تعدد الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة في التشريع الجزائري
- الإشكالات القانونية والحلول -

الأستاذ الدكتور/ عمار بوضياف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة تبسة - الجزائر

ملخص

تبنت الجزائر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ خاصة بموجب المادة ١٥٢ منه نظاماً قضائياً جديداً فرض الفصل بين جهتين قضائيتين: إحداهما تنتمي للقضاء العادي ممثلاً في المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية باعتبارها جهات استئناف والمحكمة العليا باعتبارها محكمة نقض، والأخرى تابعة لنظام القضاء الإداري ممثلاً في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة. وفرض مبدأ الفصل بين جهتي القضاء على أجهزة القضاء العادي عدم الفصل في المنازعات التي تؤول قانوناً إلى جهات القضاء الإداري.

وطبقاً للقانون العضوي ٩٨ - ٠١ المؤرخ في ٣٠ مايو ١٩٩٨ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي ١١ - ١٣ بتاريخ ٢٦ يوليو ٢٠١١ خاصة مواده من ٩ إلى ١١. وكذلك القانون ٠٨ - ٠٩ المؤرخ في ٢٥ فبراير ١٩٩٨ المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية خاصة مواده من ٩٠١ إلى ٩٠٣ فإن مجلس الدولة يمارس اختصاصات قضائية متعددة.

فأحياناً يمارس اختصاص القضاء الابتدائي النهائي فيما خص الطعن في القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وأحياناً أخرى يمارس دور محكمة الاستئناف فيما خص الطعن في الأوامر و الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وفي حالات ثالثة يمارس قضاء النقض ضد القرارات النهائية الصادرة عن المحاكم الابتدائية.

ولقد نتج عملياً عن هذا التعدد في الاختصاصات القضائية المعترف بها قانوناً لمجلس الدولة عديد من الإشكالات القانونية، حاولنا إثارتها من خلال هذه الدراسة وتقديم حلول مناسبة لها.

المقدمة

لقد ترتب على مصادقة الشعب على دستور ١٩٩٦ تبني الدولة على الصعيد القضائي نظام ازدواجية القضاء والذي يختلف من حيث هياكله وإجراءاته عن نظام وحدة القضاء الذي ساد ولمدة طويلة داخل البلاد، فطبق في الفترة الممتدة من ١٩٦٥ إلى نوفمبر ١٩٩٦، ثم صدر الدستور الحالي لسنة ٢٠١٦ مثبتاً نظام ازدواجية القضاء.

وبناء عليه تم استحداث مجلس للدولة بموجب المادة ١٥٢ من دستور ١٩٩٦، وصدر قانونه العضوي رقم ٠١,٩٨ بتاريخ ٣٠ مايو ١٩٩٨ وعدل سنة ٢٠١٠.[١] وصارت هذه المادة في ضوء التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ تحمل رقم ١٧١، كما تم استحداث محاكم إدارية و صدر قانونها رقم ٠٢/٩٨ المؤرخ في ٣٠ مايو ١٩٩٨، وتم تعميمها على أغلب الولايات حتى بلغ عددها الحالي سنة ٢٠١٧ على المستوى الوطني ٣٧ محكمة إدارية.

وتفادياً لأي إشكالية في مجال تنازع الاختصاص تم إنشاء محكمة لتنازع الاختصاص بموجب المادة ١٥٢ الفقرة ٤ من دستور ١٩٩٦، وصارت بعد التعديل الدستوري تحمل رقم ١٧١، وصدر قانونها العضوي رقم ٠٣,٩٨ المؤرخ في ٣ جوان ١٩٩٨، وأخيراً صدر القانون ٠٨ – ٠٩ بتاريخ ٢٥ فبراير ٢٠٠٨ المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و الذي كرّس مبدأ الفصل الإجرائي بين الخصومات المدنية المعروضة على جهات القضاء العادي أو المدني أو العدلي كما يصطلح على تسميته، والمنازعات الإدارية المعروضة على جهات القضاء الإداري .

ولما كانت هيكلة القضاء الإداري في مرحلة الازدواجية تتشكل من مجلس للدولة باعتباره هيئة قضائية إدارية عليا من جهة، و المحاكم الإدارية باعتبارها جهة للقضاء الابتدائي، فرض علينا هذا الأمر تقسيم الدراسة إلى مبحثين: تناولنا في المبحث الأول تعريف مجلس الدولة، وفي المبحث الثاني الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة، مع الإشارة إلى أننا أبعدنا من مجال الدراسة محكمة التنازع؛ لأنها ليست من هياكل القضاء الإداري، فهي هيكل مستقل وحده يمارس وظيفة محددة ودقيقة تتمثل في البت في حالات التنازع بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري.

---

(١) عرف النظام القانوني الجزائري فكرة القانون العضوي بمناسبة التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ حيث يتمتع هذا القانون بدرجة أسمى مقارنة بالقانون العادي، كما يخضع وجوباً لرقابة المجلس الدستوري. لتفصيل أكثر راجع: الدكتور عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة الجزائر ٤٧، العدد ٢،٢٠٠٣، ص٤٧ وما بعدها .

المبحث الأول
تعريف مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية استحدثها دستور ١٩٩٦ بموجب نص المادة ١٥٢ منه والتي جاء فيها: «يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد».

وبعد التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ والذي جاء به القانون ١٦ - ٠١ صارت المادة تحمل الصياغة التالية: «يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية» وغابت عبارة « يؤسس» المستعملة في الدستور السابق لسنة ١٩٩٦، وتفسير ذلك أن مجلس الدولة تم تأسيسه بموجب المادة ١٥٢ من دستور سنة ١٩٩٦، وصدر قانونه العضوي في مرحلة سابقة وتحديداً سنة ١٩٩٨، فلا يمكن الإبقاء على عبارة تأسيس مما تعين تغييرها بمناسبة التعديل الدستوري الأخير، واكتفى النص بالإشارة إلى أن مجلس الدولة جهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وإلى جانب الوظيفة القضائية لمجلس الدولة اعترف له الدستور أيضاً بالمشاركة في العملية التشريعية، وهذا من خلال وظيفة الاستشارة(٢).

وانطلاقاً من المادة ١٥٢ من دستور ١٩٩٦، والمادة ١٧٢ من تعديل ٢٠١٦ أعلن القانون الأسمى في البلاد عن تبني الدولة نظام الازدواجية القضائية، فتم الفصل عضوياً بين هرمي السلطة القضائية، هرم للقضاء العادي تعلوه المحكمة العليا وتتوسطه المجالس القضائية وقاعدته المحاكم الابتدائية، وهرم للقضاء الإداري يعلوه مجلس الدولة وقاعدته المحاكم الإدارية.

ولقد بادرت الحكومة إلى تقديم مشروع قانون عضوي لمجلس الدولة وعرضته على السلطة التشريعية بغرض دراسته والمصادقة عليه، وفعلاً صادق المجلس الشعبي الوطني على المشروع المذكور بتاريخ ١٣ فبراير ١٩٩٠ خلال دورته العادية، كما صادق عليه مجلس الأمة في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٥ مارس ١٩٩٨، ولقد مارس المجلس الدستوري بموجب إخطار صادر عن رئيس الجمهورية رقابته المسبقة على النص

(٢) لتفصيل أكثر بالنسبة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري راجع:
... M. BOUABDELLAH. La fonction consultative du conseil d'état et l'article 152 de la constitution. Revue sciences humaines. Université de Constantine. no 17. 2002 pp 7 - 17.

المصادق عليه من قبل البرلمان بغرفتيه، وهذا طبقاً للمادة ١٦٥ من دستور ١٩٩٦ ساري المفعول ساعة عرض النص على المجلس الدستوري.

ولقد عرفت المادة ٢ من القانون العضوي ٩٨ – ٠١ المؤرخ في ٣٠ مايو ١٩٩٨ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم سنة ٢٠١١ مجلس الدولة على أنه: «هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وهو تابع للسلطة القضائية الإدارية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي، ويسهر على احترام القانون».

أما عن مقر المجلس فطبقاً للمادة ٠٣ من القانون العضوي أعلاه حدد بمدينة الجزائر مع جواز نقله في الحالات الاستثنائية موضوع المادة ٩٣ من دستور ١٩٩٦ إلى مكان آخر، وصارت ذات المادة بعد تعديل ٢٠١٦ تحمل رقم ١٠٧.

وانطلاقاً من النصوص الواردة في الدستور وقواعد القانون العضوي المذكور نستنتج أن مجلس الدولة في الجزائر يتمتع بجملة من الخصائص والمزايا تجعله يختلف عن مجالس الدولة الموجودة في كثير من النظم القضائية كمجلس الدولة المصري،[٣] ومجلس الدولة الفرنسي. ويمكن إجمال هذه الخصائص فيما يلي:

إن مجلس الدولة في الجزائر تابع للسلطة القضائية:

رجوعاً إلى المادة ١٥٢ من الدستور المذكور، ويقابلها المادة ١٧١ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ نجدها قد وردت تحت عنوان «السلطة القضائية» بما يعني دون شك أن المجلس تابع للسلطة القضائية، وهذا خلاف لمجلس الدولة الفرنسي إذ يتبع السلطة التنفيذية لأسباب خاصة تتعلق بهذه الدولة.[٤]

وبذلك فإن مجلس الدولة في الجزائر يشكل هيئة قضائية عليا في المواد الإدارية. وهو يمثل من حيث الموقع والمكانة على مستوى القضاء العادي محكمة النقض أي المحكمة العليا، كما يخضع قضاته للقانون الأساسي للقضاء، وهو ما تجسد بموجب

(٣) للمقارنة مع مجلس الدولة المصري انظر: الدكتور عمار بوضياف، القضاء، الوسيط في قضاء الإلغاء – دراسة مقارنة – دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،٢٠١١، ص ٢١٠ وما بعدها

(٤) راجع بخصوص أسباب إنشاء مجلس الدولة الجزائري: الدكتور عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الجزائر، دار ريحانة، ٢٠٠٤، ص٢٢١ وما بعدها. وانظر أيضا: الدكتور نصر الدين بن طيفور، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وأثره على حماية الحقوق والحريات، مجلة مجلس الدولة، العدد ٠٩،٢٠٠٩، ص٢٣ وما بعدها. الدكتور معاشو عمار، تشكيل واختصاصات مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد ٥، ٢٠٠٤، ص٥٣.

قواعد القانون العضوي ٠٤ - ١١ المؤرخ في ٦ سبتمبر ٢٠٠٤ المتضمن القانون الأساسي للقضاء، لاسيما المواد - ٢ و٤٧ و٥٢ منه، ويفرض مركز مجلس الدولة وسموه في أعلى درجة الهرم القضائي الإداري أن يمارس مهمة تقويم أعمال المحاكم الإدارية وكذلك الهيئات المتخصصة إذا نص القانون على قابلية قراراتها للطعن أمام مجلس الدولة، كما يمارس أيضاً مهمة توحيد الاجتهاد القضائي.

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية:

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية، ونعني بها الاستقلالية العضوية عن السلطة التنفيذية تحديداً، خاصة وأن هذه الأخيرة تعد طرفاً أساسياً في الدعوى الإدارية، فلا يعقل أن يكون مجلس الدولة جهازاً تابعاً للسلطة التنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى تعد السلطة التنفيذية ذاتها جهة مدعى عليها أمام مجلس الدولة، إذا التسليم بهذه التبعية يعني أن قرارات المجلس لن تكون ملزمة للسلطة التنفيذية في شيء طالما مارست هذه السلطة وصايتها ونفوذها على مجلس الدولة.(٥)

وتستمد هذه الاستقلالية وجودها القانوني من المادة ١٣٨ من دستور ١٩٩٦ التي جاء فيها: «السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون». وصارت بعد التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ تحمل رقم ١٥٦، ومن نص المادة ١٥٢ من دستور ١٩٩٦ التي أسست مجلس الدولة تحت عنوان «السلطة القضائية» موضوع الفصل الثالث من الباب الثاني من الدستور، وصارت بعد تعديل ٢٠١٦ تحمل رقم ١٧١.

وهكذا استقل مجلس الدولة عضوياً عن السلطة التنفيذية ولا سلطان لها عليه، فقضاته يتمتعون بالاستقلالية الكاملة حال نظرهم في القضايا المعروضة عليهم، فلا يتلقون أي تعليمة أو أي توجيه يتعلق بالملف محل الفصل القضائي من أي جهة كانت، وهذا أمر طبيعي ويدخل في سياق حقوق الإنسان؛ إذ نصت المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: «لكل إنسان الحق على قدم المساواة التامة مع الآخرين في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة نظراً عادلاً».

