الدرس الثالث

اختصاص القضاء الإداري في الجزائر

من أهم خصائص النظام القضائي المزدوج وجود قضاء إداري يتولى عملية الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية كقاعدة عامة، إلا ان هذه القاعدة ليست مطلقة إذ ترد عليها استثناءات مهمة، مفاده هو إسناد بعض المنازعات الإدارية إلى القضاء العادي، فيصبح هذا الأخير يتقاسم الاختصاص بنظر منازعات الإدارة مع القضاء العادي.

وليس من السهل دائما الفصل بين ما يعود للقضاء الإداري وما يعود للقضاء العادي، لذلك ظهرت عدة معايير لتحديد اختصاص كل منهما، ومن أجل توضيح الأمر نتولى دراسة مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والعادي من أجل تبيان المعيار المعتمد في ذلك، ثم نتولى مسألة توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري في حد ذاتها.

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده من حيث الأصل كرس المعيار العضوي كأداة لتوزيع الاختصاص بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري من جهة، وبين جهات القضاء الإداري في حد ذاتها.

وقد نظم المشرع الجزائري قواعد الاختصاص القضائي النوعي في القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم. والقانون 89-02 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتضمن المحاكم الإدارية واللذين تضمنا تحديد قواعد اختصاص كل من مجلس الدولة واختصاص المحاكم الإدارية. فضلا عن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. فمن خلال هذه القوانين هل وفق المشرع الجزائري عند اعتماده على المعيار العضوي في ضبط قواعد الاختصاص القضائي بين جهات القضاء العادي والإداري؟

للإجابة على هذه الإشكالية يكون من خلال الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية:

المطلب الأول: تعريف المنازعة الإدارية والقوانين الأساسية المنظمة للمعيار العضوي.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي.

المطلب الثالث: توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري

المطلب الأول: مفهوم المنازعة الإدارية والقوانين المنظمة للمعيار العضوي.

الفرع الأول: مفهوم المنازعة الإدارية

تعرف المنازعة الإدارية على انها:" المنازعات الإدارية تتألف من مجموعة الدعاوى الناجمة عن نشاط الإدارة وأعوانها أثناء قيامهم بوظائفهم".

لقد تبنى المشرع الجزائري المعيار العضوي كأصل لتحديد المنازعة الإدارية ومنه تكون هذه الأخيرة من اختصاص القضاء الإداري، وذلك بأن حدد جهات معينة في مختلف القوانين الأساسية المشار إليها سابقا إذا كانت طرفا في النزاع اعتبر النزاع إداريا، هذا كأصل قد ترد عليه استثناءات بموجب تدخل المشرع فيخرج بذلك النزاع من مجال اختصاص القضاء الإداري ليدخل في مجال اختصاص القضاء العادي.

الفرع الثاني: القوانين الأساسية المنظمة للمعيار العضوي (توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري)

لهذا المعيار أهمية عملية تتمثل في سهولته، بحيث يستطيع المتقاضي العادي تحديد مجال اختصاص القاضي الإداري بصفة مسبقة إذ يكفي أن يكون خصمه أحد الأشخاص العمومية المذكورة في المواد التالي ذكرها لتوجيه دعواه أمام القضاء الإداري.

أولا: المعيار العضوي في القانون العضوي 08_01 المتعلق بمجلس الدولة

استنادا للمادة 9 من القانون العضوي 08_01 يتولى مجلس الدولة النظر ابتدائيا ونهائيا في الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات الوطنية العمومية والمنظمات المهنية الوطنية. ومنه تبنى القانون العضوي المعيار العضوي فذكر جهات محددة على سبيل الحصر إذا كانت طرفا في النزاع عقد الاختصاص لمجلس الدولة وتتمثل هذه الجهات في:

أ_ السلطات المركزية: يقصد بها مجموع الوزارات

ب_ الهيئات الوطنية العمومية: ينطوي في مفهومها جهات كثيرة نذكر منها المجلس الشعبي الوطني، مجلس الامة، المجلس الدستوري..

ج_ المنظمات المهنية الوطنية: من بينها منظمة المحامين، الغرفة الوطنية للموثقين، الغرفة الوطنية للمحضرين...

رغم الطابع الخاص للمنظمات غير أن المشرع الجزائري كيف منازعاتها على أنها إدارية فهي ليست مؤسسة عمومية ولا إدارة عمومية.

