإدارة السابق فهو ينظر ويفصل في كل المنازعات التي تدخل في فرنسا ضمن اختصاص مجالس الأقاليم،⁵⁰ وكانت إجراءات تحريك الدعوى أمام هذا المجلس بسيطة وكتابية، تتم بمجرد تقديم عريضة الطرف المعني لدى كاتب الضبط، فيقوم الرئيس باستدعاء المجلس وإجراء

⁴⁶ أنظر:

Claude, Bontems, *Op.Cit*, p. 428.

⁴⁷ أنظر:

Claude, Bontems, *Op.Cit*, p. 428.

⁴⁸ وقد جاء تقرير توكفيل مؤكدا ضرورة تدعيم السياسة الاستعمارية على حساب حقوق و حريات الرعايا الجزائريين: " ... Toutes les fois qu'il s'agit de l'administration, Alger est aux yeux du gouvernement un pays essentiellement semblable à la France et dans lequel il faut introduire tous nos fonctionnaires, et tous nos usages administratifs. S'agit il au contraire des citoyens, la colonie forme une société toute exceptionnelle ou aucune des libertés et aucuns des droits dont on jouit dans la mère patrie ne saurait sans danger être concédés", Alexis De Tocqueville, "travail sur l'Algérie" voir sur le site web : http://classiques.vuac.ca/classiques/de-tocqueville-Alexisq/de_la_colonie-Algérie/lettre-sur-Algérie/html.

⁴⁹ حمدان بن عثمان خوجة، المرجع السابق، 207.

⁵⁰ أنظر:

Claude, Bontems, *Op.Cit*, p. 430.& Mb.Yagla, *Op.Cit.*, p.13.

التحقيق في القضايا المطروحة، وكان المجلس يصدر أحكامه بحضور أربعة أعضاء على الأقل تكون قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة بباريس.⁵¹

كان مجلس المنازعات في الحقيقة مجلسا من مجالس الأقاليم الفرنسية تحت تسمية مختلفة، وقد حاول هذا المجلس منذ إنشائه أن يقوم بالمهام الموكولة إليه بكل جدية، وعمل على إبعاد وفصل المنازعات الإدارية عن الإدارة العاملة، فكان يفصل في القضايا المطروحة أمامه بكل جدية وموضوعية، ويعمل على الحد من تجاوزات الإدارة وتعسفها بتطبيق القانون وحماية الحقوق والحريات الفردية. فلم تتقبل السلطات العسكرية هذه الوضعية وتخوفها من أن تخرج الأعمال الإدارية من يدها جعلها تفكر في استبدال هذا المجلس الذي حاول القضاء على نظام الإدارة القاضية وذلك بإنشاء مجلس آخر يكون أكثر حرصا على حماية مصالح الإدارة الاستعمارية، وبعد سنتين من تاريخ إنشاء مجلس المنازعات تم حله و استخلف بمجالس المديرية.⁵²

الفرع الثالث

مجالس المديرية

أنشئت ثلاثة مجالس مديرية في كل من الجزائر العاصمة، قسنطينة وهران بموجب الأمر الملكي الصادر في 1 ديسمبر 1847 الذي نقل اختصاصات مجلس المنازعات إلى هذه المجالس التي تعد وفقا لنص المادة الرابعة من الأمر المذكور الجهة المختصة بالنظر والفصل في كل المنازعات الإدارية المماثلة لتلك التي تنظرها مجالس الأقاليم في فرنسا بالإضافة إلى الاختصاصات الإدارية. كان يرأس كل مجلس من هذه المجالس مدير الشؤون المدنية⁵³ Les directeurs des affaires civiles ، وكانت تتشكل من ثلاثة أعضاء بالنسبة لمديرية وهران وقسنطينة وأربعة أعضاء بالنسبة لمديرية الجزائر العاصمة،⁵⁴ ولعبت مجالس المديرية دورا أساسيا في الدفاع اللامشروع عن الإدارة وتدعيم سياسة الاحتلال.⁵⁵ وتعتبر مجالس المديرية آخر الهيئات الإدارية القاضية، التي كان يعهد لها بالنظر في المنازعات التي تنور بين الإدارة و الأفراد والتي كثيرا ما تحكمت فيها الإدارة الحاكمة وأخضعتها لسلطاتها من أجل تحقيق أغراضها الاستعمارية.

⁵¹ أنظر:

Claude, Bontems, *Op.Cit*, p. 430

⁵² أنظر:

Claude, Bontems, *Op.Cit*, p. 430.& M.B.Yagla, *Op.Cit.*, p.13

⁵³ أنظر:

Claude, Bontems, *Op.Cit*, p.432.

⁵⁴ أنظر:

Rene -Ethienne Momy, *Op.Cit*, p. 25.

⁵⁵ أنظر:

Claude Bontems, *Op.Cit*, p. 435.

وعلى أثر ثورة 1848 بفرنسا تم إدخال النموذج الفرنسي إلى الجزائر فاستبدلت مجالس المديريات الثلاثة بمجالس الأقاليم عام 1849، فعرفت الجزائر خلال المرحلة الأولى للاستعمار الفرنسي وطبقت نظام الإدارة القضائية، و كانت فرنسا قد طبقت هذا النظام في إقليمها لمدة قصيرة بعد صدور قوانين التنظيم القضائي الصادرة في عهد الثورة الفرنسية والتي منعت المحاكم العادية من التدخل في أعمال الهيئات الإدارية، حيث ترتب على منع المحاكم العادية من النظر في أعمال الإدارة أن أصبحت منازعات الإدارة بدون قاضي ينظرها فعهد بها إلى جهات الإدارة نفسها. ولكن سرعان ما تبين للفرنسيين مساوئ الإدارة القضائية وعدم حيدة الإدارة فيها مما أدى إلى التخلي عنها بإنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم سنة 1800 وكان ذلك قبل احتلال الجزائر بثلاثة عقود، إلا أن سلطات الاحتلال عمدت على تطبيق نظام الإدارة القضائية في الجزائر رغم استنكارها في فرنسا، ورغم التأكد من أنها لا تؤدي إلى حماية حقوق الإنسان وحياته وذلك خدمة للسياسة الاستعمارية.

فخلال المدة الممتدة ما بين 1831-1848 عرفت الجزائر نظام الإدارة القضائية حيث كانت الإدارة العمومية هي القاضي والخصم في نفس الوقت و كانت المجالس الإدارية التي أنشئت بالجزائر تختص وحدها بالنظر في المنازعات الإدارية على أن تستأنف أحكامها أمام مجلس الدولة ، والغرض من إنشاء هذه المجالس هو التحكم في الوضع داخل الجزائر وإصدار الأحكام لصالح السلطات الاستعمارية بما يعزز ويدعم نفوذها على حساب حقوق الإنسان الجزائري وحياته،⁵⁶ وهو الأمر الذي تم تأكيده من خلال التقارير التي أعدها الفرنسيون ذاتهم، وأهمها التقرير الذي أعده Alexis de Tocqueville عام 1847 للبرلمان بعنوان تقرير عن الجزائر حيث جاء فيه: "...إن الجزائر هي الدولة التي لا يوجد بها أي ضمانات من الضمانات الكبرى أو حرية من الحريات التي يتمتع بها الأوروبيين...، و يطبق القانون في الجزائر كلما كان الأمر يتعلق بالسلطات والهيئات الإدارية ويخالف أو يستبعد تطبيقه كلما تعلق الأمر بالضمانات المعترف بها للمواطنين بموجب القوانين الفرنسية...".⁵⁷

⁵⁶ أنظر:

Alexis de Tocqueville, sur l'Algérie- in œuvre complète, paris, Gallimard, 1991, pp.699-706.

⁵⁷ أنظر:

" l'Algérie est tombée dans le droit commun toutes les fois qu'il s'est agi des pouvoir de l'administration, elle n'en est sorti que pour tout ce qui regardait les garanties que nos lois accordent aux citoyens..., Alger est donc un pays où l'on n'a aucune des grandes garanties et des grandes libertés dont on jouit en Europe..., On peut dire avec justice qu'en Algérie la première de toutes les libertés civiles, la liberté individuelle n'est pas assurée. Non seulement elle n'y obtient pas les garanties qu'elle a en France ; elle ne possède même pas celles qu'on lui donne dans la plupart des monarchies absolues du continent... » voir sur le site web : http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/de_la_colonie_algerie/travail_sur_algerie/travail_sur_algerie.html

المطلب الثاني

مرحلة تطبيق نظام ازدواجية القضاء في الجزائر

بعد قيام ثورة 1848 والتي كان لها بالغ الأثر في نفوس المحتلين الفرنسيين أصبحت الجزائر بموجب عدة نصوص قانونية وتنظيمية خاضعة لنظام ازدواج القضاء والقانون الفرنسي،⁵⁸ وذلك بإنشاء مجالس الأقاليم التي تحولت إلى محاكم إدارية ابتداء من عام 1954.

الفرع الأول

مجالس الأقاليم

أنشئت مجالس الأقاليم الفرنسية بموجب دستور السنة الثامنة للجمهورية الفرنسية الأولى وكان نظام المجالس مطبقا على التراب الفرنسي فقط ، فبعد الاحتلال لم يتم تطبيق نظام مجالس الأقاليم نظرا للمرحلة الخاصة والاستثنائية التي عرفتها الجزائر آنذاك .

وبعد ثورة 1848 أنشئت مجالس الأقاليم لأول مرة في الجزائر بتاريخ 8 فبراير 1849.⁵⁹ وقد حلت هذه المجالس محل مجالس المديريات و ورثت اختصاصاتها إذ أنشئ في كل إقليم (Préfecture) مجلس ذو اختصاصات إدارية و قضائية يخضع لذات القواعد التي تحكم مجالس الأقاليم الفرنسية بشكل عام مع تسجيل بعض الاختلافات بالنسبة للجزائر نظرا لخصوصية المرحلة، وكانت هذه المجالس تتشكل⁶⁰ من المحافظ (préfet) رئيسا والأمين العام للإقليم الذي يضطلع بمهام مفوض الحكومة وعضو ثالث يتم اختياره من بين رؤساء المكاتب التابعة للأقاليم. ويتضح من خلال تركيبة هذه المجالس أنها كانت تابعة لإدارة الإقليم مما يوحي بعدم حيادها عند الفصل في المنازعات الإدارية.

وابتداء من سنة 1926 تم القضاء نهائيا على نظام الإدارة القاضية في فرنسا وذلك بإجراء إصلاحات على نظام مجالس الأقاليم التي تحولت أثر صدور مجموعة من القوانين إلى جهات قضائية حقيقية مستقلة عن الإدارة في تشكيلها حيث أصبحت مؤلفة من أربعة أعضاء متميزين عن موظفي إدارة الأقاليم يتم تعيينهم

⁵⁸ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 165.
⁵⁹ أحمد محيو، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائق أنجق و بيوض خالد، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1992، ص.

13

⁶⁰ وفقا لنص المادة الأولى من المرسوم الصادر بتاريخ 25 مارس 1866، كانت مجالس الأقاليم تتشكل من خمسة أعضاء بالنسبة لمجلس إقليم الجزائر العاصمة، وأربعة أعضاء بالنسبة لمجلسي وهران وقسنطينة وبموجب المرسوم الصادر بتاريخ 27 جويلية 1905 والذي كان ساري المفعول ابتداءً من 1 جانفي 1907 أصبحت كل مجالس المجالس الثلاثة تشكل من ثلاثة أعضاء على السواء. راجع:

René Etienne Momy, *Op.Cit*, pp. 26-27.

بموجب مرسوم⁶¹. إلا أن الإصلاحات التي طرأت على نظام الإدارة القضائية في فرنسا لم تطبق بالنسبة لمجالس الأقاليم الجزائرية، وبقي هناك تداخل مرغوب فيه بين الإدارة العاملة والإدارة القضائية.⁶² أما عن اختصاصات مجالس الأقاليم الجزائرية فكانت محددة على سبيل الحصر كنظيرتها الفرنسية،⁶³ ففي تلك المرحلة كان مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية أما مجالس الإقليم فكانت تعد جهة قضائية إدارية أول درجة تصدر أحكاما قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، وكانت اختصاصاتها محددة بنص القانون وتتحصر في منازعات الضرائب المباشرة والأشغال العمومية وبيع أملاك الدولة بالإضافة للمنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية والمنازعات المتعلقة بمخالفات الطرق.⁶⁴ ويلاحظ أن اختصاصات مجالس الأقاليم الجزائرية كان يميزها عن نظيرتها الفرنسية خصائص ذاتية نظرا للوضعية الاستعمارية التي كانت تعيشها الجزائر، فكان يحظر على مجالس الأقاليم في الجزائر ممارسة بعض الاختصاصات كالنظر والفصل في المنازعات المتعلقة ببيع أملاك الدولة التي كانت تدخل ضمن اختصاص القضاء العادي.⁶⁵

الفرع الثاني

المحاكم الإدارية

تحولت مجالس الأقاليم بكل من وهران، الجزائر العاصمة وقسنطينة إلى محاكم إدارية⁶⁶ ابتداء من سنة 1953⁶⁷ فتم فصل واستقلال القضاء الإداري عن الإدارة العمومية العاملة بصورة واضحة، واحتفظت المحاكم الثلاث بنفس الموقع من حيث المكان الذي كانت توجد به مجالس الأقاليم وبقي لهذه المحاكم الثلاث أثر في النظام القضائي الجزائري حتى بعد الاستقلال.

أولا: تشكيل المحاكم الإدارية: اختلفت تشكيلة المحاكم الإدارية عن تشكيلة مجالس الأقاليم السابقة لها مما جعلها أكثر استقلالا عن الإدارة العاملة فأصبحت تتألف من رئيس وثلاثة مستشارين على الأقل⁶⁸ يمارس أحدهم مهام مفوض الحكومة، وأصبح يتم تعيين رؤساء وأعضاء المحاكم الإدارية بموجب مرسوم رئاسي بناء

⁶¹ أنظر:

M.Letourneur, J. Bauchet, J. Mer, *Op.Cit*, p. 276.

⁶² أنظر:

Mb.Yagla, *Op.Cit.*, p.13.

⁶³ أنظر:

Charles Debbasche, *Contentieux Administratif, Op. Cit*, pp. 202-204.

⁶⁴ أنظر:

André Delaubadere, JC.Venezia, Y.Gaudemet, *Traite de droit*

⁶⁵ أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 15.

⁶⁶ العربي بن التومي، المرجع السابق، ص. 13.

⁶⁷ المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 المتضمن تنظيم وإصلاح القضاء الإداري وإنشاء المحاكم الإدارية في فرنسا وفي الأقاليم ما وراء البحار التابعة لها.

⁶⁸ أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 16.

عن اقتراح وزير الداخلية بعد موافقة وزير العدل، أما بالنسبة للوظائف الدنيا بالمحكمة الإدارية فالتعيين فيها كان مقتصرًا على خريجي المدرسة الوطنية للإدارة،⁶⁹ وكانت الترقية إلى الوظائف العليا داخل المحاكم تتم في حدود النسب المقررة.⁷⁰

ثانياً: اختصاصات المحاكم الإدارية:

أ- **الاختصاص الإقليمي:** ابتداءً من سنة 1929 امتد الاختصاص الإقليمي لمجالس الأقاليم بفرنسا إلى عدة أقاليم أخرى وقد أكد مرسوم 30 سبتمبر 1953 على أن اختصاص المحاكم الإدارية يتجاوز الحدود الإقليمية الموجودة به هذه المحاكم.

وبالنسبة للجزائر فإن مجالس الأقاليم الثلاث التي تحولت لمحاكم إدارية بقي اختصاصها في مرحلة أولى مرتبطًا بالتقسيم الإداري القديم، وبقي الوضع على هذا الحال حتى صدور المرسوم المؤرخ في 28 جوان 1956 والذي قسمت بمقتضاه الأقاليم الثلاثة إلى عدة أقاليم مع الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث والتي أصبح يمتد اختصاصها الإقليمي إلى الأقاليم المجاورة شأنها شأن المحاكم الإدارية الفرنسية وأصبح الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في الجزائر موزعاً على الشكل التالي⁷¹:

- المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة وتضم ولايات الأضنام المدنية، تيزي وزو وجزء من الواحات (غرداية).
- المحكمة الإدارية لقسنطينة وتضم ولايات قسنطينة، باتنة، سطيف، بجاية وجزء من الواحات (توقرت).
- المحكمة الإدارية لوهران، وتضم ولايات وهران، مستغانم، تيارت، تلمسان، سعيدة والساورة.

ب- **الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية:** كان للمحاكم الإدارية كمنظيرتها الفرنسية اختصاصات استشارية وأخرى قضائية.

أما بالنسبة للاختصاص الاستشاري فإن المحاكم الإدارية قد احتفظت بالدور الذي كانت تمارسه المجالس السابقة في مجال إبداء الرأي والمشورة والاقتراحات المختلفة حول المسائل الإدارية التي يطلب الرأي فيها من قبل محافظي الأقاليم التي توجد في دائرة اختصاصها الإقليمي، وكان للمحافظ سلطة تقديرية في طلب المشورة ما لم تنص القانون على وجوب طلبها قبل اتخاذ التصرف الإداري.⁷² وقد ضاقت الوظيفة

⁶⁹ أنظر:

Charles Debbasche, *Contentieux Administratif, Op. Cit*, pp. 205.

⁷⁰ أنظر:

J.M. Auby & R.Drago, *Op.Cit*, p.254.

⁷¹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 17.

⁷² أنظر:

M.Letourneur ; J. Bauchet, ;J. Meric, *Op.Cit*, p.279.

الاستشارية للمحاكم الإدارية لأن المحافظ غالبا ما كان يتمتع عن طلبها في غير الحالات المنصوص عليها قانونا.⁷³

أما عن الاختصاص القضائي، فبعد إصلاح عام 1953 أصبحت المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية إلا ما استثنى منها بنص خاص و اتسع اختصاصها ليشمل كل أنواع القضايا التي كانت تدخل ضمن اختصاص مجلس الدولة الفرنسي والذي أصبح اختصاصه مقيدا على سبيل الحصر في مسائل محددة.

وكان اختصاص المحاكم الإدارية الجزائرية في نظر المنازعات الإدارية بعد الإصلاح القضائي مماثلا لاختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية ماعدا المنازعات المتعلقة بنزع الملكية ونظام الأراضي،⁷⁴ فكانت باعتبارها محكمة أول درجة تصدر أحكاما ابتدائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي بباريس.⁷⁵

وكان مجلس الدولة الفرنسي الجهة القضائية الاستئنافية للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الجزائرية الثلاث المتواجدة بالجزائر العاصمة، وهران وقسنطينة، كما كان يعتبر قاض أول وآخر درجة لبعض القضايا الإدارية المحددة بنص القانون.

وهكذا طبق في الجزائر تدريجيا النظام القضائي المزدوج الذي اكتمل بصدور مرسوم 30 سبتمبر 1953، حيث أصبح يوجد جهتين قضائيتين جهة القضاء العادي المختصة بالنظر والفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، وجهة القضاء الإداري المختصة بالنظر والفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها والمشكلة من المحاكم الإدارية الثلاث في كل من الجزائر العاصمة، قسنطينة وهران، ومحكمة استئنافية متمثلة في مجلس الدولة الفرنسي بباريس.

وبالرغم من التطور الذي عرفه القضاء الإداري في الجزائر فإن المحاكم الإدارية لم تعمل على ضمان حماية حقوق وحرريات الجزائريين ولم تقم بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، ذلك أنه خلافا للوضع الذي كان سائدا في فرنسا حيث كان القضاء الإداري يلعب دورا أساسيا في التوفيق بين حماية حقوق الإنسان وحرياته من جهة وتحقيق الصالح العام من جهة ثانية، فإن هذا القضاء نفسه الذي كان ينادي بالحرية والمساواة

⁷³ أنظر:

Charles Debbasche, *Contentieux Administratif*, *Op. Cit*, pp. 205.

⁷⁴ أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 18.

⁷⁵ أنظر:

André De Lauadere, JC.Venezia, Y.Gaudemet, *Traite de Droit Administratif*, 9^e édition, *Op. Cit*, p. 527.

وتقييد سلطات الإدارة في حدود تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق وحرّيات الأفراد لم يلعب ذات الدور لحماية النظام القانوني للحقوق والحرّيات في الجزائر خلال مرحلة الاحتلال، بل اتجه دوماً إلى حماية مصالح الإدارة الاستعمارية التي كان منسجماً ومتعاوناً معها على حساب حقوق وحرّيات الأفراد، واضعاً جانبا كل الضمانات التي كان يقرّها للأفراد في فرنسا.⁷⁶

المبحث الثاني

النظام القضائي الإداري بعد الاستقلال

استعادت الجزائر استقلالها عام 1962 وأصبحت لها السيادة الكاملة على محاكمها التي أصبحت بصدور الأمر المؤرخ في 10 جويلية 1962 المتعلق بالصفة التنفيذية تصدر الأحكام "باسم الشعب الجزائري" بعد أن ظلت أكثر من قرن تصدرها "باسم الشعب الفرنسي"⁷⁷. فبعد الاستقلال مباشرة أبرم بروتوكول قضائي بين الجهاز التنفيذي الجزائري المؤقت والحكومة الفرنسية، تقرر بموجب المادة 18 منه على أن تشطب حكماً كافة القضايا والدعاوي المقامة أمام الهيئات القضائية في فرنسا إذا كانت متعلقة بالدولة الجزائرية أو الهيئات المحلية الجزائرية أو المؤسسات العمومية الموضوعة تحت تصرف هذه الهيئات أو الدولة الجزائرية الواقعة في التراب الجزائري، كما تقرر من جهة ثانية تطبيق نفس الإجراءات على القضايا المماثلة المقامة أمام الهيئات القضائية الجزائرية والمتعلقة بالدولة الفرنسية.⁷⁸

وتطبيقاً للمبدأ السائد في القانون الدولي العام بقيت القوانين الفرنسية سارية المفعول بالجزائر بعد الاستقلال بموجب القانون المتضمن تمديد مفعول التشريعات الفرنسية التي كانت سارية قبل الاستقلال باستثناء التشريعات التي تتنافى والسيادة الوطنية،⁷⁹ واستناداً إلى البروتوكول القضائي والقانون رقم 62-157 لم يعد مجلس الدولة الفرنسي جهة استئنافية بالنسبة للأحكام الصادرة على المحاكم الإدارية لأن الدعاوي المنشورة أمامه يجب أن تحال حكماً إلى الهيئات القضائية الجزائرية.

⁷⁶ أنظر:

Claude Bontems, *Op.Cit*, p. 440

⁷⁷ محمود إبراهيم الوالي، أصول القانون الوضعي الجزائري، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص. 147.

⁷⁸ أبرم البروتوكول القضائي بين الجزائر و الدولة الفرنسية بتاريخ 28 أوت 1962 و صدر في الجريمة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1962، و الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية الصادرة بتاريخ 30 أوت 1962. راجع: J.M Auby & R. Drago. *Op.Cit.*, p. 79.

⁷⁹ القانون رقم 62-157 الصادر في 31-12-1962، الجريدة الرسمية الصادرة في 11-01-1963، العدد 2، ص، 18، (باللغة الفرنسية). راجع:

M.Kaddor Satour, les questions de compétence des tribunaux, Alger, Ministère de la justice, Bulletin des Magistrats, Mai- Juin 1966, p 12.

فأصبح من الضروري التفكير في تنظيم القضاء الجزائري وكان أمام المشرع آنذاك ثلاثة خيارات فيما أن يطبق نظام ازدواجية القضاء الموروث عن المستعمر الفرنسي أو يستبدله بالنظام القضائي الموحد أو يطبق نظام المظالم الذي كان معروفا ومعمولا به قبل الاحتلال،⁸⁰ إلا أن المشرع الجزائري في مرحلة أولى لم يتبع أي نموذج من هذه النماذج الثلاثة بل أقام نظاما قضائيا متميزا خاصا به متجاوبا مع ظروفه الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، فطبق نظام القضاء الموحد ولكن ليس النظام القضائي بالمفهوم الانجلوسكسوني إنما اعترف بوجود المنازعة الإدارية التي تحكمها قواعد قانونية خاصة وعهد للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والمحكمة العليا صلاحية النظر والبت فيها.

وفي المرحلة الثانية، وتماشيا مع أهداف الدولة الحديثة التي تقوم على مبدأ المشروعية المتمثل في سيادة حكم القانون وأمام التحولات العميقة التي شهدتها المجتمع الجزائري في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية مع نهاية القرن العشرين، عدل المشرع عن اختياره الأول وتبنى صراحة من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 نظام ازدواجية القضاء وذلك بإنشاء مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.⁸¹

إن دراسة الأصول التاريخية لمجلس الدولة يقتضي معرفة طبيعة النظام القضائي الذي اعتمده الجزائر بعد الاستقلال من خلال التعرض إلى المراحل المختلفة التي مر بها القضاء الإداري والتطورات التي عرفها منذ الاستقلال إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996.

وسيقسم هذا المبحث إلى مطلبين يتضمن الأول كيفية تنظيم المشرع للقضاء الإداري خلال المرحلة الأولى بعد الاستقلال والممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1965، أما المطلب الثاني فيخصص لدراسة المرحلة الثانية الممتدة من سنة 1965 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996.

⁸⁰ أنظر:

Benbadis Fouzia, La Saisine du juge Administratif, Alger, Office des Publications Universitaires, 1985, p. 21.

⁸¹ المادة 2/152 من التعديل الدستوري، لسنة 1996.

المطلب الأول

تنظيم القضاء الإداري خلال المرحلة الانتقالية (1962-1965)

بعد الاستقلال واستعادة السيادة الوطنية بدأ التنظيم القضائي الجزائري يتخذ اتجاها خاصا به⁸² متميزا عن التنظيم القضائي الفرنسي مع احتفاظه بالخطوط العريضة للتنظيم السابق وامتدت هذه المرحلة الانتقالية ابتداء من 19 مارس 1962 إلى 16 نوفمبر 1965⁸³.

فأول إجراء قام به المشرع خلال هذه المرحلة هو محاولة استبدال نظام ازدواجية القضاء بنظام وحدة القضاء، وذلك بالقضاء على الجهاز القضائي الإداري الذي كان سائدا قبل الاستقلال و المتمثل في المحاكم الإدارية و مجلس الدولة الفرنسي وإدماجه ضمن هيكل قضائية جديدة⁸⁴ ولقد تميزت هذه المرحلة الانتقالية بظهور المجلس الأعلى ابتداء من عام 1963 وإحداث المجالس القضائية عام 1965 والتي سيعرض لهما على النحو التالي:

الفرع الأول

إنشاء المجلس الأعلى

بعد الاستقلال وحفاظا على سيادة الدولة الجزائرية كان من الضروري إنشاء هيئة قضائية عليا تختص بالنظر في الطعون بالاستئناف الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية العادية والإدارية،⁸⁵ وفي عام 1963 أنشئ المجلس الأعلى ليقوم بدور كل من محكمة النقض بالنسبة للمنازعات العادية ومجلس الدولة بالنسبة للمنازعات الإدارية.⁸⁶

يعتبر قانون إنشاء المجلس الأعلى بمثابة الخطوة الأولى للتخلي عن القضاء الإداري في الجزائر كجهاز قضائي مستقل ومنفصل عن جهاز القضاء العادي حيث أن المشرع بإنشائه كان يهدف أساسا إلى القضاء على نظام ازدواجية القضاء و القانون في الجزائر إذ لم يعد القضاء الإداري مستقلا عن القضاء العادي

⁸² عمار عوابدي، دروس في المنازعات الإدارية، الجزء الأول، محاضرات أقيمت على طلبة الليسانس حقوق، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية العام الجامعي 1981-1982، ص. 52.

⁸³ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظم القضائية الجزائري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 168.

⁸⁴ توفيق بوعشبة، المشاكل الحالية للعدالة الجزائرية المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، ديسمبر 1982، ص. 810. راجع أيضا:

Benbadis Fouzia, *Op.Cit.*, p.21.

⁸⁵ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 28.

⁸⁶ القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 المتضمن إنشاء المجلس الأعلى، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 28 جوان 1963 العدد 43 ص 662 (باللغة الفرنسية) وقد جاء في المذكورة الإيضاحية للقانون ما يلي:

" Le présent projet de loi prévoit la création, la composition, le fonctionnement, la compétence, et la procédure de la cour suprême. Cette cour réunit, en elle, les attributions dévolues dans certains pays, à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat, ».

استقلالاً كلياً وتاماً في جميع مراحل التقاضي، بل أصبحت المحاكم الإدارية الثلاث بالجزائر العاصمة، قسنطينة ووهران تخضع في أحكامها للمجلس الأعلى باعتباره جهة قضائية استئنافية لكافة الأحكام سواء كانت صادرة عن جهات القضاء العادي أو الإداري،⁸⁷ وقد نصت المادة الأولى من الأمر رقم 63-218 المتضمن إنشاء المجلس الأعلى على أن: "تتشأ محكمة عليا تحكم في المواد المتعلقة بالقانون الخاص وقانون العمل والقانون الجنائي والقانون الإداري مقرها الجزائر العاصمة"، وكان المجلس الأعلى عند إنشائه يتشكل من أربعة غرف⁸⁸ طبقاً للمادة الثانية من الأمر أعلاه وهي كالتالي:

أ- ثلاث غرف تختص بالنظر والفصل في الطعون بالنقض الموجهة ضد الأحكام النهائية الصادرة عن جهات القضاء العادي (غرفة القانون الخاص، الغرفة الاجتماعية، الغرفة الجنائية).⁸⁹

ب- غرفة إدارية تختص وفقاً لنص المادة 24 من الأمر رقم 63-218 المذكور أعلاه:

- كجهة استئنافية تختص بالنظر والفصل في الطعون الموجهة ضد الأحكام الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية.

- ومحاكمة أول وآخر درجة في دعاوي تجاوز السلطة الموجهة ضد القرارات الإدارية التنظيمية والفردية والمنازعات المتعلقة بحقوق الموظفين والعاملين المدنيين والعسكريين بما فيهم موظفي الولايات والبلديات والمؤسسات الإدارية، وكذلك المنازعات التي تنشأ خارج الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية وتختص كذلك بالفصل في دعاوي تفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية التي يكون النظر فيها من اختصاص المجلس الأعلى.

وجاء في نص المادة الخامسة من ذات الأمر أنه يجوز تقسيم كل غرفة إلى أقسام، وأنه لا يمكن الفصل في الدعوى إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل، وتؤكد توجه المشرع نحو الأخذ بنظام وحده القضاء بموجب الفقرة الثالثة من المادة الخامسة التي تنص أنه "يمكن لكل غرفة أن تنظر وتفصل في النزاع أياً كانت طبيعة القضية المطروحة أمام المجلس الأعلى".

بهذه الأحكام تبنى المشرع الجزائري وحدة القضاء في قمة النظام القضائي فأصبح المجلس الأعلى يلعب دوراً مزدوجاً فهو محكمة نقض بالنسبة للقضاء العادي ومحاكمة استئناف بالنسبة للقضاء الإداري بالإضافة لاختصاصاته كمحاكمة كأول وآخر درجة في المسائل الإدارية المحددة على سبيل الحصر.

⁸⁷ عمار عوابدي، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 52.

⁸⁸ ظل المجلس الأعلى على هذه التشكيلة إلى أن أصدر الأمر رقم 74-72 المؤرخ في 12 يوليو 1974 المتمم للأمر رقم 63-218 المتضمن إنشاء المجلس الأعلى والذي جعل المجلس يتشكل من سبع غرف بموجب المادة الثانية منه، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 29 جويلية 1974، العدد 58، ص. 778، (باللغة الفرنسية)

⁸⁹ المادة 19 من الأمر رقم 63-218.

وفي هذه المرحلة لم يتم القضاء على ازدواجية القضاء بصفة نهائية⁹⁰ بل بقي مبدأ استقلال وفصل الهيئات القضائية الإدارية سائدا ومعمولا به في قاعدة التنظيم القضائي حيث بموجب القانون رقم 62-157 المتضمن تمديد التشريعات الفرنسية التي كانت مطبقة في الجزائر باستثناء تلك التي تتنافى والسيادة الوطنية احتفظ المشرع بالمحاكم الإدارية الثلاث المتواجدة بالجزائر العاصمة قسنطينة ووهران⁹¹ مع التقليل من اختصاصاتها وبشكل واسع لصالح المجلس الأعلى. فأصبحت المحاكم الإدارية تختص بالنظر في منازعات التعويض والضرائب المباشرة والأشغال العمومية والطرق⁹² وقد تعرضت خلال تلك الفترة إلى اضطرابات كثيرة في عملها نتيجة نقص الإطارات، فقد عهد لرئيس المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة بالنيابة رئاسة المحكمتين الإداريتين بقسنطينة ووهران.⁹³

ولعدم إثارة مشاكل تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والمحاكم العادية نص المشرع بموجب المادة الخامسة من قانون إنشاء المجلس الأعلى (والتي ألغيت فيها بعد)، على أنه يمكن لكل غرفة أن تنتظر في كل القضايا مهما كان نوعها، كما نصت المادة 14 من ذات القانون على أنه في المسائل الإدارية إذا انقضت الغرفة الإدارية حكما فلها الحق في إحالة القضية إلى جهة قضائية من نفس النوع والدرجة للجهة القضائية التي أصدرت الحكم، كما يحق لها التصدي للقضية وإصدار حكم نهائي بشأنها، وإذا ما فصلت إحدى المحاكم العادية في قضية إدارية وطعن في الحكم عن طريق النقض يكون للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى حق التصدي والفصل في القضية مطبقة في ذلك قواعد القانون الإداري.⁹⁴

الفرع الثاني

مرحلة الإصلاح القضائي

بصدور قانون التنظيم القضائي المتعلق بإعادة التنظيم القضائي،⁹⁵ اعتمدت الجزائر نظام وحدة القضاء وقضت بصفة نهائية على النظام القضائي المزدوج الموروث عن القضاء الفرنسي⁹⁶ إذ أحدث المشرع بموجب المادة الأولى والثانية من هذا القانون مجلسا قضائيا في كل ولاية⁹⁷ على أن يتبع كل مجلس قضائي

⁹⁰ توفيق بوعشبة، المقال السابق، ص. 809.

⁹¹ حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص. 97.

⁹² أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 29.

⁹³ عمار عوابدي النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 169.

⁹⁴ أنظر:

J. L. Joinville, *Op.Cit.*, p. 74.

⁹⁵ الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 والمتضمن إعادة التنظيم القضائي، (ج. ر. العدد 96 ص. 983).

⁹⁶ د. حسن السيد بسيوني، المرجع السابق ص. 98.

⁹⁷ نص المادة الأولى على أن "يحدث خمس عشر مجلسا قضائيا على كامل التراب الوطني يكون مقرها في كل من: الجزائر العاصمة، عنابة، باتنة، بشار، قسنطينة، الأصنام، المدية، مستغانم، وهران، ورقلة، سعيدة، سطيف، تيارت، تيزي وزو، تلمسان.

مجموعة من المحاكم يحدد عددها ومراكزها ودوائر اختصاصها بموجب مرسوم،⁹⁸ ونصت المادة الرابعة منه على أن المجالس القضائية تحل محل محاكم الاستئناف، وأن المحاكم تحل محل المحاكم الابتدائية الكبرى والمحاكم الابتدائية في النظام القديم.⁹⁹ كما نصت المادة الخامسة من نفس القانون على أن: "تنتقل إلى المجالس القضائية دون المحاكم اختصاصات المحاكم الإدارية وتنتقل إلى المحاكم اختصاصات مجالس العمال".

وبهذه المادة حسم المشرع مسألة اعتناق الجزائر لنظام وحدة القضاء ووضع حدا لازدواجية الهيئات القضائية في قاعدة التنظيم القضائي كما كان قد وضع حدا لهذه الازدواجية في القمة بموجب قانون إنشاء المجلس الأعلى.