(٥) راجع بخصوص التنظيم الإداري لمجلس الدولة الجزائري: الدكتور عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، الجزائر، دار ريحانة، ٢٠٠١، ص٥٤ وما بعدها. الدكتور محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري - مجلس الدولة - دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٤٠. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية - تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ١٨١ وما بعدها.

ويعد استقلال مجلس الدولة في الجزائر نتيجة طبيعة طالما أعلنت المواد الدستورية أعلاه عن مبدأ الاستقلال الذي يفرض الفصل بين السلطات، وعدم إخضاع القضاة لأي نوع من التبعية؛ ذلك أنه إذا تصورنا أن للاستقلال حيزاً ونطاقاً واحداً فسوف لن يخرج عن نطاق القضاء، ولو سلمنا بوجود قطاعات تابعة وخاضعة للسلطة المركزية كقطاع الدفاع مثلاً بالنظر لمقتضيات تتعلق بمصلحة المجتمع في حد ذاته، فإنه من غير المتصور أن نسلك ذات المسلك إن تعلق الأمر بسلطة القضاء، فنجعل القاضي تابعاً مأموراً، خاضعاً لغيره، يتلقى الأمر والتعليمة فيعمل على تنفيذها، وإلا عد مخالفاً لأمر رئيسه مما يجعله في النهاية عرضه للمسؤولية التأديبية والجزاء الإداري.

إن آثار علاقة تبعية مجلس الدولة كمؤسسة قضائية لأي سلطة أخرى مهما علت من شأنه المساس بطبيعة ووظيفة القضاء في حد ذاتها، وهو ما سيترتب عليه المساس بحقوق المتقاضين وبمبادئ العدالة بل وبسيادة القانون.

وتجسيداً للاستقلالية الوظيفية التي يتمتع بها مجلس الدولة في الجزائر اعترف له أيضاً بالاستقلالية المالية والاستقلالية في مجال التسيير، وهذا بموجب المادة ١٣ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١، وتسجل الاعتمادات المالية اللازمة للمجلس في الميزانية العامة للدولة، كما اعترف له ذات القانون بسلطة إعداد النظام الداخلي، ولا تتنافى صفة الاستقلالية مع إلزام مجلس الدولة برفع تقرير عن قراراته وحصيلة نشاطاته لرئيس الجمهورية باعتباره القاضي الأول في البلاد.

المبحث الثاني
الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة

طبقاً للمواد ٩ و١٠ و١١ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١ المذكور والتي كانت محل تعديل وإتمام بموجب القانون العضوي ١١ - ١٣ المؤرخ في ٣٠ مايو ١٩٩٨ والمنشور في الجريدة الرسمية رقم ٤٣ لسنة ٢٠١١ يمارس مجلس الدولة الجزائري اختصاصات قضائية متنوعة، فهو جهة للقضاء الابتدائي النهائي في مواضع معينة وحالات محددة، وهو جهة لقضاء الاستئناف، وهو أيضاً جهة لقضاء النقض.

وبهدف الوصول للنتائج المتوخاة من خلال هذه الدراسة فضلنا التطرق لكل اختصاص في مطلب خاص و مستقل مع إبراز الإشكالات القانونية الناتجة عن ممارسة كل اختصاص قضائي بمفرده، لنصل في الأخير لتقديم مقترحات في شكل حلول للحد من هذه الإشكالات القانونية نحو تحقيق عدالة أفضل في المجال الإداري. وهو ما سنستعرضه فيما يلي:

المطلب الأول
اختصاص مجلس الدولة بصفة هيئة للقضاء الابتدائي النهائي

نصت المادة ٩ من القانون ٩٨ - ٠١ في شكلها الجديد لسنة ٢٠١١ ساري المفعول: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة».

والمادة في شكلها الحالي تتطابق تماماً مع المادة ٩٠١ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة ٢٠٠٨.

ومن النص أعلاه نستنتج أن المشرع فرض عرض منازعات السلطات المركزية للدولة كالوزارات والهيئات العمومية الوطنية مثل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمنظمات المهنية الوطنية كالمنظمة الوطنية للمحامين والغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين وغيرها من الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني، على مجلس الدولة باعتباره جهة للقضاء كدرجة أولى وأخيرة، أي سواء تعلق الأمر بدعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية والتنظيمية أو دعاوى فحص المشروعية أو دعاوى التفسير.

وعليه أخرج المشرع من ولاية مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي والنهائي باقي الدعاوى ومنها قضايا التعويض التي ترفع أمام المحاكم الإدارية الابتدائية؛ ولعل سر إخراج قضايا التعويض عن ولاية واختصاص مجلس الدولة يعود إلى طبيعة النزاع في حد ذاته؛ كون الفصل في قضايا التعويض أمراً يمارسه القاضي المدني، بل يمارسه حتى القاضي المبتدئ، فهذا النوع من القضاء لا ينطوي على مخاطر ولا يحتاج إلى خبرة ومؤهلات قضائية عالية كقضاء الإلغاء أو فحص المشروعية أو التفسير.(٦) لذا عهد به المشرع للهيئة القضائية التحتية ممثلة في المحاكم الإدارية، ولو تعلق بأحد الأشخاص المذكورين أعلاه كالوزارات والهيئات العمومية الوطنية.

ومما تقدم يتبين لنا أن نطاق اختصاص مجلس الدولة باعتباره هيئة قضائية ابتدائية ونهائية في النظام القانوني الجزائري يتعلق فقط وحصرياً بما يلي:

١ – بدعاوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية: فسلطة قضاء مجلس الدولة محددة إما بإلغاء القرار المطعون فيه إذا ثبت عدم مشروعيته، أو تفسير قرار إداري يتسم بالغموض، أو فحص مشروعية قرار دون التصريح بإلغائه. ومن هنا خرج عن اختصاص مجلس الدولة دعاوى القضاء الكامل ومنها دعاوى التعويض والتي عهد بها المشرع للمحاكم الابتدائية الإدارية.

٢ – أن يتعلق القرار المطعون فيه أو المراد تفسيره أو فحصه إما بسلطة مركزية أو بهيئة وطنية مستقلة أو بمنظمة مهنية وطنية مع مراعاة ما تقره النصوص الخاصة في هذا المجال؛ ذلك أن المشرع الجزائري لازال ومنذ سنة ١٩٦٦ وإلى غاية اليوم يتبنى المعيار العضوي في توزيع قواعد الاختصاص القضائي سواء بين جهات القضاء العادي والإداري من جهة، أو بين جهات القضاء الإداري في حد ذاتها. (٧) ويسجل الفقه على المعيار العضوي أنه معيار سهل بسيط غير معقد، وقد يسجل عليه مع ذلك سعة مجاله بما فرض على المشرع الفرنسي هجره بعد أن طبقه مجلس الدولة في بعض المنازعات المعروضة عليه.(٨)

---

(٦) راجع : بشأن التمييز بين سلطات القاضي الإداري في الدعاوى الإدارية المختلفة: الدكتور محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، عنابة، دار العلوم، الجزائر،٢٠٠٥، ص١٩٧.

(٧) راجع : الدكتور عمار بوضياف، معيار توزيع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء، دراسة مدعمة باجتهادات القضاء الجزائري، الملتقى الدولي حول القضاء الإداري في دول المغرب العربي، منشورات اتحاد القضاة الإداريين، تونس،٢٠١٢، ص ١٦٧.

(٨) Cal Irani. La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit Francais. Thése de doctorat. Université de Grenoble ALPES.2014. p28.

هل يفصل مجلس الدولة في أعمال السيادة؟

يقتضي مبدأ المشروعية خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء سواء في مجال الإلغاء أو التفسير أو التعويض، فبإمكان المخاطب بالقرار الادعاء ضد الإدارة مصدرة القرار والمطالبة قضاء بإلغاء قرارها أو التعويض عن ضرر نتيجة عمل إداري وهكذا. وهذا هو المظهر المميز للدولة القانونية أو دولة القانون L'état de droit.

وتأسيساً على ذلك فإن قرارات الإدارة تخضع لرقابة القاضي، وبإمكان هذا الأخير إلغاء القرار الإداري بعد أن يكشف في حيثيات حكمه عن وجه اللامشروعية فيه.

غير أن المشرع ولاعتبارات موضوعية قد يخص بعض الأعمال الإدارية ويخرجها عن رقابة القضاء، بل يلزم القاضي التصريح برفض الدعوى وعدم التصدي لرقابة نوع معين من الأعمال اصطلح على تسميتها بأعمال السيادة، وهي تلك الطائفة من أعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها سواء رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعية. (٩)

ورغم عدم النص على أعمال السيادة في المنظومة القانونية الجزائرية ، إلا أن القضاء الجزائري ممثلاً في الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً تأثر بهذه النظرية أسوة بالقضاء الفرنسي وبما هو جار به العمل في بعض الدول العربية.

ففي قرار لها صدر بتاريخ ٠٧ - ٠١ - ١٩٨٤ أعلنت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقاً عن تبنيها لفكرة أعمال السيادة في قضية (ي.ب) ضد وزير المالية بقولها: «متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة ٥٠٠دج، وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة.

---

(٩) الدكتور محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، القاهرة، دار النهضة العربية،١٩٩٣، ص ١٢٥.

وأيضاً: الدكتور حسين الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، ندوة القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، ١٨ - ٢٢ حزيران ٢٠٠٧، الدار البيضاء، المملكة المغربية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٦.

- الدكتور عبد الفتاح أبو الليل، قضاء المشروعية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٣٨ وما بعدها.

Pierre Laurent Frier, Précis de droit administratif, 2éme =édition, librairie générale de droit, Paris, 2003. p 275

Charles Debbach, droit administratif. 6éme édition.economica.Paris.2003.p1055 .

فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتهما أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق ...» فرغم أن الطاعن أثبت في القضية المعروضة على المجلس الأعلى وجوده خارج الوطن لأسباب صحية في الفترة التي حددتها وزارة المالية لإرجاع الورقة النقدية للبنوك وهذا أيام السبت والأحد والاثنين ١٠ و١١و١٢ أبريل ١٩٨٢.

ودخل المعني (الطاعن) أرض الوطن يوم ١٣ أبريل أي بعد انتهاء مدة التبديل.

غير أن الغرفة الإدارية أجابت بما يلي:

«وحيث إن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة.

حيث إن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن.....»

وعليه صرح المجلس الأعلى بعدم اختصاصه نوعياً بالنظر في القضية المعروضة عليه.[١٠]

أنواع القرارات التي تدخل في اختصاص مجلس الدولة نوعياً:

هناك مجموعة كبيرة من القرارات نذكر منها:

أولاً : القرارات الصادرة عن السلطة المركزية

يصدر عن السلطة المركزية الكثير من القرارات كتلك الصادرة عن رئاسة الجمهورية، والوزير الأول، والقرارات الوزارية المشتركة، والقرارات الوزارية أحادية الجانب . نفصل ذلك فيما يلي:

١ - رئاسة الجمهورية :

يصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره الشخصية الإدارية الأولى على مستوى هرم السلطة التنفيذية قرارات إدارية في شكل مراسيم رئاسية تطبيقاً للمادة ٩١ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦، وهي على نوعين: غير أن ما يكون عرضة للطعن القضائي عملياً هي المراسيم التنظيمية لا الفردية.

المراسيم الرئاسية التنظيمية :

وهي عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن رئيس الجمهورية وتتضمن قواعد عامة ومجردة ولا تخص مركزاً قانونياً محدداً بذاته. [١١] وبذلك اقترب القرار الإداري هنا في

(١٠) انظر: المجلة القضائية، الصادرة عن المحكمة العليا، الجزائر، العدد الثاني ،١٩٩٥، ص ١٤٣.

(١١) انظر: صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، =

هذا الموضع مع التشريع الذي يتصف هو الآخر بميزة التجريد والعمومية . وأبرز مثال على ذلك المرسوم الرئاسي رقم ٠٢ - ٢٥٠ المؤرخ في ٢٤ يوليو ٢٠٠٢ المتضمن تنظيم الصفقات العمومية الملغى (الجريدة الرسمية رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٢). والمرسوم الرئاسي ١٥ - ٢٤٧ المؤرخ في ١٦ سبتمبر ٢٠١٥ الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية رقم وتفويضات المرفق العام. (الجريدة الرسمية رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥).

٢ - الوزارة الأولى:

ويصدر عنها دستورياً المراسيم التنفيذية وهي مجموع القرارات الإدارية الصادرة عن الوزير الأول في شكل مرسوم تنفيذي، وهذا في إطار ممارسته لمهامه الإدارية طبقاً لمقتضيات المادة ٩٩ الفقرة ٥ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦.