وبإدراج المشرع الجزائري منازعات المنظمات المهنية الوطنية ضمن المنازعات إدارية فقد أورد بذلك استثناء يتعلق بالمعيار العضوي والسبب هو اعتبار قراراتها بأنها قرارات إدارية وجب الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

ثانيا: المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

كرست المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعيار العضوي كمعيار فاصل بين قواعد الاختصاص لجهتي القضاء العادي والإداري، فحدد أشخاص القانون العام كما يلي:

أ_ الدولة: وقصد بها السلطات المركزية.

ب_ الولاية: وقد عرفت المادة الأولى من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 الولاية.

ج_ البلدية: عرفت البلدية في المادة الأولى من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011.

د_ المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية: وردت عدة تعريفات للمؤسسة العمومية الإدارية ونكتفي هنا بذكر تعريف واحد وهي:" مرفق عام إداري أو منظمة إدارية مزودة بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية الوصية بعلاقة الوصاية الإدارية وتتخصص في أهداف إدارية بطبيعتها، تتمثل عادة في تسيير مرافق عامة وتقديم الخدمات العامة اللازمة لإشباع الحاجات العامة وعادة ما يطلق على هذا النوع من المؤسسات اسم المؤسسات العامة التقليدية." ومن أمثلة ذلك: الوكالة الوطنية لحماية البيئة، المدرسة الوطنية للإدارة، المستشفيات والجامعات. وقد تتخذ هذه المؤسسات طابع المؤسسة العمومية الوطنية أو المحلية.

هـ_ المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية: ورد النص عليها في المادة 1/801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ويقصد بها المصالح الخارجية للوزارات أو المديريات التنفيذية على مستوى الولايات.

ويطرح إشكالا بخصوص هذه المصالح فهل هي أهل لأن تكون طرف في دعوى إدارية ومن هو ممثلها القانوني إذ هي لا تمتلك الشخصية المعنوية وبالتالي لا تمتلك أهلية التقاضي.

نجد أن المادة 828 من نفس القانون تنص على الأشخاص المؤهلين قانونا لتمثيل الهيئات العمومية، فالوزير يمثل الوزارة في منازعات الدولة، والوالي ممثل الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل للبلدية والممثل القانوني للمؤسسة بالنسبة لمنازعات المؤسسات العمومية الإدارية.

ومن هنا المادة 828 لم تتناول المصالح غير الممركزة فهل هذا يعني أنها غير مؤهلة لتمثيل نفسها بنفسها أمام القضاء الإداري؟

للإجابة على هذا التساؤل يجب التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا صدر نص خاص يخول المدير التنفيذي صلاحية تمثيل القطاع أمام القضاء فينبغي قبول الدعوى الموجهة ضد الإدارة المعنية ممثلة في مديرها. ومن أمثلة هذه النصوص، المرسوم التنفيذي98 -143 المؤرخ في 10 ماي 1998 المتضمن تأهيل الموظفين

لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، قرار وزارة التربية المؤرخ في 1999/8/3 الذي خول مديري التربية في الولاية تمثيله في الدعاوى أمام القضاء.

الحالة الثانية: على خلاف الحالة الأولى، أي في حالة انعدام نص خاص نستند إلى موقف مجلس الدولة الذي يكاد أن يكون ثابتا بأن هذه المديريات ما هي إلا امتداد لتنظيم كبير هو الولاية وعليه وجب رفع الدعوى ضد الولاية يمثلها الوالي. ومن أمثلة القرارات الصادرة عن مجلس الدولة، القرار الصادر عن بتاريخ 2004/1/20 المتعلق بمديرية السكن حيث أقر المجلس بأن هذه المديرية لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة وأن إدخال الوالي في النزاع بصفته ممثلا للدولة إجراء صائب.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي

لقد ساد المعيار العضوي لمدة زمنية طويلة غير أن تطور القانون الإداري جعل من القضاء الإداري الفرنسي يطبق معيار آخر وهو المعيار المادي أو الموضوعي هذا الأخير الذي يرتكز على طبيعة النشاط التي تستمد من معيار المرفق أو معيار السلطة العامة.