وقد لحق الأمر رقم 65-278 صدور قانون الإجراءات المدنية الجزائري¹⁰⁰ والذي ساعد على تكامل التنظيم القضائي الجزائري حيث تضمن الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية المختلفة المتمثلة في المجلس الأعلى والمجالس القضائية وبالنسبة لكافة المنازعات العادية منها والإدارية.¹⁰¹

هكذا تحقق إدماج المحاكم الإدارية المورثة عن نظام القضاء الإداري الفرنسي في القضاء العادي في التنظيم القضائي الجزائري، وبهذه الإصلاحات التي تمت بموجب الأمر رقم 65-278 تم توحيد التنظيم القضائي الجزائري،¹⁰² إلا أن هذه الوحدة كانت من الناحية الظاهرية والشكلية، لأن المشرع وإن كان قد وحد الهياكل القضائية فإنه في نفس الوقت اعترف بازدواجية المنازعة وهو ما أكده بموجب قانون الإجراءات المدنية الذي تضمن إجراءات التقاضي الخاصة بالمنازعات الإدارية.¹⁰³

المطلب الثاني

تنظيم القضاء الإداري خلال الفترة الممتدة بين 1965-1996

النظام القضائي الجزائري خلال هذه المرحلة بوحدة القضاء على مستوى الهيئات القضائية وازدواجية المنازعة، فالمشرع خصص في إطار التنظيم القضائي الموحد جهات قضائية تمثلت في الغرف الإدارية على

⁹⁸ صدر المرسوم رقم 66-161 المؤرخ في 8 جوان 1966 والمتعلق بسير وتنظيم المجالس والمحاكم، (ج ر، العدد 50، ص.569).

⁹⁹ د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص. 148.

¹⁰⁰ الأمر رقم 66-154 الصادر في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47، ص 454.

¹⁰¹ أنظر:

J. L Joinville, Op.Cit., p. 79.

¹⁰² بوشير محمد أمقران، النظام القضائي الجزائري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1993، ص. 202.

¹⁰³ بوشير محمد أمقران نفس المرجع، ص. 202.

مستوى المجالس القضائية والمحكمة العليا للنظر والفصل في المنازعات الإدارية وفقا لقواعد إجرائية إدارية خاصة، وتعتبر هذه الغرف الجهات القضائية الإدارية.¹⁰⁴

إن دراسة تنظيم القضاء الإداري تفرض التعرض للهيكل القضائية التي كانت متواجدة خلال مرحلة تطبيق نظام وحدة القضاء في الجزائر قبل صدور دستور 1996، والمتمثلة في المحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم وذلك لمعرفة وتفهم طبيعة وحقيقة الجهات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية آنذاك، وإن التعرض لهذه الهيئات والهيكل القضائية لا يكون محل دراسة مستفيضة وإنما سيتم تناوله في حدود الدور الذي كانت تمارسه في مجال القضاء الإداري.

الفرع الأول

الفترة الممتدة من سنة 1965-1986 (نشأة الغرف الإدارية)

أنشئت المحكمة العليا بموجب القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 وكانت مشكلة آنذاك من أربعة غرف، وقد أدخلت عدة تعديلات على هذه المحكمة كان أولها بموجب الأمر رقم 74-72 والذي أعاد تشكيل المجلس الأعلى وهياكله القضائية وغير القضائية كمكتب المجلس الأعلى والتشكيلات المختلفة لغرفه، وأهم ما جاء به هذا التعديل زيادة عدد الغرف الذي بلغ سبعا،¹⁰⁵ كما أجريت تعديلات أخرى على هذا الجهاز القضائي بموجب القانون رقم 89-22 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 والمتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها.¹⁰⁶

تحتل المحكمة العليا قمة النظام القضائي الجزائري وهي وفقا لنص المادة الرابعة من قانون إنشائها، تراقب الأحكام القضائية الصادرة عن الجهات القضائية الدنيا وهي محكمة قانون وليست محكمة موضوع، ويحدد القانون صراحة الحالات التي يمكن أن تكون فيها محكمة موضوع وقانون في نفس الوقت.¹⁰⁷

يخضع تنظيم وسير الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى نفس القواعد التي تنظم الغرف الأخرى، فهي تشكل تقسيما داخليا للمحكمة العليا من أجل تنظيم العمل، ولقد نصت المادة 17 من قانون 89-22 السابق الذكر على أن الغرفة الإدارية تقسم إلى قسمين دون أن توضح أساس هذا التقسيم الذي تركته للنظام الداخلي.

¹⁰⁴ خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 84.

¹⁰⁵ المادة الثانية من الأمر رقم 74-72 المؤرخ في 12 جويلية 1974 المتضمن تنميط القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 المتضمن إنشاء المجلس الأعلى، (ج. ر عدد 58).

¹⁰⁶ الجريدة الرسمية عدد 18 ص. 3.

ولقد استبدل مصطلح "المجلس الأعلى" في النص العربي بمصطلح المحكمة العليا، وذلك بموجب المادة 39 من القانون رقم 89-22 المذكور أعلاه بحيث أصبح هذا المصطلح متفقا مع المصطلح الذي جاء به دستور سنة 1989 في المادتين 143 و 144 المتعلقتين بالمحكمة العليا.

¹⁰⁷ بوبشير محمد أمقران، المرجع السابق، ص. 202.

وتتشكل الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا¹⁰⁸ من رئيس الغرفة، رؤساء الأقسام، عدد من المستشارين، محام عام و قاض من قضاة المحاكم يتولى مهمة ربط الغرفة مع مصالح كتابة الضبط، ولا يمكن للغرفة الإدارية كغيرها من غرف المحكمة العليا أن تفصل في قضية إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل.

تعتبر الغرفة الإدارية جهة قضائية استئنافية تنظر وتفصل في الطعون الموجهة ضد الأحكام الابتدائية الصادرة عن الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، ويتمثل الاختصاص الرئيسي للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا والذي يميزها عن الغرف الأخرى،¹⁰⁹ في كونها قاض أول وآخر درجة في بعض المنازعات المحددة قانونا، وللغرفة الإدارية إجراءات خاصة بها تختلف عن الإجراءات المتبعة أمام الغرف الأخرى.

الفرع الثاني

الفترة الممتدة من 1886-1990 (توسيع نظام الغرف الادارية)

تعد المجالس القضائية كقاعدة عامة الجهة القضائية ذات الدرجة الثانية تختص بالفصل في الطعون بالاستئناف الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم،¹¹⁰ كما تعد جهة قضائية أول درجة بالنسبة للمنازعات الإدارية.¹¹¹

حيث أنشأت المادة الأولى من الأمر المتضمن التنظيم القضائي الصادر عام 1965 خمسة عشر مجلسا قضائيا، ورفع الأمر رقم 74-73 المؤرخ في 12 جويلية 1974 عدد هذه المجالس إلى واحد وثلاثين مجلسا تماشيا مع ارتفاع عدد الولايات الإدارية من خمسة عشر إلى إحدى وثلاثين ولاية.¹¹²

ويصدر القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم القضائي،¹¹³ خالف المشرع قاعدة ارتباط المجالس القضائية بعدد الولايات حيث ارتفع عدد الولايات إلى ثمانية وأربعين ولاية بموجب هذا القانون ولم يتبعه ارتفاع في عدد المجالس القضائية، فلم يصبح نطاق الاختصاص الإقليمي للمجلس القضائي مطابقا لحدود الولاية الواحدة المتواجدة فيها، بل أصبح يتعداها ليشمل عدة ولايات،¹¹⁴ وإذا كانت الزيادة في عدد الولايات قد حققت مبدأ تقريب الإدارة من المواطنين فإن المشرع بعدم تقرير زيادة في عدد

¹⁰⁸ المواد 11، 18، 19 و 25 من القانون رقم 89-22.

¹⁰⁹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 272.

¹¹⁰ بوبشير محمد أمقران، المرجع السابق، ص. 209.

¹¹¹ المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية.

¹¹² المادة الأولى من الأمر رقم 74-73 المتضمن إحداث مجالس قضائية تنص على أن "يحدث في كامل التراب الوطني 31 مجلسا قضائيا يكون مقر كل منها كما يلي: أدرار ، الأصنام، الأغواط، أم البواقي، باتنة، بجاية، بسكرة، بشار ، بلدية، بويرة، تمنراست، تبسة، تلمسان، تيارت، تيزي وزو، الجزائر، الجلفة، جيجل، سطيف، سعيدة، سكيكية، سيدي بلعباس، عنابة، قالمة، قسنطينة، المدية ، مستغانم، مسيلة، معسكر، ورقلة ، وهران.

¹¹³ الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 7 فبراير العدد6، ص. 139.

¹¹⁴ المادة الأولى من قانون رقم 84/13 المؤرخ في 29 يونيو 1984 والمتضمن التقسيم القضائي،(ج ر عدد 26، ص. 968) ، و صدر المرسوم رقم 84-384 المؤرخ في 22 ديسمبر 1984 المتضمن تطبيق القانون رقم 84-13 المتعلق بالتقسيم القضائي وتحديد العدد والمقر ودائرة الاختصاص الإقليمي للمجالس القضائية والمحاكم،(ج ر عدد 68، ص 238).

المجالس القضائية ليتساوى مع عدد الولايات قد أخفق وإلى حد كبير في تحقيق وتطبيق مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين.

إلا أن المشرع قد تدارك هذه الوضعية بموجب القانون رقم 97-11¹¹⁵ الذي تضمن زيادة في عدد المجالس القضائية ليصبح متفقا وعدد الولايات إذ نصت المادة الأولى منه على أن: "يحدث عبر مجموع التراب الوطني 48 مجلسا قضائيا".

وكان كل مجلس قضائي يتضمن أربعة غرف¹¹⁶ هي: الغرفة المدنية، الغرفة الجزائية، الغرفة الإدارية، غرفة الاتهام، ويضاف إلى هذه الغرف، غرفة الأحداث طبقا لنص المادة 472 من قانون الإجراءات الجزائية. ويتم تقسيم كل غرفة من هذه الغرف الأربعة إلى فروع حسب حجم ونوعية القضايا المطروحة أمامها بموجب أمر يصدره رئيس المجلس القضائي يحدد فيه عدد أقسام الغرف وعدد القضاة المعينين في كل قسم.

ومن الناحية العملية¹¹⁷ كان يوجد على مستوى المجالس القضائية بالإضافة إلى الغرف الأربعة السابقة الذكر غرف أخرى لم ينص عليها المرسوم رقم 66-161، هي الغرفة الاجتماعية، الغرفة التجارية وغرفة الأحوال الشخصية، وذلك من أجل توزيع العمل عليها وإيجاد تجاوب وتجانس بين عدد الأقسام بالمحاكم وعدد الغرف بالمجالس القضائية.¹¹⁸

تتألف كل غرفة بالمجلس القضائي من ثلاثة أعضاء على الأقل، ويمكن لكل غرفة أن تعقد جلساتها مع غرفة أخرى كلما كانت هناك دواع لذلك مثلما هو الحال بالنسبة للمحكمة العليا. أما بالنسبة للتشكيلة البشرية للمجالس القضائية فإن المرسوم رقم 66-161 المذكور أعلاه لم يحددها صراحة وإنما يمكن استخلاصها من أحكامه ومن بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية،¹¹⁹ وعليه تتكون المجالس القضائية من قضاة الحكم وهم: رئيس المجلس القضائي، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام، وعدد من المستشارين من جهة ومن قضاة النيابة المتمثلين في النائب العام والنواب العاميين المساعدين من جهة ثانية.

¹¹⁵ القانون رقم 97-11 المؤرخ في 19 مارس 1997، المتضمن التقسيم القضائي، (ج ر عدد 15، ص. 7).
وطبق هذا القانون بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 98-63 المؤرخ في 16-02-1998، (ج ر عدد 10، ص. 3).

¹¹⁶ المادة الأولى من المرسوم رقم 66/161 السالف الذكر.

¹¹⁷ وذلك بالنظر إلى المرحلة التاريخية محل الدراسة أي قبل صدور دستور 1996 واعتماد نظام ازدواجية القضاء في الجزائر، أما حاليا فإن المجالس القضائية يحكمها وينظمها القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي، ويشمل المجلس القضائي وفقا للمادة السادسة من هذا القانون الغرف الآتية: "الغرفة المدنية، الغرفة الجزائية، غرفة الاتهام، الغرفة الاستعجالية، غرفة شؤون الأسرة، غرفة الأحداث، الغرفة الاجتماعية، الغرفة العقارية، الغرفة البحرية، الغرفة التجارية"، (ج ر عدد 51، ص. 6).

¹¹⁸ بويشير محمد أمقران، المرجع السابق، ص. 209.

¹¹⁹ المواد 2، 4، 5، 6 و 10 من المرسوم رقم 66-161 السابق الذكر، والمواد 112 إلى 147 من قانون الإجراءات المدنية.

تعتبر المجالس القضائية درجة ثانية من درجات التقاضي بالنسبة للمنازعات العادية، وهي أول درجة من درجات التقاضي بالنسبة للمواد الإدارية وفقا للمادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية التي تنص على أن: "تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها". فالغرفة الإدارية هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات الإدارية على مستوى المجالس القضائية.

إن وجود الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، واعتبارها جهة قضائية أول درجة بالنسبة للقضايا الإدارية لا يعني اعتراف المشرع بازدواجية القضاء فهي ليست جهة قضائية مستقلة وإنما تعد غرفة ضمن التنظيم القضائي الموحد تفصل في المنازعات التي حددها المشرع¹²⁰ كباقي الغرف، فهي مجرد تقسيم داخلي لدرجة قضائية تتماشى وفكرة وحدة القضاء¹²¹. وبهذا فإن الغرفة الإدارية لا تختلف من حيث تنظيمها وتشكيلها عن باقي الغرف، فهي تقسم كغيرها إلى فروع متى تطلب الأمر ذلك، ولم يحدد المرسوم رقم 161/66 المذكور أنفا عدد أقسامها (فروعها).

الفرع الثالث

الفترة الممتدة من 1990-1996 (الغرف الإدارية المحلية والجهوية)

كان عدد الغرف الإدارية في المرحلة الأولى بعد صدور قانون الإصلاح القضائي عام 1965 وقانون الإجراءات المدنية عام 1966 غير متفقا وعدد المجالس القضائية حيث حدد المشرع ثلاثة مجالس قضائية لها غرف إدارية هي مجلس قضاء قسنطينة، مجلس قضاء الجزائر العاصمة ومجلس قضاء وهران، للفصل في المنازعات الإدارية بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى¹²² وحسب المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية فإن اختصاص هذه الغرف كان جهويا بحيث تختص الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء الجزائر بالمنازعات الإدارية الحاصلة عبر ولايات الوسط، وتختص الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء وهران بالمنازعات الإدارية الحاصلة عبر ولايات الغرب، وتختص الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء قسنطينة بالمنازعات الإدارية الحاصلة عبر ولايات الشرق¹²³. وبموجب المرسوم رقم 86-107¹²⁴ أصبح عدد

¹²⁰ عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارية العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1984، ص. 57. راجع أيضا:

M.B. Yagla, *Op.Cit*, p.25.

¹²¹ د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 110.

¹²² محمد بن الطاهر، المادة السابعة من قانون 90-23 وانعكاساتها على القضاء الإداري، الجزائر، المجلة القضائية، عدد خاص بملتقى قضاة الغرف الإدارية، 1992، ص. 127.

¹²³ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1999، ص. 182.

المجالس القضائية المختصة بالنظر في المواد الإدارية عشرون مجلسا¹²⁵ تختص بمفهوم المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية بالفصل في الدعاوي الإدارية بحكم ابتدائي قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا. وتعديل المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 90-23¹²⁶ أصبح عدد الغرف الإدارية متفق مع عدد المجالس القضائية.¹²⁷

وفي الأخير يمكن القول إن دراسة التنظيم القضائي خلال الفترة الممتدة بين 1962-1996 تبين أن النظام القضائي في هذه المرحلة هو نظام موحد من حيث الهيكلية، وأنه ضمن هذا النظام القضائي توجد جهات قضائية متخصصة في المنازعات الإدارية كجزء من النظام القضائي الموحد، فمن حيث جوهر النظام اعترف المشرع بوجود قضاء إداري مستقل يقترب من نظام القضاء المزدوج ويظهر ذلك جليا فيما يلي:

1 - إن المشرع أوجد نظام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والمحكمة العليا لتختص وحدها بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية وفقا لنص المادتين 7 و 274 من قانون الإجراءات المدنية.
2- إن المشرع اعترف بالمنازعة الإدارية بموجب المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية وخصها بإجراءات متميزة عن إجراءات الدعوى العادية.

3- جعل المشرع طرق الطعن في الأحكام الإدارية تختلف عما هو موجود في المواد العادية. يستنتج من كل هذه المسائل أن النظام القضائي الجزائري أخذ بنظام وحدة القضاء المرن مع اعترافه بوجود ازدواجية في المنازعة، وهو ما أكده معظم الفقهاء حيث أكد الأستاذ فينو¹²⁸ Fenaux أن نظام الغرف الإدارية في الجزائر يشكل هيئات قضائية متميزة ولا يحقق وحدة الهيئات القضائية، ويقول الأستاذ أحمد محيو أن المشرع الجزائري أخذ بوحدة الهيئات القضائية مع اعترافه بوجود المنازعة الإدارية.¹²⁹

¹²⁴ المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29/04/1986 المحدد لقائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي في إطار المادة السابعة من الأمر رقم 66-154 المعدل والمتضمن قانون الإجراءات المدنية (ج ر عدد 18، ص. 707).

¹²⁵ هذه المجالس هي: مجلس قضاء سيدي بلعباس، تيارت، بجاية، جيجل، سكيكدة، تلمسان، تيزي وزو، مستغانم، البليدة، عنابه، أم البواقي، سطيف، باتنة، ورقلة، بشار، سعيدة، والأغواط.

¹²⁶ القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18-8-1990 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، (ج ر عدد 36، ص 1149).

¹²⁷ المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 90-407 المؤرخ في 22-12-1990 المحدد لقائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي العاملة في إطار المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية، تنص على أن "تختص مجموع المجالس القضائية كل واحد حسب اختصاصه الإقليمي بالمنازعات المشار إليها في المادة 7-2 من قانون الإجراءات المدنية"، (ج ر عدد 56، ص. 1807).

¹²⁸ أنظر:

M.Fenaux, Elément de droit Judiciaire en Algérie, Alger, Revue Algérienne, 1967, p. 496.

¹²⁹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 67.

وقد توصل الأستاذ عمار عوابدي إلى أنه لا يوجد في الجزائر نظام القضاء الإداري كجهاز قضائي مستقل ومنفصل عن القضاء العادي إنما تأخذ الجزائر بنظام وحدة القضاء المرن¹³⁰ أما الأستاذ ببيوني فذهب إلى القول بأنه يجب ألا ينظر للنظام القضائي الجزائري من الناحية الشكلية والخارجية لأن البحث في جوهر النظام القضائي يؤكد وجود قضاء إداري مستقل ومتميز عن القضاء العادي.¹³¹

وننتفق وهذه الآراء حيث وانطلاقا من البحث في موقع وطبيعة الغرف الإدارية، يتبين حقا أنها لا تشكل جهة قضائية منفصلة عن القضاء العادي من الناحية الشكلية أما من الناحية الموضوعية فهي تشكل جهة قضائية إدارية تفصل في المنازعات الإدارية¹³² وفقا لقواعد وأحكام القانون الإداري الإجرائية الشكلية والموضوعية.

ويتضح من خلال دراسة هذه المرحلة أنه بعد الاستقلال استمر تطبيق نظام القضاء المزدوج في الجزائر لفترة قصيرة من أجل ملء الفراغ القانوني الذي كان سائدا و بعد إعادة التنظيم القضائي بموجب الأمر رقم 65-278 تبنت الجزائر نظام وحدة القضاء،¹³³ فأخذ المشرع من حيث التنظيم بوحدة الهياكل القضائية وابتعد عن النظام القضائي الفرنسي، لكنه لم يعتمد نظام القضاء الموحد بالمفهوم والأسلوب الأنجلوسكسوني الجامد بل بقي متأثرا بالنظام القضائي الذي كان مطبقا خلال فترة الاحتلال، واعترف بوجود قضاء إداري مستقل يقترب في جوهره من القضاء الفرنسي. ظهر هذا القضاء من خلال إيجاد نظام الغرف الإدارية ضمن وحدة القضاء لتختص بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية وفقا لقواعد إجرائية خاصة بالمنازعة الإدارية الموروثة عن النظام الفرنسي،¹³⁴ وطبق هذا النظام ابتداء من سنة 1965 بصور قانون التنظيم القضائي واستمر إلى غاية صدور التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي بموجبه تبنى المؤسس الدستوري النظام القضائي المزدوج.

ويمكن الجزم أن التنظيم القضائي الجزائري خلال هذه المرحلة لم يتخلى كليا عن نظام ازدواجية القضاء، حيث أن المشرع لم يقض على القضاء الإداري إنما أدمج الهياكل القضائية الإدارية التي كانت موجودة قبل الاستقلال ضمن الهياكل القضائية الجديدة، فاستبدلت المحاكم الإدارية بالغرف الإدارية مع احتفاظها باختصاصها الأصلي المتمثل في النظر والفصل في المنازعات الإدارية وأنشأ الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا لتقوم بنفس الدور الذي كان يقوم به مجلس الدولة الفرنسي باعتبارها جهة قضائية إدارية عليا

¹³⁰ عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص. 58.

¹³¹ حسن السيد ببيوني، المرجع السابق، ص. 104-105.

¹³² جمال نجيمي، القضاء الإداري لاستعجالي بين القانون الجزائري والقانون الفرنسي، مجلة الفكر البرلماني، العدد العادي عشر، جانفي 2006، ص. 106.

¹³³ مسعود شيهوب، من الأحادية القضائية إلى ازدواجية القضاء، دراسات وثائق مجلس الأمة- الندوة الثانية عن استقلالية القضاء، جوان، 1999، ص. 18.

¹³⁴ حسن السيد ببيوني، المرجع السابق، ص. 983.

، وأفرد لهذه الغرف إجراءات قضائية خاصة متميزة عن قواعد القانون المدني والإجراءات المدنية¹³⁵ وهي ذات القواعد المطبقة أمام الجهات القضائية الإدارية في الأنظمة المقارنة التي تعتمد نظام ازدواجية القضاء. هذا و إن الغرف الإدارية كانت تعتمد في قضائها على أحكام ومبادئ ونظريات القانون الإداري الفرنسي أثناء النظر في الدعاوي الإدارية المطروحة أمامها.¹³⁶

فمن خلال نظام الغرف الإدارية عرفت الجزائر خلال هذه المرحلة نظام القضاء الإداري ومكنت المواطنين من مقاضاة الإدارة أمام جهة قضائية تتولى تسليط رقابتها على أعمال وتصرفات السلطات الإدارية وذلك في إطار وحدة الهياكل القضائية، فالغرف الإدارية لم تكن جهات قضائية إدارية مستقلة عن جهات القضاء العادي من الناحية الشكلية، إنما كانت مجرد تقسيمات داخلية ضمن هيئات القضاء العادي تفصل في المنازعات المعروضة عليها باعتبارها جهات قضائية إدارية حقيقية، مما جعل التنظيم القضائي الجزائري خلال المرحلة الممتدة ما بين 1965 وإلى غاية سنة 1996 يتسم بوحدة القضاء على مستوى الهيئات مع الاعتراف بازدواجية المنازعة.¹³⁷

الباب الثاني

تنظيم القضاء الإداري في الجزائر

لقد أنشأ دستور 1996 مجلس الدولة وهيئات قضائية إدارية عرفت فيما بعد باسم المحاكم الإدارية، وبهذا ينشئ المشرع من جديد نظام القضاء المزدوج من النموذج الفرنسي . ويمكن تقسيم هذه الهيئات إلى صنفين: هيئات ذات اختصاص عام تتمتع بالولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية وهي (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة) وهيئات ذات اختصاص محدود وخاص بنوع معين من المنازعات الإدارية على سبيل الاستثناء بموجب نصوص صريحة مثل المجالس واللجان.

الفصل الأول

المحاكم الإدارية

إن إنشاء المحاكم الإدارية إلى جانب مجلس الدولة له أهمية بالغة في استكمال بناء النظام الإداري وتحقيق استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي بحيث يتولى القضاء الإداري الفصل في كافة المنازعات الإدارية ويطبق بشأنها قواعد القانون الإداري، ويختص القضاء العادي بالفصل في المنازعات العادية وفقا لقواعد القانون الخاص.

¹³⁵ مسعود شيهوب، من الأحادية القضائية إلى ازدواجية القضاء، المرجع السابق، ص. 19.

¹³⁶ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 58-60.

¹³⁷ أنظر:

وأن التعريف بالمحاكم الإدارية يتطلب التعرض للأساس القانوني لوجودها وعددها وتنظيمها واختصاصاتها في المباحث التالية:

المبحث الأول

الأساس القانوني للمحاكم الإدارية

تستمد المحاكم الإدارية أساس وجودها القانوني من نص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996¹³⁸، وإن كانت هذه المادة لم تنص صراحة على المحاكم الإدارية كما نصت على المحاكم العادية واكتفت بالإشارة إليها عندما حددت دور مجلس الدولة كمقوم لأعمال الجهات القضائية الإدارية،¹³⁹ فإن المؤسس الدستوري كان يقصد بالجهات القضائية الإدارية إقامة محاكم إدارية مستقلة عن المحاكم العادية تختص بالنظر في المنازعات الإدارية التي كانت في عهد نظام وحدة القضاء من اختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية،¹⁴⁰ تكريسا لنظام ازدواجية القضاء في الجزائر.

وبتاريخ 30 مايو 1998 صدر القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية¹⁴¹ والذي تنص المادة الأولى منه: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية يحدد عددها واختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم"، كما نصت المادة 4 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، "يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية".¹⁴²

فالمحاكم الإدارية في تدرج هيئات القضاء الإداري هي صاحبة الولاية العامة بالنظر في الدعاوي الإدارية كدرجة أولى تكون أحكامها قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة،¹⁴³ وبإنشاء المحاكم الإدارية يكون المشرع قد حقق استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي وحقق مبدأ التقاضي على درجتين موفرا بذلك ضمانات أساسية لتحقيق العدالة. ويعتبر إحداث المحاكم الإدارية خطوة هامة وأساسية نحو ترسيخ دولة القانون القائمة على احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون لصيانة وحماية الحقوق والحريات الأساسية. فالمحاكم الإدارية باعتبارها جهة قضائية إدارية مستقلة عن جهة القضاء العادي ستساهم في إرساء هذا المبدأ الذي تقوم عليه الدولة الديمقراطية من خلال ما ستكرسه في قراراتها كجهة قضائية أول درجة تفصل في المنازعات الإدارية بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة، كما أن إنشاء المحاكم الإدارية كدرجة من درجات التنظيم القضائي الذي يوجد مجلس الدولة في قمته يحقق استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي.

¹³⁸ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية ، المرجع السابق، ص. 100.

¹³⁹ خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 158.

¹⁴⁰ مسعود شيهوب، من الأحادية القضائية إلى ازدواجية القضاء، المرجع السابق، ص. 21-22.

¹⁴¹ القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، (ج ر. عدد 37، ص. 8).

¹⁴² القانون العضوي رقم 11/05 المؤرخ في 17 يوليو 2005، (ج ر عدد 51، ص. 6).

¹⁴³ المادة 2 الفقرة 2 من القانون رقم 02/98 .

المبحث الثاني

عدد المحاكم الإدارية وتوزيعها

حددت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-356¹⁴⁴ عدد المحاكم الإدارية بـ 31 محكمة على مستوى التراب الوطني، وطبقا لهذا النص فإن المحاكم الإدارية هي محاكم إقليمية نطاق اختصاصها ليس مطابقا لحدود الولاية المتواجدة بها بل يتعداها ليشمل عدة ولايات.

فلما كان من الضروري تحديد قواعد الاختصاص الإقليمي لهذه المحاكم لأن لكل منها إطار إقليمي تعمل فيه، حددت المادة الثالثة من المرسوم المذكور أعلاه هذه القواعد حيث تنص على أن: "يحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية المذكورة أعلاه طبقا للجدول الملحق بهذا المرسوم"، ويفترض أن تحمل المحاكم الإدارية اسم المدن المتواجدة بها¹⁴⁵ كما هو معمول به في فرنسا ويتبين من خلال أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-356 السابق الذكر أن السلطة التنظيمية عند تحديدها لعدد المحاكم الإدارية قد خالفت القاعدة التي سار عليها المشرع بالنسبة لتحديد عدد المجالس القضائية المرتبط بعدد الولايات، حيث يوجد مجلس قضائي بكل ولاية وفقا للمادة الأولى من الأمر المتضمن التقسيم القضائي¹⁴⁶ والتي تنص على: "يحدث عبر مجموع التراب الوطني ثمانية وأربعون مجلسا قضائيا...»، في حين أن عدد المحاكم الإدارية هو 31 محكمة.

وأن جعل عدد المحاكم الإدارية أقل من عدد المجالس القضائية جاء مساييرا لما هو معمول به في أغلب الدول التي تبنت نظام ازدواجية القضاء، فيوجد في فرنسا مهد نظام القضاء الإداري ثمان وعشرون محكمة إدارية،¹⁴⁷ كما توجد محاكم إدارية في الأقاليم ما وراء البحار وعددها ثمانية، وللمحاكم الإدارية الفرنسية طابع جهوي فكل محكمة تمارس اختصاصها على مستوى عدة ولايات،¹⁴⁸ وتتشكل كل محكمة إدارية من دائرتين على الأقل وست دوائر، بينما تتكون محكمة باريس من 13 دائرة موزعة على عدد من الأقسام وفقا لمرسوم 6 يونيو 1992¹⁴⁹. ويبدو أن إنشاء 31 محكمة إدارية في الجزائر عدد مبالغ فيه ويتطلب وسائل مادية وبشرية باهظة كما يتطلب عدد كبير من القضاة المتخصصين في المسائل الإدارية، وهي أمور غير متوفرة في الوقت الراهن وتحتاج إلى وقت طويل لتحقيقها.

¹⁴⁴ المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14-11-1998، يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30-05-1998 المتعلقة بالمحاكم الإدارية، (ج ر عدد 85، ص. 4).

¹⁴⁵ تنص المادة 806 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: "تحدد مقرات المحاكم الإدارية عن طريق التنظيم".

¹⁴⁶ الأمر رقم 97-11 المؤرخ في 19 مارس 1997، المتضمن التقسيم القضائي، (ج ر عدد 15، ص. 7).

¹⁴⁷ محمد عبد اللطيف، الإصلاح الثاني للقضاء الإداري في فرنسا، القاهرة، دار النهضة العربية، 1989، ص. 119.

¹⁴⁸ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 72.

¹⁴⁹ محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 119.

ويمكن اقتراح تعديل المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 والتقليص من عدد المحاكم الإدارية بحيث لا يتجاوز العشرين بحيث تمارس كل محكمة اختصاصها على مستوى ولايتين أو أكثر مع إمكانية الزيادة في عددها كلما اقتضت الضرورة ذلك.

وما يؤكد ضرورة التقليص من عدد المحاكم الإدارية أنه بعددها الهائل هذا لم تدخل بعد حيز التنفيذ ولم يتم تنصيب أية محكمة إدارية حتى الآن،¹⁵⁰ هذا رغم أن المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 السابق الذكر، تنص على أن: "تنصب المحاكم الإدارية المنصوص عليها في المادة 2 أعلاه تدريجيا عند توفر جميع الشروط الضرورية سيرها".

ويبدو أن الشروط الضرورية لتنصب المحاكم الإدارية لم تتوفر ولم يتم تنصيب أية محكمة إدارية لأسباب بشرية أساسا تتمثل في نقص القضاة المتخصصين،¹⁵¹ وقد انعكس ذلك سلبا على هيكلية التنظيم القضائي الإداري،¹⁵² وعرقل بناء القضاء الإداري كقضاء مستقل عن القضاء العادي، فمازالت الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية هي المختصة بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية طبقا للمادة 8 من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية والتي تنص: "بصفة انتقالية، وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليميا تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية وكذا الغرف الإدارية الجهوية، مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية".

إن التقليص في عدد المحاكم الإدارية في مرحلة أولى سيخفف حتما من التكاليف المادية اللازمة لتنصيب عدد كبير من المحاكم، ويسمح بتعيين القضاة الذين تتوفر فيهم شروط التخصص اللازمة للنظر في المنازعات الإدارية، في انتظار تكوين عدد أكبر من القضاة في المستقبل فيتحقق إنشاء المحاكم الإدارية الذي من شأنه ضمان السير المنتظم للقضاء الإداري بحيث تباشر المحاكم الإدارية نشاطها، وتحقق بذلك دواعي ومبررات وجود القضاء الإداري والمتمثلة في حماية حقوق وحريات الأفراد بجعل المنازعات الإدارية من اختصاص جهة قضائية متخصصة مستقلة عن جهة القضاء العادي، قادرة على تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

المبحث الثالث

تنظيم المحاكم الإدارية وقواعد سيرها

سيتم التعرض للتشكيلة المادية للمحاكم الإدارية (المطلب الأول) وقواعد سيرها (المطلب الثاني)

¹⁵⁰ بتاريخ مارس 2008 لم يتم تنصيب أية محكمة إدارية .
¹⁵¹ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية، المرجع السابق، ص. 103.
¹⁵² نويري عبد العزيز، المرجع السابق، ص. 42.

المطلب الأول

التشكيلة المادية للمحاكم الإدارية

لقد تم وضع قواعد تنظيم المحاكم الإدارية في القانون رقم 02-98 والمرسوم التنفيذي رقم 98-356 وأشارت هذه النصوص القانونية إلى هياكل قضائية وهياكل غير قضائية.

الفرع الأول

الهيئات القضائية للمحاكم الإدارية

أولاً: النيابة العامة: نظمت النيابة العامة في المادة 05 من القانون رقم 02-98 بقولها: "يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظ دولة مساعدين"، دون توضيح آخر حول دورهم وتوزيعهم على غرف وأقسام المحاكم الإدارية.

ثانياً: الغرف: تنظم المحاكم الإدارية طبقاً للمادة 4 من القانون رقم 02-98 السابق الذكر، في شكل غرف ويمكن أن تقسم الغرف إلى أقسام ويحدد عدد الغرف والأقسام عن طريق التنظيم.

إذن تنقسم المحكمة الإدارية إلى مجموعة غرف وأقسام لم يشر قانون المحاكم الإدارية إليه، بل أحال ذلك إلى التنظيم الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-356 حيث نصت مادته 05 على أن "تشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحدة إلى ثلاث غرف، ويمكن تقسيم كل غرفة إلى قسمين على الأقل وأربعة أقسام على الأكثر". ثم عدلت هذه المادة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195 فأصبح أمر تحديد عدد الغرف والأقسام من مهام رئيس المحكمة الإدارية الذي يتولى بموجب أمر منه تحديد عدد الغرف في حدود غرفتين على الأقل وكل غرفة تحتوي قسمين على الأقل. حيث نصت المادة 05 من الأمر 11-195: "يحدد رئيس المحكمة الإدارية في إطار ممارسة مهامه، عدد الغرف بموجب أمر، حسب أهمية وحجم النشاط القضائي، في حدود غرفتين (2) على الأقل.

يمكن لرئيس المحكمة الإدارية أن يقسم كل غرفة إلى قسمين (2) على الأقل".

الفرع الثاني

الهيئات غير القضائية للمحاكم الإدارية

وبغرض تحقيق مبدأ استقلالية القضاء الإداري عمل المشرع الجزائري على توفير الوسائل والأساليب المادية والبشرية والفنية اللازمة لإنجاح نظام المحاكم الإدارية وذلك بإنشاء إلى جانب الهيئات القضائية هيئات مساعدة لها في القيام بمهامها بصفة مستقلة، تتمثل هذه الهيئات غير القضائية في كتابة الضبط و التنظيم الإداري والمالي للمحاكم الإدارية التي سيتم التعرض لها في النقطتين التاليتين:

أولاً: كتابة الضبط

تعتبر كتابة الضبط الهيئة غير القضائية الوحيدة على مستوى المحاكم الإدارية ولكل محكمة إدارية مصلحة لكتابة الضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي ويساعده كتاب ضبط تحت سلطة ورقابة كل من محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية.¹⁵³

يسهر كتاب ضبط المحاكم الإدارية على حسن سير مصلحة كتابة الضبط فيتولون مسلك السجلات الخاصة بالمحكمة وتحضير الجلسات، ويخضعون للقانون الأساسي لموظفي كتاب ضبط الجهات القضائية.¹⁵⁴

ثانياً: التنظيم الإداري والمالي للمحاكم الإدارية

تتولى التسيير المالي والإداري للمحاكم الإدارية وزارة العدل طبقاً المادة 7 من القانون رقم 98-02. وقد انتقد بعض نواب مجلس الأمة هذه التبعية¹⁵⁵ كما انتقدها جانب من رجال القانون¹⁵⁶ انطلاقاً من فكرة استقلال السلطة القضائية التي كفلها الدستور، لكن في الحقيقة تولي وزارة العدل التسيير المالي والإداري للمحاكم الإدارية لا يشكل خطورة على استقلالها.