وتتخذ المراسيم التنفيذية هي الأخرى إحدى الصورتين، مع قابلية صورة واحدة فقط عملياً للطعن القضائي أمام مجلس الدولة وهي المراسيم التنفيذية.

فطالما اعترف الدستور للوزير الأول بموجب المادة ٩٩ الفقرة ٦ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ بالسهر على حسن سير الإدارة العامة، فيكون حينئذ من الطبيعي جداً الاعتراف له بسلطة إصدار المراسيم التنفيذية ذات الطابع التنظيمي للتحكم في الشؤون المختلفة للإدارة العامة.

٣ - القرارات الوزارية:

وهي على نوعين، فأحياناً تصدر عن أكثر من وزارة وتسمى القرارات الوزارية المشتركة، وأحياناً أخرى تصدر عن وزارة واحدة.

أ - قرارات وزارية مشتركة:

وهي عبارة عن قرارات إدارية اشترك في إصدارها وزيران أو أكثر موضوعاً وتوقيعاً، ويلزم كل وزير أمضى على القرار بتنفيذه فيما يخص قطاعه، كأن يتعلق الأمر بقرار وزاري مشترك ينظم شهادة الكفاءة للمحاماة صادر عن كل من وزير التعليم العالي والبحث العلمي من جهة ووزير العدل من جهة ثانية موضوع المادة ١٠ من القانون ٩١ - ٠٤ المؤرخ في ٨ يناير ١٩٩١ المتضمن تنظيم مهنة المحاماة الملغى.

= كلية الحقوق، ٢٠٠٨، ص ٢٩٣. وأيضاً بوجابي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، والعلوم السياسية، ٢٠١١، ص٢٢٣.

وينبغي الإشارة إلى أن القرار الوزاري المشترك يتميز بسعة مجال تطبيقه بالنظر للقرار الوزاري الصادر عن وزارة واحدة، إذ سيعرف امتداداً وتطبيقاً في قطاعين مختلفين هما قطاع العدالة وقطاع التعليم العالي فيما يخص القرار المذكور. وقد يوقع القرار من قبل ثلاثة وزراء وحينئذ سيتسع مجاله أكثر، ويطبق على كل القطاعات المعنية كما هو الحال بالنسبة للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في ٤ نوفمبر ١٩٩٥ الذي يحدد كيفيات مراقبة الصيد البحري التجاري للأسماك كثيرة الارتحال التي تمارسها السفن الأجنبية في المياه التي تخضع للقضاء الوطني، حيث وقع القرار من جانب وزير الدفاع (عنه رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي) ووزير المالية ووزير الفلاحة[١٢].

ب - القرارات الوزارية الصادرة عن وزارة واحدة:

نستعمل في المصطلح قرارات تنظيمية تمييزاً عن القرارات الفردية التي يصدرها الوزير المعني، ونعني بالقرارات التنظيمية مجموع القرارات الصادرة عن الوزير كل في قطاعه، وتتعلق بشأن تنظيمي ينحصر على مستوى الوزارة المعنية ويمس جوانب متعددة، ويطلق عليها في القانون الفرنسي مصطلح التنظيمات، وهو ذات المصطلح المستعمل في الدول المغاربية. [١٣]

فالوزير في قطاعه مخول له سلطة تنظيمه، وهذا لا يتجسد ميدانياً إلا من خلال القرارات التي يصدرها، فالشأن الصحي يعود لوزير الصحة، والشأن التربوي يعود لوزير التربية، وهكذا كل في وزارته وقطاعه.

ثانياً: القرارات الصادرة عن الهيئات الوطنية المستقلة:

ويدخل تحت هذا الوصف العديد من الهيئات مثل البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا خارج إطار العمل التشريعي، أي أن اختصاص

(١٢) انظر: الجريدة الرسمية رقم ٦ لسنة ١٩٩٦.

(١٣) - Mohiédine Mabrouk, traité de droit administratif tunisien, centre de publication universitaire Tunis, 1974, p191

Yadh BEN ACHOUR, droit administratif, 3eme édition, Tunis, centre de Publication universitaire,2010 p 360,

- Jaques Mariel Nzouankeu , la notion de l'acte réglementaire en droit français , doctorat d'état université de Grenoble ,1976 p 446 et s.

, - Maryonne Hequard - Théron, essai sur la réglementation, thèse de doctorat d'état université de Toulouse, 1977, p 40 et s

- Jean Louis Autin Catherine Ribat , droit administratif général , librairie de la cour de cassation Paris ,2000,p 161 et s.

مجلس الدولة يتعلق فقط بالنظر في الدعاوى الموجهة ضد الأعمال الإدارية لهذه الهيئة دون التشريعية، فلا يمكن مثلاً الطعن القضائي أمام مجلس الدولة فيما يخص إنشاء لجنة تحقيق برلمانية. (١٤)

ويدخل في صميم اختصاص مجلس الدولة كدرجة ابتدائية ونهائية الأعمال الإدارية أيضاً الصادرة عن المجلس الدستوري؛ لأن المادة ١٩١ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ استثنت من مجال الطعن القضائي آراء وقرارات المجلس الدستوري فيما خص نشاطه الدستوري لا الإداري، فالقرارات المتعلقة بالمسار الوظيفي لموظفي المجلس الدستوري قابلة للطعن القضائي أمام مجلس الدولة كدرجة ابتدائية ونهائية، وذات الأمر ينطبق على المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيما خص أعماله الإدارية.

ثالثاً: قرارات المنظمات المهنية الوطنية:

وهي في النظام القانوني الجزائري كثيرة ومتنوعة كاتحاد منظمات المحامين والغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، وهذا فيما خص الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عنها والمتعلقة بأحد المنتسبين للمهنة.

الإشكالات القانونية الناتجة عن ممارسة هذا الاختصاص ومدى تطابقها مع الأحكام المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

إن الاعتراف لمجلس الدولة الجزائري بسلطة الفصل في بعض المنازعات الإدارية بصفة ابتدائية ونهائية طرح جملة من الإشكالات القانونية يمكن حصرها في جانبين:

١ - انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين وهو أحد مبادئ القضاء:

إن الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة - من وجهة نظرنا - ينتهك مبدأ التقاضي على درجتين والذي يعد من المبادئ التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري.(١٥) ذلك أن الاعتراف لمجلس الدولة بالاختصاص الابتدائي والنهائي سيحجب طريقاً عادياً من طرق الطعن مكرساً في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو طريق

(14) Rachid ZOIAIMIA Marie Christine ROUAULT. DROIT ADMINISTRATIF. BERTI Editions. Alger 2009. P 245.

وأيضاً: صاش جازية، الأطروحة السابقة، ص ٣٠٩. بوجابي عمر، الأطروحة السابقة، ص ٢٢٨.

(١٥) انظر: عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر – دراسة وصفية تحليلية مقارنة – جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٢٣. وأيضاً الدكتور خليل بوصنوبرة، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات نوميديا، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٣٢.

الاستئناف[١٦] بما يفرض على المتقاضي استعمال طرق الطعن غير العادية وهي التماس إعادة النظر والنقض.

ولا شك أن تقنيات الدفاع تختلف حسب طبيعة الطعن، فهي كثيرة ومتسعة ومتنوعة في الطعن بالاستئناف، ضيقة ومحددة في الطعن بالتماس إعادة النظر أو بالنقض، والدليل أن المشرع حدد أوجهاً للطعن بالتماس إعادة النظر، رسمته المادة ٩٦٧ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وحدد أوجهاً أخرى للطعن بالنقض رسمته المادة ٣٥٨ من ذات القانون، ولم يفعل ذلك بالنسبة للطعن بالاستئناف.

وبهذا ننتهي إلى القول أن الاختصاص القضائي الحالي لمجلس الدولة الجزائري باعتباره جهة للقضاء الابتدائي النهائي ينتهك طريقاً من طرق الطعن التي كفلها قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو طريق الاستئناف، ويبعث حالة من عدم تكافؤ الفرص بين المتقاضين في مجالي القضاء العادي والقضاء الإداري.

إن إعفاء مجلس الدولة بالنظر في القضايا ابتدائياً ونهائياً وإناطة ذات الاختصاص للمحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة مثلاً أمر من شأنه أن يعيد الأمور لنصابها الطبيعي؛ إذ من غير المعقول أن تهتم وتنشغل هيئة الحكم في هذه الجهة القضائية العليا بالقضاء الابتدائي النهائي بما يكلفه من سلطة واسعة للجهة الفاصلة في النزاع وتسليط الضوء على الوقائع وما يتطلب ذلك من جهد إضافي ألفنا القيام به من جانب جهة ابتدائية أو جهة استئناف لا جهة عليا بمكانة ودرجة مجلس الدولة.

ولا يراودنا شك أنه بهذا الدور الحالي لمجلس الدولة باعتباره جهة للقضاء الابتدائي والنهائي نكون قد أثقلنا المهمة على قضاة هذه الهيئة، وأغرقناهم في مجال كان من الأحرى إبعادهم عنه ليتفرغوا لمهمة أجل وأعظم هي مهمة النقض والاجتهاد طبقاً لمقتضيات المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٦.

إن السؤال المطروح هو ما الضرر الذي يلحق بالهيئات المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية إذا مثلت أمام القاضي الابتدائي أو محكمة ابتدائية إدارية، فهل يقلل ذلك من شأنها أو يمس كرامتها أو يضعف سلطتها؟ بالتأكيد لا، فمكانتها محفوظة وسلطتها قائمة، ويبقى أن ضمانة الاستئناف مفتوحة لأطراف الدعوى الإدارية يمارسونها أمام مجلس الدولة.

(١٦) انظر: المادة ١٠٢ وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية الملغى، والمادة ٩٠٢ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لسنة ٢٠٠٨.

٢ - تعقيد الإجراءات القضائية اعتباراً لعلوية مجلس الدولة :

إن الاعتراف لمجلس الدولة باعتباره جهة عليا للقضاء الإداري بالفصل كدرجة أولى وأخيرة في بعض المنازعات المحددة على سبيل الحصر أمر من شأنه أن يبعث على تعقيد الإجراءات القضائية في المادة الإدارية، فالفصل في قضية أمام مجلس الدولة يستوجب رفع طعن أمامه، بما يكلف ذلك من أعباء مالية، ثم إن عامل الزمن مهم، وعرض القضية على مجلس الدولة سيأخذ زمناً طويلاً للفصل فيها بحكم أن هناك مجلساً واحداً على الصعيد الوطني يتكفل بكل قضايا السلطات المركزية والهيئات العمومية والمنظمات المهنية الوطنية.

وكان أفضل - بنظرنا - لو أسند الاختصاص ذاته للمحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة ولو بتشكيلة خاصة لتنظر في القضية بصفة ابتدائية، ويكون قرارها قابلاً للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، بذلك نكرس ضمانة التقاضي على درجتين وهي من أهم مبادئ النظام القضائي الجزائري.

المطلب الثاني

اختصاص مجلس الدولة بصفة هيئة استئناف

طبقاً للمادة ١٠ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١ المعدل والمتمم في شكلها الجديد يختص مجلس الدولة في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، ويختص أيضاً كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. ويتضح من التعديل الجديد الإضافة النوعية والمميزة التي حملها النص خاصة حين ذكر الأوامر وقصد بها الأوامر الصادرة في المادة الاستعجالية، حيث فصل فيها المشرع وأقر قاعدة قابليتها للطعن بالاستئناف تكريساً لمبدأ التقاضي على درجتين، وحتى يحسم جدلاً فقهياً وقضائياً اتسع مجاله في مرحلة سابقة حول قابلية أو عدم قابلية الأوامر الاستعجالية للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

ولقد ورد ذكر اختصاص الاستئناف بالنسبة لمجلس الدولة في المادة ٢ من القانون ٩٨ - ٠١ المتعلق بالمحاكم الإدارية والتي جاء فيها: «أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

هذا ويلاحظ أن قانون مجلس الدولة في المرحلة الأولى أي سنة ١٩٩٨ أطلق على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية ب «القرارات» وهذا ما نصت عليه المادة

١٠ من القانون ٩٨ – ٠١، وغير التسمية بعد ذلك في تعديل ٢٠١١ المذكور واستعمل عبارة «الأحكام». وهي ذات العبارة المستعملة في قانون المحاكم الإدارية رقم ٩٨ – ٠٢ في نص مادته – ٢ – ، وكان أفضل لو وحّد المشرع المصطلح مكتفياً بتسمية قرارات بدل الأحكام .

ويجد اختصاص الاستئناف بالنسبة لمجلس الدولة أساسه القانوني أيضاً في المادة ٩٠٢ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فجاء فيها: «يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية»، وهو ما يشكل تطابقاً تاماً وانسجاماً كبيراً بين التعديل الأخير الخاص بالقانون العضوي لمجلس الدولة لسنة ٢٠١١ وقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتبقى الإشكالية في استعمال مصطلح الأحكام بدل القرارات.