الفرع الأول: المعيار المادي

أولا_ معيار المرفق العام: يقصد بالمرفق العام هنا هو التعريف العضوي والوظيفي في آن واحد، إنه كل نشاط تقوم به الإدارة والهيئات العامة وتستهدف إشباع حاجات ذات مصلحة عام. طبقا لهذا المعيار يعد النزاع إداريا ويدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري إذا تعلق بنشاط يندرج ضمن مهام المر فق العام. ومن هنا فإن معيار المرفق العام يوسع من نطاق اختصاص القضاء الإداري حينما يعهد تسيير المرفق العام إلى أشخاص غير إدارية بطبيعتها. أي غير أشخاص القانون العام.

ثانيا_ معيار السلطة العامة: وهو ما يعبر عنه بامتيازات السلطة العامة وهي مجموعة من الحقوق معترف بها للإدارة تستعمل في إطار القانون لتحقيق مصلحة عامة. أي أن الإدارة تتصرف كسلطة عامة في الحالة التي تستعمل سلطاتها الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص وهنا يعود الاختصاص إلى القضاء الإداري. وقد اعتبر القضاء الفرنسي أن مثل هذه الامتيازات إذا استعملها أشخاص القانون الخاص لتحقيق المصلحة العامة تندرج ضمن المنازعات الإدارية.

وقد تبنى المشرع الجزائري المعيار المادي كما سبق الإشارة إليه في المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يتعلق بالمنظمات المهنية الوطنية.

الفرع الثاني _ الاستثناءات الواردة بنص المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

هي استثناءات أوردها نص صريح بحيث هذا النص يخرج نزاع يكون أحد أشخاص القانون العام طرف فيه من اختصاص القضاء الإداري ويدرجه ضمن اختصاص القضاء العادي أي أن

اختصاص القضاء العادي يمتد إلى نزاع تكون الإدارة طرف فيه، (هذه الحالة عكس ما جاء به معيار المرفق العام والسلطة العامة) وهذه الاستثناءات تتمثل في:

_ مخالفات الطرق

_ المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الرامية إلى طلب التعويض عن أضرار المراكب

المطلب الثالث: توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري (مجلس الدولة والمحاكم الإدارية)

تتمثل أجهزة القضاء الإداري في الجزائر أساسا مجلس الدولة باعتباره قمة هرم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية، وبما أن النظام القضائي السائد في الجزائر هو النظام المزدوج تعين تأسيس محكمة التنازع لفض النزاعات الناشئة عن حالات تنازع الاختصاص التي قد تنشأ بين هيئات القضاء الإداري.

وقد تناول المشرع الجزائري اختصاصات مجلس الدولة في كل من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم. كما تناول المشرع اختصاصات المحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

نتناول الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة ثم الاختصاصات القضائية للمحاكم الإدارية.

الفرع الأول: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة

نتناول اختصاصته كما يلي:

أولا_ مجلس الدولة جهة للقضاء الابتدائي النهائي

ثانيا_ مجلس الدولة جهة لقضاء الاستئناف

ثالثا_ مجلس الدولة جهة لقضاء النقض

أولا_ مجلس الدولة جهة للقضاء الابتدائي النهائي

نصت المادة 9 من القانون العضوي 98-01 وهي تطابق المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على اختصاصات مجلس الدولة.

وجاء في مضمون المادة 9 أن مجلس الدولة يفصل ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء والطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

وإذا رجعنا إلى نص المادة 901 نجدها تنص على ما يلي:

"يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية.

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ".

من خلال النصين نلاحظ أن المشرع نص على عرض منازعات السلطات المركزية للدولة على مجلس الدولة باعتباره جهة للقضاء كدرجة أولى وأخيرة وذلك إذا تعلق الأمر بدعاوى الإلغاء ودعاوى التفسير ودعاوى فحص المشروعية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن ذات الجهات المذكورة في المادتين 9 و901.

أول ما يلاحظ على المادة 901 هو تغيير عبارة "ابتدائيا ونهائيا "بعبارة "كدرجة أولى وأخيرة "والراجح أن سبب هذا التغيير هو النقد الذي وجهه الفقه للعبارة الأولى بحيث انها تفتح المجال لاحتمال رفع الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس الدولة الصادرة نهائيا لأن عمومية عبارة "الجهات القضائية الإدارية" تشمل كذلك مجلس الدولة.

كما أن كلمة "نهائية" تدعم هذا الافتراض لأن القرارات الصادرة في إطار المادة 9 تكتسي هذا الطابع.