فبالرجوع إلى المادة 3 الفقرة 2 من القانون رقم 98-02 فإن المشرع اعترف بالصفة القضائية لأعضاء المحاكم الإدارية وأخضعهم للقانون الأساسي للقضاء الذي تؤكد أحكامه على أن القضاة مستقلون في القيام بوظائفهم وأنهم لا يخضعون إلا للقانون،¹⁵⁷ بل أن الدستور نفسه قرر مبدأ استقلال القضاة بنصه في المادة 147 أنه: " لا يخضع القاضي إلا للقانون".

ويقصد باستقلالية القضاء أنه لا يجوز للسلطة التشريعية أو التنفيذية التدخل في صلاحياته، فلا يحق للسلطة التشريعية إصدار تشريعات تؤدي إلى إلغاء الأحكام الصادرة عن المحاكم أو تعطيل تنفيذ هذه الأحكام، كما لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتدخل في الأحكام الصادرة عن القضاء سواء بالامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها،¹⁵⁸ كما لا يجوز لها التدخل في الشؤون الوظيفية للقضاة التي يترك تنظيمها للمجلس الأعلى للقضاء.

¹⁵³ المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356.

¹⁵⁴ المادة 7 من نفس المرسوم التنفيذي.

¹⁵⁵ الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد الثاني، جلسة 22 مارس 1998،

www.majliselouma.dz/testes/jod/Files/01/98/kelsa3-n2-98.htm

¹⁵⁶ رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص. 169.

¹⁵⁷ المادة 8 من القانون العضوي رقم 04-11.

¹⁵⁸ موسى مصطفى شحادة، مبدأ حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية و تطبيقاته في أحكام مجلس الدولة الفرنسي و المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان"، جامعة الكويت، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون، يونيو 2004، ص. 141 و 144.

أما استقلال القضاة فمعناه أنه لا سلطان عليهم في أداء مهامهم وواجباتهم لغير القانون والضمير، فالقاضي مستقل وظيفيا ولا يخضع لأية سلطة أيا كانت أثناء نظره الدعوى المطروحة أمامه، وهو ليس مسئولاً أمام أية جهة عن قضاائه، فهو لا يخضع إلا للقانون الذي يقوم بتطبيقه وفقا لقناعته وضميره.¹⁵⁹

والقاعدة العامة أن القانون الأساسي يتضمن الضمانات الضرورية لاستقلال القضاء، أما التنظيم القضائي وتحديد عدد الغرف والأقسام وكذا التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية والعادية على السواء فهو ليس مرتبطا بكيفية إصدار القاضي للأحكام والقرارات التي يتخذها، لذلك فإنه لا يوجد أي مساس باستقلال المحاكم الإدارية عندما تتولى وزارة العدل تسييرها المالي والإداري فهذه التبعية هي مجرد تبعية تنظيمية إدارية.

بالإضافة إلى ذلك وبالرجوع إلى الأنظمة المقارنة فإن كثير منها من يجعل التنظيم المالي والإداري لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية من صلاحيات وزارة العدل.

ففي مصر يتبع مجلس الدولة الذي يمثل القضاء الإداري بمحاكمه المختلفة وزارة العدل،¹⁶⁰ حيث تنص المادة الأولى من قانون إنشائه: "أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزارة العدل". وفي فرنسا فإن مجلس الدولة يرأسه من الناحية القانونية الوزير الأول وعند غيابه يحل محله وزير العدل ويتفق الفقه الفرنسي على أن هذه الرئاسة شكلية وشرفية وأنها لا تمس بمبدأ استقلال المجلس كجهة قضائية إدارية ولا باستقلال أعضائه. أما من الناحية الفعلية فإن نائب رئيس مجلس الدولة هو الذي يشرف على التسيير الإداري للمجلس ويتصرف في أمور ميزانيته.¹⁶¹

وبالنسبة للمحاكم الإدارية الفرنسية فقد كانت إدارتها والأمور المتعلقة بشؤون أعضائها وإلى وقت قريب تخضع لوزارة الداخلية بصفة رئيسية ويشاركه في ذلك وزير العدل باعتبار المحاكم الإدارية وريثة مجالس الأقاليم والتي كانت تعد جزء من المديرية فإن كل الأمور الوظيفية المتعلقة بقضااتها كانت متوقفة على اعتماد وزير الداخلية لها.¹⁶²

وبعد صدور قانون 6 يناير 1986 أشيء المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية وعهد له بالتسيير الإداري للمحاكم الإدارية بالإضافة إلى إدارة شؤون أعضائها.¹⁶³ إلا أنه رغم إنشاء المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية

¹⁵⁹ نفس المرجع، ص. 146؛ محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1988، ص. 170.

¹⁶⁰ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 154؛ إبراهيم المنجي، التعليق على قانون مجلس الدولة، المرجع السابق، ص. 46.

¹⁶¹ عبد الناصر علي عثمان حسين، المرجع السابق، ص. 196.

¹⁶² أنظر:

André De Laubadere ; J.C Venezia ; Y. Gaudemet ; *Traité de droit administratif, Op.Cit., p. 384.*
¹⁶³ عبد الناصر علي عثمان، المرجع السابق، ص. 199.

فقد بقي لوزير الداخلية حق التدخل في بعض شؤونها،¹⁶⁴ ويظهر ذلك جليا من خلال تشكيل المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية والذي يضم نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الدائم للقسم القضائي بمجلس الدولة، ثلاثة ممثلين للإدارة العمومية وهم المدير العام للوظيفة العمومية، والمدير الممثل لوزارة الداخلية المختص بالمحاكم الإدارية، ومدير المرافق القضائية بوزارة العدل، كما يضم خمسة ممثلين منتخبين بواسطة أعضاء المحاكم الإدارية وثلاث شخصيات مستقلة يختارهم كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ.¹⁶⁵

وقد بقي لوزير الداخلية دور في إدارة المحاكم الإدارية من خلال وجود ممثل للوزارة في تشكيل المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية وعرض وزير الداخلية لقرارات المجلس على رئيس مجلس الوزراء إلى غاية صدور قانون 31 ديسمبر 1987 المتضمن إنشاء المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية والذي بمقتضاه انتقل التسيير الوظيفي لأعضاء المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية اللتان أصبح يضمهما هيكل وظيفي واحد إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة،¹⁶⁶ فحل الأمين العام لمجلس الدولة محل وزير الداخلية في تشكيلة المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية وأكد مرسوم 19 ديسمبر 1989 على أن التسيير الإداري للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية يتولاه مجلس الدولة.¹⁶⁷ وقد انتقد بعض الفقهاء تبعية المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية لمجلس الدولة مقررين أن المنطق يقتضي أن تتبع هذه المحاكم من حيث تسييرها وزارة العدل.¹⁶⁸

المطلب الثاني

التشكيلة البشرية للمحاكم الإدارية

تتألف المحاكم الإدارية من قضاة الحكم وقضاة النيابة يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي عن طريق الترقية على أساس الكفاءة.¹⁶⁹

¹⁶⁴ أنظر:

Véronique Vaccaro, *Op.Cit.*, p.55.

¹⁶⁵ أنظر:

R. Abraham. Les Magistrats des Tribunaux et des Cours Administratifs d'Appel, *R.F.D.A.*, 1988, pp. 49-50.

¹⁶⁶ أنظر:

André De Laubadere ; J.C Venezia ; Y. Gaudemet ; *Traité de droit administratif*, *Op.Cit.*, p. 384.

¹⁶⁷ نفس المرجع

¹⁶⁸ أنظر:

Véronique Vaccaro, *Op.Cit.*, p.56

¹⁶⁹ المادة 47 من القانون العضوي رقم 11-04 .

الفرع الأول

قضاة الحكم¹⁷⁰

- رئيس المحكمة الإدارية: المحكمة الإدارية محكمة مستقلة عن جهة القضاء العادي يتولى رئاستها قاضي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، ولم يتضمن القانون اختصاصات رئيس المحكمة إلا أنه وقياسا على اختصاصات رئيس مجلس الدولة، ومن خلال تحديد طبيعة وظيفة رئيس المحكمة الإدارية والمتمثلة في الإشراف على المحكمة والعمل على السير المنتظم لها، يمكن استنتاج أهم الصلاحيات الموكولة إليه.

فـرئيس المحكمة الإدارية هو الممثل القانوني للمحكمة، يمكنه باعتباره قاضيا أن يرأس أية غرفة، وهو الذي يشرف على مختلف الغرف والأقسام ويتولى توزيع المستشارين عليها، كما يتولى تعيين التشكيلة القضائية التي يؤول إليها الفصل في الدعوى، و يرأس الغرفة الاستعجالية للمحكمة الإدارية، و يعد تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس مجلس الدولة حول صعوبات التنفيذ التي تعرض عليه.¹⁷¹

هذا ويتولى رئيس المحكمة الإدارية تنقيط قضاة الحكم التابعين لمحكمته بعد استشارة رؤساء الأقسام،¹⁷² ويعتبر سلطة رئاسية إلى جانب محافظ الدولة على كتاب الضبط يتولى توزيعهم على الغرف والأقسام.¹⁷³ وبالإضافة للرئيس تتشكل المحكمة الإدارية من نائب رئيس المحكمة، رئيس الغرفة لدى المحكمة الإدارية، رئيس القسم لدى المحكمة الإدارية و مستشارو المحكمة الإدارية.

الفرع الثاني

قضاة النيابة

تتشكل النيابة العامة لدى المحكمة الإدارية من محافظ الدولة ويساعده في مهامه محافظ الدولة مساعد أول ومحافظ الدولة مساعد. ويعتبر أعضاء المحاكم الإدارية قضاة يخضعون للقانون الأساس للقضاء فهم مستقلون في القيام بوظائفهم القضائية، فلا يجوز نقلهم أو اتخاذ أي تدبير من شأنه المساس بأوضاعهم الوظيفية إلا في حدود القانون، وقد حرص المشرع على أن يتم اختيار أعضاء المحاكم الإدارية عن طريق الترقية على أساس الكفاءة من بين القضاة الحائزين على رتبة مستشار وذلك حتى تسند مهمة الفصل في المنازعات الإدارية لقضاة ذوي القدرات العلمية والمؤهلات الوظيفية العالية، يملكون من الخبرة والكفاءة¹⁷⁴ ما

¹⁷⁰ تم ترتيب قضاة المحاكم الإدارية استنادا للمادتين 47 و 52 من القانون العضوي رقم 04-11. ¹⁷¹ المادة 989 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (ج ر عدد 21 ص.2).

¹⁷² المادة 52 فقرة 3 من القانون العضوي رقم 04-11 .

¹⁷³ المادتين 6 و 8 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356.

¹⁷⁴ المادة 26 من القانون العضوي رقم 04-11.

يسمح لهم بالنظر في الدعوى الإدارية التي تحتاج إلى قضاة متخصصين ملمين بمقتضيات الإدارة العمومية قادرين على تحقيق الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة فتتحقق بذلك سيادة حكم القانون¹⁷⁵.

أما عن قواعد سير العمل القضائي بالمحاكم الإدارية تنص المادة الثالثة من القانون رقم 98-02 السابق الذكر، أنه يجب لصحة أحكامها أن تشكل المحاكم الإدارية من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان اثنان برتبة مستشار، فهي تتألف من هيئة ولا تصح أحكامها إلا إذا كانت تشكيلة الحكم جماعية تضم رئيسا وعضوين على الأقل، والغرض من التشكيلة الجماعية للمحاكم الإدارية ضمان التوصل إلى قرارات تتسم بالموضوعية والدقة والبعد عن الارتجال، خاصة وأن دور القاضي الإداري يتمثل أساسا في البحث والاجتهاد والابتكار للوصول إلى الحلول المناسبة للمنازعة الإدارية.

يشترك محافظ الدولة الهيئات القضائية في الفصل في القضايا المطروحة أمامها باعتباره ممثل للنيابة العامة.¹⁷⁶

وإن لمحافظة الدولة في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء بالغ الأهمية نظرا للدور الفعال الذي يقوم به في الدعوى الإدارية من خلال طلباته المكتوبة التي يعرض فيها رأيه القانوني حول كل مسألة مطروحة أمام المحكمة الإدارية ويقترح الحلول التي يراها مناسبة للفصل في النزاع كما له أن يعرض ملاحظات الشفوية حول كل قضية، ويكون آخر من يتكلم في الجلسة قبل قفل باب المرافقة ويحضر المداولات إلا أنه لا يشارك فيها.¹⁷⁷

إن استحداث مركز مفوض الدولة في النظام القضائي الإداري الجزائري ومنحه الدور المنوط به باعتباره ممثل القانون في المنازعة الإدارية،¹⁷⁸ من شأنه تدعيم التخصص في مجال القضاء الإداري والتكفل بقضايا المواطنين وحماية حقوقهم وحيرياتهم.

الفرع الثالث

المستشارون

لم تحدد النصوص أحكاما خاصة لتعيينهم ولا اختصاصات متحيزة مما هو سائد بالنسبة لقضاة مستشارين القضاء العادي. وخلافا 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

¹⁷⁵ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية، المرجع السابق، ص. 106-107.

¹⁷⁶ المادتين 2 و 5 من القانون رقم 98-02 .

¹⁷⁷ أنظر:

Bruno Genevois, Réconfortant et Déconcertant , Revue Française de Droit Administratif, Paris, Septembre- Octobre 2001, pp. 991-992.

¹⁷⁸ المواد 897 إلى 900 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فرنسا، حيث تحول نصوص المحاكم الإدارية الفرنسية ممارسة اختصاصات استشارية بشكل تقديم آراء بطلب من بعض الجهات الإدارية.

المطلب الثالث

اختصاصات المحاكم الإدارية

الفرع الأول

اختصاص المحاكم الإدارية في الجزائر من 1953 إلى 1996

حسب المادة 1/2 من المرسوم 974/53 أصبحت المحاكم الإدارية هيئات قضائية ذات الولاية أي متخصصة في جميع النزاعات الإدارية ما عدا تلك المخولة لمجلس الدولة.¹⁷⁹

كما أشارت المادة 06 من المرسوم 53-1169 إلى أن المحاكم الإدارية مختصة كذلك في دعاوى تفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية. وكانت هذه المحاكم منذ 1953 ذات اختصاصات قضائية واستشارية لتقديمها آراء بطلب من المحافظين،¹⁸⁰ وذلك بعد مصادقة المجلس الوطني التأسيسي على القانون رقم 62-157 الذي سمح بتمديد مفعول التشريع النافذ والإبقاء على الهيئات القضائية القائمة.

بعد الاستقلال وبالإبقاء على المحاكم الإدارية الثلاث امتد الاختصاص الإقليمي لها إلى ولايات أخرى، أما اختصاصها النوعي فبعد تأسيس المجلس الأعلى سنة 1963 بواسطة القانون رقم 63-218 تضمن عدة غرف من بينها غرفة إدارية لها اختصاصات قاضي ابتدائي وقاضي استئناف ونقض في نفس الوقت. وبالتالي أصبح هو الجهة القضائية الإدارية ذات الولاية العامة حسب ما نصت عليه المادة 24 من القانون 36-218. وبهذا فقدت المحاكم الإدارية صفة جهة قضائية إدارية ذات الولاية العامة.

كما حول الأمر رقم 65-278 في مادته 05 صلاحيات المحاكم الإدارية إلى المجالس القضائية، الشيء الذي يعني إنهاء مهام المحاكم الإدارية.

خلال هذه الفترة كان العمل بالقانون 90-23 الذي عدل قواعد الاختصاص المنصوص عليها في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث أعادت توزيع الاختصاص في المواد الإدارية وأقامت نوعين من الغرف الإدارية (جهوية ومحلية)

تعتبر المحاكم الإدارية طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 98-02 صاحبة الاختصاص العام في نظر القضايا الإدارية فهي تختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تدخل في إطار اختصاصها الإقليمي

¹⁷⁹ راجع:

Article 02 du décret n° 53/934 : «Les Tribunaux administratives sont en premier ressort et réserve d'état juges de droit commun des contentieux administratives ».

¹⁸⁰ رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص. 160.

باعتبارها محكمة أول درجة وتكون أحكامها قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة إلا ما عهد به المشرع إلى مجلس الدولة أو جهة قضائية أخرى بنص خاص، ويشمل اختصاصها طلبات الإلغاء والتعويض وفحص المشروعية والتفسير.¹⁸¹

وبالعودة إلى المادة 02 من القانون 98-02 نجدها تحيل على القانون 90-23 الذي حدد اختصاص المحاكم الإدارية في المادة 07 منه وجاء في فقرتها الأولى: "تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أي كانت طبيعتها التي تكون الدولة، الولايات، البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها" وذلك حسب قواعد الاختصاص التالية:

1. تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار وورقلة التي تحدد اختصاصها الاقليمي عن طريق التنظيم:

-الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات؛

-الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها.

2. تكون من اختصاص المجالس القضائية التي تحدد قائمتها وكذا اختصاصها الاقليمي عن طريق التنظيم.

-الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية وعن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية؛

-الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها؛

-المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة، والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والزامية لطلب تعويض.

الفرع الثاني

اختصاص المحاكم الإدارية حسب القانون 08-09

حدد المشرع اختصاص المحاكم الإدارية آخذا بالمعيار العضوي أساسا، حيث يبين الاختصاص

النوعي وكذا الإقليمي:

أولا: الاختصاص النوعي: حتى تكون المحكمة الإدارية مختصة يجب أن تكون الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرف في النزاع.

¹⁸¹ المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية والتي تقابل المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر رقم 66-154.

وقد قضى المشرع حسب المادة 800 بالولاية العامة للمحاكم الإدارية، وبالعودة إلى المادة 801 نجد المشرع قد تخلّى عن نظام الغرف وجعل الفصل في كل منازعات الهيئات المحلية والمصالح غير الممركزة في الدولة من اختصاص المحاكم الإدارية.

حسب المادة 800 من القانون 08-09 تختص المحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى الإلغاء الصادرة عن الهيئات المحلية، كما تلغى أيضا قرارات رئيس البلدية والمصالح البلدية.¹⁸² كما تنظر أيضا في دعاوى في دعاوى التفسير وتقدير المشروعية ودعاوى القضاء الكامل ودعاوى إدارية أخرى محددة بنصوص خاصة.

ثانيا: الاختصاص الإقليمي: أحالت المادة 803 من القانون 08-09 على المواد 37 و38 منه. وعليه فإن كل الدعاوى المتعلقة بالمنازعة الإدارية تخضع لنفس القاعدة التي تحكم الاختصاص الإقليمي في القضاء العادي.

وتختص المحاكم الإدارية بالمنازعات الخاصة بالمصالح الإدارية التي تكون في نطاق اختصاصها الإقليمي حسب المرسوم 11-195، أما المادة 804 فقد حددت وجوبا أماكن رفع بعض المنازعات الإدارية خلافا للمادة 803.

فالمحاكم الإدارية الجزائرية هي من النموذج الفرنسي، إلا أنها تختلف عنها كون هذه الأخيرة تتمتع بصلاحيات استشارية بالإضافة لصلاحياتها القضائية.¹⁸³ فالمحاكم الإدارية الفرنسية دور استشاري يتمثل في إبداء الرأي والمشورة لمديري المديرية التي توجد في حدودها الإقليمية. والقاعدة العامة أن الجهة الإدارية ليست ملزمة باستشارة المحكمة الإدارية قبل اتخاذ تصرفاتها الإدارية ما لم يوجد نص يلزمها بذلك.¹⁸⁴ والواقع العملي يثبت ضعف الدور الاستشاري للمحاكم الإدارية الفرنسية حيث لا تلجأ الإدارة لاستشارتها إلا نادرا، كما أنه نادرا ما توجد نصوص تلزم الإدارة بأخذ رأي المحاكم الإدارية.¹⁸⁵

الفصل الثاني

مجلس الدولة

يقوم القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء بدور جوهري وأساسي في حماية حقوق الأفراد عن طريق إلزام السلطة الإدارية باحترام مبدأ المشروعية في كل ما تقوم به من تصرفات،¹⁸⁶

¹⁸² محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الادارية، دار العلوم، الجزائر، 2010، ص. 16.

¹⁸³ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 121.

¹⁸⁴ محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 124.

¹⁸⁵ حمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 146.

¹⁸⁶ أنظر:

ولا يتحقق هذا الدور الأساسي إلا إذا كان القضاء الإداري يحمل في طياته مقومات استقلاله وحياده بأن تكفل له ولأعضائه الضمانات اللازمة لتجسيد هذا الاستقلال¹⁸⁷ وقد أكد القضاء الإداري الفرنسي على أن الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات لا تتحقق إلا باستقلال ونزاهة القضاء، وأن يتولي القضاء الإداري أشخاص لهم صفة القضاء¹⁸⁸ *des personnes Ayant la qualité pour Siéger*، وأنه لا يكون للرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهمية ما لم يتم تنظيم القضاء الإداري تنظيمًا دقيقًا¹⁸⁹ يمكنه من أداء المهمة الأساسية المنوط به في حماية مبدأ سيادة القانون الذي يعد أساس الحكم في الديمقراطية المعاصرة ويكفل تمتع المواطنين بالحقوق والحريات في الإطار الذي يرسمه الدستور والقانون.

وقد عمل المشرع الجزائري عند إنشائه لمجلس الدولة على ضمان استقلاله واستمراره في حماية النظام القانوني للحقوق والحريات من خلال تنظيم الهياكل والهيئات المختلفة لمجلس الدولة وتبيان قواعد سيرها، وتحديد التشكيلة البشرية لهذه الهيئات ورسم الإطار القانوني لأعضائه .

ونظرًا لأهمية تنظيم القضاء الإداري في تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية باعتباره من المسائل الجوهرية سيتم التعرض في هذا المبحث إلى هيئات مجلس الدولة ونظام سير العمل بها في المطلب الأول وإلى الهياكل البشرية لمجلس الدولة في المطلب الثاني والنظام القانوني لقضاة مجلس الدولة في المطلب الثالث.

المبحث الأول

هيئات مجلس الدولة ونظام سير العمل بها

يتشكل مجلس الدولة الجزائري من هيئات متعددة تنفق وتعدد اختصاصاته القضائية والاستشارية والإدارية، وقد نظم المشرع قواعد سير هذه الهياكل بموجب القانون العضوي رقم 98-01 السابق الذكر كما تم تنظيمها بموجب المراسيم التنظيمية والنظام الداخلي للمجلس.

وسيعرض لهياكل مجلس الدولة وقواعد سير عملها في المطلبين التاليين:

Jean- Marie Breton, *Légalité et Etat de droit :Statut et Perception du juge de l'Administration*, Revue Electronique Affile, n°3, 2003, p. 71. Voir sur le site web : <http://www.afrilex.u.bordeaux 4.f1 />

¹⁸⁷ موسى مصطفى شحادة، المرجع السابق، ص. 152.

¹⁸⁸ أنظر:

Dame Bourokba, Rec. Lebon, C.E, Ass .16 décembre 1955, p.590.

¹⁸⁹ أنظر:

Jean- Marie Breton, *Op.Cit.*, p.85.

المطلب الأول

تنظيم هيئات مجلس الدولة

يضم مجلس الدولة من جهة الهياكل القضائية التي تمارس الوظيفة الأساسية والتمثلة في الفصل في المنازعات الإدارية إلى جانب الهيئات الاستشارية التي تمارس مهمة صياغة القوانين، كما يضم من جهة ثانية هيئات وهياكل تمارس وظائف تنظيمية لضمان حسن سير عمل المجلس وضمان استقلاله، تتمثل هذه الهيئات في مكتب مجلس الدولة وكتابة ضبط المجلس والأمانة العامة. وسيعرض إلى هذه الهيئات الثلاثة القضائية، الاستشارية و التنظيمية فيما يلي:

الفرع الأول

الهيئات القضائية لمجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة طبقا للمادة 2 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق الذكر، الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، فهو جهة قضائية إدارية بالدرجة الأولى، ينظم عند ممارسة الاختصاصات ذات الطابع القضائي في شكل غرف ويمكن أن تقسم هذه الغرف إلى أقسام طبقا لنص المادة 14 من ذات القانون فهو يفصل في القضايا الإدارية في شكل غرف وأقسام. وقد أحال المشرع بموجب المادة 19 من القانون أعلاه مسألة تحديد عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها إلى النظام الداخلي.¹⁹⁰

ويتكون مجلس الدولة طبقا للمادة 44 من نظامه الداخلي من خمس غرف تختص أساسا بالفصل في المنازعات الإدارية بأنواعها وهي:

- **الغرفة الأولى:** تختص بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالصفقات العمومية وبالمحالات وبالسكن.
- **الغرفة الثانية:** تختص بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالوظيفة العمومية وبنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وبالمنازعات الضريبية.
- **الغرفة الثالثة:** تختص بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالمسؤولية الإدارية وبالتعمير وبالاعتراف بالحق وبالإيجارات.
- **الغرفة الرابعة:** تختص بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالعقار.
- **الغرفة الخامسة:** تختص بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بإيقاف التنفيذ وبالاستعجال وبالمنازعات المتعلقة بالأحزاب السياسية.

¹⁹⁰ صادق مجلس الدولة على نظامه الداخلي بتاريخ 26 ماي 2002.

ويمكن إعادة النظر في اختصاص الغرف إذا ما اقتضت الظروف ذلك بموجب مقرر يصدره رئيس المجلس، وتتكون على غرفة من قسمين على الأقل، وقد جرى العمل الميداني على توزيع الطعون لتجاوز السلطة على مختلف غرف المجلس، كما جرى التطبيق على توزيع طلبات وفق تنفيذ القرارات على رؤساء غرف بموجب أمر صادر عن رئيس مجلس الدولة لتفادي تراكم القضايا.¹⁹¹

الفرع الثاني

الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة

منح المشرع لمجلس الدولة بالإضافة إلى اختصاصاته القضائية الأصلية اختصاصات ذات طابع استشاري،¹⁹² حيث تنص المادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق ذكره على أن: "يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

والهيكل الاستشارية لمجلس الدولة تختلف عن هيكله القضائية، وهو يمارس اختصاصاته الاستشارية طبقا للمادة 35 من القانون العضوي السابق الذكر بواسطة تشكيليتين، الجمعية العامة واللجنة الدائمة.¹⁹³

أولاً- الجمعية العامة L'assemblée générale

تعتبر الجمعية العامة الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة في الأحوال العادية يترأسها¹⁹⁴ رئيس مجلس الدولة وتتكون من نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة من مستشاري الدولة. ويشارك الوزراء الجلسات المخصصة لمشروعات القوانين المتعلقة بقطاعاتهم سواء بأنفسهم أو عن طريق ممثلي عنهم يتم تعيينهم بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المعني، ويشترط في ممثلي الوزراء أن يكونوا من بين موظفي الوزارة الحائزين على رتبة مدير إدارة مركزية.

ومشاركة الوزراء أو ممثليهم جلسات الجمعية العامة يمنحهم صوتا استشاريا طبقا للمادة 39 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة.

¹⁹¹ نويوي عبد العزيز، المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 206، ص. 41.

¹⁹² المادة 119فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 1996

¹⁹³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 70.

¹⁹⁴ المادة 37 من القانون العضوي رقم 01/98 .

ثانيا- اللجنة الدائمة La commission Permanente

تعتبر اللجنة الدائمة الهيئة الاستشارية الثانية لمجلس الدولة تبدي رأيا استشاريا في مشروعات القوانين التي تعرضها الحكومة على المجلس والتي تكون ذات طابع استعجالي.¹⁹⁵

تتشكل اللجنة الدائمة¹⁹⁶ من رئيس غرفة وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل، يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه جلسات اللجنة الدائمة ويقدم مذكراته، كما يشارك الوزير أو ممثله في جلسات اللجنة بالنسبة للمسائل التابعة لقطاعه ويدلي برأيه الاستشاري.

الفرع الثالث

الهيئات التنظيمية لمجلس الدولة

يقصد بالهيئات التنظيمية لمجلس الدولة الهيئات والهيكل التي لا تمارس الوظائف القضائية أو الاستشارية والتي يعتبر تشكيلها أو وجودها أساسيا للسير المنتظم لمجلس الدولة، وتتمثل هذه الهيئات في مكتب مجلس الدولة، كتابة ضبط المجلس وأمانة المجلس.

أولاً: مكتب مجلس الدولة

أ- تشكيل مكتب المجلس¹⁹⁷

يتشكل مكتب مجلس الدولة من رئيس مجلس الدولة رئيسا، محافظ الدولة نائب لرئيس المكتب، نائب رئيس مجلس الدولة، رؤساء الغرف، عميد رؤساء الأقسام وعميد المستشارين.

ب- اختصاصات المكتب¹⁹⁸

حدد المشرع جوهر اختصاصات مكتب مجلس الدولة ضمن أحكام القانون العضوي رقم 01-98 السابق الذكر وأحال إلى القانون الداخلي للمجلس صلاحية تحديد الاختصاصات الأخرى، يسهر مكتب مجلس الدولة على حسن سير المجلس وعلى هيبته وعلى ضمان استقلال أعضائه وحسن سير العمل به وذلك من خلال إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه، وإبداء الرأي بخصوص توزيع المهام على قضاة مجلس الدولة واتخاذ الإجراءات التنظيمية قصد السير الحسن للمجلس وإعداد وضبط البرنامج السنوي لنشاط مجلس الدولة، وهو لهذا الغرض:

- يفصل في المسائل المتعلقة بتنظيم أشغال مجلس الدولة و يقرر إنشاء أو حذف الغرف والأقسام ويضبط جدول الجلسات.

¹⁹⁵ المادة 38 من القانون العضوي رقم 01/98 تنص على أن: "خلافا لأحكام المادة 36 من هذا القانون، تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها".

¹⁹⁶ المادة 38 فقرة 2 من نفس القانون العضوي.

¹⁹⁷ المادة 24 من القانون العضوي 01-98.

¹⁹⁸ المادة 25 من القانون العضوي رقم 01-98 والمادة 28 من قانون الداخلي لمجلس الدولة.

- يحدد الحد الأدنى لعدد القضايا التي يجب على كل قاضي الفصل فيها شهريا ويقوم حصيلة النشاط السنوي للقضاة كما وكيفا ويضبط قائمة القضاة المعنيين لجلسات الشغور.

- يحدد قائمة تشكيلة اللجان، ويسهر على السير المنظم للغرف، ويراقب ويقوم الإحصاءات المتعلقة بالقضايا المطروحة على مجلس الدولة ويراجع سجلات منشورات المجلس.

- يسهر على توحيد المصطلحات القانونية المستعملة من قبل الغرف ويضبط برنامج تكوين القضاة قصد تخصصهم.

- يصادق على مقترحات ميزانية مجلس الدولة المحضرة من طرف الأمين العام ويفحص كل المسائل المتعلقة بالمجلس والذي يرى الرئيس ضرورة عرضها عليه.

إن وظيفة مكتب مجلس الدولة ليست قضائية أو استشارية فهو لا يفصل في المنازعات، بل وظيفته من طبيعة تنظيمية فهو الذي يسهر على السير المنتظم للمؤسسة القضائية، ويعتبر دوره مماثل لدور مكتب المحكمة العليا،¹⁹⁹ كما أنه مماثل لمكتب مجلس الدولة الفرنسي الذي أنشئ بموجب مرسوم 1963 والذي يتكون من نائب رئيس المجلس ورؤساء الأقسام الستة، وهو يختص بكل المسائل المتعلقة بتنظيم المجلس وسير العمل به.²⁰⁰

ج - اجتماعات مكتب المجلس وقراراته

يجتمع مكتب مجلس الدولة في دورتين عاديتين في السنة تتعقد الأولى بعد افتتاح السنة القضائية وتتعد الثانية قبل بداية العطلة القضائية، وقد يجتمع في دورات استثنائية بطلب من رئيس مجلس الدولة أو من محافظ الدولة أو من أحد رؤساء الأقسام.²⁰¹

يحدد رئيس مجلس الدولة اجتماع المكتب بعد استشارة محافظ الدولة حول التاريخ وجدول الأعمال ويشعر الأعضاء بالاجتماع ثمانية أيام على الأقل قبل انعقاده،²⁰² ولا تصح مداوات المكتب إلا بحضور ثلثي أعضائه، تتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لأصوات الحاضرين، وإذا كان الموضوع متعلقا بتعديل النظام الداخلي للمجلس فلا تتخذ قراراته إلا بأغلبية ثلثي أصوات الحاضرين.²⁰³

¹⁹⁹ المادتين 27، 28 من القانون المتضمن صلاحيات المحكمة العليا.
²⁰⁰ أنظر:

Charles Debbach, Contentieux Administratif, *Op.Cit.*, p.197.

²⁰¹ المادة 29 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²⁰² المادتين 30 ، 31 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²⁰³ المادتين 32 و 33 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

ثانيا- كتابة ضبط مجلس الدولة

تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 98-01 على أن لمجلس الدولة كتابة الضبط، ولم يحدد هذا القانون القواعد التي تسري على كتابة الضبط، مما يقتضي الرجوع إلى القواعد التي تطبق على كتابة ضبط المحكمة العليا.²⁰⁴

إن رئاسة كتاب ضبط المجلس مسندة لفاض يعين من بين القضاة يخضع للقانون الأساسي للقضاء ولا يخضع لسلك كتاب الضبط يتم تعيينه بموجب قرار من وزير العدل باقتراح من رئيس مجلس الدولة، يساعده في أداء مهامه كتاب ضبط مساعدين، وتتشكل كتابة ضبط مجلس الدولة طبقا للمادة 71 من القانون الداخلي لمجلس الدولة من كتابة ضبط مركزية وكتابات ضبط الغرف والأقسام.

أ- كتابة الضبط المركزية

- **تشكيل كتابة الضبط المركزية:** تضم كتابة الضبط المركزية طبقا للمادة 72 من القانون الداخلي لمجلس الدولة مصلحة تسجيل الطعون، صندوق كتابة الضبط، مصلحة الأرشيف، مكتب المساعدة القضائية ومكتب الإحصاءات، يسيرها كاتب الضبط الرئيسي الذي يمارس سلطة رئاسية على موظفيها.

- **صلاحيات رئيس كتابة الضبط المركزية:**²⁰⁵ تتمثل صلاحياته في التنسيق بين مختلف مصالح كتابة الضبط وكذا بين كتابات ضبط الغرف والأقسام، ويختص بمراقبة الصندوق والمحاسبة ومراقبة مصلحة تسجيل الطعون ودفع الرسوم القضائية لإدارة الضرائب.

يتولى رئيس كتابة الضبط مهمة حفظ تقارير الخبراء وتسليم نسخة منها للأطراف كما يتولى مهمة حفظ تقارير المعاينة الميدانية للأمور بها قضائيا، يشارك انعقاد الجمعية العامة لمجلس الدولة كما يتولى تحضير ومسك وتحرير محاضر اجتماعات مكتب مجلس الدولة.

ب- **كتابات ضبط الغرف والأقسام**²⁰⁶ : يوجد على مستوى كل غرفة أو قسم لدى مجلس الدولة كتابة ضبط يسيرها كاتب ضبط مكلف بتسيير نشاطات الغرفة أو القسم وحضور الجلسات.

يتولى كاتب الضبط استلام الملفات الخاصة بالغرفة حسب التخصص ويقوم بتبليغ المذكرات إلى الأطراف، يحضر كاتب الضبط جداول الجلسات ويبلغها لمحافظة الدولة ويرسل تكاليف الحضور للمحامين بحضور الجلسات، ويعد ملخص الجلسة الذي يرسل مع جدول الجلسة لرئيس مجلس الدولة من طرف رئيس كتابة الضبط.

²⁰⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 76.

²⁰⁵ المادة 73 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²⁰⁶ المادتين 75-76 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

بعد صدور القرارات يتكفل كاتب ضبط الغرفة بتخزينها وحفظها في جهاز الإعلام الآلي أو في كل وعاء ملائم، ويسهر على طباعتها وتصحيحها، ويوقع على أصول القرارات بعد توقيعها من طرف المستشار المقرر ورئيس الجلسة، وتتاط به عملية تبليغ القرارات للأطراف وإرسال نسخ منها إلى محافظة الدولة وإلى قسم الوثائق ويرسل الملفات المفصول فيها إلى مصلحة الأرشيف للحفظ.