ويثير الاختصاص بالنظر في الطعون بالاستئناف المعترف به لمجلس الدولة جملة من الإشكالات القانونية نبينها فيما يلي: (١٧)

تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة ونشاطه القضائي:

إذا كان المشرع قد كرس مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بموجب المادة ٢ من قانون المحاكم الإدارية، وبموجب المادة ١٠ من القانون العضوي ٩٨ – ٠١، وبموجب المادة ٩٠٢ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أنه لم يوفق - برأينا - حين عقد الاختصاص بالنظر في الطعن بالاستئناف لمجلس الدولة، بل إنه أحدث تغييراً وظيفياً وموضوعياً فيما يخص أداء مجلس الدولة، وحوله من محكمة قانون إلى محكمة وقائع يهتم بها وهو يفصل في الطعون بالاستئناف، وبذلك خالف هذا الدور منطوق المادة ١٥٢ من دستور ١٩٩٦ والمادة ١٧١ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ و التي جعلت من مجلس الدولة جهة قضائية عليا تمارس دور التقويم والاجتهاد مثلما هو جار به العمل في كثير من النظم القانونية.

إن الربط والمقارنة بين مضمون المواد الدستورية المشار إليها أعلاه والمادة ١٠ من القانون ٩٨ – ٠١ المذكور يثير تساؤلات جوهرية: لماذا عهد القانون العضوي ٩٨ – ٠١ لمجلس الدولة اختصاص القضاء الابتدائي والنهائي واختصاص الاستئناف، في حين اعترف دستور ١٩٩٦ المعدل سنة ٢٠١٦ للهيئة نفسها بمهمة تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية وضمان توحيد الاجتهاد القضائي؟.

(١٧) انظر: صاش جازية، الأطروحة السابقة، ص ٣٤٨. بوجابي عمر، الأطروحة السابقة، ص ٣٢٤.

لا شك عندنا أن اختصاص الاستئناف يمكن مجلس الدولة من ممارسة وظيفة التقويم، وبالتالي يبدو ظاهرياً انسجام المادة ١٠ من القانون العضوي لمجلس الدولة مع المادة ١٥٢ من الدستور، ويقابلها المادة ١٧١ من تعديل سنة ٢٠١٦، غير أن التقويم الذي نقصده هو ذات التقويم الذي تمارسه المحكمة العليا والذي يكون فقط من خلال وظيفة النقض، خاصة وأن كلاً من مجلس الدولة والمحكمة العليا محكومان بنص دستوري واحد هو نص المادة ١٧١ حالياً.

ولا شك عندنا أيضاً أن إلغاء مهمة الاستئناف بالنسبة لمجلس الدولة، وتحويل ذات الاختصاص إلى محاكم استئناف مستقلة عضوياً كما هو الحال في فرنسا والمغرب كفيل بتوحيد الدور القضائي بين قمة هرمين هي المحكمة العليا ومجلس الدولة.

ولقد أثبتت التجربة في المملكة المغربية أن القضاء الإداري عرف قفزة نوعية بعد صدور القانون ٠٣ - ٨٠ بتاريخ ٢٣ فبراير ٢٠٠٦ والذي أحدث محاكم استئناف إدارية اعتبرتها بعض الدراسات خطوة نوعية في مجال تعزيز مؤسسات القضاء الإداري.[١٨]

وكم كنا نفضل لو أسند المشرع قضاء الاستئناف لجهة قضائية مستقلة ولو كانت جهوية، وسلك سبيل تحويل الغرف الإدارية الجهوية التي كانت موجودة في كل من الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار و ورقلة إلى محكمة استئناف إدارية، غير أن هذا الأمر لم يتحقق.

لا شك أن هذا الإصلاح الذي ندعو له من شأنه أولاً التخفيف على مجلس الدولة بإعفائه من النظر في الطعون بالاستئناف، وثانياً بإحداث نسق واحد على مستوى جهات القضاء الإداري والعادي معاً، وبنفس النمط والكيفية، فيصبح هرم القضاء الإداري يتشكل من ثلاث خلايا: هي المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف ومجلس الدولة، بنفس عدد خلايا القضاء العادي وهي المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية كجهة استئناف والمحكمة العليا كجهة نقض.

إبعاد القضاء عن المتقاضين: إذا كان منوطاً بمجلس الدولة النظر في الطعون بالاستئناف فإن الراغب في ممارسة هذا النوع من الطعن ملزم بالتوجه عن طريق محاميه أمام هذه الهيئة العليا والتي مقرها مدينة الجزائر مهما كان موطنه (على مستوى ٤٨ ولاية أو ١٥٤١ بلدية) وبذلك خرق اختصاص الاستئناف المنوط قانوناً بمجلس الدولة مبدأ في غاية الأهمية هو مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين، هذا المبدأ الذي حرصت السلطات العمومية على تكريسه من خلال إنشاء العديد من المحاكم العادية والمحاكم الإدارية.

(١٨) انظر: الدكتور محمد الأعرج، محاكم الاستئناف الإدارية قراءة في مقتضيات القانون، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد ٥٥، ٢٠٠٧، ص ٢٣.

وإذا ما اتجهنا صوب هياكل القضاء العادي نجد المجالس القضائية قد تم تعميمها تقريباً على مستوى التراب الوطني، وهي موجودة في تراب الولاية المعنية، وقريبة من المحكمة الابتدائية التي صدر عنها الحكم محل الاستئناف، خلافاً للمحاكم الإدارية نجدها على مستوى ٣٧ ولاية حالياً كدرجة ابتدائية حتى سنة ٢٠١٧، بينما مجلس الدولة متواجد على مستوى الجزائر العاصمة، وهو ما نستنتج من خلاله أن المشرع الجزائري في مجال المنازعات الإدارية اعتمد أسلوب مركزية الجهة المكلفة بالنظر في الاستئناف، وفي هذا إرهاق لقضاة مجلس الدولة أولاً - وللمتقاضين ثانياً.

٣ - إطالة عمر النزاع:

إن قيام مجلس الدولة باختصاص الاستئناف سينعكس سلباً - لا شك - على الزمن المخصص للبت في القضايا المعروضة عليه، فيأخذ الفصل فيها زمناً طويلاً خاصة أمام كثرة الطعون بالاستئناف المرفوعة أمام مجلس الدولة ضد القرارات القضائية الصادرة عن ٣٧ محكمة إدارية على المستوى الوطني، بما يترتب على ذلك من أثر سلبي على حقوق المتقاضين، فيتحمل هؤلاء زمناً طويلاً حتى يفصل مجلس الدولة في طعونهم بالاستئناف، كما أن الإطار البشري ونعني به عدد المستشارين لا يؤهل مجلس الدولة للقيام باختصاص الاستئناف في زمن قصير.

وغنى عن البيان أن فرنسا وهي بلد القضاء الإداري الذي نشأ فيها وتطور، صدر ضدها حكم بتاريخ ٢٨ أبريل ١٩٩٤ من قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أساس الفصل السادس فقرة أولى من المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان بسبب تباطؤ الفصل في القضايا المعروضة على مجلس الدولة. [١٩]

ويكفي - من وجهة نظرنا - الاستدلال بقرار واحد صادر عن مجلس الدولة بمناسبة الفصل في قضية استئناف معروضة عليه صدر عنه بتاريخ ٢٢ - ٠٥ - ٢٠٠٠ الغرفة الرابعة فهرس ٣٢٧[٢٠] حيث سجلنا أن عريضة الاستئناف تم قيدها في السجل الرسمي بتاريخ ٠٢ - ٠٩ - ١٩٩٧، وصدر القرار الفاصل في النزاع بتاريخ ٢٢ - ٠٥ - ٢٠٠٠ أي بعد أكثر من ٣٢ شهراً وهي مدة طويلة.

ثم إن مجلس الدولة في هذه القضية بالذات ألغى القرار القضائي الصادر عن مجلس قضاء (وهران) بسبب عدم مراعاته لإجراء جوهري في المادة الإدارية ألا وهو

(١٩) انظر: الدكتور عمار بوضياف، القضاء الإداري بين نظام الوحدة والازدواجية، مرجع سابق، ص٥٨.

(٢٠) انظر: حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، ٢٠٠٢، ص٣٣٧.

إجراء الصلح، فلو أن محكمة استئناف أخرى غير مجلس الدولة عرض عليها ذات الطعن لوصلت إلى ذات النتيجة التي انتهى إليها مجلس الدولة، فلماذا إذن نشق على مجلس الدولة في القيام بمهمة بإمكان جهة أخرى أدنى منه القيام بها؟.

وتأسيساً على ما تقدم بيانه فإن قصر مهام مجلس الدولة على قضاء النقض، وتحويل القضاء الابتدائي وكذلك قضاء الاستئناف لجهات قضائية أخرى أمر من شأنه أن يقرب القضاء من المتقاضين، ويقصر من عمر النزاع الإداري.

٤ - إشكالية الطعن بالنقض في القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة باعتباره هيئة استئناف:

رجوعاً لاجتهاد مجلس الدولة الجزائري نراه أقر مبدأ عدم قابلية قراراته النهائية للطعن فيها بالنقض بقوله: «لا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطريق الطعن بالنقض في قرار صادر عنه عملاً بأحكام القانون ٩٨ - ٠١، وكذا انطلاقاً من أحكام قانون الإجراءات المدنية».[٢١]

وهكذا وطبقاً لهذا الاجتهاد حرم المتقاضي من ممارسة طريق من طرق الطعن في الأحكام تمثل في طريق الطعن بالنقض المكرس والمعترف به في قانون الإجراءات المدنية القديم المطبق ساعة عرض النزاع، وتحديداً نص المادة ٢٣٣ وما بعدها، والسبب في ذلك حسب تأسيس مجلس الدولة في القرار المذكور أنه سبق له النظر في القضية والقرار صدر عنه.

وما من شك أن هذا الاجتهاد وإن أجهض طريقاً من طرق الطعن، فإنه إلى جانب ذلك لم يميز بين طرق الطعن المختلفة وتقنيات الطعن؛ ذلك أن عريضة الطعن بالاستئناف ليست كعريضة الطعن بالنقض، فهذه الأخيرة التي حدد المشرع أوجهها وحالاتها بصفة حصرية في المادة ٣٥٨ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهي مادة مشتركة تسري على جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري، وهو ما تسبب في ظهور عديد من الانتقادات من جانب الباحثين خاصة بالنسبة لغموض مفهوم الطعن بالنقض[٢٢].

ومن المؤكد أن رافع الطعن بالنقض ملزم قانوناً بذكر إحدى حالات النقض الواردة في المادة المذكورة كحالة مخالفة القانون أو إغفال إجراءات جوهرية أو إثارة إشكالية

(٢١) انظر: قرار مجلس الدولة بتاريخ ١٩ - ٠٧ - ٢٠١٢ تحت رقم ٠٧٢٦٥٢، مجلة مجلس الدولة، العدد ١٠، ٢٠١٢، ص ١٧٢..

(٢٢) انظر على سبيل المثال: صاش جازية، الأطروحة السابقة، ص ٣٩٧..

الاختصاص أو تجاوز السلطة أو انعدام تسبيب القرار القضائي أو خلل في تسبيبه وغيرها من الحالات، وقد يثير الطاعن بالنقض وجهاً واحداً أو أوجهاً متعددة.

ومن المؤكد أن إشكالية الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة فيما خص القرارات القضائية النهائية ستزول في حال تنصيب محاكم استئناف إدارية مثلما هو الوضع في النظام القضائي المغربي، فتكون قرارات محاكم الاستئناف قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.

ونؤيد ما دعا إليه البعض من أن المادة ١١ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١ المذكور وردت بصيغة مطلقة مما يوحي بقابلية القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة للطعن بالنقض.[٢٣] وهو التفسير الأدق للنص المذكور الذي فتح سبيل الطعن بالنقض ضد كل قرار نهائي أياً كانت الجهة المصدرة له بما فيها قرارات مجلس الدولة؛ لأن القول بخلاف ذلك سيجعل كل المواد المتعلقة بالطعن بالنقض والواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من المادة ٣٤٩ إلى ٣٧٩ لا جدوى لتطبيقها إن تعلق الأمر بقرار فاصل بمناسبة قضية قد استئناف نظر فيها مجلس الدولة، وهذا أمر لا يمكن قبوله لتعلقه بحقوق التقاضي وبمرفق القضاء.