ثالثا-الأمانة العامة

يختص رئيس مجلس الدولة بحكم منصبه بالسهر على حسن سير المجلس وذلك بالإشراف على سائر المسائل الإدارية له، ونظرا لتشعب وتعدد هذه المسائل يصعب على رئيس المجلس ممارستها بنفسه إلى جانب ممارسة اختصاصاته الأخرى القضائية والاستشارية، لذلك جعل له المشرع بموجب المادة 17 من القانون العضوي من يساعده في هذه المسائل الإدارية فأنشأ الأمانة العامة للمجلس يسيرها الأمين العام ويتبعه مجموعة من الأقسام التقنية والمصالح الإدارية تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة والمتمثلة في قسم الإدارة والوسائل وقسم الوثائق وهي هياكل يضمن الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينها.²⁰⁷

أ-الأمين العام

هو أحد أعضاء مجلس الدولة، يعين في هذه الوظيفة بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس الدولة،²⁰⁸ ولا تشترط فيه صفة القاضي.

وظيفة الأمين العام لدى مجلس الدولة هي وظيفة عليا في الدولة،²⁰⁹ وهو يعمل تحت سلطة رئيس مجلس الدولة ويختص بالإشراف على الجهاز الإداري للمجلس كما يشرف على الموظفين الذين له عليهم سلطة رئيس مصلحة أما السلطة السلمية فهي من اختصاص رئيس مجلس الدولة.

يتولى الأمين العام التسيير المالي والإداري للمجلس ويمكنه تفويض أعضائه من مسؤولي المصالح الإدارية لمجلس الدولة وفقا للشروط المحددة قانونا وبعد موافقة رئيس المجلس،²¹⁰ ويتخذ لذلك كل التدابير اللازمة لتوفير الوسائل التقنية والخدمات الضرورية لهياكل وأجهزة المؤسسة ويسهر على حسن استخدامها، كما يعد الأمر بالصرف تحت سلطة رئيس مجلس الدولة.²¹¹ ويتولى في إطار الاختصاص الاستشاري للمجلس،

²⁰⁷ المادة 123 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²⁰⁸ المادة 18 من القانون العضوي 98-01.

²⁰⁹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 322/98 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد تصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة، (ج.ر.، عدد 77، ص. 4).

²¹⁰ المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

²¹¹ المادة 123 من نفس القانون الداخلي.

تلقى كل مشروعات القوانين المرسله من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة، ويسجل ذلك في سجل الزمني الخاص بالأخطار.²¹²

ب- الهياكل التقنية والإدارية

يمارس الأعمال الإدارية لدى الهيئات التقنية والإدارية لدى مجلس الدولة مجموعة من الموظفين تحت إشراف الأمين العام والسلطة السلمية لرئيس مجلس الدولة، يتم تعيين رؤساء الأقسام التقنية والمصالح الإدارية بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير العدل وتعتبر هذه الوظائف وظائف عليا في الدولة²¹³ وتضم الهياكل التقنية والمصالح الإدارية قسمين:

1- قسم الإدارة والوسائل: يسير قسم الإدارة والوسائل رئيس قسم بمساعدة أربعة رؤساء مصالح ويمكن أن يساعد كل رئيس مصلحة أربعة رؤساء مكاتب أو أكثر،²¹⁴ يختص قسم الإدارة والوسائل بتسيير الموارد البشرية للمجلس بالإضافة إلى التسيير المالي والوسائل ويضم أربعة مصالح.²¹⁵

- مصلحة الموظفين والتكوين:²¹⁶ تختص بالتوظيف والمسار المهني للموظفين، تحضر المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية وتنظم اجتماعات لجان الموظفين وأمانتها، تشرف على التنظيم الداخلي بالسهر على تطبيق قواعد الانضباط، وتقوم كذلك بدراسة كل المسائل الخاصة بتطبيق التشريع المتعلق بالموظفين.

أما في مجال التكوين فهي تقوم بتنظيم المسابقات الداخلية لتوظيف الموظفين والمسابقات المهنية الداخلية، وتساهم في تحضير وإنجاز برامج تحسين المستوى وتعد مخطط التكوين وتحسين مستوى الموظفين وتتابع تنفيذه، وتشارك كذلك في تحضير مخطط تكوين القضاة وتتابع نشاطات الخدمات الاجتماعية.

- مصلحة الميزانية والمحاسبة:²¹⁷ تقوم بإعداد التوقعات prévisions المرتبطة بميزانية التسيير والتجهيز التي يحددها المكتب وتقوم بتحضير ميزانية التسيير والتجهيز وتنفيذها، كما تتكفل بدفع الرواتب وملحقاتها ومسك محاسبة العمليات المالية عن طريق إعداد كشف الحسابات الشهرية للنفقات المالية حسب كل باب ومادة وتقدم تقارير فصلية وسنوية إلى رئيس مجلس الدولة.

- مصلحة الوسائل العامة: تختص بتسيير وصيانة الأموال المنقولة والعقارية لمجلس الدولة.

²¹² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 73.
²¹³ المرسوم التنفيذي رقم 98-363 المؤرخ في 29 أوت 1998 محدد كفيان تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم، (ج ر عدد 64، ص. 7).
²¹⁴ المادة 124 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.
²¹⁵ المادة 125 من ذات القانون الداخلي.
²¹⁶ المادة 127 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.
²¹⁷ المادة 128 من نفس القانون الداخلي.

- **مصلحة الإعلام الآلي:**²¹⁸ تختص أساسا بالعمل على تعميم استعمال الإعلام الآلي بالمؤسسة والمساعدة في وضع شبكة الإعلام الآلي وكذا التصميم وتطبيق آليات البرمجة الموجهة لمجلس الدولة.

2 - قسم الوثائق:²¹⁹ يسيره رئيس قسم بمساعدة أربعة رؤساء مصالح ويمكن إن يساعد كل رئيس مصلحة أربعة رؤساء مكتب أو أكثر.

يشرف قسم الوثائق على متابعة تطور التشريع وهو مكلف بإعداد فهرس له ويتولى فهرسة قرارات مجلس الدولة ونشرها في مجلة المجلس ويسهر على نشر هذه المجلة وتوزيعها وتتمثل مهمته الأساسية في المشاركة في إعداد التقرير السنوي لمجلس الدولة ويتكون قسم الوثائق من أربعة مصالح هي:

- **مصلحة الاجتهاد القضائي والتشريع:**²²⁰ تقوم أساسا بمتابعة الاجتهاد القضائي عن طريق دراسة قرارات مجلس الدولة وكذا القرارات الصادرة عن هيئات التحكيم ومحكمة التنازع وتعد فهرسا بطاقيا بذلك، تدرس كيفية تنظيم وسير الأنظمة القضائية لمجالس الدولة في مختلف الدول، وتتولى تنظيم وبرمجة الملتقيات والمؤتمرات والأيام الدراسية لفائدة موظفي مجلس الدولة، كما تقوم بالأبحاث والدراسات القانونية وتحضر مشاريع الاتفاقيات التي تدخل في إطار نشاطات المجلس.

- **مصلحة مجلة مجلس الدولة:**²²¹ تكلف بإعداد مختلف مواضيع المجلة بجمع الدراسات والبحوث القانونية الموجهة للنشر والقيام بكل عمل من شأنه توحيد الاجتهاد القضائي للجهات القضائية الإدارية، وتقوم بتوزيع المجلة على الجهات القضائية الإدارية المعنية.

- **مصلحة الأرشيف والتوثيق:**²²² تكلف بجمع وتنظيم واستغلال أرشيف مجلس الدولة وتسييره والمحافظة عليه.

- **مصلحة الترجمة:**²²³ تتمثل مهمتها في تسهيل العمل القضائي لهيئات مجلس الدولة وذلك من خلال ترجمة القرارات والمراسلات والوثائق والنصوص الرسمية الصادرة عن مجلس الدولة أو المرسله إليه من طرف الهيئات أو الدول الأجنبية، كما تترجم المراجع القانونية المنشورة باللغة الأجنبية وتترجم الاجتهاد القضائي الأجنبي إلى اللغة العربية وتسهر على توحيد المصطلحات المستعملة.

²¹⁸ المادة 130 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²¹⁹ المادة 132 من نفس القانون الداخلي.

²²⁰ المادة 134 من نفس القانون الداخلي .

²²¹ المادة 135 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²²² المادة 136 من نفس القانون الداخلي .

²²³ المادة 137 من نفس القانون الداخلي.

وعموما إن تنظيم هياكل مجلس الدولة لا يختلف عن تنظيم هيئات وهياكل مجلس الدولة في الدول المقارنة التي تأخذ بنظام مجلس الدولة الذي تسند له وظيفة مزدوجة قضائية واستشارية، مع بعض الاختلافات التي ترجع إلى خصوصيات النظام القضائي وحدائث نظام مجلس الدولة في الجزائر.

إن مجلس الدولة يعد جهة قضائية مستقلة عن جهة القضاء العادي له من الهيئات والهياكل ما يسمح له بممارسة مهامه الاستشارية والقضائية كما يضم أقسام ومصالح إدارية وتقنية تساعد على السير المنتظم للمجلس لا تشاركه فيها جهات قضائية أخرى، وإن لهذه المصالح التقنية دور أساسي لقيام مجلس الدولة بوظيفته كجهة قضائية متخصصة ومستقلة عن جهة القضاء العادي. وإن لهذه الأقسام والمصالح ما يساعد على تطوير مجلس الدولة من خلال تقسيم العمل واعتماد الإعلام الآلي ومتابعة تطور التشريع وفهرسته والسهر على نشر مجلة مجلس الدولة.

وإن لمصلحة الاجتهاد القضائي على سبيل المثال دور فعال في تطوير مجلس الدولة من خلال دراسة الأنظمة القضائية لمجلس الدولة في الدول المختلفة، هذه الدراسة التي تساعد على الاستفادة من تجارب الدول المختلفة والوقوف أمام نقاط الضعف بالنسبة لنظام مجلس الدولة الجزائري الحديث النشأة فيحاول تصحيح الأوضاع وتقويمها وإعادة النظر في بعض المسائل التي يرى ضرورة تصحيحها، ومراجعة نظامه الداخلي بإزالة الغموض الموجود بالنسبة لبعض الأحكام أو إضافة أحكام جديدة وذلك من أجل تحقيق الدور المناط به والمتمثل في الرقابة على أعمال الإدارة وحماية حقوق وحريات الأفراد.

المطلب الثاني

قواعد سير الهيئات القضائية لمجلس الدولة

تتمثل الهيئات القضائية لمجلس الدولة في الغرف الخمسة المحددة بموجب المادة 44 من قانونه الداخلي، وتتكون كل غرفة من قسمين على الأقل، ويميز بالنسبة لقواعد سير الهيئات القضائية بمجلس الدولة بين حالتين،²²⁴ قواعد سير الهيئات القضائية في تشكيلتها العادية والقواعد الخاصة بسير الهيئات القضائية في تشكيلتها غير العادية.²²⁵

الفرع الأول

قواعد سير الهيئات القضائية في تشكيلتها العادية

يعقد مجلس الدولة طبقا للمادة 33 من القانون العضوي رقم 01-98 جلساته في شكل غرف أو أقسام للفصل في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصاته والتي حددتها المواد 9 إلى 11 من نفس القانون

²²⁴ المواد 30 إلى 32 من القانون العضوي رقم 01-98.

²²⁵ خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 152.

العضوي، ويمارس كل قسم نشاطه إما منفردا أو يجتمع القسمين في شكل غرفة مجتمعة،²²⁶ ولا يمكن لأية غرفة أو قسم الفصل في قضية إلا بحضور ثلاثة من أعضاء كل منهما على الأقل طبقا للمادة 34 من القانون العضوي المذكور أعلاه.

تتكون كل غرفة بمجلس الدولة من رئيس الغرفة، رؤساء الأقسام، مستشارو الدولة في مهمة عادية وكاتب الضبط بالإضافة إلى محافظ الدولة.

ويمكن لرئيس مجلس الدولة عند الضرورة أن يتأسس أية غرفة، ولم يحدد المشرع المقصود بالضرورة في هذه الحالة، وبالرجوع إلى المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الدولة التي تنص على أنه: "يجب على رئيس الغرفة إذا تعلق المانع به إعلام رئيس مجلس الدولة أو نائب الرئيس"، والهدف من وجوب إعلام رئيس مجلس الدولة أو نائبه يتمثل في ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لانعقاد الجلسة حماية لحقوق المتقاضين وضمانا للسير المنتظم للمرفق، لذلك إذا استحال تعيين أحد الرؤساء الغرف يتأسس رئيس مجلس الدولة الجلسة بنفسه.

يحدد يوم وساعة انعقاد جلسات مجلس الدولة عن طريق جدول التوزيع الخاص بكل غرفة ويحدد رئيس الغرفة تاريخ الجلسة عن طريق أمر ويبلغ الأخطار ثمانية أيام على الأقل قبل انعقادها.²²⁷

الفرع الثاني

قواعد سير الهيئات القضائية في تشكيلتها غير العادية

نص المشرع على إمكانية عقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف مجتمعة بموجب المادة 30 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق الذكر، وتتشكل الغرف المجتمعة من مجموع الغرف الخمس لمجلس الدولة، وهذا الوضع يختلف عما هو معمول به أمام المحكمة العليا،²²⁸ حيث يمكن أن تجتمع غرف المحكمة العليا في غرفتين أو أكثر للبت في القضايا التي تطرح إشكالات قانونية والتي من شأنها أن تؤدي إلى تناقض في الاجتهاد القضائي.

فلا تتعقد غرف المحكمة العليا مجتمعة إلا في حالة ما إذا تبين للغرف المشكلة من غرفتين أن الإشكال القانوني يمكن أن يؤدي إلى تغيير في الاجتهاد القضائي،²²⁹ أما بالنسبة لمجلس الدولة فإن التشكيلة غير العادية تتضمن حالة واحدة وهي حالة انعقاد الغرف مجتمعة، وتنص المادة 31 من القانون العضوي المذكور

²²⁶ المادة 44 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²²⁷ المادتين 50 و 55 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²²⁸ خلوفي رشيد، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص.153.

²²⁹ المواد 20 إلى 23 من القانون رقم 89-22

أعلاه أن: "يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة لا سيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي".

ولقد انتقد الأستاذ خلوفي صياغة هذه المادة وأبدى بشأنها ملاحظتين، فاعتبر أن مفهوم "الضرورة" الوارد في المادة أعلاه غير واضح و أنه لا يمكن تحديد معنى هذه الضرورة و ظروف تحققها وحالات التصريح بها، كما أشار إلى ضرورة تغيير مصطلح "تراجع" الذي يقصد به التراجع إلى الوراء وهو لا يحقق الهدف من انعقاد الغرفة مجتمعة مما يستوجب استبداله بمصطلح "مراجعة أو تغيير"،²³⁰ وفي الحقيقة إن اجتماع الغرف المجتمعة يكون من أجل تغيير اجتهاد قضائي حول مسألة قانونية أو قضائية سابقة وليس من أجل تراجع عن موقف تم اتخاذه في مرحلة سابقة و رتب آثاره.

وبالرجوع إلى القانون الداخلي لمجلس الدولة فإن المادة 63 منه تنص على أن "يجتمع مجلس الدولة، عند الحاجة في تشكيلة الغرف المجتمعة ولا سيما في الحالة التي يكون فيها القرار الواجب اتخاذه كفيلا بتغيير الاجتهاد القضائي".

وبتحليل نص هذه المادة يتبين أن مجلس الدولة ينعقد في غرفة مجتمعة عند الحاجة بصفة عامة أو في الحالة التي يكون فيها القرار الواجب اتخاذه كفيلا بتغيير الاجتهاد القضائي بصفة خاصة، وإذا كانت الحالة الثانية لانعقاد غرف المجلس مجتمعة واضحة، بحيث يكون الغرض من الانعقاد تغيير في الاجتهاد القضائي، فإن الحالة الأولى غامضة وغير واضحة، لذلك يقترح إعادة صياغة هذه المادة حيث تصبح على الشكل التالي: "يجتمع مجلس الدولة للبت في القضايا التي تطرح إشكالات قانونية والتي من شأنها أن تؤدي إلى تناقض في الاجتهاد القضائي ولاسيما في حالة ما إذا كان القرار الواجب اتخاذه كفيلا بتغيير الاجتهاد القضائي".

يتخذ قرار إحالة القضية إلى الغرفة المجتمعة بموجب أمر يصدره رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح محافظ الدولة أو أحد رؤساء الغرف،²³¹ وتحال القضية إلى الغرفة المجتمعة بقوة القانون إذا كان طلب الإحالة مقدم من طرف محافظ الدولة.

يتأسس جلسات الغرفة المجتمعة رئيس مجلس الدولة وفي حالة وجود مانع يتأسسها نائب الرئيس، وتتشكل الغرفة بالإضافة إلى رئيس المجلس و نائبه من محافظ الدولة، رؤساء الغرف، عميد رؤساء الأقسام، عميد المستشارون والمستشار المقرر.²³²

²³⁰ خلوفي رشيد، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص.154.

²³¹ المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

²³² المادتين 65-66 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

يقوم رئيس مجلس الدولة بإعداد جدول القضايا التي تعرض على مجلس الدولة عند انعقاده كغرفة مجتمعة ويقدم محافظ الدولة طلباته ولا تتداول ولا تبت الغرفة المجتمعة إلا بحضور نصف الأعضاء على الأقل وتتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس.²³³

ومن هذا الجانب يشبه مجلس الدولة القسم القضائي لمجلس الدولة الفرنسي الذي يجتمع لدراسة القضايا التي تتطلب تقرير مبدأ قانوني جديد، كما يشبه دائرة توحيد المبادئ لدى مجلس الدولة المصري والتي تعد إحدى فروع المحكمة الإدارية العليا التي تختص بتوحيد الأحكام في دوائر المحكمة أو تقرير مبدأ جديد أو العدول عن مبدأ قانوني سابق.²³⁴

المبحث الثاني

الهيكل البشرية لمجلس الدولة

يقصد بأعضاء مجلس الدولة الموظفون الذين يمارسون وظيفة فنية والذين يحكمهم قانون مجلس الدولة نفسه ويخضعون من حيث التعيين والترقية والتأديب للقانون الأساسي للقضاء أي للقضاء، دون الموظفين الإداريين الذين يخضعون للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

يتم توزيع أعضاء مجلس الدولة حسب الوظائف إلى قسمين،²³⁵ قضاة الحكم والاستشارة من جهة وهم رئيس مجلس الدولة، نائب رئيس المجلس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام ومستشاري الدولة، ومن جهة ثانية قضاة النيابة وهم محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين.

ويتشكل مجلس الدولة عند قيامه بمهامه القضائية من رئيس ومستشار مقرر ومستشار بالإضافة إلى محافظ الدولة سواء كان ذلك أمام الغرف أو الأقسام، وقد تتغير وتتوسع هذه التشكيلة عندما يمارس وظيفته الاستشارية فيستعين بذوي الخبرة للإدلاء بأرائهم الاستشارية في جلسات الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة.²³⁶ وسيتم التعرض إلى التركيبة البشرية لمجلس الدولة من خلال مطلبين يخصص الأول لقضاة الحكم والثاني لقضاة النيابة على النحو التالي:

المطلب الأول

قضاة الحكم لدى مجلس الدولة

يتكون مجلس الدولة من 44 عضوا وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 98-187،²³⁷ يوزعون إلى قضاة حكم واستشارة ونيابة عامة، ويتمثل قضاء الحكم والاستشارة طبقا للمادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01 من

²³³ المواد 67 إلى 69 من نفس النظام الداخلي.

²³⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 175.

²³⁵ المادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01.

²³⁶ معاشو عمار، تشكيل واختصاصات مجلس الدولة، الاختصاصات القضائية الأصلية لمجلس الدولة، اختصاصات مجلس الدولة وطرق الطعن غير العادية، الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، ص 35.

رئيس مجلس الدولة، نائب رئيس مجلس الدولة، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام ومستشاري الدولة. وسيعرض لكل فئة من هذه الفئات فيما يلي:

الفرع الأول

رئيس مجلس الدولة

لمجلس الدولة الجزائري منذ نشأته رئيس خاص به على خلاف مجلس الدولة الفرنسي الذي يرأسه من الناحية القانونية رئيس مجلس الوزراء، ويحتل رئيس مجلس الدولة أعلى درجات السلم الوظيفي وهو صاحب الإشراف العام على سير العمل بالمجلس.

أولاً- تعيين رئيس مجلس الدولة

يعين رئيس مجلس الدولة بموجب مرسوم رئاسي طبقاً للمادة 78 من الدستور، وإن طريقة اختيار رئيس مجلس الدولة في الجزائر تشبه إلى حدّ ما طريقة اختيار رئيس مجلس الدولة المصري إلا أنه يشترط بالنسبة لهذا الأخير مجموعة من الشروط غير محددة لاختيار رئيس مجلس الدولة الجزائري إذ يتم تعيين رئيس مجلس الدولة في مصر بموجب مرسوم رئاسي من بين نواب رئيس المجلس بعد أخذ رأي جمعية عمومية خاصة تشكل من رئيس الدولة ونوابه ووكلائه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار مدة سنتين.²³⁸

وإن الوضع المطبق لاختيار رئيس مجلس الدولة في كل من الجزائر ومصر يختلف عن الوضع المقرر في فرنسا حيث يعتبر رئيس الوزراء رئيساً لمجلس الدولة الفرنسي من الناحية النظرية، وفي حالة غيابه يحل محله وزير العدل إلا أن هذه الرئاسة تعتبر رئاسة شرفية أما الرئاسة الفعلية فيتولاها نائب رئيس مجلس الدولة الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي.²³⁹

ويوجد الأساس القانوني لاختصاص رئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الدولة في الجزائر في المادة 78 من الدستور، إلا أنه بالرجوع إلى هذه المادة قد يثور تساؤلاً حول مدى اشتراط صفة القاضي في من يتولى رئاسة مجلس الدولة. حيث يتبين من أحكام المادة أعلاه أن المشرع الدستوري حدد الوظائف والمهام التي يختص رئيس الجمهورية بالتعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي ومن بين هذه المهام ما ورد في الفقرة الرابعة الخاصة بتعيين رئيس مجلس الدولة والفقرة السابعة المتعلقة بتعيين القضاة، والتمييز بين هاتين

²³⁷ المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 مايو 1998 والمتضمن تعيين أعضاء مجلة الدولة، (ج ر عدد 44 ص 20).

²³⁸ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 53.

²³⁹ أنظر:

الفقرتين يطرح السؤال حول مدى اشتراط صفة القاضي في رئيس مجلس الدولة ؟ فإذا كان لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس مجلس الدولة وفقا للفقرة الرابعة من المادة 78 أعلاه، وأن له سلطة تعيين القضاة وفقا للفقرة السابعة من نفس المادة فإنه يستنتج من تحليل هاتين الفقرتين أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في اختيار رئيس مجلس الدولة فلم يلزمه بتعيينه من بين فئة أو سلك معين فله سلطة واسعة في أن يختار لرئاسة مجلس الدولة خارج سلك القضاة كأن يكون من بين الإداريين أو السياسيين أو أساتذة التعليم العالي.²⁴⁰ وإن موقف المؤسس الدستوري مترجم بموجب المرسوم الرئاسي المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة،²⁴¹ حيث ورد اختصاص رئيس الجمهورية لتعيين رئيس مجلس الدولة في المادة الأولى منه بينما تم تحديد سلطته في اختيار الرئيس الأول للمحكمة العليا بموجب المادة الثالثة الفقرة الرابعة والتي جاءت بعنوان: "المؤسسات القضائية ومؤسسات الرقابة"، مع العلم أن مجلس الدولة هيئة قضائية أسند له المؤسس الدستوري نفس المهام المسندة للمحكمة العليا،²⁴² فكان من المفروض أن يتم تحديد اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الدولة الذي يمثل هيئة قضائية مستقلة ضمن الفقرة الثالثة أعلاه بعنوان: "المؤسسات القضائية ومؤسسات الرقابة" مثله مثل الرئيس الأول للمحكمة العليا.

كما أن المؤسس الدستوري لم يتعرض للرئيس الأول للمحكمة العليا كما فعل بالنسبة لرئيس مجلس الدولة بموجب الفقرة الرابعة من المادة 78، وإن النص على اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين القضاة وفقا للفقرة السابعة من المادة أعلاه يقصد به عند أول تعيين لهم مما يخرج الرئيس الأول للمحكمة العليا من مجال تطبيقها.

وبهذا فإن المؤسس الدستوري منح لرئيس مجلس الدولة مركزا دستوريا متميزا لم يمنحه للرئيس الأول للمحكمة العليا،²⁴³ ويبدو أن السبب في منح المؤسس الدستوري مركزا دستوريا متميزا لرئيس مجلس الدولة يرجع بالدرجة الأولى لكون مجلس الدولة مؤسسة جديدة استحدثت بموجب التعديل الدستوري الأخير، فأراد المؤسس الدستوري إبراز مدى أهمية هذه المؤسسة القضائية الجديدة بالنظر للدور الذي تلعبه لتكريس دولة القانون ولم تكن نيته نزع صفة القاضي على رئيس مجلس الدولة، بدليل أنه اعتبر مجلس الدولة جزء من السلطة

²⁴⁰ عبد الرزاق زويينة، قراءة حول المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص. 32.

²⁴¹ المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، ص. 3.

²⁴² تنص المادة 153 من الدستور: "تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون".

²⁴³ عبد الرزاق زويينة، المقال السابق، ص. 34.

القضائية وجاءت كل الأحكام المتعلقة به ضمن الفصل الثالث من الباب الثاني بعنوان السلطة القضائية،²⁴⁴ ومنح له بموجب المادة 152 من الدستور نفس صلاحيات المحكمة العليا باعتباره: "هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

وتظهر إرادة المؤسس الدستوري في اعتبار رئيس مجلس الدولة قاضيا بالرجوع إلى القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله حيث جاء في المادة 2 منه: "أن مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية".

قد أكد المشرع بموجب المادة 20 من ذات القانون العضوي على الصفة القضائية لأعضاء مجلس الدولة بما فيهم الرئيس وأخضعهم إلى القانون الأساسي للقضاء، كما أن أحكام القانون العضوي رقم 04-11-245 قاطعة الدلالة على أن أعضاء مجلس الدولة بما فيهم رئيسه ينتمون إلى سلك القضاة ويخضعون جميعا إلى القانون الأساسي للقضاء.²⁴⁶

فإن اختيار رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الدولة يكون من بين سلك القضاة دون سواهم، والمشرع لم يحدد شروط خاصة في من يشغل وظيفة رئيس مجلس الدولة كما فعل المشرع المصري، إنما ترك لرئيس الجمهورية حرية واسعة في الاختيار لهذا المنصب النوعي من بين القضاة الذين تتوفر فيهم شروط الأقدمية المطلوبة.

ثانيا - صلاحيات رئيس مجلس الدولة

يعتبر رئيس مجلس الدولة الممثل القانوني والرسمي للمجلس فهو يمثله في علاقاته بمختلف الجهات والهيئات، يتأسس الجمعية العامة كما يمكنه أن يتأسس اللجنة الدائمة المكلفة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية عندما ينوه رئيس الحكومة على استعجالها،²⁴⁷ ويشرف على مختلف الغرف والأقسام ويتولى توزيع المهام على رؤسائها بعد استشارة مكتب المجلس،²⁴⁸ ويمكن لرئيس المجلس باعتباره قاضيا أن يتأسس أية غرفة²⁴⁹ وله أن يقرر إحالة بعض القضايا عند اللزوم على الغرفة المجتمعة وهو الذي يعد جدول الاجتماع²⁵⁰ ويسهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس ويشرف على الأعمال الإدارية وعلى الأمانة العامة ويرأس مكتب المجلس.

²⁴⁴ المواد 132 إلى 158 من الدستور.

²⁴⁵ القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، (ج ر عدد 57، ص. 13).

²⁴⁶ المواد 2، 47، 49 وكذا المادة 51 من القانون العضوي رقم 04-11 المذكور أعلاه.

²⁴⁷ المادة 37 من القانون رقم 98-01 .

²⁴⁸ المادة 22 فقرة 3 من القانون العضوي رقم 98-01 .

²⁴⁹ المادة 34 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 98-01.

²⁵⁰ المادة 32 من نفس القانون .

وهو سلطة رئاسية وفقا لما هو محدد في القوانين واللوائح بالنسبة للأمين العام للمجلس ولا سيما عندما يمارس مهامه كأمر للصرف،²⁵¹ كما يمارس السلطة السلمية على مجموع الموظفين الإداريين ويملك سلطة التعيين بموجب مقرر في كل مناصب الشغل العمومية التي لم يقرر طريقة التعيين فيها في القانون العضوي.

يحتل رئيس مجلس الدولة أعلى درجات السلم الوظيفي لأعضاء المجلس من الموظفين الفنيين تحقيقا لاستقلال مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية، وبهذه الصفة يقوم بتقريب قضاة المجلس وفقا للمادة 52 من القانون العضوي رقم 04-11 المذكور أعلاه ويختص كذلك باعتباره ممثل المؤسسة برفع التقرير العام السنوي إلى رئيس الجمهورية ويبلغ نسخة منه إلى وزير العدل،²⁵² ويجب أن يتضمن هذا التقرير نوعية قرارات الجهات القضائية والإدارية التي تم النظر والفصل فيها أمام مجلس الدولة، وإبراز وتوضيح ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص أو غموض في المنظومة القانونية ككل، كما يجب أن يتضمن هذا التقرير حصيلة نشاطات المجلس.

الفرع الثاني

نائب رئيس مجلس الدولة

يعين نائب رئيس مجلس الدولة باعتباره قاضيا، بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء،²⁵³ يتولى نائب الرئيس رئاسة مجلس الدولة في حالة غياب رئيس المجلس أو حدوث مانع²⁵⁴ ويساعد رئيس المجلس في القيام بمهامه خاصة فيما يتعلق بمتابعة وتنسيق أشغال الغرف والأقسام، ويمكنه رئاسة جلسات الغرف.²⁵⁵

يعتبر نائب الرئيس عضوا عند انعقاد الغرفة مجتمعة كما يدخل ضمن تشكيلة الجمعية العامة للمجلس²⁵⁶ وهو عضو في مكتب المجلس.

الفرع الثالث

رؤساء الغرف بمجلس الدولة

يتم تعيين رؤساء الغرف بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ويختص رؤساء الغرف وفقا للمادة 27 من القانون العضوي رقم 01-98 السابق الذكر بتنسيق العمل داخل الغرف والأقسام

²⁵¹ المادة 4 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

²⁵² المادة 6 من القانون العضوي رقم 01-98.

²⁵³ المادة 50 من القانون العضوي رقم 04-11.

²⁵⁴ المادة 23 من القانون العضوي رقم 01-98.

²⁵⁵ المادة 24 من نفس القانون العضوي.

²⁵⁶ المادتين 24 من نفس القانون العضوي.

ويقومون بإعداد جداول القضايا المحالة عليهم وفقا للمادة 34 فقرة 3 من نفس القانون ويرأسون الغرف والأقسام ويسهرون على حسن سيرها، ويقوم رؤساء الغرف كذلك بتعيين المستشارين المقررين ويرأسون الجلسات والمداولات ويشرفون على حسن تنظيمها.

يتكفل رئيس الغرفة بتقديم طلبات تحويل الملفات ما بين الغرف لرئيس مجلس الدولة ويوقع على أصول القرارات بعد ما يقوم المستشار المقرر بالتوقيع عليها ويعتبر الوسيط بين رئيس المجلس وقضاة الغرفة فهو الذي يكلف بتبليغ القضاة بملاحظات الرئيس كما يشارك في تقييهم.²⁵⁷

هذا ويعد رؤساء الغرف من بين أعضاء مكتب مجلس الدولة ويشاركون في تشكيلة المجلس عند انعقاده كغرفة مجتمعة ويساهمون في أشغال الجمعية العامة.

الفرع الرابع

رؤساء الأقسام

يتولى رؤساء الأقسام طبقا للمادة 28 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق الذكر إعداد جداول القضايا المحالة عليهم وتوزيع القضايا على القضاة التابعين لأقسامهم ورئاسة الجلسات وإعداد التقارير، كما لهم مهمة تسيير المناقشات والمداولات والتوقيع على أصول القرارات الصادرة عن القسم ويمكن لعميد رؤساء الأقسام حسب المادة 48 من القانون الداخلي لمجلس الدولة أن يرأس الغرفة عند الاقتضاء.

ويعد عميد رؤساء الأقسام استنادا للمادة 24 من القانون العضوي رقم 98-01 أعلاه ضمن تشكيلة مكتب المجلس، وتنص المادة 32 من ذات القانون العضوي على أن رؤساء الأقسام يعدون ضمن تشكيلة مجلس الدولة عند انعقاد الغرفة المجتمعة.

الفرع الخامس

المستشارون Les conseillers

يشكل مستشارو الدولة *conseillers d'Etat* أهم فئة بمجلس الدولة وهم موزعون على قسمين:

أولا- مستشارو الدولة في خدمة عادية *conseillers d'Etat en service ordinaire*

يعين المستشارين الدائمون بمجلس الدولة من بين القضاة بموجب مرسوم الرئاسي²⁵⁸ ويصنفون في المجموعة السادسة من الرتبة خارج السلم، يتم اختيارهم عن طريق الترقيّة على أساس الكفاءة مع مراعاة شرط الأقدمية من بين قضاة الرتبة الأولى.²⁵⁹

²⁵⁷ حددت المادة 47 من القانون الداخلي لمجلس الدولة صلاحيات رؤساء الغرف.
²⁵⁸ المادة 3 فقرة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، (ج ر عدد 75، ص. 3).

إن المشرع الجزائري اعتمد أساسا لاختيار المستشارين في خدمة عادية على أسلوب الترقية وهي نفس الطريقة المتبعة في مصر، ولم يأخذ بالنموذج الفرنسي حيث يتم اختيار ثلثي المستشارين عن طريق الترقية بالأقدمية من بين النواب، *les maîtres de requête* على أن يكون للحكومة حرية اختيار الثلث المتبقي من بين كبار الموظفين في الدولة.²⁶⁰

يعتبر المستشارون القضاة الحقيقيون لمجلس الدولة يشاركون في التشكيلات القضائية، يتداولون ويقررون فيها، فالمستشارون هم الذين يتولون الفصل في المنازعات والقضايا المطروحة ويتم اختيار المستشار المقرر من هذه الفئة، وبشارك المستشارون في مهمة عادية في التشكيلات الاستشارية لمجلس الدولة ويمكنهم ممارسة وظيفة محافظ الدولة المساعد طبقا لنص المادة 29فقرة 2 من القانون العضوي رقم 01-98 السابق الذكر، أما عميد المستشارين فهو عضوا في مكتب مجلس الدولة.²⁶¹

ثانيا- مستشارو الدولة في خدمة غير عادية *Conseillers d'Etat en Service extraordinaire*

بالإضافة لأعضاء مجلس الدولة المحددين بموجب المادة 20 من قانون إنشائه والذين يشكلون هيئة قضائية دائمة ويخضعون للقانون الأساسي للقضاء أضاف المشرع لتشكيلة المجلس مستشاري دولة في مهمة غير عادية²⁶² يتم اختيارهم من بين الشخصيات والإطارات البارزة ذوي الكفاءات العالية في المجالات المختلفة للنشاط الوطني،²⁶³ يرتبطون بعضوية مجلس الدولة ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء.

عدد مستشاري الدولة في مهمة غير عادية اثني عشر مستشارا على الأكثر، يتم تعيينهم بموجب مرسوم تنفيذي لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بناء على اقتراح وزير العدل وبعد أخذ رأي رئيس مجلس الدولة.

تعتبر وظيفة مستشار دولة في مهمة غير عادية وظيفة عليا في الدولة ويشترط للتعيين في هذه الوظيفة أن تتوافر في المرشح لها أحد الشروط التالية:

- إما أن يكون حائزا شهادة دكتوراه في القانون أو في العلوم الاقتصادية أو المالية

²⁵⁹ المادة 47 من القانون العضوي 04-11 السابق الذكر تنص: "يمكن ترقية القضاة المصنفين في كل رتبة من الرتب المذكورة أدناه حسب الشروط المحددة عن طريق التنظيم لممارسة الوظائف الآتية...".