اختصاص النظر في الطعون بالاستئناف ومهمة تقويم الأحكام والاجتهاد القضائي:

أرسى مجلس الدولة من خلال العديد من الطعون بالاستئناف المعروضة عليه مجموعة من الاجتهادات نذكر منها:

١ - تحديد وسيلة تبليغ القرارات الإدارية:

قرار مجلس الدولة الصادر في ٠٦ - ١٢ - ١٩٩٩ الغرفة الثانية فهرس ٥٤٨[٢٤]

لقد أرسى مجلس الدولة قاعدة واجتهاداً بمناسبة استئناف معروض عليه أن تبليغ القرار الإداري يثبت بمحضر رسمي، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس بلدية الماين ولاية الشلف أصدر مقرر عزل ضد المسمى ج.م.

---

(٢٣) وأيضاً: حباش جازية، الأطروحة السابقة، ص ٣٠٩. بوحابي عمر، الأطروحة السابقة، ص ٢٢٨.
(Rachid Zoiaimia Marie Christine Rouahult. Opcit. p 279.

(٢٤) انظر: حسين بن الشيخ آث ملويا المرجع السابق، ص٢٠٧، وأيضاً: الدكتور عمار بوضياف مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد ١٢، ٢٠٠٦، ص٤٣ وما بعدها.
وبالنسبة لفرنسا راجع:
M. Letourmeur, J. Bauchet, J. Méric - Le Conseil d'Etat et les Tribunaux administratifs, Paris, Armand Colin 1970, p. 720 et s.

رفع (ج.م) دعوى إلغاء بتاريخ ١٨ – ٠٢ – ١٩٩٦، وطلب بإدماجه في وظيفته مع تعويضه. أصدرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الشلف قراراً بتاريخ ١٩ – ٠١ – ١٩٩٧ يقضي بإلغاء مقرر العزل مع إلزام البلدية بإدماج المعني في منصب عمله، وأن تدفع له تعويضاً.

استأنف رئيس البلدية القرار أعلاه أمام مجلس الدولة مؤسساً استئنافه على أن مقرر العزل موضوع الطعن القضائي بلغ إلى المستأنف في ٠٣ – ١٠ – ١٩٩٥. بموجب رسالة موصى عليها مع العلم بالوصول.

ورفعت الدعوى في ١٨ – ٠٢ – ١٩٩٦، أي بعد انقضاء أجل الأربعة أشهر المنصوص عليها في المادة ١٦٩ من قانون الإجراءات المدنية القديم .

غير أن مجلس الدولة وهو يفصل في هذه القضية أرسى قاعدة غريبة في مجال التبليغ بقوله: «وبالرجوع إلى هذه الوثيقة (المقصود الرسالة الموصى عليها مع العلم بالوصول) فإنه لا يمكن اعتبارها تبليغاً صحيحاً مادامت المستأنفة لم تقدم محضراً موقعاً عليه من كل من رئيس البلدية والمعني بالأمر يؤكد تسليم نسخة من قرار العزل».

وهكذا ظهر موقف مجلس الدولة متشدداً بشأن قواعد تبليغ القرار الإداري، وضرب عرض الحائط بوسيلة التبليغ بواسطة البريد الموصى عليه مع وصل الاستلام، رغم أنها وسيلة قانونية صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية حتى على الساحة القضائية في حال رفض استلام التكليف بالحضور.

٢ – تحديد بدء سريان آجال الطعن بالاستئناف:

قرار مجلس الدولة بتاريخ ٢٤ – ٠٧ – ٢٠٠٠ الغرفة الرابعة فهرس ٥٠٦[٢٥]

أرسى مجلس الدولة بالقرار أعلاه مبدأ عاماً في مجال آجال الطعن بالاستئناف وهو أن العبرة في عد وحساب الآجال تكون بتاريخ وصول الطعن لدى كتابة ضبط مجلس الدولة.

إن هذا الاجتهاد وإن كان يعتمد على نصوص ذكرت فيه منها المادة ٢٧٧ والمادة ٢٨٥ من قانون الإجراءات المدنية القديم ساري المفعول عند صدور القرار القضائي، إلا أن إعمال هذا المبدأ لا يتيح فرصة واحدة أمام المتقاضين المتواجدين في مناطق مختلفة. فلو فرضنا أن مواطناً يقيم في الجزائر العاصمة أراد أن يطعن بالاستئناف في قرار

(٢٥) انظر: حسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص٢٣٥.

قضائي ابتدائي، تسنى له ذلك ولو في اليوم الأخير، بينما مواطن آخر يقيم في تبسة أو تندوف أراد الطعن بالاستئناف بطريق البريد باللجوء إلى محام معتمد لدى مجلس الدولة، فإن أجل ثلاثين يوماً المقرر بموجب المادة ٢٧٧ من قانون الإجراءات المدنية يؤخذ فيه بعين الاعتبار المدة المخصصة للبريد أي المدة الفاصلة بين الإرسال والوصول.

مجلس الدولة يستبعد من مجال اختصاصه الطعن في العقود التوثيقية ويخالف معيار الاختصاص المعتمد قانوناً:

هذا الاجتهاد بالذات يتعين النظر إليه من خلال مرحلتين:

الموقف الأول لمجلس الدولة وإقرار اختصاص القضاء العادي:

– قرار مجلس الدولة الصادر عن الغرفة الرابعة بتاريخ ٢٠٠٥/٠٢/٠١ ملف ٠١٣٦٧٣ فهرس ١٠٠:

أقر مجلس الدولة من خلال هذا الاجتهاد أن القاضي الإداري غير مؤهل لرقابة العقود التوثيقية، وأن هذه السلطة مخولة لجهة القضاء العادي، وذات التوجه ذهب إليه مجلس الدولة في قراره الصادر عن الغرفة الثانية قضية رقم ٨٦٣١ بتاريخ ٢٠٠١/١١/١٢، حيث رفض النظر في طعن بالإلغاء موجه لعقد هبة.(٢٦)

وبقراره هذا خالف مجلس الدولة المعيار المكرس تشريعاً في مجال قواعد الاختصاص النوعي، وأنكر على نفسه ولاية الفصل في نزاع يؤول إليه تشريعاً بالنظر، وتجلى تأثره بموضوع النزاع واضحاً، لا أطراف النزاع كما تفرضه المادة ٧ من قانون الإجراءات المدنية لسنة ١٩٦٦ ساري المفعول وقت الفصل في النزاع.

– قرار محكمة تنازع الاختصاص لسنة ٢٠٠٨ وتصويب الخطأ:

الملف رقم ٧٣ بتاريخ ٢١ – ١٢ – ٢٠٠٨:

أقرت محكمة التنازع اجتهاداً جديداً غيَّر مجرى اجتهاد مجلس الدولة السابق بقولها: «القضاء الإداري هو المختص نوعياً بإبطال عقد توثيقي عندما تكون الإدارة طرفاً في النزع».(٢٧)

وبذلك كرست محكمة التنازع المعيار العضوي.

(٢٦) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، ص١٤٣.

(٢٧) انظر: مجلة المحكمة العليا عدد خاص بمحكمة التنازع، ٢٠٠٩، ص٢٦٣.

المطلب الثالث

مجلس الدولة جهة لقضاء النقض

نصت المادة ١١ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١ المعدلة والمتممة سنة ٢٠١١ على أن: «يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، ويختص أيضاً بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة». وكانت المادة في شكلها سنة ١٩٩٨ تحمل عبارة: «الصادرة نهائياً وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة».

ونصت المادة ٩٠٣ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: « يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية».

انطلاقاً من النصين أعلاه اعترف المشرع لمجلس الدولة بسلطة النظر في الطعون بالنقض الموجهة ضد القرارات القضائية النهائية في المادة الإدارية، وكذلك القرارات التي تخوله إياها النصوص الخاصة، واستعمل المشرع هنا إحالة عامة، فلم يخص بالذكر قرارات مجلس المحاسبة، بل أحال للنص الخاص، وحسناً فعل.

وإذا أردنا التدقيق في القرارات القضائية النهائية في النظام القانوني الجزائري نجدها تصدر عضوياً عن جهات عديدة منها:

١ - **قد يصدر القرار القضائي عن مجلس الدولة باعتباره جهة قضاء ابتدائي نهائي**: وهذا بمناسبة الفصل في قضية يعود له النظر فيها بصفة ابتدائية نهائية تطبيقاً للمادة ٩ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١، والمادة ٩٠١ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على نحو تقدم شرحه وبيانه.

٢ - **قد يصدر القرار النهائي عن مجلس الدولة باعتباره جهة استئناف**: ونكون أمام هذا النوع من القرارات القضائية في حال فصل مجلس الدولة في قضية معروضة عليه بعنوان طعن بالاستئناف موضوع المادة ١٠ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١، والمادة ٩٠٢ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهو الوضع الذي انتقدناه سابقاً لعيوبه، خاصة وأنه يبعد القضاء عن المتقاضين، ويطيل عمر النزاع، ويحول اختصاص مجلس الدولة من محكمة قانون باعتباره جهة عليا على غرار المحكمة العليا في مجال القضاء العادي، إلى محكمة وقائع

و قضاء استئناف باعتباره هيئة درجة ثانية، هنا يصدر مجلس الدولة قراراً نهائياً.

٣ - **قد يصدر القرار القضائي بصفة ابتدائية نهائية عن المحكمة الإدارية على سبيل الاستثناء:** طبقاً للمادة ٢ الفقرة ٢ من القانون ٩٨ - ٠٢ المتعلق بالمحاكم الإدارية، فإن هذه الأخيرة تصدر أحكامها بصفة ابتدائية، بما يعني قابلتها للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، غير أن هذه القاعدة أورد عليها المشرع استثناء يتعلق بإمكانية فصل المحكمة الإدارية بموجب حكم ابتدائي نهائي.

نماذج من القرارات أو الأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية:

١ - منازعات تشكيل مكاتب التصويت المتعلقة بالانتخابات:

لقد فرض القانون العضوي ١٦ - ١٠ المؤرخ في ٢٥ أغسطس ٢٠١٦ المتضمن نظام الانتخابات [٢٨] في الفقرة ٢ من المادة ٣٠ نشر قائمة أعضاء مكاتب التصويت بمقر الولاية والولايات المنتدبة والدوائر والبلديات في أجل أقصاه ١٥ يوماً من قفل قائمة المرشحين، وإذا تم نشر القائمة وجب تسليمها إلى الممثلين المؤهلين للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمرشحين الأحرار بطلب منهم مقابل وصل استلام، ويجب أيضاً تعليقها في مكاتب الاقتراع.

واحتمل المشرع مع توفير هذه الضمانات وجود منازعة، ففتح في الفقرة ٣ من المادة ٣٠ باب الاعتراض، وفرض شرط الكتابة وشرط التعليل أي الإثبات، كأن يثبت حزب سياسي مثلاً وجود علاقة قرابة بين مرشح حزب آخر مشارك في الانتخابات وعضو في مكتب التصويت ورد اسمه في القرار الولائي، كما فرض وجوب تقديم الاعتراض في أجل ٥ أيام الموالية لتعليق القائمة، وفي حال رفض الاعتراض وجب تبليغه للأطراف المعنية خلال ٣ أيام من تاريخ الإيداع، ويكون قرار الرفض قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال ٣ أيام من التبليغ، وتفصل هذه الأخيرة في الطعن خلال ٥ أيام من تاريخ التسجيل، ويكون قرارها غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.

٢ - منازعات الترشح للانتخابات المحلية:

كرس القانون العضوي لسنة ٢٠١٦ المذكور للمرشح في الانتخابات المحلية جملة من الضمانات يأتي على رأسها ضمانة تسبيب قرار رفض الترشح الصادر عن الوالي

(٢٨) انظر: الجريدة الرسمية، عدد ٥٠ لسنة ٢٠١٦.

المختص إقليمياً، وهذا ما نصت عليه المادة ٧٨ بقولها: «يكون رفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين بقرار من الوالي معللاً تعليلاً قانونياً وصراحة».

والأصل في فقه القرار الإداري أن الإدارة لا تلزم بتسبيب أو تعليل قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك، كما هو الحال في رخص البناء، أو توقيف منتخب بلدي أو ولائي وغيرها من القرارات. [٢٩] وهنا أيضاً في هذا الموضع ألزمها القانون الانتخابي بتسبيب قرار الحرمان من الترشح بالنظر لخطورته وأبعاده الدستورية والحقوقية، وهذا مسلك يحمد المشرع عليه، ويعزز المركز القانوني للمخاطب بقرار الإبعاد أو الحرمان، خاصة وأن الترشح حق دستوري كما تقدم البيان.