²⁶⁰ محمد العابدي، قضاة الإلغاء، دراسة مقارنة، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1995، ص. 23. وراجع أيضا:

Charles Debbasch, *Contentieux Administratif*, Op.Cit, p. 191 & Jean Rivero, *Op.Cit*, p. 189.

²⁶¹ المادة 24 من القانون العضوي رقم 01-98، المرجع السابق.

²⁶² تنص المادة 21 من القانون العضوي 01-98: "تشكيلة مجلس الدولة المبينة في المادة 20 أعلاه، يمكن أن تعزز عند ممارسة اختصاصاته الاستشارية بمستشاري دولة في ذوي الاختصاص في مهمة غير عادية".

²⁶³ يتم تحديد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية وفقا لنص المادة 29 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي رقم 01/98 عن طريق التنظيم. وقد صدر في هذا الخصوص المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 أبريل 2003، يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، (ج ر عدد 26، ص 16).

أو التجارية ويثبت سبع سنوات من الخدمة الفعلية على الأقل في تخصصه.

- وإما أن يكون حائزا شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس أو شهادة معادلة لها ويثبت خبرة مهنية مدتها خمسة عشر سنة منها سبع سنوات على الأقل في الوظائف العليا للدولة.

- وإما أن يكون حائزا شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس أو شهادة معادلة لها ويثبت خبرة مهنية مدتها ست عشرة سنة بعد الحصول على هذه الشهادة.

يقتصر دور مستشاري الدولة في مهمة غير عادية على عضوية التشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة من خلال مشاركتهم في إعداد وتقديم الآراء الاستشارية التي يقدمها مجلس الدولة للحكومة.

ويلاحظ أن المشرع الجزائري أخذ بنظام المستشارين غير العاديين الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي منذ نشأته، فقد كان هؤلاء قبل 1940 يختارون أصلا من بين كبار الموظفين الإداريين من درجة مدير ومدير عام في الوزارات ويلحقون بمجلس الدولة ليتولوا الدفاع عن وجهة نظر المصالح التي يتبعونها أثناء مداورات الأقسام الإدارية للمجلس، وقد كان وجودهم لمدة سنة وكانت صلتهم بوظائفهم في إدارتهم الأصلية تظل قائمة فيجمعون بينها وبين عملهم في المجلس،²⁶⁴ وبعد صدور أمر 31 جويلية 1945 بقي العمل بنظام مستشاري الدولة في مهمة غير عادية، ولكن أصبح يتم اختيارهم من بين الأشخاص المشهود لها بالكفاءة في مختلف أوجه النشاط ولم يصبح من الضروري أن يكونوا من الموظفين،²⁶⁵ وعدد المستشارين في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة الفرنسي اثني عشرة عضوا على الأكثر يتم اختيارهم لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد إلا بعد سنتين من انتهاء مدة خدمتهم لدى المجلس، تقتصر مشاركة هؤلاء في التشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة دون التشكيلة القضائية.²⁶⁶

أما المشرع المصري فإنه لم يعتمد نظام مستشاري الدولة في مهمة غير عادية صراحة، إلا أنه نص على إمكانية التعيين في وظائف مجلس الدولة بغير طريق الترقية، أي بالاختيار من خارج قضاة المجلس في حدود نسبة معينة، واشترط للتعين بهذه الطريقة أن يكون الشخص من بين المستشارين السابقين لمجلس الدولة أو من بين رؤساء المحاكم الإدارية أو المستشارين والمساعدين بإدارة قضايا الحكومة، أو من بين رؤساء النيابة العامة، كما سمح بالتعيين من بين الحقوقيين الذين يشتغلون بتدريس القانون في الجامعات أو من بين المشتغلين بالقضاء أو المحاماة.²⁶⁷

²⁶⁴ مارسيل فالين، مجلس الدولة في فرنسا منذ سنة 1945، مترجم باللغة العربية، (لم يذكر اسم المترجم) مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، 1950، ص. 155.

²⁶⁵ نفس المرجع، ص. 156.

²⁶⁶ أنظر:

André De Laubadere ; J.C Venezia ; Y. Gaudemet ; *Traité de droit administratif, Op.Cit.*, p. 371.

²⁶⁷ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 92.

فإن المشرع المصري وإن كان لم يذكر مستشاري الدولة في مهمة غير عادية ضمن تشكيلة مجلس الدولة، فإنه أجاز الاستعانة بذوي الكفاءات والخبرات وحصر هذه الكفاءات في المجال القانوني فحسب.

الفرع السادس

ممثلو الوزارة لدى مجلس الدولة

يمكن للوزراء في حالة عدم حضورهم شخصيا في تشكيلات مجلس الدولة ذات الطابع الاستشاري أن يقترحوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، فيعين رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني على مستوى كل وزارة موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل للحضور والإدلاء برأي استشاري في جلسات الجمعية العامة واللجنة العامة في القضايا التابعة لقطاعاتهم فقط.²⁶⁸

وإن ممثلو الوزراء على خلاف مستشاري الدولة في مهمة غير عادية ليسوا بأعضاء في المجلس وإنما هم مجرد مندوبين أمامه يستمدون سلطاتهم من مرسوم تعيينهم سواء لينوبوا عن وزارتهم أمام المجلس في كافة ما يعينها من قضايا أو ليمثلوها في قضية معينة، ويحضر ممثلو الوزير الجمعية العامة ويدلون برأيهم ويشاركون في المناقشات،²⁶⁹ وإن هؤلاء لا يقومون بأي عمل في الأقسام القضائية لمجلس الدولة.

يطلق على هذه الفئة من الموظفين في فرنسا تسمية "مفوض الحكومة" وإن هذه التسمية لم يحالفها التوفيق لما قد ترتب عليها من لبس بينهم وبين مفوضي الحكومة في القسم القضائي لمجلس الدولة، فممثلو الوزراء لا يشبهونهم في شيء لأن مفوضو الدولة في القسم القضائي هم نواب أو مندوبون يرتبطون بعضوية مجلس الدولة ومهمتهم تتمثل في تقديم المذكرات في القضايا الإدارية والتي يتحرون فيها الحيادة،²⁷⁰ أما مفوضو الوزارات (الحكومة) فهم موظفين يقوم بتعيينهم كل وزير في وزارته ليتولوا تمثيل الوزارة في مجلس الدولة عند انعقاده بهيئة استشارية، فيحضر هؤلاء مناقشة موضوعات الوزارة التي يتبعونها، وقد يكون تعيين هؤلاء لموضوع واحد بذاته، ولهؤلاء الموظفين بحكم القانون الحق في حضور مناقشات الجمعية العامة واللجنة الدائمة والأقسام واللجان الأخرى للدفاع عن وجهة نظر وزارتهم.²⁷¹

ويجوز كذلك للوزراء ولنائب رئيس المجلس أن يدعو لاجتماعات المجلس الاستشارية وللاشتراك في المناقشات من يرون أن له خبرة تساعد على توضيح المسائل المعروضة وليس لممثلي الوزراء ولا لمن يستعان بهم للإيضاح صوت في مداولات المجلس.²⁷²

²⁶⁸ المادتين 37-1 و 39 من القانون العضوي رقم 98-01.

²⁶⁹ المادتين 90 و 95 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

²⁷⁰ مارسيل فالين، المرجع السابق، ص. 152.

²⁷¹ عاطف خليل، المرجع السابق، ص. 129-130.

²⁷² محمد جابر محمد عبد العالي، المرجع السابق، 2005، ص. 107.

المطلب الثاني

هيئة محافظو الدولة

تتشكل هيئة محافظة الدولة من محافظ الدولة وحافظي الدولة المساعدين،²⁷³ يخضعون للقانون الأساسي للقضاة طبقا للمادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق الذكر، يتم تعيين محافظ الدولة بموجب مرسوم رئاسي كما يعين محافظي الدولة المساعدين بنفس الأداة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء،²⁷⁴ ويناط بهذه الهيئة دور النيابة العامة أمام مجلس الدولة سواء تعلق الأمر بمهامه الاستشارية أو القضائية.

يرجع أصل نظام محافظ الدولة لدى مجلس الدولة إلى النظام الفرنسي، بل يعد من خصوصيات نظام مجلس الدولة الفرنسي فلمفوض الدولة أهمية بالغة ويرجع له الفضل من الناحية التاريخية في نشأة وتطور القانون الإداري بمفهومه الضيق ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي مدين لمحافظيه بما اكتسب من سمعة عالمية وما ابتكره من مبادئ قانونية.²⁷⁵

ونظرا لأهمية مركز نظام محافظ الدولة، والدور الفعال الذي يلعبه في تحقيق الرقابة على أعمال الإدارة، فقد اعتمده العديد من الدول التي تبنت النظام القضائي المزدوج كبلجيكا، إيطاليا، ومصر، وتقليدا للنظام الفرنسي وسيرا على منواله فقد اعتمد المشرع الجزائري بدوره نظام محافظ الدولة، إلا أنه أبرزه في صورة جديدة تختلف في مواضيع كثيرة عن نظم محافظي الدولة في الأنظمة المقارنة.²⁷⁶

ولتفهم طبيعة هيئة محافظي الدولة في النظام القضائي الإداري الجزائري باعتباره هيئة مستحدثة لها خصوصياتها لا بد من التعريف بها وتحديد مركزها القانوني والتعرض لاختصاصاتها فيما يلي:

الفرع الأول

التعريف بمحافظ الدولة ومركزه القانوني

إن أهمية نظام محافظ الدولة يستوجب التعرض إلى نشأة هذه الهيئة وتطورها التاريخي في فرنسا ثم التعريف بنظام محافظ الدولة ومركزه القانوني في قضاء مجلس الدولة الجزائري.

²⁷³ عدد محافظو الدولة المساعدين تسعة وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، (ج ر عدد 44، ص. 20).

²⁷⁴ المادة 50 من القانون الأساسي للقضاء، والمادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، (ج ر عدد 76، ص. 3).

²⁷⁵ أحمد كمال الدين عبد اللطيف موسى، نظام مفوضي الدولة في مصر، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الحادية عشر، 1962، ص. 199.

²⁷⁶ بوصوف موسى، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، مكانته ودوره، الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص. 37.

أولاً- التعريف بمحافظ الدولة

يعتبر نظام محافظ الدولة نظاماً جديداً في القضاء الإداري الجزائري استحدثه المشرع بعد تبني نظام الازدواجية القضاء، فهئية محافظ الدولة لم تكن معروفة ومطبقة في ظل نظام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والمحكمة العليا وكان يختص بتحضير الدعوى الإدارية المستشار المقرر الذي ينتهي بإيداع تقرير مكتوب يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية للنزاع،²⁷⁷ يحيله إلى النيابة العامة من أجل أن تودع مذكراتها خلال شهر من استلامها لهذا التقرير،²⁷⁸ وبعد إيداع المستشار المقرر لتقريره المكتوب يتم تحديد تاريخ الجلسة بالاتفاق مع رئيس الغرفة الإدارية سواء كانت النيابة العامة قد أودعت مذكراتها في الميعاد المحدد أم لم تودعها، وأن تدخلها يعتبر جوازي، كما أن التقرير الذي تقدمه لا يتضمن تحديد المسائل القانونية أو اقتراح للحلول مناسبة ولا يتضمن شرح الأسباب القانونية التي يمكن الاستناد عليها في حل النزاع.

وبصدور القانون العضوي رقم 01-98 السابق الذكر والقانون رقم 02-98 أنشأ المشرع الجزائري ولأول مرة في تاريخ القضاء الإداري الجزائري هيئة محافظي الدولة على غرار ما أخذ به المشرع الفرنسي من نظام محافظ الحكومة لدى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الاستئنافية، فنصت المادة 15 من القانون العضوي رقم 01-98 على أن "يقوم مجلس الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين" كما نصت المادة 26 منه على أن: "يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدين مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري، ويقدمون مذكراتهم كتابياً ويشرحون ملاحظاتهم شفويًا".

فاستناداً لهذه المواد تعتبر هيئة محافظي الدولة على مستوى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية بمثابة النيابة العامة، هذا وقد حالف المشرع التوفيق عندما فضّل الأخذ بتسمية "مفوض الدولة" كنظيره المصري بدلاً من استخدام مصطلح "محافظ الحكومة" المعمول به في النظام الفرنسي،²⁷⁹ لعدم إثارة اللبس حول الدور الذي تقوم به هذه الهيئة والذي يتمثل بالدرجة الأولى في الدفاع عن حكم القانون والحرص على تطبيق مبدأ المشروعية وليس الدفاع عن الحكومة.

ثانياً- المركز القانوني لمحافظ الدولة

يتكون مجلس الدولة بحكم القانون من هيئتين تضم الهيئة الأولى قضاة الحكم والاستشارة وتضم الهيئة الثانية محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين، وقد اعترف المشرع لأعضاء هذه الأخيرة بالعضوية الكاملة

²⁷⁷ عبد العزيز خليل بدوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1970، ص. 151.

²⁷⁸ المادتان 170-2، 9-10 و 248 الفقرتين 1-2 من قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم .

²⁷⁹ بوصوف موسى، المرجع السابق، ص. 39.

داخل مجلس الدولة مثلهم مثل رؤساء الغرف والأقسام ومستشارو الدولة، ويتم تعيين محافظي الدولة بنفس الأداة ووفقا لنفس الشروط المحددة بالنسبة لزملائهم القضاة بمجلس الدولة بل ويمكن لمستشاري الدولة بمجلس الدولة أن يمارسوا مهام محافظي الدولة المساعدين،²⁸⁰ كما يعتبر محافظ الدولة عضوا في مكتب مجلس الدولة.²⁸¹

إن المشرع الجزائري منح لمحافظ الدولة صفة القاضي المستقل،²⁸² ولكن ومن جهة آخر فقد جعل من محافظي الدولة سلكا قائما بذاته وأناطه مهام النيابة العامة.

1- هيئة محافظو الدولة سلك قائما بذاته:

جعل المشرع من محافظي الدولة سلك قائما بذاته داخل الهيئة له رئيس ومساعدون عكس النظام الفرنسي الذي يخضع فيه كل أعضاء مجلس الدولة لسلطة ورقابة رئيس المجلس سواء كانوا قضاة حكم أو محافظي دولة،²⁸³ فلا يوجد في النظام الفرنسي سلك أو رتبة محافظي الحكومة وإنما يوجد وظيفة محافظ الحكومة ولا يوجد أية تبعية رئاسية بين محافظي الحكومة سواء على مستوى مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية²⁸⁴ والمحاكم الإدارية الاستثنائية، وتختلف بذلك وظيفة محافظ الحكومة في فرنسا عن وظيفة أعضاء النيابة العامة ويقول أحد مستشاري الدولة بمجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد: "أنه لا يوجد محافظ دولة رئيسا، مماثلا للنائب العام أمام المحاكم الاستثنائية أو وكيل الجمهورية أمام المحاكم، وإن كان قد تم التفكير في إنشاء مثل هذه الهيئة في وقت ما فإنه سرعان ما تم التراجع عنها، فمحافظي الحكومة لا يتلقون الأوامر من أحد ولا يتبعوا توجيهات معينة من أية جهة كانت ولا يمارسوا أية سلطة على غيرهم عكس النيابة العامة.²⁸⁵

فمحافظ الدولة لا يخضع للتبعية التدريجية في عمله ولا يمثل وجهة نظر الهيئة الإدارية أو الحكومة ولا ينطق باسمها واستقلاليتها حقيقية، فللحكومة محاموها العاديون الذين يحضرون نيابة عنها، أما محافظ الحكومة فلا سلطان لأحد عليه في الحلول التي يقترحها فهو يقدم مذكراته وفقا لقناعته الشخصية ويقترح الحلول التي يعتقد أنها تتفق والقانون وإن كانت عكس توجيهات الحكومة، فمهمته الأساسية تتمثل في إيجاد

280 المادة 29-2 من القانون العضوي رقم 01-98.

281 المادة 24 من القانون العضوي رقم 01-98.

282 بوصوف موسى، المرجع السابق، ص. 39.

283 بوصوف موسى، المرجع السابق، ص. 39.

284 أنظر:

Ami Barav, *Op.Cit*, p. 815.

285 أنظر:

Jean Romieu, livre jubilaire, p. Cahen SALVADOR, "un grand commissaire du gouvernement 323.

نقطة التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.²⁸⁶ ويقول الفقيه فالين: " أن مفوض الحكومة الفرنسي، رغم تسميته فهو لا ينوب الإدارة وإنما يمثل القانون، ولا يخضع إلا لسلطان ضميره".²⁸⁷

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة كفاءة استقلال محافظ الحكومة وحرية في إعداد تقرير عن النزاع المطروح دون الخضوع لأية توجيهات من قبل أية سلطة، وقد تجلّى ذلك في قضية جرفيز GERVAISE عام 1957²⁸⁸ حيث ألغى مجلس الدولة قرار استبعاد السيد Gervaise الذي رفض مساندة موقف الإدارة في المنازعة التي كانت منشورة أمام مجلس القضاء الإداري لغرب إفريقيا الفرنسية والذي كان يعمل لديه محافظا للحكومة. وقد أشار المجلس في معرض تبريره للحكم إلى أن: " محافظ الحكومة ليس ممثلا للإدارة لدى المجلس المذكور وإنما ممثلا للقانون، وهو يتمتع في ممارسته لوظيفته القضائية بالاستقلال الذي يمكنه من التقرير في القضية بكل حياد وبحرية كاملة ولا يخضع في إعداد تقريره إلا لضميره الشخصي، وإن لنائب رئيس مجلس الدولة وهو الرئيس الفعلي لمجلس الدولة إصدار القرارات المكتملة للنظام الداخلي للمجلس فيما لم يرد به نص صريح في قانون المجلس أو اللائحة الداخلية، أو بالنسبة لما ترك له القانون والتنظيم أمر تنظيمه بموجب نص صريح، وله على وجه الخصوص إصدار قرارات إلحاق الأعضاء بالأقسام المختلفة، كما أنه يبدي رأيه دائما فيما يتعلق بشؤون أعضاء مجلس الدولة".

من خلال هذا العرض يتضح جليا أن محافظ الحكومة يعد عضوا من أعضاء مجلس الدولة تابع لنائب رئيس المجلس مما يؤكد عدم وجود سلك خاص بمحافظي الحكومة في فرنسا، كما أن قرار جيرفيز قضى على اللبس الذي كان حول تبعية محافظ الحكومة للإدارة و أقر استقلاليته عند قيامه بمهامه القضائية، وهو ما أكدته صراحة وبدقة الفقيه لافريير.²⁸⁹

ونفس الوضع مطبق في النظام القضائي الإداري المصري حيث تؤكد أحكام قانون مجلس الدولة المصري بأن هيئة محافظي الدولة تعتبر جزءا مكملا للمحكمة الإدارية إذ تنص المادة الثالثة من هذا القانون على أن يتكون القسم القضائي من المحكمة الإدارية، محكمة القضاء الإداري، المحاكم الإدارية وهيئة مفوضي الدولة،²⁹⁰ وبذلك يتكون القسم القضائي بحكم القانون من شقين يضم الأول المحاكم على اختلاف أنواعها

²⁸⁶ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص.148.

²⁸⁷ أنظر:

Marcel WALINE, le contrôle juridictionnel de l'administration, 1949 pp187- 189.

²⁸⁸ أنظر:

Sieur Gervaise, A.J.D.A, C.E, 10 juillet 1957, p. 394.

²⁸⁹ أنظر:

« L'institution des commissaires du gouvernement au contentieux eut dès le début le caractère qu'elle n'a pas cessé d'avoir depuis: celui d'un ministère public concluant selon la loi et selon sa conscience » LAFERRIÈRE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, éd. Berger-Levrault, paris, 1887, réimpression éd. L.G.D.J, 1989, p. 204.

²⁹⁰ إبراهيم المنجي المرجع السابق، ص. 53.

والجزء الثاني هيئة مفوضي الدولة وأن هذا التقسيم يشبه التقسيم الثنائي الذي جاء به المشرع الجزائري عندما قسم أعضاء مجلس الدولة إلى قضاة الحكم والاستشارة من جهة وقضاة النيابة من جهة ثانية،²⁹¹ ويخضع محافظي الدولة لدى مجلس الدولة المصري كنظرائهم في مجلس الدولة الجزائري للقانون الأساسي للقضاء إلا أن هيئة مفوضي الدولة في مصر لا تشكل سلكا مستقلا قائما بذاته، إنما يخضع أعضائها كباقي قضاة مجلس الدولة لرئيس المجلس الذي يشرف إداريا على جميع أعضائه بما فيهم محافظي الدولة.²⁹² إن المشرع الجزائري جعل من محافظي الدولة قضاة مستقلين يخضعون للقانون الأساسي للقضاء ويتمتعون بنفس الضمانات التي يتمتع بها غيرهم من قضاة مجلس الدولة والتي أحاط بها المشرع كل القضاة بصفة عامة، وعليه يمكن الجزم بأن محافظي الدولة هم جزء من مجلس الدولة يمارسون مهام قضائية تكمل مهام أعضاء مجلس الدولة الآخرين ويخضعون للقانون الأساسي للقضاء الذي يضمن استقلالهم عن السلطة السياسية وسلطة التعيين أو أية سلطة أيا كان نوعها،²⁹³ فمحافظ الدولة عضو في مجلس الدولة لا تقل درجته عن درجة رئيس مجلس الدولة كما لا تقل درجة محافظي الدولة المساعدين عن درجة مستشاري الدولة بمجلس الدولة،²⁹⁴ ومع ذلك فإن المشرع الجزائري أخفق عند تنظيمه لهذه الفئة من أعضاء مجلس الدولة عندما جعلها سلكا يتدرج أعضائها في الرتب والدرجات ومنحها دور النيابة العامة فهو بذلك خلق نوع من الغموض والإبهام في تنظيم هذه الهيئة وتحديد صلاحياتها مما جعلها تختلف عن نظيرتها في كل من مصر وفرنسا.

ويبدو أن السبب الذي جعل المشرع يعتمد نظام الهيئة أو السلك في تنظيمه لمحافظي الدولة بمجلس الدولة يرجع إلى التسرع في استكمال إنشاء الهيئات الدستورية للبلاد²⁹⁵ حيث اكتف عند إنشائه لمجلس الدولة بنقل النموذج القديم للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا والتي كانت مشكلة من قضاة حكم ومحامين عامين تابعين للنيابة العامة، متجاهلا خصوصية القضاء الإداري ودور مفوض الدولة الذي يعتبر في الأنظمة المقارنة حجر الزاوية بالنسبة للمنازعة الإدارية،²⁹⁶ فهو الذي يمثل وجهة نظر القانون ويقترح الحلول من خلال التقارير التي يعدها والتي تتضمن مبادئ قانونية هامة غالبا ما يتبناها مجلس الدولة في أحكامه.²⁹⁷

²⁹¹ المادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01.

²⁹² بوصوف موسى، المرجع السابق، ص. 39-40.

²⁹³ أنظر:

Dupeyroux Olivier, l'indépendance du Conseil d'Etat Statuant au Contentieux, *R.D.P.*, 1983, p. 566.

²⁹⁴ المادة 47 من القانون العضوي رقم 04-11.

²⁹⁵ بوصوف موسى، المرجع السابق، ص. 40.

²⁹⁶ أحمد كمال الدين عبد اللطيف موسى، المرجع السابق، ص. 206.

²⁹⁷ محمد جابر عبد العليم، المرجع السابق، ص. 90.

2- التمييز بين محافظ الدولة والنيابة العامة:

للنيابة العامة ثلاث مهام رئيسية، فهي تقوم بوظيفة أساسية تباشر بمقتضاها سلطة الاتهام فتختص بتحريك الدعوى العمومية ومباشرتها، وقد تتدخل كطرف أصلي أو طرف منضم في الدعوى المدنية كما لها صلاحيات إدارية حددتها القوانين كالإشراف على السجون.

فقد يجمع محافظ الدولة والنيابة العامة نطاق مشترك ذلك أن النيابة العامة هيئة وهي وحدة لا تتجزأ ويعمل كل عضو باسم الهيئة وله أن يكمل عمل بدأه غيره، وفي ذلك ما يشبه نظام هيئة محافظي الدولة إذ للعضو أن يكمل ما بدأه غيره من إجراءات ويتكلم باسم الهيئة.²⁹⁸

وبالنسبة لمسألة الوحدة أو الهيئة غير القابلة للتجزئة فإن عضو النيابة العامة يستمد الرأي من النائب العام بحيث لا يجوز له مخالفته باعتباره وكيل عنه، على خلاف محافظ الدولة المساعد الذي لا يستمد رأيه عند مباشرة مهامه القضائية من رئيس الهيئة، محافظ الدولة، فلا سلطان لأحد على المفوض وهو يقدم مذكراته الكتابية ويشرح ملاحظاته الشفوية استنادا إلى القانون، وهو يمثل وجهة نظر القانون فلا وجود للتبعية التدريجية عند قيام محافظي الدولة بمهامهم القضائية ولا يمارس محافظ الدولة سلطة رئاسية على محافظي الدول المساعدين عند قيامهم بالنظر في المنازعات الإدارية، ذلك لأن فكرة التبعية لا تتفق والعمل القضائي الإداري، ولا يوجد ما يقيد المحافظ في طلباته المكتوبة وملاحظاته الشفوية، وإن استقلالية أثناء القيام بمهامه مكرسة قانونا.²⁹⁹

هذا وإذا كانت الميزة الأساسية للنيابة العامة تتمثل في التبعية التدريجية بمعنى خضوع المرؤوس لإشراف ورقابة الرئيس بحيث يتأسس هذه التبعية وزير العدل، ويكون النائب العام ممثلا لهذا الأخير على مستوى المحكمة العليا، فإن طبيعة القضاء الإداري تقتضي أن يكون محافظ الدولة الذي يعد أحد أعضاء القضاء الإداري مستقلا عن السلطة التنفيذية فهو قاضي ينتمي إلى جهة قضائية مستقلة ولا يتبع سلطة رئاسية.

وعدا أوجه الشبه بين محافظ الدولة وعضو النيابة العامة فيما يتعلق بالوحدة غير القابلة للتجزئة فإن هناك اختلاف بينهما ذلك لأن محافظ الدولة لا يقابل عضو النيابة العامة في كونه طرفا أصليا في القضية ولا في حالة كونه طرفا منضمًا³⁰⁰ ويظهر هذا الاختلاف في النواحي التالية:

- إذا كانت النيابة العامة طرفا أصليا في الدعوى فإنها تعمل عن طريق الإدعاء *par voie d'action* وتعتبر خصما حقيقيا لها كل ما للخصوم من حقوق وعليها ما عليهم من التزامات، فلا يجوز رد عضو

²⁹⁸ أحمد كمال الدين عبد اللطيف موسى، المرجع السابق، ص. 218.

²⁹⁹ بوصوف موسى، المرجع السابق، ص. 41.

³⁰⁰ أنظر:

النيابة إذا ما قام به سبب من أسباب الرد لأن النيابة في هذه الحالة خصما والخصم لا يرد،³⁰¹ أما محافظ الدولة فمهمته تتمثل طبقا للمادة 26 من القانون العضوي رقم 98-01 في تقديم مذكراته المكتوبة وشرح ملاحظاته الشفوية فهو يتدخل لإبداء رأيه في كل القضايا وليس خصما في الدعوى الإدارية ولا يمثل أحد الأطراف فيها إنما يبدي رأيه القانوني المحايد³⁰² ويجوز رده إذا ما توافرت في حقه حالة من حالات الرد المنصوص عليها قانونا.³⁰³

- إن النيابة العامة قد تكون طرفا منضما في الدعوى بالنسبة لقضايا محددة على سبيل الحصر لتعلقها بالصالح العام وقد يكون انضمامها جوازيا أو إلزاميا، أما محافظ الدولة فهو يمثل هيئة المحافظين في جميع الدعاوي الإدارية وإلا اعتبرت الأحكام باطلة بل يعتبر حضوره ضروري سواء أمام التشكيلة القضائية أو الاستشارية لمجلس الدولة.³⁰⁴

- إن النيابة العامة لا تحضر المدلولات أما محافظ الدولة فهو يحضر المداولات أمام التشكيلة القضائية لمجلس الدولة إلا أنه لا يصوت وهو نفس المنهج المتبع مجلس الدولة الفرنسي حيث محافظ الحكومة يدلي بملاحظاته بعد قفل باب المناقشة ويحضر المداولات إلا أنه لا يصوت.³⁰⁵

هذا وإن النصوص الأولى التي أنشأت محافظ الحكومة في فرنسا ابتداء من عام 1831 كانت تقضي بأن يؤدي وظيفة النيابة العامة وفعلا كان محافظ الملك يقوم بدور الطرف المنضم في القضية،³⁰⁶ إلا أنه سرعان ما رفض محافظي الحكومة هذا الدور كما رفض فقهاء مجلس الدولة فكرة الطرف المنضم وطالبوا بضرورة إدخال بعض التعديلات عليها من أجل تجريد المحافظ من كل صفات الشبه مع عضو النيابة العامة، وانتهى الأمر بانعدام وجود هيئة المحافظين،³⁰⁷ وما يؤكد هذه الفكرة هو وجود تدخل محافظ الحكومة ليدلي برأيه في كل قضية تعرض على قضاء مجلس الدولة باعتباره أحد قضاة المجلس.³⁰⁸

³⁰¹ أحمد كمال الدين عبد اللطيف موسى، المرجع السابق، ص. 218.

³⁰² المادة 898 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على أن: "يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب؛ يتضمن التقرير عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة و الحلول المقترحة للفصل في النزاع، ويختتم بطلبات محددة"؛ و تضيف المادة 899: "يقدم محافظ الدولة أيضا خلال الجلسة، ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات".

³⁰³ المواد 877 إلى 883 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

³⁰⁴ المادة 26 من القانون العضوي رقم 98-01.

³⁰⁵ أنظر:

Bruno Genevois, *Le Commissaire du Gouvernement et Les exigences du Procès Equitable*, *Op.Cit.*, pp. 994-998 & Ami BARAV, *Op.Cit.*, p.817.

³⁰⁶ راجع:

Tony Sauvel, *Op.Cit.*, p.15.

³⁰⁷ المرجع نفسه.

³⁰⁸ أنظر:

Daniel Chabanol, *Op.Cit.*, p. 330 & Gustave Peiser, *Contentieux Administratif*, *Op.Cit.*, p.10. Le rôle du commissaire du gouvernement n'est pas de représenter l'administration, mais « d'exposer

مما تقدم يتبين بجلاء اختلاف نظام محافظي الدولة عن نظام النيابة العامة اختلافا بعيد المدى، فسلطات ومهام النائب العام تختلف عن سلطات ومهام محافظ الدولة، وإذا كان المشرع قد استحدث هيئة محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة وأوكل لها دور النيابة العامة فإنه وإلى يومنا هذا، لم يصدر أي نص قانوني أو لائحي يحدد تنظيم النيابة العامة لدى مجلس الدولة وإن الأحكام التي تضمنها القانون الداخلي لمجلس الدولة لم يوضح هذه المسألة.

ويمكن القول أن النصوص القانونية وإن وجدت فهي غير كافية لتحديد طبيعة مهام محافظ الدولة، لأن الدور الذي يجب أن يقوم به في المنازعة الإدارية هو دور ذاتي ينبع من طبيعة الوظيفة المناط به، ففي فرنسا رغم أنه كلف في بادئ الأمر بأن يقوم بدور النيابة العامة إلا أن اتصاله اليومي بواقع القضايا الإدارية جعله يدرك أن القضاء الإداري قضاء خاص متميز عن قضاء محكمة النقض، ومثل هذه الصفة الذاتية على حد قول لاتورنوري تنصرف لوظيفة مفوض الحكومة، تلك الوظيفة الفعالة في تكييف أحكام القضاء الإداري، ويضيف إلى أن ظروف تطور القضاء الإداري ذاته كانت تحتم التمييز القائم بين دور النيابة العامة كطرف منضم وبين دور مفوض الحكومة.³⁰⁹

الفرع الثاني

اختصاصات محافظي الدولة

يمارس محافظي الدولة مجموعة من الصلاحيات حددتها أحكام القانون العضوي رقم 98-01 على

النحو التالي:

أولاً: الاختصاصات القضائية لمحافظي الدولة

تنص المادة 26 من القانون العضوي رقم 98-01 السابق الذكر، "يمارس محافظ الدولة ومحافظي

الدولة المساعدين مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي...، ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا".

يتضح من أحكام هذه المادة أن محافظ الدولة يحضر جلسات مجلس الدولة بالغرف والأقسام وهو ما يؤكد النظام الداخلي لمجلس الدولة،³¹⁰ ويعتبر حضور محافظ الدولة الجلسات ضروريا لتقديم طلباته وإلا اعتبر

les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les questions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à sa juridiction», Rec. CE, p. 466.

³⁰⁹أنظر:

R. Latournerie, Essai sur Les Méthodes Juridictionnelles du Conseil d'Etat.

³¹⁰ المواد 49، 53 و 61 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

الحكم باطلا، و تنص المادة 900 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أن: "يجب أن يشار في أحكام المحكمة الإدارية إلى طلبات محافظ الدولة وملاحظاته والرد عليها".³¹¹

وإن محافظ الدولة حسب ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة يمثل القانون في الدعوى ولا يمثل أحد الخصوم، فهو يبدي رأيه القانوني في القضية المطروحة سواء في المذكرات المكتوبة التي يقدمها أو في الملاحظات والتوضيحات التي يعرضها في الجلسة العلنية، وأن عدم عرض ملاحظاته الشفوية يشكل خرقا للإجراءات،³¹² وفي نظام مجلس الدولة الجزائري فإن لمفوض الدولة نفس الصلاحيات الممنوحة لنظيره في الدول الرائدة في مجال القضاء الإداري، ولا يوجد ما يقيد المحافظ في طلباته المكتوبة وملاحظاته الشفوية.

ولكن يلاحظ من الناحية الواقعية والعملية أن دور محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة مازال محتفظا بالطابع الذي كان يميز النيابة العامة لدى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إذ يقتصر على تقديم التماسات مختصرة دون أي جهد أو عرض فقهي أو تحليل للوقائع المطروحة للدراسة،³¹³ علما أن دور النيابة العامة لدى المحكمة العليا لا يتفق وذاتية وخصوصية القانون الإداري والصفات الخاصة التي تميزه عن غيره من فروع القانون الأخرى والقانون الخاص الذي يستمد أحكامه من القانون المدني.

والمشرع الجزائري عندما أنشأ جهاز قضائي إداري مستقل عضويا ووظيفيا عن الجهاز العادي كان يهدف منح القاضي الإداري حرية واسعة في إيجاد الحلول الملائمة للمنازعات الإدارية المطروحة أمامه تحقيقا للنظام القانوني للحقوق والحريات،³¹⁴ ولتحقيق هذه الأهداف لابد كذلك للقاضي الإداري بصفة عامة ومحافظ الدولة خاصة أن يفرض وجوده ولا يتقيد حرفيا بالنصوص القانونية، خاصة إذا علمنا أن قواعد ونظريات القانون الإداري لم تنشأ أصلا وبداية إلا بفضل القضاء الإداريون وبالخصوص محافظي الحكومة بمجلس الدولة الفرنسي، وليس بمبادرة المشرع الذي غالبا ما يتدخل إلا لتقنين أحكام ومبادئ من وضع القاضي الإداري نفسه.

وإن منح هيئة محافظي الدولة دور النيابة العامة في النظام القضائي الإداري الجزائري لابد أن يفهم بمعنى إيجابي بالنظر إلى خصوصية القضاء الإداري ووفقا لمقتضيات الصالح العام، وأن يستغل محافظي الدولة بمجلس الدولة هذا الدور للقيام بمهامهم في تمثيل القانون بكل حرية، وعليهم أن يتفهموا الدور المناط بهم في

³¹¹ المادة 916 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على: "تطبق أحكام المواد من 874 إلى 900 أعلاه المتعلقة بالفصل في القضية أمام مجلس الدولة".

³¹² أنظر

Jean Rivero, Le problème de L'influence des droits internes sur la cour de justice C.E.C.A, Annuaire Français de droit international, 1958, p 213.

³¹³ بوصوف موسى، المرجع السابق، ص. 42.

³¹⁴ الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد الأول، جلسة 20-03-1998. راجع على الموقع:

<http://www.majliselouma.dz/textes/jod/files/01.98/jelsa1-n1-98.htm> .

المنازعة الإدارية وأن يمارسوا أعمالهم القضائية ليس على النمط الذي تمارس فيه النيابة مهامها، إذ سبق تبيان الاختلاف الجوهرى الموجود بين الهيئتين، وإنما ممارسة مهامهم باعتبارهم ممثلي القانون في الدعوى الإدارية واستعمال السلطات الواسعة التي منحها لهم المشرع عندما أوكل لهم مهمة النيابة العامة.

فالمشرع عندما أناط بهيئة محافظي الدولة دور النيابة العامة، منح بذلك لأعضائها استقلال مماثل لاستقلال أعضاء النيابة العامة، فسلطة التدخل وإبداء الملاحظات الشفوية مكفولة في النيابة العامة وهي كذلك مكفولة لمحافظي الدولة بموجب المادة 26 من القانون العضوي رقم 98-01 التي منحهم بموجبها المشرع حق التدخل لإبداء ملاحظاتهم الشفوية، وتعتبر سلطة التدخل الشفوية ميزة يتمتع بها محافظي الدولة، لأن الأصل في الإجراءات القضائية الإدارية أنها كتابية في جميع مراحل الدعوى،³¹⁵ ومحافظ الدولة يعتبر العضو الوحيد الذي له سلطة التدخل في الجلسة لإبداء ملاحظاته الشفوية وهو آخر من يتكلم بعد أن يكون أطراف النزاع قد تبادلوا الحجج فيما بينهم.³¹⁶

لهذه الأسباب يجب على محافظي الدولة أمام الجهات القضائية الإدارية أن يستغلوا الميزة والخاصية التي يتمتعون بها وألا يكتفوا بمجرد تقديم طلبات مكتوبة كما كان عليه الحال بالنسبة للنيابة العامة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية والمحكمة العليا في إطار النظام القضائي الموحد، وإنما لابد لهم من القيام بالدور الأساسي الذي كلفوا به في المنازعات الإدارية وذلك من خلال البحث والتفتيش في كل قضية عن الحل القانوني السليم من بين جملة من الحلول القانونية الممكنة من أجل تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد الخاصة، وعليهم لتحقيق هذا الغرض أن يسعوا إلى الإلمام بالمبادئ القانونية والإحاطة بمستلزمات حسن الإدارة ومراعاة الظروف المختلفة المحيطة بها، فمن خلال البحث والتحليل يمكنهم إبداء الرأي القانوني المحايد سواء في المذكرات المكتوبة التي يقدمونها أو في التوضيحات التي يعرضونها شفويا في الجلسة.

ولابد لمحافظي الدولة أن يمارسوا حقهم في إبداء ملاحظاتهم الشفوية بكل حرية وجدية بحيث يتضمن تدخلهم عرض شامل لكل ما تم التوصل إليه من خلال البحث عن الحلول القانونية للنزاع المطروح ولهم أن يقدموا كل الدفوع التي تؤدي إلى سيادة القانون والتأثير على الحكم، فمتى أدرك محافظ الدولة دوره الفعال في المنازعة الإدارية وأقدم عليه بكل مسؤولية أصبح حقا الأمين العام على هذه المنازعة والممثل القانوني لدى

³¹⁵ محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، إجراءات التقاضي، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1977، ص. 367.

³¹⁶ أنظر:

القضاء الإداري كمنظيره الفرنسي والمصري فتتحقق بذلك فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وسيادة القانون في النظام القضائي الجزائري.

ثانيا- الاختصاصات الاستشارية لمحافظي الدولة

يمارس محافظو الدولة مهمة النيابة العامة في المجال الاستشاري،³¹⁷ فيقدمون مذكراتهم المكتوبة ويشرحون ملاحظاتهم الشفوية ويحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه جلسات ومداولات اللجنة الدائمة أو الجمعية العامة لدى مجلس الدولة ويقدم مذكراته.³¹⁸

وإن المشرع لم تحدد بدقة دور محافظ الدولة في المجال الاستشاري والمادة 7 من المرسوم رقم 98-261³¹⁹ لم توضح هذا الدور كما أن النظام الداخلي لمجلس الدولة اكتفى بالنص على وجوب إرسال نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة الذي يعين أحد مساعديه يكلف بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة.³²⁰

وفي الحقيقة إن الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة لا تحتاج لوجود محافظ الدولة لأنه لا يوجد أمام التشكيكة الاستشارية قضايا أو منازعات إدارية وإنما هناك مشاريع قوانين يبدي فيها مجلس الدولة رأيه وفقا لإجراءات محددة قانونا.

لذلك قد يطرح التساؤل عن السبب الذي دفع بالمشرع إلى اعتبار محافظ الدولة عضو في التشكيكة الاستشارية لمجلس الدولة، ولعل السبب في ذلك يرجع بالدرجة الأولى إلى تسرع المشرع في إنشاء هيكل مجلس الدولة ثم إلى الخط الذي يكون قد وقع فيه بالنسبة لبعض المفاهيم عندما أراد تطبيق التجارب الأجنبية فهو لم يميز بين وظيفتي محافظ الحكومة في فرنسا والتي تتمثل في:

- فئة محافظي الحكومة لدى القضاء الإداري والذين يعملون بالقسم القضائي ويقومون بتصنيف الدعوى الإدارية وتكييفها من الناحية القانونية وإبداء الرأي القانوني فيها، وهذه الفئة من محافظي الحكومة لا تشارك في التشكيكة الاستشارية لمجلس الدولة.³²¹

-فئة محافظي الحكومة التي تتمثل في ممثلي الوزير أمام الأقسام الإدارية في المجلس أو أمام الجمعية العامة والتي تتولى تمثيل الوزارة في مجلس الدولة عند انعقاده بهيئة استشارية دون القضائية.

³¹⁷ المادة 26 من القانون العضوي رقم 98-01.

³¹⁸ المادة 38 من القانون العضوي رقم 98-01

³¹⁹ المرسوم رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1988، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، (ج ر عدد 64).

³²⁰ المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

³²¹ عاطف خليل، المرجع السابق، ص. 146.

المبحث الثالث

اختصاصات مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الجهة القضائية العليا في الدولة، وله أهمية كبيرة في تحقيق مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات. ورغم اعتباره جهة قضائية عليا مستقلة موازية للمحكمة العليا التي تعد أعلى جهات القضاء العادي، إلا أن دوره يختلف عن دور المحكمة العليا؛ فاختصاصاته متعددة فليده اختصاصات قضائية وأخرى استشارية.

المطلب الأول

الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهر على احترام القانون،³²² فهو الجهة القضائية العليا في الدولة وله أهمية بالغة في تحقيق مبدأ المشروعية وحماية النظام القانوني للحقوق والحريات. ورغم اعتبار مجلس الدولة جهة قضائية عليا مستقلة موازية للمحكمة العليا التي تعد أعلى جهات القضاء العادي فإن دوره يختلف عن دور المحكمة العليا ولا يمكن أن يقاس عليها، فالمحكمة العليا تختص بالنظر في الطعون بالنقض الموجهة ضد القرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الدنيا،³²³ أما مجلس الدولة فاخصائصه متعددة، فهو محكمة أول وأخر درجة بالنسبة لبعض المسائل، ومحكمة استئناف بالنسبة للبعض الآخر كما يعد محكمة نقض في حالات أخرى، وقد حددت اختصاصاته المواد 9، 10 و 11 من القانون العضوي رقم 01-98 والمواد 901، 902 و 903 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. وسيقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع:

الفرع الأول: مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة

الفرع الثاني: مجلس الدولة كقاضي استئناف

الفرع الثالث: مجلس الدولة كقاضي نقض

الفرع الأول

مجلس الدولة محكمة أول وآخر درجة

تعتبر المحاكم الإدارية كقاعدة عامة صاحبة الاختصاص العام والولاية العامة بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية، تفصل كمحكمة أول درجة بأحكام قابلة للاستئناف في جميع الدعاوي التي تكون الدولة

³²² المادة 2 من القانون العضوي رقم 01-98 تنص: " مجلس الدولة هيئة مقومة لاجتهاد الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية، يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد، ويسهر على احترام القانون".

³²³ المادة 231 من الأمر رقم 66-154 و المادة 349 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها³²⁴ إلا أن المشرع الجزائري كمنظيره الفرنسي أورد استثناء على هذه القاعدة العامة ومنح لمجلس الدولة اختصاص النظر كمحكمة ابتدائية ونهائية بالنسبة لبعض الدعاوي المحددة حصرا، وذلك بموجب المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.³²⁵

ومقتضى هذه المادة أن مجلس الدولة يفصل في الدعاوي التي ترفع إليه بصفة نهائية بحيث لا يقبل الطعن فيها أمامه، فهو يباشر اختصاصه باعتباره هيئة قضائية عليا لا معقب بعد ذلك على أحكامها، وهو ما أكده مجلس الدولة بمناسبة النظر في قضية طعن بالنقض³²⁶، حيث قرر "عدم قبول عريضة الطعن بالنقض شكلا على أساس أنه من غير المعقول والمنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل في الطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه، ذلك أنه من المقرر قانونا أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن".

وقد انتقد الفقه الفرنسي عبارة "محكمة أول وآخر درجة"، على أساس أن اختصاص جهة قضائية بالنظر في الدعوى بحكم نهائي يعني أن الحكم الصادر عنها يكون قابلا لطعن فيه بالنقض، إلا أن الأمر ليس كذلك بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كمحكمة ابتدائية ونهائية، فلا يمكن الطعن بالنقض أمامه في القرارات الصادرة عنه، فمن غير المنطقي أن تفصل جهة قضائية في النزاع كأول وآخر درجة ثم تنتظر فيه كمحكمة نقض، وبالتالي فإن قرارات مجلس الدولة الصادرة عنه باعتباره محكمة أول وآخر درجة لا يقبل الطعن فيها بالنقض.³²⁷

ويرى هذا الجانب من الفقه أنه من الأفضل استخدام مصطلح الاختصاص المباشر لمجلس الدولة بدلا من استخدام مصطلح الاختصاص كأول وآخر درجة الذي لا يؤدي المعنى المطلوب³²⁸ والذي استعمله المشرع في أحكامه.³²⁹

³²⁴ المادة 800 والمادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01.
³²⁵ وهو نفس الحكم الذي كان وارد في المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم إلا أن المادة 9 أعلاه أضافت عبارة "الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".
³²⁶ مجلس الدولة، الغرفة الأولى، 23.2002، 02، قضية ش.م، ضد مديرية التربية لولاية باتنة، مجلس الدولة، العدد الثاني، 2002، ص. 155 – 156.
³²⁷ أنظر:

Frederik Scanvic, Compétence Administrative (Compétence à l'intérieur de la juridiction administrative), Répertoire de Contentieux Administratif, Dalloz, mise à jour mai 2006, n°103

³²⁸ رشيد خلوفي، القضاء الإدارية تنظيم واختصاص، المرجع السابق، ص. 312.

³²⁹ راجع:

Décret- loi du 30 Septembre 1953.

وقد برر المشرع الفرنسي منح مجلس الدولة اختصاص النظر في بعض المنازعات كمحكمة أول وآخر درجة لأهمية هذه المنازعات أو لضرورة الفصل فيها بصفة عاجلة.³³⁰

وتنص المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 98-01 على أن "ينعقد اختصاص مجلس الدولة كمحكمة ابتدائية نهائية عند الفصل في:

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

الفرع الثاني

مجلس الدولة محكمة استئناف

الاستئناف هو وسيلة قضائية نظمها المشرع يكفل بمقتضاها للمحكوم عليه أو المحكوم له إعادة طرح النزاع من جديد أمام محكمة أعلى درجة من تلك التي أصدرت الحكم المطعون فيه، وقد يكون الغرض من الطعن بالاستئناف إلغاء الحكم المطعون فيه أو استبداله بحكم جديد أو تعديله،³³¹ والطعن بالاستئناف يحقق مبدأ التقاضي على درجتين هذا المبدأ الذي يوفر ضمانات هامة من ضمانات العدالة³³² بحيث يؤدي إلى تدارك أخطاء القضاة، كما يؤدي إلى استدراك الخصوم لما فاتهم تقديمه من دفاع وأدلة أمام المحاكم الابتدائية.

ويعتبر مجلس الدولة في القضاء الإداري الجزائري، الجهة القضائية الاستئنافية بالنسبة لكافة للقرارات القضائية الصادر عن المحاكم الإدارية طبقا للمادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والتي تنص: " يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في

³³⁰ راجع:

Article L 311- 1 du code de justice administrative : « les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juge de droit commun du contentieux administratif, sous réserves des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer au conseil d'Etat ».

³³¹ أنظر:

René Chapus, Droit du Contentieux Administratif, *Op.Cit.*, p.866 ; Gilles Darcy et Michel Paillet, *Op.Cit.*, p.185 ; Marie- Christine Rouault, *Op.Cit.*, p. 27.

³³² أحمد مسلم، أصول المرافعات، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977، ص 697. وأنظر كذلك:

Charles Debbasch, Contentieux Administratif, *Op.Cit.*, p.861.

Yves Gaudemet, Appel, Rec. Cont. Admi., DALLOZ, 1985, mise à jour Mai 2006, N° 2.

جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"³³³ كما تنص المادة 2 الفقرة 2 من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"، ونفس الحكم أورده المشرع بموجب المادتين 800 و949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فقد جعل المشرع الجزائري كل الأحكام القضائية الإدارية الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية كقاعدة عامة قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة مطبقا في ذلك مبدأ التقاضي على درجتين كضمانة هامة من ضمانات العدالة.

فمجلس الدولة يعد الجهة الاستئنافية الوحيدة لأحكام المحاكم الإدارية واختصاصه يمتد إلى الإقليم كله على خلاف محاكم الاستئناف العادية المتعددة كما أن سلطة مجلس الدولة كمحكمة استئناف أوسع من تلك التي تملكها محاكم الاستئناف المدنية التي يقبل الطعن في أحكامها بالنقض أما مجلس الدولة فهو يباشر سلطته الاستئنافية باعتباره هيئة قضائية عليا لا معقب بعد ذلك على أحكامه ولا يقبل الطعن بالنقض ضد الأحكام المستأنفة الصادرة عنه.³³⁴

والمقصود بالاستئناف في الأحكام الإدارية عادة هو توحيد المبادئ في المنازعات التي تعرض على مختلف المحاكم الإدارية حيث تنص المادة 2 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة أن: "مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون".

ومسألة توحيد المبادئ هي في الحقيقة وظيفة محكمة النقض بالنسبة لجهات القضاء العادي مما يجعل طبيعة ومدى سلطة مجلس الدولة كقاضي استئناف تختلف عن طبيعة وسلطة المحاكم الاستئنافية العادية،³³⁵ فمجلس الدولة وإن كان يقترب من قاضي ثاني درجة في الجهاز القضائي العادي، فإن هناك اختلاف بينهما يتمثل أساسا في وضع مجلس الدولة باعتباره الهيئة العليا التي لا معقب على ما تصدره من أحكام استئنافية لغيره من جهات القضاء الإداري على خلاف المحاكم الاستئنافية العادية التي يطعن في أحكامها أمام محكمة النقض.

³³³ انظر على سبيل المثال المادة 5 من قانون الانتخابات
³³⁴ أنظر:

Yves Gaudemet, Appel..., *Op.Cit.*, n° 26.

³³⁵ طاهر عبد الحميد، اتجاهات جديدة في القضاء الإداري الفرنسي، القاهرة، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية عشرة، 1964، ص 100؛ أحمد محمود جمعة، الطعون الاستئنافية أمام محاكم مجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1986، ص. 13.

الفرع الثالث

مجلس الدولة محكمة نقض

الطعن بالنقض هو طريق من طرق الطعن غير العادية يوجه ضد جميع الأحكام الصادرة بصفة نهائية من جهات القضاء الإداري.

فجميع أحكام جهات القضاء الإداري التي لا يطعن فيها بطريق الاستئناف أمام مجلس الدولة هي كقاعدة عامة قابلة للطعن فيها بالنقض أمامه طبقاً للمادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 التي تنص: "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائياً وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة".

وقد كانت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في ظل نظام وحدة القضاء تنتظر في الدعاوي الإدارية كمحكمة أول وآخر درجة ومحاكمة استئناف أما بالنسبة لاختصاصاتها كمحكمة نقض فكانت ضيقة جداً³³⁶ ومنحصرة في حالات نادرة كذلك التي نص عليها قانون الضرائب غير المباشرة³³⁷ أو المحددة بموجب القانون رقم 95-02 المتعلق بمجلس المحاسبة³³⁸ والذي نظم الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا ضد القرارات الصادرة عن هذا المجلس.

وبعد تكريس نظام ازدواجية القضاء وإنشاء مجلس الدولة أصبحت كل القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية الصادرة بالدرجة النهائية تخضع طبقاً للمادة 11 المذكورة أعلاه لرقابة مجلس الدولة عن طريق الطعن بالنقض.

وأوجه الطعن بالنقض هي أوجه الخطأ القانوني في الحكم المطعون فيه بحيث يقوم مجلس الدولة بالنظر والبحث فيما إذا كانت الجهات القضائية الإدارية قد طبقت القانون في الأحكام والقرارات الصادرة عنها، فهذا الطعن ليس مخصص لإعادة تفحص النزاع من جديد أمام مجلس الدولة كما هو الحال بالنسبة للطعن بالاستئناف إنما يهدف إلى فحص القرار المطعون فيه استناداً إلى القواعد العامة المطبقة فيبطل القرار إذا تبين أنه مخالف للقواعد العامة وتحال القضية إلى الجهة القضائية التي أصدرت القرار لإعادة فحصه.³³⁹

وعلى هذا الأساس فإن كل الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية الدنيا أياً كان نوعها تخضع للطعن أمام مجلس الدولة إما بالاستئناف وإما بالنقض وعن طريق هذين الوجهين من أوجه الطعن في أحكام

³³⁶ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 483؛ رشيد خلوفي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 316.

³³⁷ المادة 498 من قانون الضرائب المباشرة تنص على أن القرارات الصادرة عن المجالس القضائية لا تخضع للاستئناف ولا يمكن الطعن فيها إلا عن طريق النقض.

³³⁸ القانون الصادر بتاريخ 17-7-1995، (ج ر عدد 39، ص. 3).

³³⁹ جورج فودال وبيار ديلفولفييه، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 163.

المحاكم والهيئات الإدارية القضائية يبسط مجلس الدولة رقابته على كل المحاكم الإدارية الدنيا ويعمل على تقويم عمل الإدارة³⁴⁰ وتوحيد الاجتهاد القضائي لما يحقق من انسجام في صرح القانون الإداري وتحقيق مبدأ المساواة في تطبيق القانون.³⁴¹

المطلب الثاني

الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة

عهد المشرع لمجلس الدولة باختصاصات استشارية، حيث يشارك في صنع التشريع إلى جانب السلطات الأخرى وفي إثراء المنظومة القانونية.

يستمد مجلس الدولة الأساس القانوني لصلاحياته الاستشارية من نص المادة 2/119 من الدستور التي جاء فيها: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء" بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"

ويستمدها أيضا من نص المادة 4 من القانون العضوي 01-98 والتي جاء فيها: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

وكذلك المادة 12 من القانون العضوي 01-98: "ييدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة أعلاه ويقترح تعديلات التي يراها ضرورية".

من هذه النصوص، نستنتج أن مجلس الدولة يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع، حيث يقتصر مجال الاستشارة فقط على مشاريع القوانين التي يبادرها الوزير الأول وهو ما نصت عليه المواد 39، 12، 4 و 36 من القانون العضوي 01-98 وهو ما يخول لمجلس الدولة دورا في المشاركة والمساهمة في وضع وصناعة القانون خلافا للمحكمة العليا التي لا تتمتع بهذا الامتياز.

وبالتالي يتضح أن اختصاصاته الاستشارية تنحصر في إبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تعرض عليه لمراجعتها طبقا لأحكام القانون والدستور فهو يشارك في:

- وظيفة الاقتراح الحكومي للقوانين بإبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تحال عليه من الحكومة.
- صياغة القوانين المطلوبة صياغة قانونية سليمة واقتراح التعديلات التي يراها ضرورية.
- يشارك في وظيفة الإقتراح من خلال التقارير السنوية التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية (المادة 6 من القانون العضوي 01-98)

³⁴⁰ تدخل السيد رئيس الجمهورية، المجلة القضائية، العدد 2، ص. 193.

³⁴¹ أنظر:

- تقديم الآراء الاستشارية عند دراسة النصوص المعروضة عليه أو عندما يطلب الوزراء رأيه حول الصعوبات التي تظهر بخصوص مسألة قانونية في المجال الإداري.

الفصل الثالث

محكمة التنازع

يقتضي تحقيق مبدأ ازدواجية القضاء استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي استقلالا عضويا ووظيفيا، إلا أنه قد يترتب على تعدد جهات القضاء داخل التنظيم القضائي احتمال وجود بعض الإشكالات في مجال الاختصاص بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري نتيجة عدم دقة معيار توزيع الاختصاص ووجود تدخلات في مجال الاختصاص،³⁴² ويتعين للفصل في مسائل تنازع الاختصاص وجود محكمة التنازع كجهة قضائية مستقلة عن هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري تتولى تحديد طبيعة المنازعة و تحديد اختصاص كل من جهتي القضاء العادي والإداري. ويعتبر وجود محكمة التنازع مظهر من مظاهر النظام القضائي المزدوج وهي دلالة على استقلال هيئات القضاء الإداري عن القضاء العادي.³⁴³

ويتبنى النظام الجزائري لمبدأ ازدواجية القضاء كان لا بد من تأسيس محكمة التنازع لتتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام وتجنب الوصول إلى أحكام نهائية متناقضة صادرة عن أجهزة قضائية مختلفة ومستقلة عن بعضها البعض.³⁴⁴

ونظرا لأهمية ودور محكمة التنازع في تكريس مبدأ الازدواجية القضائية وتحقيق استقلال مجلس الدولة عن القضاء العادي ونظرا لخصوصية هذه المحكمة وطبيعتها القضائية سيتم التعرض لدراسة هذه المؤسسة القضائية المستقلة عن جهتي القضاء العادي والإداري من حيث مفهومها، تنظيمها واختصاصاتها في الفروع الثلاثة التالية:

المبحث الأول

مفهوم محكمة التنازع

إن تحديد مفهوم محكمة التنازع كجهة قضائية حتمية في نظام ازدواجية القضاء يقتضي التعرض إلى نشأتها وتطورها التاريخي وخصائصها في المطالب التالية:

³⁴² أنظر:

Charles Debbasch, *Contentieux Administratif*, Op.Cit, p. 123.

³⁴³ مسعود شهبوب، من الأحادية القضائية إلى ازدواجية القضاء، المرجع السابق، ص. 25.

³⁴⁴ زغداوي محمد، ملاحظات حول النظام القضائي الإداري المستحدث، المرجع السابق، ص. 114.

المطلب الأول

نشأة وتطور قضاء محكمة التنازع

يرجع أصل محكمة التنازع إلى الدستور الفرنسي المؤرخ في 4 نوفمبر 1848 والذي أقرت المادة 89 منه على ضرورة إنشاء محكمة قضائية ذات طبيعة خاصة تتولى النظر والفصل في حالات التنازع بين جهات القضاء الإداري والقضاء العادي، فصدر نتيجة ذلك القانون المتضمن محكمة التنازع بتاريخ 3 مارس 1849 المكمل بمرسوم 26 أكتوبر 1849 وقانون 4 فيفري 1850.³⁴⁵

وفي 1851 قام نابليون الثالث بالانقلاب الذي قضى على الجمهورية الثانية وعادت الإمبراطورية، ولما أدان مجلس الدولة هذا الانقلاب صدر مرسوم في ديسمبر 1851 يقضي بحل مجلس الدولة الذي أعيد إنشاؤه كقضاء مقيد في العام الموالي، كما تم حل محكمة التنازع بموجب مرسوم 18-25 فيفري 1852،³⁴⁶ وفي ظل الجمهورية الثالثة أعيد تكريس مبادئ 1848 وصدر قانون 24 مايو 1872 الذي منح لمجلس الدولة سلطة القضاء المفوض وأعاد تنظيم محكمة التنازع الفرنسية وأصبحت أحكام قانون 4 فيفري 1850 ومرسوم 26 أكتوبر 1849 المتعلقة بإجراءات سير العمل بمحكمة التنازع سارية المفعول من جديد.³⁴⁷

أما في الجزائر فإن أساس وجود محكمة التنازع مصدره التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي كرس مبدأ ازدواجية القضاء والذي نصت المادة 152 منه على تأسيس قضاء عادي متكون من المحاكم، المجالس القضائية والمحكمة العليا وقضاء إداري متكون من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، ونصت في فقرتها الرابعة على تأسيس مؤسسة قضائية تتولى الفصل في تنازع الاختصاص. وتعد محكمة التنازع مؤسسة قضائية دستورية عليا تسمو جهتي القضاء العادي والإداري لوجودها في قمة الهرم القضائيين³⁴⁸ تتولى فصل إشكالات التنازع التي تثار داخل النظامين القضائيين العادي والإداري، وهي لا تنظر في حالات التنازع التي تثار داخل الجهة القضائية الواحدة سواء كانت تنتمي للقضاء العادي أو القضاء الإداري.³⁴⁹

³⁴⁵ أنظر:

Charles Debbasch, Contentieux Administratif, *Op.Cit*, p. 126 & Marie- Aimée Latoirnerie et Jacques Arrighi, Tribunal des Conflits, Répertoire de Contentieux Administratif, Tome III, paris, DALLOZ, février 2002, mise à jour mai 2006, n°1-4.

³⁴⁶ أنظر:

J-Maubly et R. Drago, *Op.Cit*, pp. 756-757.

³⁴⁷ أنظر:

Bernard Pacteau , Le Capitaine, la documentation Française, Rapport d'activité du Tribunal des Conflits, 2005, p. 1. Voir sur le site web: , www.conseil-etat.fr/CE/Rapport/PDF-05-PDF.

³⁴⁸ خلوفي رشيد، محكمة التنازع ، الجزائر، مجلة إدارة المجلد 8، العدد 2، 1998، ص. 8.

³⁴⁹ قرار محكمة التنازع الصادر في 17-07-2005، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 2006، ص. 254-255.

تسهر محكمة التنازع على احترام جهتي القضاء الإداري والعادي لمبدأ ازدواجية القضاء بواسطة الرقابة التي تمارسها وتفرضها عليهما من خلال حل إشكالات تنازع الاختصاص بين هذين الهرمين القضائيين وفرض احترام كل منهما لقواعد الاختصاص النوعي.

واستنادا لنص المادة 153 من الدستور³⁵⁰ صدر القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها،³⁵¹ حيث نصت المادة الأولى منه على أن "يحدد هذا القانون العضوي اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها"، كما نصت المادة 2 منه على "أنه مع مراعاة أحكام المادة 93 من الدستور، يكون مقر محكمة التنازع في الجزائر العاصمة". ويتأسس محكمة التنازع حسم المؤسس الدستوري إشكالات تنازع الاختصاص التي قد تثار بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري وهو ما أكده المشرع بموجب المادة 3 من القانون العضوي رقم 03/98 المذكور أعلاه.

المطلب الثاني

خصائص محكمة التنازع

تعتبر محكمة التنازع مظهر من مظاهر النظام القضائي المزدوج، إذ يفترض في الدول التي تتبنى مثل هذا النظام أن تكون لها هيئة قضائية متميزة تتولى النظر في حل إشكالات تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، وتتمتع محكمة التنازع بجملة من الخصائص يمكن إبراز أهمها في ما يلي:

أ- محكمة التنازع تابعة للتنظيم القضائي فهي ليست جهة إدارية بل محكمة متخصصة لها تنظيم قضائي خاص في تكوينه وإجراءاته وأساليب عمله.³⁵²

ب- إن محكمة التنازع محكمة مستقلة عن كل من جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري فهي توجد خارج الهرمين القضائيين ولها وضع متميز ومكانة خاصة، فهي جهة تسهر من خلال حل إشكالات تنازع الاختصاص على تمكين المواطنين من اللجوء إلى القاضي المختص بنظر دعواهم مما يحقق العدالة.³⁵³

ج- إن قضاء محكمة التنازع هو قضاء متساوي الأعضاء فتنشكّل وتتكون المحكمة من عدد متساو من أعضاء المحكمة العليا ومجلس الدولة،³⁵⁴ ويتحقق بذلك مبدأ التناوب والتمثيل المزدوج الناتج عن الازدواجية القضائية وبالتالي ضمان التوازن بين القضاء العادي والقضاء الإداري.³⁵⁵

³⁵⁰ تنص المادة 153 من الدستور "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى.

³⁵¹ القانون العضوي رقم 03-98 المؤرخ في 03-06-1998، (ج ر عدد 39، ص.3).

³⁵² عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 138.

³⁵³ أنظر:

M. Bachelier, Le Tribunal des Conflits, Juge Administratif ou Juge Judiciaire, La documentation Française, Rapport d'activité du tribunal des confits, 2005, p 36. Voir sur le site web: <http://www. Conseil, Etat. Fr /LE/ Rapport/PDF-confi-05-PDF>.

د- إن قضاء محكمة التنازع هو قضاء التوضيح و التحديد و التحكيم، حيث تختص المحكمة بالبت في حالات تنازع الاختصاص القائمة بين جهتي القضاء العادي والإداري وهي مستقلة ومنفصلة عن كل من النظامين القضائيين ولا تشكل سلطة رئاسية أو وصائية على أي منهما.³⁵⁶

المبحث الثاني

تنظيم محكمة التنازع

تتشكل محكمة التنازع من هيئة قضائية تضم رئيس المحكمة وعدد من القضاة ومحافظ الدولة ومساعديه من جهة ومن كتابة الضبط ومجموع الموظفين والوسائل الضرورية لتسيير المحكمة والتي يضعها الوزير تحت تصرفها من جهة ثانية.

المطلب الأول

الهيئة القضائية لمحكمة التنازع

نظرا لكون محكمة التنازع أسمى الهيئات القضائية في الدولة تشرف على جهتي القضاء العادي والإداري، يناط بها حل مشاكل تنازع الاختصاص التي قد تثار بينهما، فقد حرص المشرع الجزائري أن يكون مبدأ المساواة بين القضاء الإداري والقضاء العادي هو المبدأ الذي يحكم تنظيم محكمة التنازع، وقد نصت المادة 7 من القانون العضوي رقم 98-03 على أسلوب تشكيل المحكمة على ضوء هذا المبدأ.

وتتشكل محكمة التنازع من سبعة قضاة من بينهم رئيس يتم اختيارهم بالتساوي من الجهتين القضائيتين، كما تتشكل من محافظ الدولة ومحافظ الدولة المساعد، وسيتم التعرض لأعضاء محكمة التنازع على النحو التالي:

الفرع الأول

رئيس محكمة التنازع

تنص المادة 7 من القانون العضوي رقم 98-03 على أن: "يعين رئيس محكمة التنازع لمدة ثلاث سنوات بالتناوب من بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة، من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل، وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء". طبقا لهذه المادة فقد جعل المشرع رئاسة محكمة التنازع بالتناوب بين مجلس الدولة والمحكمة العليا، وحدد مدة الرئاسة بثلاث سنوات، وهو نفس

³⁵⁴ أنظر:

Charles Debbach, Contentieux Administratif, *Op.Cit*, pp. 127-128.

³⁵⁵ رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، المرجع السابق، ص. 208.

³⁵⁶ أنظر:

Auby et Drago, *Op.Cit*, pp. 623-627.

المسلك الذي اعتمده المشرع التونسي بموجب القانون رقم 38 لسنة 1996 والذي جعل رئاسة محكمة التنازع بالتداول بين الرئيس الأول لمحكمة التعقيب والرئيس الأول للمحكمة الإدارية لمدة سنتين،³⁵⁷ كما اعتمد المشرع اللبناني هذا المسلك بحيث جعل رئاسة محكمة التنازع دورية بين الرئيس الأول لمحكمة التمييز ورئيس مجلس شوري الدولة لمدة سنة قضائية.³⁵⁸ وبهذا فإن المشرع الجزائري لم يتبع سبيل المشرع الفرنسي بالنسبة لرئاسة محكمة التنازع، حيث أن هذا الأخير استند رئاستها بحكم القانون لوزير العدل.³⁵⁹ والواقع أن وزير العدل في فرنسا نادرا ما يحضر جلسات المحكمة فهو لا يحضر إلا في الحالات القليلة التي يحدث فيها تساوي أصوات مستشاري المحكمة فيكون له في هذه الحالة صوت مرجح.³⁶⁰

وإن نظام التناوب على رئاسة محكمة التنازع الذي اعتمده المشرع الجزائري يوفر لهذه المحكمة الحياد والاستقلال، ويضمن عدم التحيز لإحدى جهتي القضاء العادي والإداري كما أنه يحقق التعاون والتنسيق بينهما بهدف أداء أفضل للعمل القضائي³⁶¹ وتحقيق العدالة. هذا وقد انتقد بعض الباحثين مسلك المشرع الجزائري في إسناد رئاسة محكمة التنازع بالتناوب بين مجلس الدولة والمحكمة العليا بحجة أنه كان من الأنسب والأفضل أن تسند هذه الرئاسة لشخصية قانونية أو لوزير العدل باعتباره الرئيس الإداري للتنظيم العادي من جهة وعضو للحكومة أي تابع للجهاز الإداري في الدولة من جهة ثانية إلا أن هذا الرأي مردود عليه في شقيه:

فبالنسبة للشق الأول، فإن المطالبة بإسناد رئاسة محكمة التنازع لشخصية قانونية لا تنتمي للمهمين القضائيين تكون لها خبرة في الميدان القانوني يقتضي تحديد الشروط الواجب توافرها في هذه الشخصية القانونية وهل يتم اختيارها على أساس التخصص في القانون العمومي أو على أساس التخصص في القانون الخاص؟

لأن الإطلاع والإلمام على كافة العلوم القانونية، بعدما تعددت فروع القانون وتشعبت يعتبر من الأمور الصعبة إن لم تكن مستحيلة، كما أن إسناد رئاسة محكمة التنازع لشخص لا ينتمي للمسلك القضائي يفقر للخبرة والكفاءة القضائية التي يتمتع بها مستشاري مجلس الدولة والمحكمة العليا وبجهد مقتضيات سير مرفق القضاء يحول دون قدرته على القيام بأعباء وظيفة رئيس محكمة التنازع .

³⁵⁷ عياض ابن عاشور، المرجع السابق، ص. 119-120؛ البشير النكاري، النصوص المتعلقة بالتنازع الإداري، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1999، تونس، ص. 69.

³⁵⁸ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 443.

³⁵⁹ حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، بيروت منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى، 2006، ص. 225. Bernard Pacteau, *Op. Cit.*, p.33.& Marie-Aimee, Latournerie et Jacques Arrighi, *Op. Cit.*, p.1.

³⁶⁰ أنظر:

Marie-Christine Rouault, *Op. Cit.*, pp. 92-93.

³⁶¹ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، المرجع السابق، ص. 88.

أما بالنسبة للشق الثاني والمتمثل في المطالبة بضرورة إسناد رئاسة محكمة التنازع لوزير العدل فهو مردود عليه كذلك، على اعتبار أن وزير العدل تابع للسلطة التنفيذية³⁶² وإن وجوده على رأس محكمة التنازع التي تعتبر جهة قضائية مستقلة تعلق جهتي القضاء العادي والإداري يؤدي إلى المساس بمبدأ فصل السلطات، فضلا على أنه يؤدي إلى التأثير بصفة أو بأخرى في تكوين الرأي في حسم تنازع الاختصاص. يضاف إلى ذلك أن في فرنسا قد أثار إسناد رئاسة محكمة التنازع لوزير العدل انتقادات شديدة، إذ يرى بعض رجال القانون في فرنسا أن وزير العدل عضو في الحكومة مما يجعله يتضامن مع وزير الداخلية الذي يرأس مديري المحافظات الذين لهم الحق في رفع حالات التنازع الإيجابي لمحكمة التنازع، فيؤدي ذلك حتما إلى تحيزه إلى القضاء الإداري على حساب القضاء العادي.³⁶³

وقد رد فريق آخر من الفقه على هذا الانتقاد مؤكدين أن حياد الوزير مفترض فيه فباعتباره عضو في السلطة التنفيذية فهو يمثل مرفق القضاء في مجموعه مما يجعله ملزم بالسهر على السير المنتظم لهذا المرفق ككل والسهر على احترام توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري وضمان عدم المساس باختصاصات القضاء العادي أو الإنقاص منها،³⁶⁴ ومن جهة أخرى يرى هذا الجانب من الفقه إن إسناد رئاسة محكمة التنازع لوزير العدل لا يشكل أية خطورة، لأن الوزير لا يتدخل في التصويت إلا في حالة تعادل الأصوات، كما أنه لا يرأس محكمة التنازع واقعيا إلا في حالات استثنائية، إذ في الواقع تسند الرئاسة لنائب الرئيس وهو قاض منتخب من قبل زملائه على مستوى محكمة التنازع،³⁶⁵ هذا وإن الحالات التي تدخل فيها وزير العدل منذ عام 1872 قليلة جدا.³⁶⁶

وفي الحقيقة لا بد أن ينظر لمحكمة التنازع على أساس أنها ليست محكمة للتنازع وإنما مؤسسة للتشاور بين قضاة ينتمون إلى جهتي القضاء الإداري والعادي، تتوفر فيهم الخبرة والكفاءة العالية في الوظيفة القضائية تتمثل مهامهم أساسا في إيجاد حلول مناسبة تخدم المتقاضين وتبين له الجهة القضائية المختصة بنظر دعواه في حالة تنازع الاختصاص بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري وذلك بكل موضوعية وحياد، لذلك يمكن القول أنه لا يوجد طريقة مثلى لاختيار رئيس محكمة التنازع، وإنما تأخذ كل دولة بالأسلوب الذي يتماشى وخصوصياتها بما يحقق العدالة ويعزز السلطة القضائية واستقلالها.