وحين يلزم القانون جهة الإدارة بتسبيب قراراتها يصبح التسبيب عنصراً من عناصر الشكل في القرار الإداري، والشكل ركن من أركان القرار إذا تخلف وقع القرار باطلاً، والغرض من إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها هو المحافظة على مبدأ المشروعية ورعاية الحقوق والحريات العامة، وكما قال الدكتور سامي جمال الدين: «إن الشكليات والإجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، وإنما هي في حقيقتها ضمانات للإدارة بمنعها من التسرع وتهديد الأفراد باتخاذ قرارات غير مدروسة وحملها على التروي في ذلك، ووزن الملابسات والظروف المحيطة بالقرار تحقيقاً للصالح العام»[٣٠].

ومن النص أعلاه يتبين لنا أن القانون ألزم جهة الإدارة ممثلة في الوالي بتسبيب قرار رفض ترشح شخص أو مجموعة أشخاص أو قائمة بأكملها، فيلزم الوالي بذكر السبب أو الأسباب التي دفعته لإصدار القرار، وينبغي هنا مراعاة ضمانتين فرعيتين: [٣١]

أولاهما: أن التسبيب ينبغي أن يكون فردياً، أي مواجهة كل ترشح مرفوض بقرار يتعلق به دون سواه، فلا يصح الجمع بين الحالات وإن تشابهت في علتها؛ لأن الأمر يتعلق بمركز فردي وبحق دستوري.

(٢٩) انظر: الدكتور عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧ ص١٣.

(٣٠) انظر: الدكتور سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، الإسكندرية، منشاة المعارف، ١٩٩٩. ص٢٤٣.

(٣١) انظر: الدكتور عمار بوضياف، منازعات الانتخابات المحلية في ضوء أمر ٩٧، مداخلة ألقيت بمناسبة الملتقى الدولي الأنماط الانتخابية في ظل التحول الديمقراطي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ٣ و٤ نوفمبر ٢٠١٠، ص٣ وما بعدها.

ثانيهما: أن التسبيب ينبغي أن يدور حول مسائل قانونية؛ لأن المادة أعلاه ذكرت عبارة «تعليلاً قانونياً كافياً». وتطبيقاً لذلك لا يصح الإبعاد لأسباب أخرى ولتكن سياسية مثلاً[٣٢].

وبعد صدور قرار الإبعاد وجب تبليغه للمعني بالأمر لتمكينه من ممارسة حق الطعن القضائي فيما لو رغب في ذلك، ولقد ألزم المشرع في المادة ٧٧ الفقرة ٢من القانون العضوي للانتخابات جهة الإدارة أيضاً بتبليغ المعني هذا القرار تحت طائلة البطلان خلال ١٠ أيام ابتداء من تاريخ إيداع تصريح الترشح.

٣ - منازعات الترشح للانتخابات البرلمانية:

طالما أخذت الجزائر بالثنائية البرلمانية منذ إقرار التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ تعين الفصل بين انتخابات الغرفة الأولى ممثلة في المجلس الشعبي الوطني وانتخابات الغرفة الثانية ممثلة في مجلس الأمة، وهو ما ينجم عنه اختلاف الأحكام المقررة في كل نوع من الانتخابات، ومنها طبعاً جانب المنازعات، وقد أسند المشرع سلطة النظر في منازعات الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى المحكمة الإدارية.

أ - منازعات الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني.

حددت المادة ٩٢ من القانون العضوي ١٦ - ١٠ شروط الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني، ففرضت في المرشح أن يستوفي الشروط المحددة في المادة ٣ من القانون العضوي للانتخابات من التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وألا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع، وأن يكون مسجلاً بالغاً سن ٢٥ سنة، وأن يكون ذا جنسية

(٣٢) من الأسباب القانونية للإبعاد الواردة في القانون العضوي للانتخابات لسنة ٢٠١٦ ما يلي:
- رفض الترشح بسبب عدد التوقيعات المطلوبة، المادة ٧٣ من القانون العضوي للانتخابات.
- رفض الترشح بسبب السن، المادة ٧٩ من القانون العضوي للانتخابات.
- رفض الترشح بسبب الجنسية، المادة ٧٩ من القانون العضوي للانتخابات.
- رفض الترشح بسبب التواجد في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة انتخابية، المادة ٧٣ من القانون العضوي.
- رفض الترشح بسبب خضوع المعني لعقوبة جناية أو جنحة بموجب حكم نهائي المادة ٧٩ من القانون العضوي للانتخابات.
- رفض ترشح بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي بسبب ممارسة الوظائف المحددة في المادة ٨١ من القانون العضوي، كأن يمارس المترشح وظيفة رئيس دائرة أو كاتب عام على مستوى الولاية أو قاضٍ وما إلى ذلك من الوظائف والمناصب المشار إليها في المادة المذكورة.

جزائرية، وأن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، وألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي بسبب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية.

ومن المواد السابقة يتضح أن المشرع قيد عملية الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني بجملة من الشروط، وهو ما يعني أن الإدارة ممثلة في الولاية تمارس سلطة فحص ملفات الترشح بما تحمله من وثائق، وتصنفها إلى ملفات مقبولة وملفات مرفوضة عند الاقتضاء.

وكرس القانون العضوي للمرشح في الانتخابات البرلمانية جملة من الضمانات يأتي على رأسها ضمانة تسبيب قرار رفض الترشح الصادر عن الوالي المختص إقليمياً أو رئيس الممثلية الدبلوماسية أو القنصلية بالنسبة للجالية الجزائرية بالخارج، وهذا ما نصت عليه المادة ٩٨ من القانون العضوي ١٦ - ١٠ بقولها: «يجب أن يكون رفض أي مترشح أو قائمة مترشحين حسب الحالة بقرار من الوالي أو رئيس الممثلية الدبلوماسية أو القنصلية معللاً تعليلاً قانونياً».

ب - منازعات الترشح لانتخابات مجلس الأمة.

تعتبر انتخابات أعضاء مجلس الأمة بمثابة انتخابات مغلقة في النظام الانتخابي الجزائري؛ لأن الترشح فيها لا يكفل إلا لمن تمتع بصفة عضو في المجالس الشعبية البلدية والولائية طبقاً للمادة ١١٠ من القانون العضوي ١٦ - ١٠، كما أن التصويت أيضاً لا يتسم بالعمومية، بل بالخصوصية، أي لا يعترف به إلا لمن تمتع بصفة عضو مجلس شعبي بلدي أو عضو مجلس شعبي ولائي طبقاً للمادة ١٠٨ من ذات القانون.

وقيد المشرع الترشح بشرط السن وحدده بـ ٣٥ سنة كاملة يوم الاقتراع طبقاً للمادة ١١١ من القانون العضوي للانتخابات، وكانت قبل الإصلاح الانتخابي لسنة ٢٠١٢ أربعين سنة، وألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكابه جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية، ويتم التصريح بالترشح على مستوى الولاية ضمن استمارات مخصصة لها الغرض طبقاً للمادة ١١٢، وتفصل في الترشح اللجنة الانتخابية الولائية المكونة طبقاً للمادة ١١٦ والتي أحالتنا للمادة ١٥٤ من ثلاثة قضاة من بينهم رئيس برتبة مستشار يعينهم وزير العدل، وتملك اللجنة المذكورة رفض الترشح بقرار معلل طبقاً للمادة ١١٦ الفقرة ٢.

ومن هنا استمر المشرع في توفير ضمانة التسبيب بصدد كل قرار يتعلق بالحرمان من الترشح، والتعليل هنا في اللجنة الخاصة بالترشح لانتخابات مجلس الأمة

ليس بغريب عن هيئة القضاة؛ لأنه من موجبات العمل القضائي سواء تعلق الأمر بالقضاء العادي أو الإداري، أو قضاء الموضوع أو القضاء الاستعجالي، فالأحكام والقرارات والأوامر القضائية وجب أن تكون مسببة، ويبلغ قرار الرفض إلى المترشح في مهلة يومين ابتداء من تاريخ إيداع التصريح بالترشح.

ويكون قرار الرفض الصادر عن اللجنة المشكلة كلياً من القضاة قابلاً للطعن القضائي طبقاً للفقرة ٤ من المادة ١١٦ والتي أحالتنا للمادة ٩٨ أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، فرغم أن فحص ترشيحات مجلس الأمة كانت من جانب لجنة تتشكل من القضاة دون سواهم، ومع ذلك وفر المشرع لكل مبعد إمكانية الطعن أمام المحكمة الإدارية خلال ٣ أيام من تبليغ القرار.

وبهذه الضمانة القضائية مكن المشرع مَنْ صدر قرار رفض الترشح ضده لانتخابات أعضاء مجلس الأمة من التوجه للقضاء الإداري ممثلاً في المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لتصدر هذه الأخيرة قرارها باسم الشعب الجزائري، وتفصل في القضية المعروضة عليها بصفة ابتدائية نهائية.

ومما سبق نستنتج أن نص المادة ١١ من القانون ٩٨ – ٠١ ضمنياً قصدت على الوجه الغالب القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة بمناسبة فصله في الملف المعروض عليه باعتباره قاضي اختصاص أو قاضي استئناف، ولم يخصها بأي استثناء، إلا أن مجلس الدولة في قراره الصادر عن الغرفة الأولى بتاريخ ٢٣ – ٠٩ – ٢٠٠٢ المذكور أقر قاعدة عدم قابلية الطعن بالنقض بشأن قرار صادر عنه، ولقد مر بنا أن هذا الاجتهاد هو الاجتهاد الذي لا نؤيده لأنه حجب طريقاً من طرق الطعن غير العادية وانتهك مقتضيات ومضمون المادة ١١ من القانون ٩٨ – ٠١.

وبالاعتراف لمجلس الدولة بممارسة سلطة النظر في الطعون بالنقض يكون المشرع قد أسند له وظيفته الطبيعية باعتباره جهة عليا للقضاء في المادة الإدارية يصوب ويقوم القرارات القضائية، ويمارس مهمة الاجتهاد بما يتماشى ومضمون المادة ١٥٢ من دستور ١٩٩٦ ويقابلها حالياً المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٦، رغم أن دور مجلس الدولة باعتباره محكمة نقض لا زال يشوبه كثير من الغموض وهو مثار جدل فقهي وقضائي.[٣٣]

(٣٣) لتفصيل أكثر راجع: هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قالمة (الجزائر)، ٢٠٠٦، ص١١ وما بعدها، وأيضاً: مبرك حنان، الوظيفة القضائية لمجلس الدولة الجزائرية، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس (الجزائر)، ٢٠٠٦، ص١٠٨ وما بعدها.

ويجمع الفقه على أن وظيفة قاضي النقض هي مراقبة سلامة تطبيق القانون دون التعرض للوقائع أو العناصر المادية.[٣٤]

وإذا كان منوط بمجلس الدولة الجزائري طبقاً للنصوص الدستورية القيام بوظيفة ومهمة الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، فإن ممارسته لهذه الوظيفة وحسن أدائها يفرض إعادة النظر في الاختصاصات المعهودة لهذه الهيئة القضائية العليا، ذلك أنه بقدر ما يكون الاختصاص محصوراً ومحدداً ودقيقاً وضيق النطاق بقدر ما يتمكن هذا المجلس من تقديم نشاط وأداء قضائي في المستوى المنتظر والمطلوب؛ إذ كيف يتسنى لمجلس الدولة أن يمارس وظيفة الاجتهاد على الصعيد الإداري، ويساهم في تقنين وتطوير أحكام ومبادئ القانون الإداري الجزائري في مرحلة الازدواجية وفي مرحلة الثورة التشريعية التي عاشتها البلاد منذ ١٩٩٠، إذا كانت الاختصاصات القضائية المعهودة إليه كثيرة ومتنوعة، ففضلاً عن النقض وهي وظيفة مألوفة وطبيعية لمجلس الدولة، ولا يمكن أن يمارسها غيره، فهو جهة قضاء ابتدائي ونهائي، وجهة لقضاء الاستئناف.

نماذج من القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة بعنوان قضاء النقض:

١ - الطعن في قرارات المجلس الأعلى للقضاء:

مرحلة ما قبل ٢٠٠٥

قرار مجلس الدولة رقم ١٧٢٩٩٤ الصادر بتاريخ ٢٧ - ٠٧ - ١٩٩٨:

إضفاء الطابع الإداري على قرارات المجلس الأعلى للقضاء:

أقر مجلس الدولة اجتهاداً بموجب القرار أعلاه مفاده أن القرار الصادر عن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء بصفته هيئة تأديبية قرار صادر عن سلطة مركزية يجوز الطعن فيه بالبطلان، وأسس قراره على أن القاضي كالموظف يستفيد وجوباً من حقوق مكرسة دستورياً[٣٥].

وتطبيقاً لهذا الاجتهاد القضائي قدم مجلس الدولة تكييفاً واضحاً للقرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء في الشأن التأديبي واصفاً إياها أنها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء، فكما يجوز للموظف الطعن في القرار

(٣٤) انظر: الدكتور محمد السياري، رقابة قاضي التعقيب في المادة الإدارية، منشورات مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، تونس، ٢٠١١، ص ٢٠.