³⁶² عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية، نفس المرجع، ص. 88؛ فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005، ص. 175.
³⁶³ أنظر:

M. Bachelier, *Op.Cit*, p. 43.

³⁶⁴ نفس المرجع، ص. 44.

³⁶⁵ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية، المرجع السابق، ص. 89. وأنظر أيضا: Marie- Aimée La Tournerie et Jacques Arrighi, *Op.Cit*, n° 3.

³⁶⁶ أنظر:

M. Bachelier, *Op.Cit*, pp. 44-45.

الفرع الثاني

قضاة محكمة التنازع

حرصا من المشرع على ضمان حيده واستقلال محكمة التنازع قرر أن تتشكل من ستة أعضاء يمثلون بالتساوي جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري، بحيث يتم اختيار نصفهم من بين مستشاري مجلس الدولة والنصف الثاني من بين مستشاري المحكمة العليا، بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء.³⁶⁷ وإن أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء جاء مطابقا لنص المادة 155 من الدستور،³⁶⁸ ويعتبر ذلك تأكيدا على الصفة القضائية لأعضاء محكمة التنازع وخضوعهم للقانون الأساسي للقضاء، مما يضمن استقلالهم وحيديتهم، لأن قاعدة استقلال القضاء تعد ضمانا أساسية للقاضي أيا كان موقعه وهي أيضا ضمانة لحماية حقوق وحرية الأفراد.

ويتضح من خلال أسلوب تشكيل محكمة التنازع أن المشرع الجزائري حرص على تطبيق مبدأ المساواة الكاملة بين تمثيل القضاء الإداري والقضاء العادي، وأن المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-03 تجسد هذا المعنى بنصها على أن يجب لصحة المداولة أن تكون محكمة التنازع مشكلة من خمسة أعضاء على الأقل من بينهم عضوان من المحكمة العليا وعضوان من مجلس الدولة.

ويتفق المشرع الجزائري مع نظيره الفرنسي في مسألة التمثيل المتساوي بين القضاء العادي والقضاء الإداري في تشكيل محكمة التنازع مع وجود بعض الاختلافات فيها يتعلق بعدد الأعضاء وطريقة اختيارهم، حيث تتشكل محكمة التنازع الفرنسية طبقا للمادة 25 من قانون 24 مايو 1872 بالإضافة إلى وزير العدل رئيسا من ثلاثة من مستشاري محكمة النقض يختارهم زملائهم بالانتخاب و من ثلاثة من مستشاري مجلس الدولة يختارهم زملائهم بالانتخاب و عضوان أساسيان وآخرون احتياطيان يتم اختيارهم بواسطة الأعضاء السابق ذكرهم، ويجب أن يراعى في اختيارهم مبدأ التساوي في التمثيل بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري،³⁶⁹ وينتخب أعضاء محكمة التنازع الفرنسية لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد.

ويبدو أن المشرع الفرنسي اعتمد طريقة الانتخاب لاختيار أعضاء محكمة التنازع إذ يتم اختيار قضاة محكمة النقض من قبل زملائهم وكذا الحال بالنسبة لقضاة مجلس الدولة، في حين اعتمد المشرع الجزائري التعيين لاختيار أعضاء محكمة التنازع، كما أن مدة العضوية في محكمة التنازع الفرنسية محددة بثلاث سنوات قابلة

³⁶⁷ المادة 8 من القانون العضوي رقم 98-03 .

³⁶⁸ تنص المادة 155 من الدستور: " يقرر المجلس الأعلى للقضاء طبقا للشروط التي يحددها القانون، تعيين القضاء ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي".

³⁶⁹ أنظر:

للتجديد، أما بالنسبة لمحكمة التنازع في الجزائر فإن المشرع حدد المدة بالنسبة للرئيس وكذا محافظ الدولة إلا أنه لم يحدد أية مدة بالنسبة لباقي الأعضاء³⁷⁰.

المطلب الثاني

الهيئات غير القضائية لمحكمة التنازع

الفرع الأول

كتابة الضبط

يتولى مهام كتابة الضبط طبقا للمادة 10 من القانون العضوي رقم 98-03 كاتب ضبط رئيسي يعين من قبل وزير العدل يمارس ذات المهام المستتدة لكتابة الضبط في الهيئات القضائية المختلفة، ولم يبين المشرع إن كان اختيار كاتب الضبط الرئيسي يكون من بين القضاة كما هو معمول به على مستوى مجلس الدولة.³⁷¹

الفرع الثاني

الموظفون ووسائل تسيير المحكمة

فرض المشرع بموجب المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-03 على وزير العدل أن يضع تحت تصرف رئيس محكمة التنازع الوسائل الضرورية التي تمكن هذه المحكمة من القيام بمهامها على المستوى القضائي.

المبحث الثاني

اختصاص محكمة التنازع

تتولى محكمة التنازع حسم حالات التنازع المختلفة التي قد تثار بين جهتي القضاء العادي والإداري، وقد حدد القانون العضوي رقم 98-03 حالات التنازع في الاختصاص التي تختص محكمة التنازع بالنظر والفصل فيها بموجب المواد 16 إلى 18 منه، وتتمثل هذه الحالات في التنازع الإيجابي والتنازع السلبي والتعارض بين الأحكام بالإضافة إلى نظام الإحالة إلى محكمة التنازع وستتم دراسة صور تنازع الاختصاص الثلاث ونظام الإحالة في المطالب التالية:

³⁷⁰ رشيد خلوفي، محكمة التنازع، المرجع السابق، ص. 21.

³⁷¹ رشيد خلوفي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 207.

المطلب الأول

Conflits positifs d'attribution التنافز الإيجابي

يقصد بالتنافز الإيجابي تمسك كل من جهتي القضاء العادي والإداري باختصاصهما بشأن نفس الدعوى مما يدعو إلى الالتجاء إلى محكمة التنافز للبت في هذا التنافز الإيجابي وتعيين الجهة القضائية المختصة بالدعوى من بين الجهتين المتنازعين، وقد نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 98-03 على أن: "يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي وأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري باختصاصهما للفصل في نفس النزاع".

ويرجع أصل التنافز الإيجابي إلى القانون الفرنسي الذي أثر بشكل كبير على نظام الازدواجية القضائية في الجزائر،³⁷² وإن مفهوم المشرع الفرنسي للتنافز الإيجابي هو مفهوم خاص بفرنسا يقصد به حماية الإدارة من الخضوع للقضاء العادي في منازعتها مع الأفراد.³⁷³ ويعود هذا المعنى الخاص بالتنافز الإيجابي إلى أسباب تاريخية خاصة بفرنسا تمتد جذورها إلى ما قبل الثورة الفرنسية وإلى عهد البرلمانات التي كانت تقف ضد إصلاحات الحكومة، لذلك فإن التنافز الإيجابي يتمثل في منع محاكم القضاء العادي من نظر المنازعات الإدارية.³⁷⁴

ويتميز التنافز الإيجابي باعتباره مقرر لحماية الإدارة بأنه إجراء إفرادي من جانبها فهي وحدها التي تملك حق الدفع بعدم اختصاص القضاء العادي بالدعوى موضوع التنافز وليس لأي فرد من أصحاب المصلحة إجراء هذا الدفع أمام محكمة التنافز.³⁷⁵

ويمثل الإدارة في مباشرة هذا الإجراء المحافظ الذي يقع النزاع في نطاق محافظته بوصفه ممثلا للإدارة فيدفع بعدم اختصاص القضاء العادي أمام المحكمة العادية التي تنتظر الدعوى، وإذا ما رفضت المحكمة الدفع³⁷⁶ وقضت باختصاصها يقوم المحافظ في هذه الحالة برفع طلب التنافز إلى محكمة التنافز لتبت في النزاع، ويجب على الإدارة أن تدفع بعدم الاختصاص أثناء سير الدعوى أمام القضاء العادي وقبل الفصل في الموضوع، سواء كان ذلك أمام المحكمة أول درجة أو محكمة الاستئناف، إلا أنه لا يمكن إثارة الدفع بعدم

³⁷² رشيد خلوفي ، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 216.

³⁷³ أنظر:

Charles Debbasch, *Contentieux Administratif*, *Op.Cit*, p. 137 .

³⁷⁴ أنظر:

Marie- aimée Latournerie & Jacques Arrighi, *Op.Cit*, pp.2- 3.

³⁷⁵ أنظر:

Jean Rivero, *Op.Cit*, pp. 142-143.

³⁷⁶ أنظر:

Charles Debbasch, *Contentieux Administratif*, *Op.Cit*, p. 145 .

الاختصاص أمام محكمة النقض نظرا لكونها تراقب الأحكام القضائية من الناحية القانونية فقط ولا تتعرض لموضوع الدعوى.³⁷⁷ وتصدر محكمة التنازع حكمها إما بالموافقة على الدفع المقدم من الإدارة وإقراره ويترتب على ذلك التقرير بعدم اختصاص المحكمة العادية بنظر الدعوى أو رفض طلب التنازع والإقرار باختصاص المحكمة العادية.³⁷⁸

أما في الجزائر ووفقا للمادة 16 من القانون العضوي رقم 98-03 السابق الذكر، يتحقق التنازع الايجابي في الاختصاص عندما تعلن كل من جهة القضاء العادي والقضاء الإداري اختصاصهما بالنظر والفصل في النزاع مما يجعل المتنازعين في وضعية قانونية غير سليمة.³⁷⁹ وطبقا للمادة 19 من ذات القانون ترفع الدعوى أمام محكمة التنازع بعريضة مكتوبة تودع وتسجل بكتابة الضبط، ويستنتج من نص المادة أن لكل من له مصلحة أن يبادر برفع الأمر إلى محكمة التنازع لتحديد المحكمة المختصة بنظر النزاع، وفي الغالب يكون المدعى عليه هو من يبادر بهذا الإجراء إذا تبين له عدم اختصاص الجهة القضائية التي تنتظر الدعوى إذ لا يمكن تصور قيام المدعي بالدفع بعدم اختصاص الجهة التي رفع إليها الدعوى بنفسه. وقد أحسن المشرع الجزائري عند منح لكل ذي مصلحة الحق في رفع الإشكال لمحكمة التنازع ولم يجعله خاص بالإدارة وحدها كما فعل المشرع الفرنسي،³⁸⁰ لأن الهدف من إثارة التنازع الايجابي ليس حماية الإدارة وإنما هو تحديد جهة الاختصاص.

و يشترط لقيام حالة التنازع الايجابي³⁸¹ ما يلي:

1- قيام الدعوى أمام جهتين قضائيتين وتمسك كل واحدة منهما باختصاصها بنظرها.

2- وحدة موضوع الدعوى ووحدة الأطراف.

وقد أكدت محكمة التنازع ضرورة توافر هذه الشروط حيث قضت بموجب قرار مؤرخ في 17-07-2005 برفض الطلب لعدم التأسيس بسبب عدم توافر الشروط الواجبة لقيام حالة التنازع المنصوص عليها في المادة 16 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 98-03 والمتعلقة بوحدة الموضوع والسبب حيث اعتبرت: "أنه لم تتحقق وحدة الموضوع بأن كان السبب مختلف في الدعويين المرفوعة أمام جهتي القضاء العادي والإداري

³⁷⁷ أنظر:

Jean Rivero, *Op.Cit*, p. 144.

³⁷⁸ رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 418؛ وأنظر أيضا:

Jean Rivero, *Op.Cit.*, pp. 144-145.

³⁷⁹ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، المرجع السابق، ص. 96
³⁸⁰ أنظر:

Marie- aimée Latournerie & Jacques Arrighi, *Op.Cit*, pp. 56 – 60.

³⁸¹ المادة 16 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 98-03.

بالإضافة إلى تغيير صفة الأعضاء مما ينبغي معه القول بأن الدعوى غير مؤسسة لكون حالة التنازع في الاختصاص غير قائمة".³⁸²

ويترتب على تقديم طلب التنازع إلى المحكمة التنازع وقف الدعوى القائمة المتعلقة به إلى أن تصدر المحكمة حكمها بتعيين الجهة القضائية المختصة،³⁸³ وتعتبر قرارات محكمة التنازع نهائية غير قابلة للطعن فيها وملزمة لقضاة كل من جهتي القضاء العادي والإداري طبقاً للمادة 32 من القانون العضوي رقم 98-03 وهي نفس القاعدة المعمول بها في القضاء الفرنسي حيث تعتبر قرارات محكمة التنازع غير قابلة لأي طعن.³⁸⁴

المطلب الثاني

التنازع السلبي

يحدث التنازع السلمي عندما ترفع الدعوى الواحدة أمام جهتي القضاء العادي والإداري ويصدر كل منهما حكماً بعدم اختصاصه بنظر الدعوى،³⁸⁵ وتتحقق هذه الصورة بقيام شخص برفع دعوى في موضوع محدد أمام القضاء العادي الذي يقضي بعدم اختصاصه فيتوجه إلى القضاء الإداري فيقضي هو الآخر بعدم اختصاصه على أساس اختصاص الجهة الأخرى،³⁸⁶ فينتج عن ذلك نشوب حالة من حالات إنكار العدالة و لا يجد الفرد جهة قضائية تنتظر دعواه وتفصل فيها وتقضي له بحقه الذي يدعيه مما يتنافى ومقتضيات العدالة والقانون الطبيعي وحقوق الإنسان.³⁸⁷

وقد نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 98-03 أنه: "يكون تنازع في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي والأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري بعدم اختصاصهما للفصل في نفس النزاع".

ولقيام حالة التنازع السلبي يجب توافر الشروط التالية :

³⁸² محكمة التنازع، قضية عز الدين عبد القادر ضد أعضاء التعاونية الفلاحة المشتركة، ملف رقم 28، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 2006، ص 256 - 260.

³⁸³ المادة 19 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 98-03 والمادة 210 من قانون الإجراءات المدنية.
³⁸⁴ أنظر:

Charles Debbasch, *Contentieux Administratif*, Op.Cit, p. 144 .

³⁸⁵ نفس المرجع.

³⁸⁶ أنظر:

Marie- aimée Latournerie & Jacques Arrighi, *Op.Cit*, pp.124-125.

³⁸⁷ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 299؛ فهد عبد الكريم أبو العتم، المرجع السابق، ص. 170؛ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 97 .

1- صدور حكمين من جهتي القضاء العادي والإداري يقضي كلاهما بعدم الاختصاص فلا يكفي مثلا أن تصدر إحداهما قرارا بعدم الاختصاص في حين تصدر الأخرى قرارا برد الدعوى لفوات الميعاد، بل يشترط لقيام حالة التنازع السلبي أن تصدر هذه الجهة الأخيرة قرار بعدم الاختصاص.³⁸⁸

2- صدور الحكمين بعدم الاختصاص على أساس أن موضوع النزاع يدخل في اختصاص الجهة القضائية الأخرى.

3- الوحدة في النزاع وفي موضوعه³⁸⁹ وسببه وأطرافه أمام كل من جهتي القضاء، بمعنى أن يكون الحكمان صادرين بين نفس الخصوم وحول ذات الموضوع ونفس السبب، فإذا ما تحققت هذه الشروط حق للمتقاضي أن يلجأ إلى محكمة التنازع لإزالة الوضع الناشئ من إنكار كلا الجهتين لاختصاص النظر في النزاع .

4 - يجب أن يقدم الطلب في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي أو النظام القضائي الإداري، وقد قضت محكمة التنازع برفض الدعوى شكلا في حالة عدم توافر هذا الشرط حيث جاء في القرار المؤرخ في 09-10-2000: "حيث أنه يستخلص من مقتضيات المادة 17 من القانون رقم 98-03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها بأنه يجوز لكل طرف معني رفع دعواه أمام الجهة القضائية في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو النظام القضائي العادي، حيث أنه في قضية الحال، إذا كانت الطاعنة غير ملزمة باستنفاد كل طرق الطعن أمام الجهتين القضائيتين، فإن القرارين اللذين يخصانها لا ينبغي أن يكونا قابلين للطعن فيهما".³⁹⁰ وبهذا فإن محكمة التنازع في تطبيقها للمادة 17 من القانون أعلاه لم تشترط وجوب استنفاد كل طرق الطعن كما هو معمول به في فرنسا إنما قيدت قبول الطعن في القرار بأن يكون الحكم نهائيا غير قابل للطعن فيه.

ويرى الأستاذ عمار بوضياف أن الغاية التي أرادها المشرع عندما قيد رفع إشكال التنازع في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام جهتي القضاء الإداري و العادي هي أن يمنح للجهة القضائية العادية أو الإدارية إمكانية تصحيح الأمر وتقرير احدي الجهتين لاختصاصها فتقل بذلك حالات إشكالات التنازع .

³⁸⁸ قرار محكمة التنازع بتاريخ 17-7-2005، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، سنة 2006، ص. 247-249.

³⁸⁹ رشيد خلوفي، محكمة التنازع، المرجع السابق، ص. 36 .

³⁹⁰ محكمة التنازع، قضية رقم 10، بين أرملة م. المولودة ع. ف / ضد أ. ح و من معه، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص. 158-161.

ويعتبر هذا الوضع مماثل للوضع المطبق في فرنسا حيث يشترط لقبول طلب التنازع السلبي أن تستنفد كافة طرف الطعن أمام جهات القضاء الإداري،³⁹¹ إلا أن المشرع الفرنسي لم يقيد المتقاضي الذي يريد أن يلجأ إلى محكمة التنازع بميعاد معين إلا المواعيد المقررة لسقوط الحقوق³⁹². وإن شرط استنفاد كافة طرق الطعن لقبول الدعوى أمام محكمة التنازع يتضمن إجحاف في حق المتقاضي الذي يضطر إلى انتظار سنوات حتى يصدر حكم بعدم الاختصاص من جهتي القضاء العادي والإداري ليكون له الحق في رفع تنازع الاختصاص السلبي إلى محكمة التنازع، لذلك حاول المشرع الفرنسي معالجة هذا الوضع بتنظيم إجراءات يعفي بموجبها المتقاضين من اللجوء إلى التنازع السلبي وذلك من خلال نظام الإحالة وهو نفس المسلك الذي اتبعه المشرع الجزائري.

المطلب الثالث

التنازع الناتج عن تعارض الأحكام *Les conflits de décisions*

تتمثل هذه الحالة في قيام كل من جهتي القضاء العادي والإداري بإصدار حكم نهائي في ذات الموضوع بصورة يتعارض فيها مع الحكم الآخر فيتعذر بذلك تنفيذ الحكمين المتعارضين مما يؤدي إلى إنكار العدالة،³⁹³ ومن أمثلة ذلك في النظام الفرنسي قضية هولبريك³⁹⁴ *haullebrequ* بخصوص السفينة (ايزيس) وتتلخص وقائع القضية في أن السفينة التي كانت تنقل الجيش الفرنسي لمهمة حربية تعرضت إلى الهلاك بسبب عاصفة قوية جرّتها اتجاه المدافع الروسية التي قصفت عليها ودمرتها، وكانت السفينة مؤمنة ضد مخاطر البحر لدى إحدى شركات التأمين الخاصة، وضمنت الدولة مخاطر الحرب.

قام صاحب السفينة برفع دعوى قضائية أمام المحاكم العادية يطالب فيها شركة التأمين بتعويضه عن الأضرار التي أصابته بسبب تدمير السفينة فقضت محكمة النقض بتاريخ 11 أوت 1858 باختصاصها ورفضت الدعوى موضوعيا على أساس عدم مسؤولية الشركة لأن تدمير السفينة كان بسبب الحرب وليس بسبب مخاطر البحر، فرفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري، فقضى مجلس الدولة بتاريخ 23 جويلية 1857 باختصاصه ورفض الدعوى موضوعيا على أساس أن هلاك السفينة كان بسبب العاصفة وليس بسبب الحرب. فأصبح المدعي أمام حكمين متعارضين يجافيان المنطق لما ينطوي عليه هذا التعارض من

³⁹¹ أنظر:

Marie-Christine Rouault, *Op.Cit*, p.101

³⁹² فهد عبد الكريم أبو العتم، المرجع السابق، ص. 171.

³⁹³ حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري، المرجع السابق، ص213؛ أنظر أيضا:

J.M. Auby et R .Drago, *Op.Cit.* , p. 787; Maric- Aimée Latourneri et Jacques Arrighi, *Op.Cit.*, pp. 186-187.

³⁹⁴ أنظر:

Francis Paul Benoit, *Op.Cit*, p. 340; J.M. Auby et R .Drago, *Op.Cit.* , p. 787.

إنكار للعدالة حيث لم يكن للمدعي الحق في اللجوء إلى محكمة التنازع لأن التنازع في هذه القضية ليس ايجابيا وليس سلبيا رغم اتفاقه مع هذا الأخير في النتيجة بالنسبة للمدعي وهي إنكار العدالة لأن في هذه الحالة قضت المحكمة العادية باختصاصها و فصلت في الموضوع وكذلك فعلت المحكمة الإدارية.

وقد كان نتيجة صدور مثل هذه الأحكام المتناقضة تدخل المشرع الفرنسي و صدور قانون 20 أبريل 1932 لحماية الأفراد ضد إنكار العدالة، حيث سمح هذا القانون لكل ذي مصلحة أن يلجأ إلى محكمة التنازع خلال شهرين من صدور الحكم الأخير لتتولى هذه الأخيرة الفصل في موضوع النزاع وتصدر في ذلك حكما نهائيا لا يقبل الطعن.³⁹⁵

وكان أول تطبيق لقانون 20 أبريل 1932 أمام محكمة التنازع في قضية روزيه الشهيرة،³⁹⁶ وتتلخص وقائع هذه القضية في أن تصادما وقع بين سيارة حكومية وأخرى خاصة، نتج عنها إصابة أحد ركاب السيارة الخاصة وهو السيد Rosay بإصابات بالغة، فأقام دعوى أمام القضاء العادي يطالب فيها صاحب السيارة الخاصة بالتعويض عما أصابه من أضرار، فقضت المحكمة بعدم مسؤولية سائق السيارة الخاصة، فلجأ إلى القضاء الإداري ورفع دعوى يطالب فيها الإدارة بتعويض ما أصابه من أضرار نتيجة خطأ سائق السيارة الحكومية فقضت المحكمة الإدارية برفض الدعوى في الموضوع لانقضاء خطأ السائق ومن ثم انتفاء المسؤولية. وأمام حالة إنكار العدالة الواضحة قام برفع الطلب إلى محكمة التنازع استنادا للقانون المذكور أعلاه، وقررت محكمة التنازع في هذه القضية أن المسؤولية عن الحادث مشتركة لا بد أن يتحملها كل من الدولة والسائق مناصفة، فوضع القرار حدا نهائيا للنزاع.³⁹⁷

وتعرض المشرع الجزائري بدوره إلى هذه الحالة من حالات التنازع والتي تستهدف القضاء على وضع يتضمن إنكار للعدالة بسبب صدور حكمين من جهتين قضائيتين تتبع كل منهما جهة القضاء العادي و جهة القضاء الإداري بحيث يتضمن الحكمان الصادران في الموضوع تناقضا بينهما وذلك بموجب المادة 17 فقرة 3 من القانون العضوي رقم 98-03 التي تنص: " في حالة تناقض بين أحكام نهائية، ودون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص".

ويشترط لقبول الطعن في حالة التنازع الناتج عن تعارض الأحكام ما يلي:

³⁹⁵ أنظر:

Charles Debbasch, *Contentieux Administratif*, Op.Cit., p. 156 .

³⁹⁶ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 319؛ وأنظر أيضا:

Jean Rivero, *Op.Cit.*, p. 149.

³⁹⁷ أنظر:

Jean Rivero, *Op.Cit.*, p.150.

1- وجود حكمين نهائيين غير قابلين للطعن صادرين في الموضوع أحدهما عن جهة القضاء العادي والثاني عن جهة القضاء الإداري.

2- إن يتحقق التعارض بين الحكمين الصادرين عن جهتي القضاء العادي والإداري بحيث يؤدي هذا التعارض إلى إنكار العدالة ، وهنا يبدو الفرق واضحا بين إنكار العدالة، في حالة تعارض الأحكام وحالة التنازع السلبي الناتج عن عدم وجود القضاء المختص بنظر الدعوى.

3- وحدة موضوع الدعويين بصرف النظر عن أطراف النزاع فيهما .

وإذا توافرت الشروط السابق بيانها وتحققت حالة تعارض الأحكام تقوم محكمة التنازع بالفصل في أساس النزاع أي تتولى الحكم في موضوع الدعوى وحسمها بحكم بات ونهائي لا يقبل أي طعن، فطالما أن الأحكام النهائية الصادرة عن جهتي القضاء العادي و الإداري صدرت متناقضة في الأساس بما يتضمنه ذلك من إنكار للعدالة فيكون الحل الوحيد هو أن تفصل محكمة التنازع بنفسها في أساس الدعوى وتحسمها حتى تنتفي حالة إنكار العدالة ولا يبقى لوجودها أي مبرر، وهو ما تضمنته المادة 17 فقرة 3 أعلاه بنصها على أن تفصل محكمة التنازع بعديا *à postériori* في الاختصاص.

المطلب الرابع

إحالة الدعوى إلى محكمة التنازع

نشأت هذه الحالة من حالات تنازع الاختصاص في فرنسا بموجب المرسوم الصادر في 25 يوليو 1960، وقد استهدف هذا المرسوم معالجة طريقة التنازع السلبي المتمثلة أساسا في بطء الإجراءات حيث كان يضطر المتقاضى إلى انتظار صدور الحكم عن كل من جهتي القضاء العادي والإداري بعدم الاختصاص مما يستغرق عدة سنوات قبل أن يرفع تنازع الاختصاص السلبي أمام محكمة التنازع، كما استهدفت معالجة عيوب طريقة التنازع الايجابي الناتجة عن انفراد جهة الإدارة وحدها برفع الأمر إلى محكمة التنازع.³⁹⁸ فقد استحدث المشرع الفرنسي بموجب المرسوم المذكور أعلاه نظام الإحالة *La procédure de renvoi*، الذي عن طريقه يمكن لمحاكم القضاء العادي ومحاكم القضاء الإداري إحالة مسألة تنازع الاختصاص إلى محكمة التنازع،³⁹⁹ وتكون هذه الحالة إما إجبارية أو اختيارية.

³⁹⁸ أنظر: .

F.P.Benoit, *Op.Cit*, p. 341 ; René Chapus, *Droit Aadministratif Général, Op.Cit.*, pp.1009-1010.
³⁹⁹ أنظر: .

Jean Rivero, *Op.Cit.*, p 153 ; Marie-Aimée Latournerie et Jacques Arrighi, *Op.Cit.*, pp.173-180.

الفرع الأول

الإحالة الوجوبية

تكون الإحالة وجوبية في حالة صدور حكم نهائي بعدم الاختصاص بنظر الدعوى من إحدى جهتي القضاء العادي أو الإداري فيقوم المدعي برفع نفس الدعوى إلى الجهة القضائية الأخرى، فإذا تبين لهذه الأخيرة عدم اختصاصها لاعتقادها باختصاص الجهة الأولى تلتزم بإحالة الدعوى إلى محكمة التنازع التي تقوم بتحديد الجهة القضائية المختصة التي يتوجب عليها في هذه الحالة الفصل في موضوع الدعوى.⁴⁰⁰ وقد نصت المادة 18 من القانون العضوي رقم 98-03 على أنه: "إذا لاحظ القاضي المخطر في الخصومة أن هناك جهة قضائية قضت باختصاصها أو بعدم اختصاصها، وأن قراره سيؤدي إلى تناقض في أحكام قضائية لنظامين مختلفين يتعين عليه إحالة ملف القضية بقرار مسبب غير قابل لأي طعن إلى محكمة التنازع للفصل في موضوع الاختصاص وفي هذه الحالة تتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع".

وقد جعل المشرع الجزائري هذه الإحالة وجوبية، فإذا اقتنع القاضي بأنه غير مختص وأن القرار الذي سيصدره سيتضمن حتما تعارضا مع قرار نهائي سبق وأن أصدرته جهة قضائية أخرى وجب عليه إحالة ملف الدعوى إلى محكمة التنازع بموجب قرار مسبب غير قابل لأي طعن.

الفرع الثاني

الإحالة الاختيارية

تكون الإحالة الاختيارية مقررة فقط للمحكمة العليا التي توجد على قمة إحدى جهتي القضاء العادي أو القضاء الإداري أي محكمة النقض (المحكمة العليا) أو مجلس الدولة، بحيث يجوز لأحدهما إذا قدر أثناء نظر الدعوى المطروحة أمامه وجود مسألة تتعلق بالاختصاص أن يحيل الأمر إلى محكمة التنازع التي تقوم بالفصل في المسألة وتعيين جهة الاختصاص، وتعتبر هذه الطريقة وسيلة وقائية لعدم قيام حالة تنازع الاختصاص،⁴⁰¹ ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذه الطريقة لحل تنازع الاختصاص من أجل تيسير الإجراءات على المتقاضين وتوفير له الجهد والوقت فلا يضطر إلى انتظار سنوات حتى صدور حكم بعدم الاختصاص من جهتي القضاء العادي والإداري ثم يرفع تنازع الاختصاص السلبي لمحكمة التنازع .

إن قرارات محكمة التنازع فيما قضت به في مسألة الاختصاص بالنسبة للنزاعات المعروضة عليها نافذة وواجبة الإتباع من قبل سائر الجهات القضائية، فإذا ما أصدرت المحكمة قرارا يقضي باختصاص

⁴⁰⁰ أنظر:

F-P. Benoit, Op.Cit, p. 341 ; Marie- Christine Rouault, p.102

⁴⁰¹ نفس المرجع؛ وأيضا: رشيد لخوفي، محكمة التنازع، المرجع السابق، ص. 39.

الجهة القضائية التي قضت بعدم اختصاصها أو دفع المدعى عليه بعدم اختصاصها فإن هذه الأخيرة تواصل النظر في القضية حال علمها بهذا القرار، وإذا أصدرت محكمة التنازع قرارا يقضي بعدم اختصاص إحدى جهتي القضاء فإن هذه الأخيرة ملزمة بعدم الاستمرار في نظر الدعوى، ولا يقبل قرار محكمة التنازع أي وجه من أوجه الطعن.

الفصل الرابع

الهيئات ذات الاختصاص الخاص

المبحث الأول

مجلس المحاسبة

تأسس مجلس المحاسبة لأول مرة في الجزائر بموجب دستور 1976 الذي نص عليه ضمن الفصل الخاص بوظيفة المراقبة باعتباره هيئة مكلفة بالرقابة على المالية العامة للدولة والمجموعات المحلية،⁴⁰² ويصدر القانون رقم 80-05،⁴⁰³ منح له المشرع الصفة القضائية والتي تظهر من خلال أعضائه و تشكيلات الحكم فيه حيث نصت المادة 21 منه على أن: "يخضع أعضاء مجلس المحاسبة المشار إليهم في المادة 13 أعلاه للقانون الأساسي للقضاء، ويعينون بموجب مرسوم بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، ويؤدون اليمين كما نص عليه في القانون الأساسي للقضاء". وأخضع هذا القانون قضاة مجلس المحاسبة لذات الضمانات التي يخضع لها القضاة العاديون أمام المجلس الأعلى للقضاء عندما ينظر في المسائل التأديبية.⁴⁰⁴

المطلب الأول

نشأة مجلس المحاسبة في الجزائر

تكرس وجوده بموجب المادة 160 من دستور 1989، كهيئة عليا للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

الفرع الأول

الإطار الدستوري، التشريعي والتنظيمي لمجلس المحاسبة الحالي

أولاً: الإطار الدستوري: يعد مجلس المحاسبة هيئة دستورية بموجب أحكام المادة 170 (بؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية).

⁴⁰² المادة 190 من دستور 1976 تنص على أن: " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها".

⁴⁰³ قانون رقم 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، (ج ر عدد 10، ص 338).

⁴⁰⁴ المادتان 24 و 25 من القانون رقم 80 / 05 السابق الذكر.

يعدّ مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

يحدّد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته).

ثانياً: الإطار التشريعي والتنظيمي: بصدر قانون رقم 90-32⁴⁰⁵ الصادر تطبيقاً لدستور 1989، فقد مجلس المحاسبة الصفة القضائية وأصبح أعضاؤه لا يتمتعون بصفة القضاة ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء بل وحتى صيغة اليمين التي يؤذونها أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة.⁴⁰⁶ ولقد أعاد الأمر رقم 95-20⁴⁰⁷ لمجلس المحاسبة مكانته وجعله جهة قضائية إدارية حيث أصبح يتشكل من قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء الذي يحدد حقوقهم وواجباتهم.⁴⁰⁸

وأصبحت القرارات المتعلقة بممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته القضائية تخضع لرقابة مجلس الدولة عن طريق النقض،⁴⁰⁹ ونص التعديل الدستوري لسنة 1996 على مجلس المحاسبة ضمن الباب المتعلق بالرقابة والمؤسسات الاستشارية.⁴¹⁰ إذن يخضع مجلس المحاسبة في تسييره إلى:

• الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 39 لسنة 1995.

• الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20، الجريدة الرسمية 50 لسنة 2010.

• المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 72 لسنة 1995.

• الأمر 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 1995.

• المرسوم التنفيذي رقم 96-30 المؤرخ في 13 يناير 1996 المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية 4 لسنة 1996.

⁴⁰⁵ القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4-12-1990 يتعلق بمجلس المحاسبة (ج ر عدد 53 ص 1690).

⁴⁰⁶ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني المرجع السابق، ص 234.

⁴⁰⁷ الأمر 95-20 المؤرخ في 26-8-1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، (ج ر عدد 39، ص 3).

⁴⁰⁸ الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 26-8-1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة (ج.ر عدد 48، ص 11).

⁴⁰⁹ رشيد خلوفي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 177.

⁴¹⁰ المادة 17 من التعديل الدستوري تنص: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية".

• المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996 المحدد على سبيل الانتقال للأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية 6 لسنة 1996.

• القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع.

• القرار المؤرخ في 16 أبريل 1996 المعدل للقرار المؤرخ في 28 ذو القعدة 1416 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع. (هناك نص قرار في 1998 غير متاح حاليا)

الفرع الثاني

تنظيم مجلس المحاسبة

ينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني (8 غرف) وغرف ذات اختصاص إقليمي (9 غرف)، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

تقسم تشكيلات الرقابة إلى فروع ثانوية بحيث لا يتجاوز عددها أربعة (04). تنظم غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في تشكيلة للتحقيق وتشكيلة للحكم.⁴¹¹

يدير المجلس رئيس⁴¹² يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، ويساعده في ذلك نائب رئيس، ويتولى دور النيابة العامة⁴¹³ في مجلس المحاسبة، الناظر العام بمساعدة نظار.

يشمل المجلس أيضا كتابة ضبط رئيسية تسند لكاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط، على مستوى الغرف الوطنية والغرف الإقليمية على حد سواء.