(٣٥) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص٨٣.

التأديبي الصادر عن الجهات المخولة، يجوز كذلك للقاضي الذي تعرض لعقوبة تأديبية اللجوء إلى القضاء.

ورسم مجلس الدولة سبيلاً للطاعن في القرار التأديبي الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء تجلى من خلال إقراره لوسيلة الطعن القضائي في القرار عن طريق دعوى إلغاء ترفع أمام جهة مجلس الدولة، ويتعين على الطرف المعني حينئذ الإشارة في عريضة الدعوى لما يشوب القرار التأديبي من عيوب طبقاً لما جرى به العمل بشأن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، كأن يورد في عريضته أن القرار التأديبي المطعون فيه خالف قواعد الاختصاص أو الإجراءات والأشكال وغيرها من الشوائب الأخرى.

مرحلة ما بعد ٢٠٠٥

إضفاء الطابع القضائي على قرارات المجلس الأعلى للقضاء:

استقر قضاء مجلس الدولة بخصوص الطعن في قرارات المجلس الأعلى للقضاء المنعقد كمجلس تأديبي إلى غاية جوان ٢٠٠٥ على أنها قرارات صادرة عن هيئة إدارية تقبل الطعن بالبطلان أو الإلغاء كما تقدم البيان، غير أن التحول بدأ في ٠٧ - ٠٦ - ٢٠٠٥ حيث أصدرت الغرف مجتمعة قرارا يحمل رقم ٠١٦٨٨٦ كرس اجتهاداً جديداً مفاده أن قرارات المجلس الأعلى للقضاء المنعقد كهيئة تأديبية تكتسي طابعاً قضائياً، وبهذه الصفة لا يمكن الطعن فيها بالبطلان وإنما عن طريق النقض.(٣٦)

وتطبيقاً لهذا الاجتهاد الجديد صار من غير الممكن الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء بطريق دعوى الإلغاء، كما كان عليه الوضع قبل سنة ٢٠٠٥، بل يتعين على القاضي المعني تقديم طعن بالنقض يرفع أمام مجلس الدولة كجهة قضائية عليا.

وطالما تعلق الأمر حسب الاجتهاد الجديد بطعن بالنقض، تعين على القاضي الطاعن في القرار التأديبي الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء الإشارة ليس لعيوب القرار كما كان عليه الوضع سابقاً قبل ٢٠٠٥، بل الإشارة لوجه أو أوجه للطعن بالنقض وهي محددة على سبيل الحصر في المادة ٣٥٨ من القانون ٠٨ - ٠٩ المؤرخ في ٢٥ فبراير ٢٠٠٨ المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كأن يورد في العريضة لوجه

(٣٦) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، ٢٠٠٩، ص٥٧.

مخالفة القانون، أو مخالفة الإجراءات والأشكال، أو قواعد الاختصاص، أو انعدام التسبيب وغيرها من الأوجه.

كان مجلس الدولة حتى شهر جوان ٢٠٠٥ مستقراً على أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية قابلة للطعن بالبطلان، غير أنه غيَّر اجتهاده بتاريخ ٠٧ – جوان – ٢٠٠٥، حيث صدر عن الغرف المجتمعة تحت رقم ٠١٦٨٨٦ قرار كرس مبدأ جديداً مفاده أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في المادة التأديبية تكتسي طابعاً قضائياً، وبهذه الصفة لا يمكن الطعن فيها بالبطلان وإنما عن طريق النقض.[٣٧]

٢ – الطعن في قرارات المجلس الدستوري:

قرار مجلس الدولة الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ ١٢ – ١١ – ٢٠٠١ تحت رقم ٠٠٢٨٧١

رفض مجلس الدولة النظر في طعن ضد قرار صادر عن المجلس الدستوري يتعلق بمرشح للانتخابات الرئاسية حين أبعد المجلس ملفه، وأسس مجلس الدولة قرار رفض الفصل في القضية بحجة أن العمل الصادر عن المجلس الدستوري يعد من قبيل الأعمال الدستورية والتي لا يعود له النظر فيها وهي خارج مجال اختصاصه. [٣٨] وتعرض هذا القرار لجملة من الانتقادات من منطلق أن دولة القانون تقتضي الاحتكام للقضاء باعتباره جهة محايدة ومستقلة.[٣٩]

ورغم عدم وجود نص صريح يمنع الطاعن من التوجه لمجلس الدولة في هذه المرحلة، إلا أن هذا الأخير رفض النظر في الطعن مسبباً قراره أن الأمر يتعلق بعمل دستوري، وهذا تأسيس يطغى عليه الطابع العام والشمولي والوصف المطلق.

ومن المفيد الإشارة إلى أن دستور الجمهورية الجزائرية المعدل بموجب القانون ١٦

(٣٧) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، ٢٠١٢، ص ٥٧، وكذلك العدد العاشر ، ص ٥٩. وانظر على سبيل المقارنة: قرار مجلس الدولة بتاريخ ٢٧ – ٠٧ – ١٩٩٨ تحت رقم ١٧٢٩٩٤ منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد الأول، ص ٨٣.

(٣٨) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، ص ١٤١.

(٣٩) انظر: مجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد ١، ص١٤٢.
وأنظر في التعليق على هذا القرار: غناي رمضان، عن رقابة خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، مجلة مجلس الدولة العدد٣، ٢٠٠٣، ص ٧١ وما بعدها.

- ٠١ المؤرخ في ٦ مارس ٢٠١٦ حسم الموقف بموجب المادة ١٩١ الفقرة ٢ معلناً عن عدم قابلية آراء وقرارات المجلس الدستوري لأي شكل من أشكال الطعن، وأنها ملزمة للسلطات الإدارية والقضائية، ولعل القرار الصادر عن الغرفة الثانية أعلاه كان بمثابة السبب الرئيس لحسم الأمر دستورياً فيما خص التصريح بعدم قابلية قرارات المجلس الدستوري للطعن القضائي بموجب مادة دستورية.

٣ - الطعن في قرارات الجهات البرلمانية:

قرار مجلس الدولة بتاريخ ٢٨ - ٠٩ - ٢٠١١ تحت رقم ٠٦٢٦٤٨.

رفض مجلس الدولة النظر في الطعون ضد القرارات البرلمانية ذات الطابع التحضيري للأعمال التشريعية معتبراً إياها خارج مجال اختصاصه[٤٠].

٤ - الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة ذاته:

أصدر مجلس الدولة بتاريخ ١٩ - ٠٧ - ٢٠١٢ تحت رقم ٠٧٢٦٥٢ قراراً منع بموجبه الطعن بالنقض في القرارات النهائية الصادرة عنه أي مجلس الدولة.[٤١] وسبق لنا نقد مثل هذا الاجتهاد لمخالفته للأحكام المتعلقة بالطعن بالنقض والواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ كونه يؤدي إلى حجب طريق من طرق الطعن ألا وهو الطعن بالنقض الثابت والمكرس بموجب المواد من ٣٤٩ إلى ٣٧٠ من ذات المنظومة القانونية. وهذا وضع لا يستقيم، بل ينافي أصول القواعد الإجرائية.

٥ - الطعن في قرار منظمة جهوية:

قرار مجلس الدولة - الغرفة الثالثة ملف ٠١١١٠٦ الفهرس ٣١ بتاريخ ٠٦ - ٠١ - ٢٠٠٤:

بموجب هذا القرار رفض مجلس الدولة طعناً بالنقض موجهاً ضد المذكرة الإخبارية الصادرة عن منظمة المحامين ناحية مستغانم بتاريخ ١٥ - ١١ - ٢٠٠١، وسبب المجلس قراره بأن منظمة مستغانم منظمة جهوية لا وطنية، وهذا يتعارض مع المادة ٩ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١، كما أن الطاعن خرق درجة من درجات التقاضي، مما يجعل قراره غير مقبول، وبالنتيجة رفض مجلس الدولة الطعن لعدم صحة إجراءات التقاضي،

(٤٠) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، ٢٠١٢، ص ١٦٨.

(٤١) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، ٢٠١٢، ص ١٧٢. وسبق لمجلس الدولة أن أصدر قراراً مماثلاً عن الغرفة الأولى بتاريخ ٢٠ - ٠١ - ٢٠٠٤ تحت رقم ٠١١٠٥٢ فهرس ٣٩.
انظر مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، ص ١٧٥.

وهذا قرار صائب نثني عليه ونؤيده. [٤٢]

من خلال هذا القرار تمسك مجلس الدولة باختصاصه الابتدائي النهائي، كونه جهة قضائية عليا في المادة الإدارية مكلفة بفحص مشروعية قرارات فردية أو تنظيمية صادرة عن منظمات وطنية لا جهوية، وهو قرار صائب يتماشى ومضمون المادة ٩ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١ نصاً وروحاً.

٦ - الطعن في قرارات المنظمات المهنية المتعلقة بالتسيير الداخلي:

قرار مجلس الدولة - الغرفة الخامسة الملف رقم ١٣٣٩٧ بتاريخ ٠٧ - ٠١ - ٢٠٠٣:

حيث يتبين من ملف الدعوى أنه تم انتخاب المدعي كرئيس للمجلس الوطني للخبراء المحاسبين.

حيث إنه قام بتحضير انعقاد جلسة عامة للنقابة الوطنية.

حيث إن المدعي يشير إلى أن المجلس اجتمع من جديد في جلسة غير عادية تحت رئاسة... وبطريقة غير قانونية مخالفة لأحكام المرسوم ٩٢ - ٢٠، وأنه تم اتخاذ قرار عزله من رئاسة المجلس الوطني، وتم نشر هذا القرار وسلم للصحافة الوطنية؛ لذا يلتمس وقف تنفيذ القرار التعسفي.

فأجاب المجلس بما يلي مسبباً قراره:

حيث إنه من الثابت أن مجلس الدولة مختص طبقاً للمادة ٩ من القانون ٩٨ - ٠١ في الطعون بالبطلان المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية.

حيث إن هذه القرارات تنحصر في القرارات التنظيمية والفردية الصادرة تجاه أعضائها دون القرارات المتعلقة بتسييرها الداخلي الذي يرجع الفصل فيه من طرف الجهات القضائية الإدارية المختصة.

وبناء عليه رفض مجلس الدولة الطلب شكلاً.[٤٣]

وبهذا الاجتهاد استقر مجلس الدولة على قراره السابق أنه جهة غير مؤهلة للنظر في الأحكام الواردة في الأنظمة الداخلية لسائر المنظمات المهنية، بل يتقيد بالاختصاص المنوط

(٤٢) قرار غير منشور انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، ص ١٧٥.

(٤٣) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد ٤ ، ٢٠٠٣، ص ١٣٥.

به طبقاً للمادة ٩ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١ المذكور، ويراقب فقط القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن الجهات المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

٧ - الطعن في أعمال اللجان التقنية :

القرار الصادر عن الغرفة الثالثة ملف رقم ٠١٩٧٠٤ فهرس ١٨ بتاريخ ١٥ - ٠٢ - ٢٠٠٥:

لقد أقر مجلس الدولة في اجتهاده المذكور في قضية النقابة الجزائرية للصناعة الصيدلانية ضد وزير العمل أنه لا يجوز للقاضي الإداري مناقشة رأي اللجنة التقنية للتعويض حول اختيار الدواء الواجب إدراجه في قائمة التعويضات مادام لم يثبت خطأ قانوني أو تجاوز السلطة.(٤٤)

ومن هنا رفض مجلس الدولة التدخل في عمل أصيل منوط بالسلطة التنفيذية، معترفاً بعدم أهلية القضاء الإداري للنظر في مسألة تقنية تتعلق بقائمة أدوية تم إعدادها من قبل فريق متخصص، مؤكداً التزامه بالنظر فقط في القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن الجهات المحددة في المادة ٩ من القانون العضوي ٩٨ - ٠١ المذكور.

٨ - مجلس الدولة يخرج من مجال اختصاصه طلبات التعيين والتثبيت:

القرار الصادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ ٢٠٠٤/٠٥/١١ ملف ٠١٢٢٨٢ فهرس ٢٩٩:

إذا كانت النصوص الرسمية قد اعترفت لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية بسلطة إلغاء القرارات الإدارية، غير أنه إذا رفع المعني مثلاً دعوى بغرض تعيينه في إحدى الإدارات، فهل هذا يدخل في اختصاص قضاء الإلغاء ؟

أجاب مجلس الدولة بوضوح أن طلبات التعيين تدخل في اختصاصات القضاء الكامل لا قضاء الإلغاء.(٤٥)وذات النتيجة أقرها مجلس الدولة بشأن طلبات التثبيت، وهذا ما تجلى في القرار الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ ٢٠٠١/٠٧/٠٩ فهرس ٥٢٣ (٤٦).