يتولى مهمة الدعم التقني والإداري لهياكل الرقابة في مجلس المحاسبة أقسام تقنية (مديرية الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية تقنيات التحليل والرقابة)، ومديرية الإدارة والوسائل، بينما يكلف الأمين العام الذي يضم إليه مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة بالتسيير المالي لمجلس المحاسبة وفقا للمادة 26 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وهو الأمر بالصرف الرئيسي ويمكنه تفويض توقيعه لمسؤولي المصالح الإدارية للمجلس ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما. ويتولى الأمين العام بصفته الأمر بالصرف الرئيسي تنشيط الهياكل التقنية والإدارية ومتابعتها والتنسيق بينها، تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

⁴¹¹ المادتان 51 و 52 من نفس الأمر.

⁴¹² المادة 49 من الأمر رقم 95-20 تنص: "رئيس المحاسبة يرأس بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، تتكون هذه التشكيلة من نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف وقاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف، حسب الكيفيات التي يحددها النظام الداخلي".

⁴¹³ المادة 32 من الأمر رقم 95-20.

أولاً: الغرفة الوطنية ومجالات التدخل: تحدد المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1416 الموافق 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة مجالات تدخل الغرف ذات الاختصاص الوطني تبعاً، كما أسندت مراقبة المرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التي تخضع لوزارة من الوزارات أو تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يرتبط نشاطها بقطاع هذه الوزارة إلى فرع الغرفة الوطنية المختصة تجاه تلك الوزارة (المصالح المركزية واللامركزية والمصالح الخارجية) وذلك بموجب القرار المؤرخ في 25 شعبان عام 1416 الموافق 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة.

ووسعت الأحكام الجديدة للأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 مجال رقابة الغرف إلى رقابة تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة. وتحدد المادتان 1 و2 من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 المذكور أعلاه مجالات تدخل مجلس المحاسبة وتضبطان انقسامها إلى فروع وتحدد قطاعات تدخل فرع.

بالنسبة للغرفة الوطنية وعددها ثمانية (08) يوزع مجال تدخل كل غرفة منها على فرعين كما يأتي:

الغرفة الوطنية	الفرع الأول	الفرع الثاني
1- المالية	• الوزارة المكلفة بالمالية (باستثناء محاسبي الدولة)	• محاسبو الدولة (ما عدا محاسبي البريد والمواصلات)
2- السلطة العمومية والهيئات الوطنية	• رئاسة الجمهورية، مصالح رئيس الحكومة • الوزارتان المكلفتان بالدفاع الوطني والداخلية • الهيئات الوطنية	• الوزارتان المكلفتان بالشؤون الخارجية والعدل
3- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية	• الوزارات المكلفة بالصحة والعمل والشؤون الاجتماعية والتكوين المهني والمجاهدين	• الوزارات المكلفة بالاتصال والثقافة والشبيبة والرياضة

• الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والبحث العلمي	• الوزارتان المكلفتان بالتربية الوطنية والشؤون الدينية	4- التعليم والتكوين
• الوزارات المكلفة بالري والصيد البحري	• الوزارة المكلفة بالفلاحة والغابات	5- الفلاحة والري
• الوزارة المكلفة بالنقل	• الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية والتعمير والبناء والسكن والتهيئة العمرانية	6- المنشآت القاعدية والنقل
• البنوك والمؤسسات المالية ومؤسسات التأمين والشركات القابضة العمومية	• الوزارة المكلفة بالتجارة	7- التجارة والبنوك والتأمينات
• الوزارتان المكلفتان بالطاقة والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	• الوزارات المكلفة بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والسياحة والصناعة التقليدية	8- الصناعات والمواصلات

ثانيا: الغرف الإقليمية ومجال اختصاصها: تكلف الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة له.

بناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير، يمكنها أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي.⁴¹⁴ كذلك الأمر بالنسبة للهيئات الأخرى التي تتلقى أموالا عمومية حيث تكون الرقابة الممارسة عليها اختيارية كتسيير المساهمات العمومية للهيئات التي تحوز فيها الجماعات جزء من رأس المال الاجتماعي أو تسيير أنظمة إجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية وأخيرا تلك التي تلجأ إلى التبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية والتربوية والعلمية.

تحدد المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 عواصم الولايات التي تقام فيها الغرف ذات الاختصاص الإقليمي. ويوزع مجال تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية (وعدها تسعة) المنصوص عليها في المادة 11

⁴¹⁴ راجع المادة 31 مكرر من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

المذكورة أعلاه بموجب المادة 3 من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة،
يوزع إلى فرعين كما يأتي:

الغرفة الإقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
عناية	عناية - سكيكدة - الطارف	قالمة - سوق أهراس - تبسة - أم البواقي
قسنطينة	قسنطينة - ميلة - جيجل	باتنة - بسكرة - سطيف - خنشلة
تيزي وزو	تيزي وزو - بجاية - بومرداس	برج بوعرييج - مسيلة - البويرة
البليدة	البليدة - عين الدفلى - مدية	شلف - جلفة - تيسمسيلت
الجزائر	الجزائر	تيزابزة
وهران	وهران - مستغانم	غليزان - معسكر - سعيدة
تلمسان	تلمسان - سيدي بلعباس	عين تموشنت - تيارت
ورقلة	ورقلة - غرداية - الغواط	إليزي - الوادي - تمنراست
بشار	بشار - تندوف	أدرار - البيض

هذه المادة نفسها (المادة 11) تشير إلى أن "كل فرع من الغرفة الإقليمية يراقب الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه، والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها، التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية".

ثالثا: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: إن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي تشكيلة متخصصة في مجلس المحاسبة مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التابعة لمجال اختصاصه.

يتم إخطارها من طرف التشكيلات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة أو من طرف السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الداخليين، في حالة ما إذا سجلت مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير استخدام صلاحياتها القضائية.

تبت غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية طبقا للمادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لا سيما الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية

والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخرينة العمومية أو بهيئة عمومية.

تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، علاوة على رئيسها، من قضاة منهم ستة (06) مستشارين على الأقل، وللبث بطريقة سليمة لأبد من اجتماع على الأقل أربعة قضاة إضافة إلى رئيس الغرفة.

تكون قرارات التي تصدرها الغرفة محل استئناف أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس المحاسبة.

رابعا: النظرة العامة: يسند دور النيابة العامة إلى الناظر العام، وبساعده في ذلك حاليا، أربعة نظار. وفي انتظار تنصيب الهيكل الإداري، يتشكل المستخدمون الإداريون المعينون في النظرة العامة من متصرف إداري واحد وأمينة كاتب ضبط وكاتبين (02).

تتمحور مهام الناظر العام بمفهوم المادة 43 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم في ممارسة الرقابة على شروط تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المجلس. وبهذه الصفة:

• يسهر على تقديم الحسابات بانتظام، وفي حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر؛

• يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، ويلتمس غرامة على التدخل في شؤون وظيفة المحاسب العمومي؛

• يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية؛

• يحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة، وعند الاقتضاء، ملاحظاته الشفوية أو يكلف من يمثله في هذه الجلسات؛

• يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره؛

• يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها؛

يمارس الناظر العام النيابة العامة، بصفته عضوا في لجنة البرامج والتقارير وعضوا في مجلس قضاة مجلس المحاسبة، عن طريق تسخيرات واستنتاجات.

1- في مجال تقديم الحسابات: طالب الناظر العام برسم سنة 2011 بتطبيق غرامات ضد 2595 متقاضيا مقصرا بسبب عدم تقديم حسابات سنة 2009.

2- في مجال تصفية الحسابات: يبلغ رؤساء الغرف تقارير تصفية حسابات المحاسبين العموميين إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية. وقد تم تبليغ الغرف في سنة 2011 بـ 951 استنتاجا كتابيا.

3- في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية: بالنسبة لهذه السنة ذاتها، أرسل الناظر العام 11 ملفا إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قصد فتح تحقيق، وقام بإخطارها بـ 10 ملفات بغرض إصدار حكم بشأنها.

4- تبلغ التقارير المتضمنة للوقائع التي يمكن وصفها وصفا جزائيا إلى الناظر العام بغرض إرسالها إلى وكلاء الجمهورية المختصين إقليميا.

5- يمكن لقرارات غرف المجلس أن تكون موضوع طعن من قبل المتقاضين المعنيين، أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضعون لها أو كانوا يخضعون لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار، ويؤهل لتقديم هذه الطعون أيضا الناظر العام وذلك عن طريق:

- المراجعة أمام الغرفة المعنية.
- الاستئناف أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة.
- الطعن بالنقص أمام مجلس الدولة ضد القرارات التي تصدرها تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

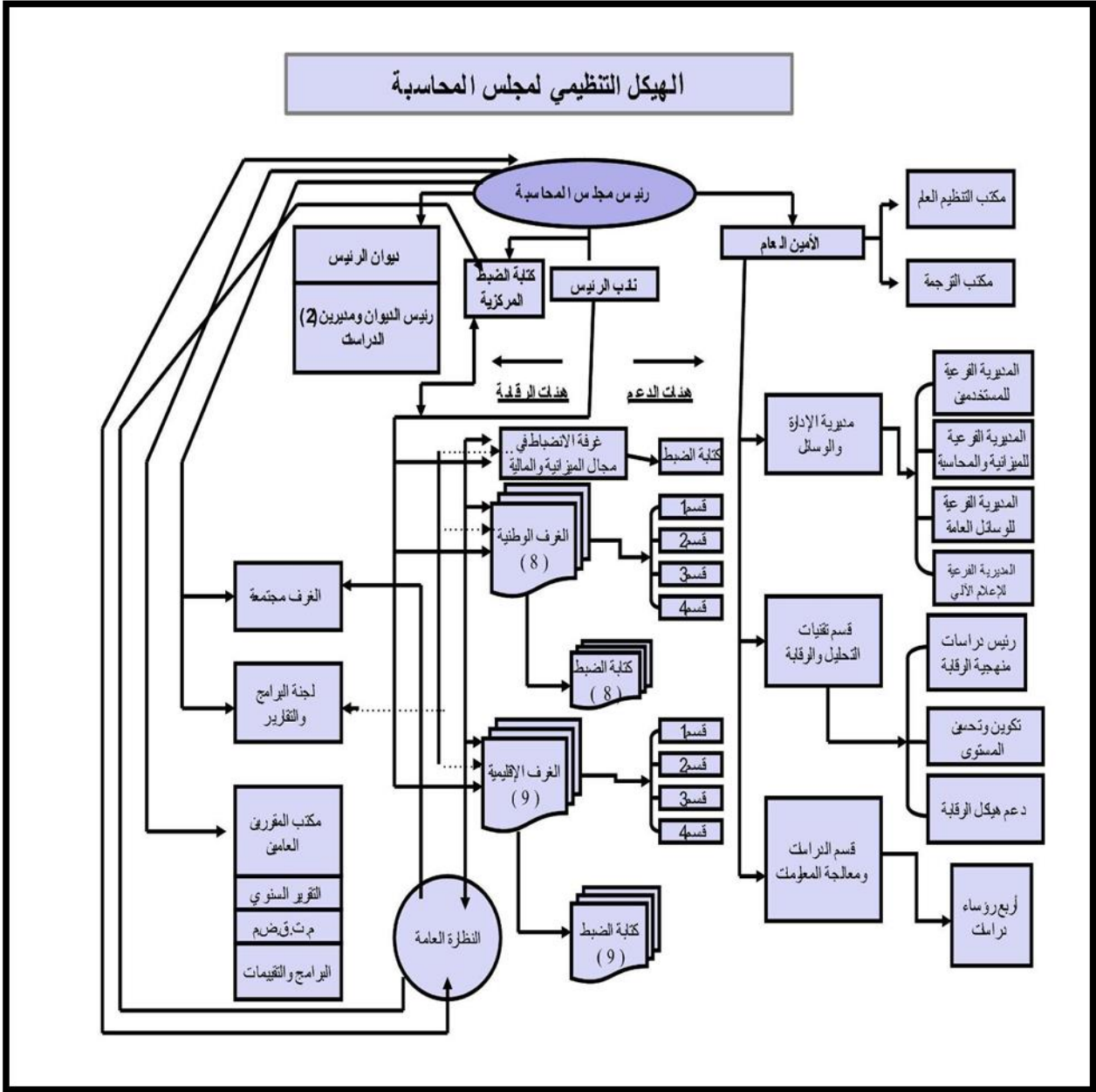
الفرع الثالث

تشكيلات المجلس

في إطار نشاطاتها القضائية تجتمع غرف مجلس المحاسبة في شكل غرف وفروعها:

- للبت في نتائج عمليات التدقيق (المادة 50)؛
- تشكيلة خاصة (ad hoc) يتم تعيينها من قبل رئيس المجلس وهي مكلفة بالبت في طلب إلغاء قرار الحفظ الصادر عن الناظر العام (المادة 94)؛
- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية للبت في الملفات التابعة لاختصاصها والصادرة عن غرف رقابة مجلس المحاسبة والسلطات العمومية وأجهزة الرقابة على حد سواء (المادة 52)؛
- غرف مجتمعة للبت في الاستئنافات التي ترفع أمامها ضد القرارات التي تصدرها غرف الرقابة وكذا لإبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية (المادة 48)؛
- وتجتمع غرف مجلس المحاسبة أيضا في شكل:
- لجنة البرامج والتقارير للتحضير والمصادقة على مشروع البرنامج السنوي للمجلس وحصيلته والتقارير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية وكذا التقرير التقيمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية (المادة 54)؛

• تشكيلة مشتركة بين الغرف يعينها رئيس مجلس المحاسبة، عندما يخص موضوع مهمة الرقابة مجالات رقابة تابعة لاختصاص عدة غرف.⁴¹⁵



المطلب الثاني

مجالات تدخل مجلس المحاسبة

خول الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر لمجلس المحاسبة اختصاصا شاملا في رقابة الأموال العمومية، وبغض النظر عن الإخطارات المحتملة الصادرة عن السلطات العمومية التي قد تحيل على

⁴¹⁵ راجع المادة 54 من القانون الداخلي لمجلس المحاسبة.

ملفات خاصة ذات أهمية وطنية، فإن المواد 7، 8، 8 مكرر، 9 إلى 12 من الأمر المذكور أعلاه تحدد مجال تدخل مجلس المحاسبة بالرقابة على:

- كل الهيئات العمومية باختلاف أنواعها، بما فيها المؤسسات المختلطة التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق والهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها.
- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.
- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.
- الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية الأخرى، مساهمة مهيمنة في رأس مالها أو سلطة في اتخاذ القرار بطريقة مشتركة أو منفصلة.
- (المساهمات) العمومية في الشركات والمؤسسات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى، جزءا من رأس مالها الاجتماعي.
- الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين.
- نتائج استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى، لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما كان المستفيد منها.
- استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات، والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

الفرع الأول

صلاحيات المجلس

لمجلس المحاسبة طبقا للمادة 3 من الأمر رقم 95-20 اختصاصات إدارية وأخرى قضائية كما هو الحال في فرنسا،⁴¹⁶ وهذه الاختصاصات تتعلق بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية (المادة 20).

أولا: الصلاحيات القضائية: تتمثل رقابة مجلس المحاسبة في المجال القضائي فيما يلي:

⁴¹⁶ أنظر:

* **رقابة نوعية التسيير:** وهي رقابة مدى فعالية تسيير الهيئات والأجهزة العمومية، وفي هذه الرقابة يضع المجلس للهيئات العمومية قواعد عمل وتنظيم و يقيّم مدى نجاعة هذه الهيئات من خلال التأكد من آليات الرقابة الداخلية والإجراءات المتخذة للحفاظ على المال العمومي وحسن تسييره.

ولم يرتب القانون على رقابة نوعية التسيير أية جزاءات، إلا أن مجلس المحاسبة يعد تقريراً مفصلاً بخصوصها يضمنه الملاحظات والمعائنات والتقييمات التي توصل إليها، يرسل إلى مسؤولي المصالح والهيئات العمومية وعند الحاجة إلى سلطاتهم السليمة والوصية⁴¹⁷.

* **رقابة الانضباط والصرامة:** يتأكد المجلس من مدى احترام الهيئات لقواعد الانضباط والصرامة في مجال تسيير الميزانية ويحمل المسؤولية لكل مسئول أو عون في مؤسسة تخضع لرقابته⁴¹⁸ وقد رتب المشرع على مخالفات قواعد الانضباط والصرامة عقوبات مالية توقع على كل مسئول أو عون متسبب في الخطأ⁴¹⁹.

* **رقابة المحاسبين العموميين:** يراجع المجلس حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاماً بشأنها، ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية. وإجراء التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين هو إجراء كتابي وحضوري يتم بحضور المحاسب العمومي.

ويقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت أنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته.⁴²⁰

ثانياً: الصلاحيات الإدارية: يكلف مجلس المحاسبة على المستوى الإداري بمايلي:

* **مراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه وكذا التأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية مع القوانين والأنظمة السارية المفعول.**

* **يقوم بتقييم نوعية سيرها من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد.**

* **أثناء القيام بتحرياته، يتأكد المجلس من مدى ملائمة وفعالية وفعلية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين.**

* **يوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته، بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.**

⁴¹⁷ المواد 69 إلى 73 من نفس الأمر.

⁴¹⁸ حددت المادة 88 من الأمر المذكورة أعلاه الأخطاء والمخالفات لقواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية.

⁴¹⁹ تنص المادة 92 من الأمر 95-20 على أنه: "لا تتعارض المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء".

⁴²⁰ المواد 74 إلى 86 من الأمر رقم 95-20.

* يساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته الإدارية في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقا للأخلاقيات والنزاهة أو تلحق ضررا بالأموال والأموال العمومية.

ويمكن أن تسند مراقبة الحسابات ومراقبة تسيير بعض المصالح والهيئات التي تدخل ضمن اختصاص مجلس المحاسبة إلى أجهزة تفتيش أو مراقبة متخصصة طبقا للمادة 13 من الأمر.⁴²¹

ثالثا: صلاحيات أخرى: يعد مجلس المحاسبة التقرير السنوي ويطلع رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية وطنية ويستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وكذا كل مشروع نص يخص المالية العامة.

وبغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة الخاضعة لرقابته.

ويعد مجلس المحاسبة هيئة استشارية بخصوص المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية حيث تقوم الحكومة بإرسال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، كما يمكن استشارته في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية⁴²²، وإن هذه الاستشارة ليست إلزامية .

وتظهر أهمية الصلاحيات الإدارية والاستشارية لمجلس المحاسبة من خلال التقارير التي ترسل إلى رئيس الجمهورية والتي تتولى تحضيرها وإعدادها لجنة التقارير يبين فيها المجلس المعايير والملاحظات والتقييمات الناتجة عن أشغال تحرياته، ويضمنها الاقتراحات والتوصيات التي يرى ضرورة تقديمها⁴²³.

كما أعطى الأمر رقم 95-20 لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس غرفتي البرلمان ورئيسي الكتل البرلمانية صلاحية أخطار المجلس بخصوص ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية. ويعد المجلس عند أخطاره تقارير واقتراحات وتوصيات بخصوص الملف ويقدمها إلى الجهات المذكورة للإطلاع عليها واتخاذ كافة التدابير لإصلاح الوضع.⁴²⁴

⁴²¹ تتمثل هذه الأجهزة والهيئات الخاصة في المفتشية العامة للمالية، مفتشية الضرائب، مفتشيات الأسعار، مفتشية الخزينة ومفتشية الجمارك.

⁴²² المادتان 18 و 19 من الأمر رقم 95-20.

⁴²³ المادة 16 من الأمر رقم 95-20.

⁴²⁴ المواد 20 إلى 25 و 73 من الأمر رقم 95-20.

الفرع الثاني

إجراءات الرقابة ونتائج التحريات

أولاً: إجراءات الرقابة: ينص الأمر 95-20 المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس المحاسبة وكذا المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي على إجراءات الرقابة.

ويتعلق الأمر أساساً بإجراءات رقابة تصفية حسابات المحاسبين العموميين وإجراءات رقابة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من الأمر المذكور أعلاه.

علاوة على هذين الإجراءين، وبمناسبة إجراء رقابة نوعية تسيير الهيئات، تدون الوقائع القابلة للإحالة على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي تسجلها الغرفة المختصة عقب ارتكاب عون ما لخطأ من شأنه أن يدخل في مجال تطبيق المادة 88 من الأمر المذكور، تدون في تقرير مفصل يوجه إلى الناظر العام بغرض الإدلاء بخلاصات مكتوبة ومنه تطبيق الإجراء المتبع عقب إرساله إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. ويتم نفس الإجراء عندما يتعلق الأمر بإخطار خارجي.

ثانياً: النتائج المترتبة عن تحريات المجلس: تؤدي الصلاحيات الإدارية والقضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى نوعين من النتائج:

1- النتائج الإدارية:

* **مذكرة التقييم:** عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء وإلى السلطات الإدارية المعنية.

* **رسالة رئيس الغرفة:** تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو المخالفات التي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأملك الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها تسيير صحيح للأموال العمومية.

* **الإجراء المستعجل:** إذا توجب اطلاع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة مؤهلة بالوقائع أو الوضعيات أو المخالفات المشار إليها في المادتين 24 و25 من النظام الداخلي، يخطر رئيس مجلس المحاسبة كل هؤلاء عن طريق إجراء استعجالي.

* **المذكرة المبدئية:** يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطات الوصية للمصالح أو الهيئات المراقبة عن طريق مذكرة مبدئية بالنقائص المسجلة في مجال تطبيق النصوص التي تسري على الأموال العمومية.

* **التقرير السنوي:** يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً تلخص فيه جميع المعايير والملاحظات التي يرى أنه من الضروري إرسالها إلى رئيس الجمهورية. من جهة أخرى يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية خاصة تدخل في نطاق اختصاصه كلما رأى ذلك مفيداً.

يبين التقرير السنوي المعايير والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذا ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك.

ينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بناء على قرار صادر عن رئيس الجمهورية.

يرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

* **التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:** يحضر مجلس المحاسبة مشروع تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية الذي تعده الحكومة وترسله فيما بعد إلى الهيئة التشريعية مرفقاً بمشروع القانون المرتبط به.

2- النتائج القضائية:

* **في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف:** يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد المحاسبين والأمينين بالصرف المعنيين في حالة تأخير إيداع الحسابات وضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسالهم المستندات الثبوتية.

يطبق إكراهات مالية على المحاسبين والأمينين بالصرف المعنيين إذا انقضت الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة.

* **في مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين:** يبيث مجلس المحاسبة بقرار نهائي عندما لا تسجل على ذمة المحاسب أية مخالفة. ويبيث بقرار مؤقت يتضمن أوامر و/أو تحفظات في الحالات الأخرى ثم يتبع بقرار مخالصة أو استحقاق نهائي.

* **في مجال رقابة نوعية التسيير:** إذ لاحظت غرف مجلس المحاسبة أثناء ممارستها رقابة نوعية تسيير هيئات تدخل ضمن اختصاصها وقائع يمكن وصفها وصفاً جزئياً يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه الوقائع المعنية. ويرسل المجلس الملف بأكمله عن طريق النظارة العامة إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك، ويشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.

من جهة أخرى إذا سجل مجلس المحاسبة أثناء رقابته وقائع من شأنها تبرير دعوى في مجال الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استنادا للوضع القانوني لهذا الأخير، يبلّغ المعني هذه الوقائع إلى السلطة التي لها صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد المسؤول أو العون.

*** في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد المسؤولين أو أعوان المرافق أو المؤسسات أو الهيئات الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

*** في مجال الطعن في قرارات المجلس:** تبث تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس المحاسبة في الطعون التي تقدمها النظارة العامة أو السلطات الوصية أو المتقاضين المعنيين الذين يعارضون القرارات التي تصدرها غرف المجلس.

الفرع الثالث

طرق الطعن في قرارات المجلس

تبرز الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة، من خلال القرارات التي يصدرها وطرق الطعن فيها، فهو يظهر كقاضي أول درجة في القرارات التي تصدرها مختلف الغرف وكقاضي استئناف في القرارات التي تصدر عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة والتي تكون قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة وهذا حسب المادة 11 من قانون مجلس الدولة. يمكن أن تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للمراجعة، الاستئناف أو النقض.

1- الطعن بالمراجعة (التماس إعادة النظر)

يمكن أن تكون قرارات مجلس المحاسبة محل مراجعة من طرف المتقاضي المعني أو السلطة السليمة أو الوصية التي يخضع لها أو كان يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار محل الطعن، أو من الناظر العام. كما يمكن للغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار مراجعته تلقائيا طبقا للمادة 102 من الأمر رقم 20-95.

وتكون قرارات مجلس المحاسبة موضوع مراجعة بسبب الخطأ، الإغفال أو التزوير، أو بسبب الاستعمال المزدوج، أو عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك ويوجه طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، ولا تكون لطلبات المراجعة وإجراءاتها أثر موقوف.⁴²⁵

⁴²⁵ المادتان 103 و106 من نفس الأمر.

2- الطعن بالاستئناف

قرارات مجلس المحاسبة قابلة للطعن فيها بالاستئناف في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه، ويفصل في الطعن بالاستئناف أمام المجلس بتشكيلة كل الغرف مجتمعة ما عدا الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن وعلى عكس طلب المراجعة فإن الطعن بالاستئناف يوقف تنفيذ القرار محل الطعن.⁴²⁶

3- الطعن بالنقض

تنص المادة 110 من الأمر رقم 95-20 على أن: "تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرفة مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية"،م وقد كان هذا الطعن قبل إنشاء مجلس الدولة سنة 1998 يثير الغموض حول الجهة المختصة بالنظر والفصل فيه، فالمادة 110 لم تحدد الغرفة المختصة لدى المحكمة العليا فيما إذا كانت الغرفة الإدارية أو الغرفة المدنية.

ويقول الأستاذ الدكتور مسعود شيهوب بأنه لا بد: "من تكريس اجتهاد يعلن اختصاص الغرفة الإدارية، فالإحالة إلى قواعد الإجراءات على ما يثيره من غموض حول جهة الاختصاص المدني أو الإداري، يمكن تفسيرها على أساس أن المقصود بذلك هو أن الطعن بالنقض هنا يتم حسب نفس قواعد الطعن بالنقض في المواد المدنية، ولكن أمام الغرفة الإدارية لأن موضوع النزاع إداري يتعلق بالرقابة المالية"⁴²⁷.

ويصدر القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة أصبحت مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة في الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة واضحة لا تحتاج إلى اجتهاد حيث أكدت المادة 11 من القانون أعلاه على أن الاختصاص بالنظر في هذه الطعون ينعقد لمجلس الدولة. والقرارات التي تكون قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة هي القرارات النهائية الصادرة عن مجلس المحاسبة والتي استنفدت كل طرق الطعن الداخلية كالمراجعة والاستئناف.

الفرع الرابع

حقوق المتقاضين أمام مجلس المحاسبة

فضلا عن طرق الطعن المتاحة للمتقاضين في المجال القضائي ضد قرارات مجلس المحاسبة، يملك الأشخاص الذين قد يكونوا محل رقابة المجلس أيضا عددا من الحقوق منها:

- حق الرد على تقارير الرقابة لمجلس المحاسبة في إطار الإجراء الحضورى (المادة 55 من المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة)؛

⁴²⁶ المواد 107 إلى 109 من الأمر رقم 95-20.

⁴²⁷ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 241.

- حق الرد على العناصر المتضمنة في التقرير المفصل في إطار الإجراء الحضورى التابع لفرع "التحقيق" لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (المادة 95 من الأمر رقم 95-20)؛
- حق المطالبة بمهلة إضافية للرد على تقارير الرقابة وعلى القرارات المؤقتة (الفقرة الأخيرة من المادة 78 من الأمر 95-20 والمادة 55 من المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة)؛
- حق في أن تكون للمتقاضي معلومات عن فتح تحقيق في إطار إجراء غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (المادة 96 من الأمر رقم 95-20)
- حق الاستعانة بمحام مرخص بالمرافعة لدى مجلس المحاسبة (المادة 96 من الأمر رقم 95-20)
- حق الاطلاع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة على الملف الكامل للقضية المطروحة على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بما في ذلك استنتاجات الناظر العام (المادة 99 من الأمر رقم 95/20).

المبحث الثاني

المجلس الأعلى للقضاء

تؤكد معظم الدساتير على أن القضاء مستقلون ولا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير ضمائرهم ويترتب على ذلك عدم تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية في الشؤون الوظيفية للقضاة من تعيين وترقية وانتداب... وكل الأمور التي تمس كيانهم الوظيفي.

وتتجه معظم الدول إلى جعل هذه المسائل من صلاحيات هيئة قضائية بحتة مشكلة من قضاة تتولى كل ما يتعلق بشؤون القضاة ابتداءً من تعيينهم إلى غاية إنهاء مهامهم بالطرق القانونية وكذا ترقيتهم وتأديبهم كالمجلس الأعلى للقضاء.

ويؤكد تشكيل هذه الهيئة القضائية البحتة تتولى شؤون القضاة يؤكد استقلالهم ويحقق مبدأ الفصل بين السلطات، وقد جاء القانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ليؤكد استقلالية السلطة القضائية في السلطتين التشريعية والتنفيذية. حيث جعل المشرع لهذا المجلس مكانة هامة، فمنحه استقلالية مالية ونظم تشكيلته المنتخبة بما يضمن تمثيل أحسن لسلك القضاة.

المطلب الأول

طبيعة المجلس الأعلى للقضاء

هناك بعض المؤشرات التي تدل على أن المجلس الأعلى للقضاء هو هيئة قضائية وهي:

- المادة 12 من القانون العضوي 04-12 التي تنص أنه عندما يبيت المجلس الأعلى للقضاء كمجلس تأديبي يترأسه الرئيس للمحكمة العليا.

-أحكام المواد 98 إلى 104 من القانون رقم 89-21 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء والتي وضعت مجموعة من الإجراءات المفصلة تشبه الإجراءات القضائية.

هو جهاز دستوري يرأسه رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للدولة والضامن لاستقلال القضاء استنادا لأحكام المادة 70 من الدستور التي تقضي بأن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور ورئيس السلطات الثلاث في الدولة، وهو بهذه الصلاحيات مسؤول على كفالة السير المنتظم والمستمر للمؤسسات والأجهزة المكلفة بتوفير وتحقيق العدالة

ويتكون المجلس الأعلى للقضاء كذلك من وزير العدل نائبا للرئيس و12 عضوا من سلك القضاء، و6 شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاة.⁴²⁸

المطلب الثاني

صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء

يختص المجلس الأعلى للقضاء وفقا لنص المادة 155 من الدستور بالإشراف على المسار المهني للقضاة من تعيين ونقل وترقية وتأديب. وبموجب القانون العضوي رقم 04-12، أكد المشرع على اختصاصات المجلس في هذا المجال حيث يتولى المجلس الأعلى للقضاء:

-الإشراف على تعيين القضاة، تحديد أقدميتهم، ترقيتهم ونقلهم وكذا انتدابهم خارج السلك.

-السهر على احترام الأحكام الأساسية للقضاء، وعلى رقابة انضباط القضاة وتأديبهم.

-يعتبر المجلس الأعلى للقضاء مجلسا تأديبيا طبقا للمادة 12 من القانون العضوي رقم 04/12 التي تنص: "يرأس الرئيس الأول للمحكمة العليا، المجلس الأعلى للقضاء عندما يجتمع في تشكيلته التأديبية للفصل في المتابعات التأديبية المتخذة ضد القضاة". وأكدته أيضا المادة 15 من النظام الداخلي للمجلس الأعلى: "يسهر المجلس على رقابة وانضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا".

-يياشر الدعوى التأديبية وزير العدل، وينتدب ممثل عنه من بين أعضاء الإدارة المركزية لوزارة العدل لإجراءات المتابعات التأديبية، ويشارك في المناقشات إلا أنه لا يحضر مداورات المجلس التأديبي.

وبيت المجلس التأديبي في القضية في جلسة مغلقة، كما يصدر حكمه في الجلسة السرية ويجب أن يشتمل الحكم على الأسباب التي يجب أن تتلى عند النطق بالحكم في الجلسة السرية للمجلس، ولا يحق للقاضي محل المتابعة التأديبية حضور مداورات المجلس إلا أنه يستدعى لسماع منطوق القرار.

⁴²⁸ راجع المواد من 03 إلى 10 من القانون العضوي 04-12

يجوز لوزير العدل توجيه إنذار للقاضي دون ممارسة دعوى تأديبية ضده،⁴²⁹ ويمكن لرؤساء الجهات القضائية العادية أو الإدارية توجيه إنذار كل فيما يخصه إلى القضاة التابعين لهم يمكن لوزير العدل اتخاذ إجراء احتياطي ضد القاضي إذا بلغ إلى علمه أن هذا الأخير ارتكب خطأ جسيما سواء بسبب الإخلال بالواجبات المهنية أو بسبب ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام المخلة بالشرف والتي لا تسمح باستمراره في القيام بمهامه الوظيفية. وهنا يصدر الوزير قرار يقضي بوقف القاضي فورا بعد إجراء تحقيق أولي وإعلام مكتب المجلس الأعلى للقضاء ويشترط المشرع في هذه الحالة أن لا يتم نشر وقف قرار الوقف.

الطعن في قرارات المجلس الأعلى للقضاء

تعتبر قرارات المجلس الأعلى للقضاء-عندما ينعقد في شكل هيئة تأديب- قرارات قضائية وليست قرارات إدارية تصدر بالدرجة الابتدائية والنهائية ولا تخضع لأي طعن قضائي ما عدا لرقابة النقض أمام مجلس الدولة.

فإذا كان القانون الأساسي للمجلس الأعلى للقضاء قد اكتفى بنص عام مفاده " أن مقررات المجلس تكون معللة"،⁴³⁰ إلا أن بعض الفقه يعتقد أن رقابة النقض هي اختصاص أصيل لمجلس الدولة بنص الدستور.⁴³¹ ولن يستطيع القيام بهذا الدور إلا من خلال رقابة النقض.

إلا أن هذا الطابع لم يكن مسلما به في قضاء مجلس الدولة، حيث استقر هذا الأخير على أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية قابلة للطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة معتبرا أنها صادرة عن هيئة إدارية،⁴³² حيث كُيف فيه مقرر العزل الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء بأنه قرار إداري.⁴³³ حيث تقرر أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في القضايا التأديبية تعد قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية؛ وبهذه الصفة تكن قابلة للطعن فيها بالإبطال عندما يثبت بأنها اتخذت مخالفة للقانون.

لكن في 07 جوان 2005 صدر قرار عن الغرف مجتمعة غير هذا الاجتهاد، حيث قضى مجلس الدولة "أن المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية، وأن تشكيلته وإجراءات المتابعة أمامه والصلاحيات الخاصة التي

⁴²⁹ نص المادة 71 من القانون العضوي رقم 04-11.

⁴³⁰ نص الفقرة الثانية من المادة 32 من القانون الأساسي للقضاء.

⁴³¹ تنص المادة 3/152 من الدستور على دور مجلس الدولة في: " توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد والسهر على احترام القانون".

⁴³² أنظر حكم مجلس الدولة، 28 جانفي 2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2002، ص.165.

⁴³³ أنظر حكم مجلس الدولة، 27 جويلية 1998، عدد 2، 2002، ص.83.

يتمتع بها عند انعقاده كمجلس تأديبي تجعل منه جهة قضائية إدارية متخصصة تصدر أحكاما نهائية قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة".⁴³⁴

إن تراجع مجلس الدولة عن التكييف السابق، واعتبر المجلس الأعلى للقضاء حين انعقاده كمجلس تأديبي جهة قضائية إدارية متخصصة. وقراراته التأديبية الصادرة عنه هي قرارات قضائية لا تقبل الطعن إلا بالنقض أمام مجلس الدولة؛ واستند في هذا التكييف إلى ثلاث عوامل:

- طبيعة التشكيلة المكونة للمجلس حين انعقاده كمجلس تأديبي.
- الإجراءات المتبعة أمامه حين نظره في المسائل التأديبية
- طبيعة الصلاحية الممنوحة له وهي توقيع عقوبات تأديبية قد تصل إلى حد العزل.

⁴³⁴ أنظر حكم مجلس الدولة، 19 أبريل 2006، مجلة مجلس الدولة، عدد 9، 2009، ص. 57؛ مجلس الدولة، 11 جويلية 2007؛ مجلة مجلس الدولة، عدد 9، 2009، ص. 59.