ويتجلى لنا من خلال هذا القرار أن موضوع الطلب يتعلق بإلزام الجهة المدعى

(٤٤) انظر: مجلة مجلس الدولة، العدد ٧، ٢٠٠٥، ص١٢٠.
(٤٥) قرار غير منشور.
(٤٦) قرار غير منشور.

عليها بتثبيت الطاعنة في منصب عملها على إثر التصريح بفوزها في مسابقة التوظيف. وتمسك مجلس الدولة بأنه جهة لقضاء إلغاء القرارات الفردية أو التنظيمية الصادرة عن السلطات المركزية طبقاً للمادة ٩ من القانون العضوي ٩٨ – ٠١ الفقرة الأولى، ولا علاقة له بموضوع الطلب والذي يدخل في نطاق اختصاص جهة القضاء الكامل المنوط بالمحاكم الإدارية، ولو كانت الجهة المدعى عليها سلطة مركزية، وهذا قرار صائب يرسخ مضمون المادة المذكورة ولا يحيد عنه.

٩ – مجلس الدولة يخرج من مجال اختصاصه أعمال اللجنة التأديبية للولاية:

قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ ٢٢ – ٠١ – ٢٠٠١ الغرفة الثالثة فهرس ٤٠:

لم يعترف مجلس الدولة لبعض الأعمال الصادرة عن الهيئات التأديبية بصفة القرار الإداري الخاضع لدعوى تجاوز السلطة، ففي القرار المذكور أعلاه اعتبر مجلس الدولة أن العمل الصادر عن اللجنة الولائية للتأديب عبارة عن رأي صادر عن لجنة طعن، وأن الأمر لا يتعلق بقرار إداري.(٤٧)

وهذا قضاء - بنظرنا - مجاف لمضمون النصوص الجاري العمل بها في الجزائر والتي تعترف للموظف بالطعن القضائي في مجموع القرارات الصادرة عن السلطات العمومية، وهذا ما تؤيده مبادئ العدالة ذاتها، وكان يتعين على مجلس الدولة طبقاً لمقتضى النصوص الواردة في القانون العضوي ٩٨ – ٠١ النظر في موضوع الدعوى وفحص مشروعية القرار التأديبي الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء.

الخاتمة

لعله تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن المشرع الجزائري طبقاً لمضمون المواد من ٩ إلى ١١ من القانون العضوي لمجلس الدولة لسنة ١٩٩٨ والمعدل سنة ٢٠١١، وطبقاً للمواد من ٩٠١ إلى ٩٠٣ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة ٢٠٠٨ أسند لهذه الهيئة القضائية العليا اختصاصات قضائية متنوعة، فهو جهة للقضاء الابتدائي النهائي فيما خص الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات الوطنية المهنية، سواء بعنوان دعوى إلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية، ومن

(٤٧) انظر: نص القرار كاملاً مع التعليق عليه، حسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الجزائر، دار هومة، ٢٠٠٤، ص٣٠١.

جهة أخرى هو هيئة استئناف تنظر في الطعون الصادرة ضد أحكام المحاكم الإدارية، وهو جهة لقضاء النقض فيما خص الأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية.

ولقد أشرنا إلى أن اختصاص القضاء الابتدائي النهائي المسند لمجلس الدولة بموجب المادة ٩ من القانون العضوي ٩٨ – ٠١ والمادة ٩٠١ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتسم بعيوب كثيرة يأتي على رأسها إخلاله الواضح بمبدأ التقاضي على درجتين، وهو من مبادئ القضاء طبقاً للمادة ٦ من القانون ٠٨ – ٠٩؛ لأن القرار القضائي صدر عن مجلس الدولة بصفة ابتدائية ونهائية، ولا يجوز معها الطعن في قراره استئنافاً، كما أن هذا الاختصاص يجعل من قاضي مجلس الدولة قاضياً للوقائع وهو ما يقربه من قضاة الدرجة الأولى.

وأثار اختصاص قضاء الاستئناف المنوط بمجلس الدولة تطبيقاً للمادة ١٠ من قانونه والمادة ٩٠٢ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو الآخر العديد من الإشكاليات، فمن جهة رأيناه يبعد القضاء عن المتقاضين، ومن جهة ثانية يطيل عمر النزاع، ومن جهة ثالثة يعقد الإجراءات، فضلاً عن تغييره للطبيعة القانونية لمجلس الدولة ذاته.

وتقتضي وظيفة الاجتهاد المعترف لمجلس الدولة بممارستها دستورياً بموجب المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٦ بما يتبعها من تصويب القرارات القضائية في المادة الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية تحريره وإعفاءه من مهمة القضاء الابتدائي والنهائي والاستئناف على حد سواء، والاكتفاء بوظيفة النقض دون سواها، وهذا الأمر يفرض علينا لا شك نقل الاختصاص بالنظر في القضايا ابتدائياً ونهائياً موضوع المادة ٩ من القانون العضوي ٩٨ – ٠١ والمادة ٩٠١ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة ولو بتشكيلة خاصة مع تغيير طبيعة القرار الصادر عنها ليصبح ابتدائياً بما يجوز الطعن فيه بالاستئناف، وبهذا الإصلاح الإجرائي نكرس مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية عندما يتعلق الأمر بالدعاوى الموجهة ضد السلطات المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

كما يفرض هذا التصور الجديد لدور مجلس الدولة الذي ندعو له إعفاء هذا المجلس من مهمة الاستئناف موضوع المادة ١١ من القانون العضوي ٩٨ – ٠١ والمادة ٩٠٢ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والإسراع على هذا الأساس في تنصيب محاكم الاستئناف الإدارية على غرار ما هو معمول به في المملكة المغربية، ونقل الاختصاص المنوط حالياً لمجلس الدولة إلى محاكم استئناف يتم إنشاؤها لهذا الغرض،

والإبقاء فقط على مضمون المادة ١١ من القانون العضوي ٩٨ – ٠١ والمادة ٩٠٣ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ليصبح مجلس الدولة باختصاصه الجديد الذي ندعو إليه يماثل الاختصاص المنوط بالمحكمة العليا، وهما جهتان للقضاء العالي إحداهما في مجال القضاء العادي، والأخرى في مجال القضاء الإداري، وبذلك تتم ترجمة مضمون المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٦.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص الرسمية

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة ١٩٩٦ المعدل بالقانون ١٦ - ٠١ المؤرخ في ٦ مارس ٢٠١٦. الجريدة الرسمية عدد ١٤ لسنة ٢٠١٦.
- القانون العضوي ٩٨ - ٠١ المؤرخ في ٣٠ مايو ١٩٩٨ يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- الجريدة الرسمية عدد ٣٧ لسنة ١٩٩٨.
- القانون العضوي ٩٨ - ٠٣ المؤرخ في ٣ يونيو ١٩٩٨ يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها. الجريدة الرسمية عدد ٣٩ لسنة ١٩٩٨.
- القانون العضوي ١٦ - ١٠ المؤرخ في ٢٥ غشت ٢٠١٦ يتعلق بنظام الانتخابات. الجريدة الرسمية عدد ٥٠ لسنة ٢٠١٦.
- القانون ٩٨ - ٠٢ المؤرخ في ٣٠ مايو ١٩٩٨ يتعلق بالمحاكم الإدارية. الجريدة الرسمية عدد ٣٧ لسنة ١٩٩٨.
- القانون ٠٨ - ٠٩ المؤرخ في ٢٥ فبراير ٢٠٠٨ يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. الجريدة الرسمية عدد ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

ثانياً: الكتب

أ - باللغة العربية

- الدكتور خليل بوصنوبرة، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات نوميديا، الجزائر، ٢٠١٠.
- الدكتور رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية - تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- الدكتور سامي جمال الدين الدعاوى الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف ١٩٩٩.
- الدكتور عمار بوضياف، القضاء، الوسيط في قضاء الإلغاء - دراسة مقارنة - دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١.

- الدكتور عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الجزائر، دار ريحانة، ٢٠٠٤.
- الدكتور عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، الجزائر، دار ريحانة، ٢٠٠١.
- الدكتور عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧ .
- الدكتور عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر – دراسة وصفية تحليلية مقارنة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٠.
- الدكتور عبد الفتاح أبو الليل، قضاء المشروعية. دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨
- الدكتور محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٤
- حسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ، دار هومة، الجزائر ٢٠٠٨.
- حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، ٢٠٠٢.
- الدكتور محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، عنابة، دار العلوم، الجزائر،٢٠٠٥.
- الدكتور محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، القاهرة، دار النهضة العربية،١٩٩٣ .

ب – باللغة الفرنسية

- Charles Debbach, droit administratif. 6éme édition.economica. Paris.2003.
- Jean Louis Autin Catherine Ribat , droit administratif général , librairie de la cour de cassation paris ,2000.
- Mohieddine Mabrouk, traité de droit administratif tunisien, centre de publications universitaire Tunis, 1974.

- M. Letourmeur, J. Bauchet, J. Méric - Le Conseil d'Etat et les Tribunaux administratifs, Paris, Armand Colin 1970
- Pierre Laurent Frier, Précis de droit administratif 2eme=édition, librairie générale de droit, Paris, 2003.
- Rachid ZOIAIMIA Marie Christine ROUAULT. DROIT ADMINISTRATIF. BERTI Editions. Alger 2009
- Yadh BEN ACHOUR, droit administratif, 3eme édition, Tunis, centre de Publication universitaire,2010,

ثالثاً: الرسائل الجامعية:

باللغة العربية:

أ - أطروحات الدكتوراه:

- بوجابي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١١.
- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠٠٨.

باللغة الفرنسية:

- Cal Irani. La competence judiciaries en matière administrative en droit libanais et en droit Francais. Thése de doctorat. Université de Grenoble ALPES.2014.
- Jaques Mariel Nzouankeu , la notion de l'acte réglementaire en droit français , doctorat d'état université de Grenoble ,1976.
- Maryonne Hequard – Théron, essai sur la réglementation, thèse de doctorat d'état, université de Toulouse, 1977.

ب: مذكرات الماجستير

- الشيخة هوام، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قالمة (الجزائر)، ٢٠٠٦.
- حنان مبرك ، الوظيفة القضائية لمجلس الدولة الجزائرية، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس (الجزائر)، ٢٠٠٦.

رابعاً: المقالات

- رمضان غناي، عن رقابة خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، مجلة مجلس الدولة العدد٣، ٢٠٠٣.
- الدكتور عمار معاشو ، تشكيل واختصاصات مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد ٥، ٢٠٠٤.
- الدكتور عمار بوضياف مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد ١٢، ٢٠٠٦.
- الدكتور محمد السياري، رقابة قاضي التعقيب في المادة الإدارية، منشورات مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، تونس، ٢٠١١.
- الدكتور عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر ٤٧، العدد ٢،٢٠٠٣.
- الدكتور محمد الأعرج، محاكم الاستئناف الإدارية قراءة في مقتضيات القانون، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد ٥٥، ٢٠٠٧.
- الدكتور نصر الدين بن طيفور، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وأثره على حماية الحقوق والحريات، مجلة مجلس الدولة، العدد ٠٩، ٢٠٠٩.

باللغة الفرنسية:

- M. BOUABDELLAH. La fonction consultative du conseil d'état et l'article 152 de la constitution. Revue sciences humaines. Université de Constantine. no 2002 .17.

خامساً: مجلات مجلس الدولة والمحكمة العليا:

- **مجلة مجلس الدولة، الأعداد:**
- العدد الأول
- العدد الثاني
- العدد الرابع
- العدد السابع
- العدد الثامن
- العدد التاسع
- العدد العاشر
- **مجلة المحكمة العليا عدد خاص بمحكمة التنازع، ٢٠٠٩.**

سادساً: الملتقيات والندوات:

- الدكتور حسين الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، ندوة القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، ١٨ – ٢٢ حزيران ٢٠٠٧، الدار البيضاء، المملكة المغربية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- الدكتور عمار بوضياف، منازعات الانتخابات المحلية في ضوء أمر ٩٧، مداخلة ألقيت بمناسبة الملتقى الدولي الأنماط الانتخابية في ظل التحول الديمقراطي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ٣ و٤ نوفمبر ٢٠١٠.
- الدكتور عمار بوضياف، معيار توزيع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء، دراسة مدعمة باجتهادات القضاء الجزائري، الملتقى الدولي حول القضاء الإداري في دول المغرب العربي، منشورات اتحاد القضاة الإداريين، تونس، ٢٠١٢.