لكن المنطق يرفض ذلك فلا يمكن لنفس الجهة القضائية وعلى مستوى واحد أن تنظر في نفس القضية من حيث الموضوع ومن حيث القانون .

كما نلاحظ أن الشرع قد استغنى على عبارة "تنظيمية أو فردية " فهي اضافة لا فائدة منها بحيث استعمال عبارة "قرارات إدارية " كافية وتشمل كل القرارات الإدارية ماعدا ما استثني بنص أو باجتهاد من القاضي الإداري.

ثم نلاحظ أن المشرع قد نزع عبارات "الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية" هل هذا يعنى أن المشرع قد قلص من اختصاصات مجلس الدولة؟

على ما يبدو أن المشرع لم يقلص من اختصاصات مجلس الدولة بدليل انه أضاف إلى المادة 901 فقرة ثانية تنص على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة، وعلى الأرجح أن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية تندرج ضمنها. وهذه الإضافة لنص المادة 901 تثير تساؤلا هل فعلا قضاء مجلس الدولة هو قضاء محدد " أي قاضي اختصاص"؟

2_مجلس الدولة جهة لقضاء الاستئناف

طبقا للمادة 10من القانون العضوي 98-01 والتي تقابها المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يختص مجلس الدولة في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، ويختص أيضا كجهة استئناف المخولة له بموجب نصوص خاصة.

يختص مجلس الدولة باستئناف أحكام المحاكم طبقا للمادة 2 من قانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية التي تنص على:" أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة..."

يقصد بالأوامر هنا تلك الصادرة في المواد الاستعجالية.

3_ مجلس الدولة جهة لقضاء النقض

نصت على هذا الاختصاص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 وتقابلها المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: اختصاصات المحاكم الإدارية

إن المحاكم الإدارية يقتصر اختصاصها على المجال القضائي، ذلك أنها:"...جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية " كما ورد بالمادة 1 من القانون98_02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

أولا_ الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

تنص المادة الأولى من قانون 98-02 على أن:" تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية".

يتضح أن المشرع قد أطلق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية فجعلها صاحبة الاختصاص في النظر في كل منازعة إدارية ما عدا ما استثناه وأسنده لمجلس الدولة.

وطبقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تختص المحاكم الإدارية بالفصل كأول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها. وجاءت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لتفصل في الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية كالتالي:

تختص المحاكم الإدارية أيضا في:

1_ دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية الموجهة ضد القرارات الصادرة عن:

_الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية

_ البلدية والمصالح الإدارية التابعة لها

_ المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية المحلية

2_ دعاوى القضاء الكامل (مرفوعة ضد الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية والبلديات والمؤسسات الإدارية العمومية حتى تلك المرفوعة ضد السلطات المركزية تختص بها المحاكم الإدارية فمجلس الدولة لا ينظر في دعاوى القضاء الكامل)

3_ وكل ما تحيله نصوص خاصة.

ثانيا _ الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

هناك استثناءات كثيرة منها ما ورد في قوانين خاصة ومنها ما ورد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نقتصر هنا على ذكر تلك المنصوص عليها في هذا الأخير.

يتمثل الاستثناء في نص المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومفاده هو إخراج نزاعات تتوفر فيها المعيار العضوي من اختصاص القضاء الإداري إلى اختصاص القضاء العادي وجاءت بما يلي:" خلافا لأحكام المادتين 800 و8001 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

1_ مخالفات الطرق،

2_ المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات او البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية."

الفرع الثالث _ قواعد الاختصاص الإقليمي

أولا_ القاعدة العامة في الاختصاص الإقليمي والاستثناءات الواردة عليها

يتحدد قواعد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية طبقا للمادة 37 و38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي مادة مشتركة تسري على القضاء العادي والإداري بحكم الإحالة المقررة بموجب المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

والمحكمة المختصة هي محكمة موطن المدعى عليه وهذا طبقا للمادة 37 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

_ وترد استثناءات على قواعد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية نصت عليها المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وطبقا للمادة ترفع الدعوى في أمكنة محددة خلافا لموطن المدعى عليه وجاءت المادة على سبيل الحصر.

ثانيا_ طبيعة قواعد الاختصاص:

طبقا للمادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فقواعد الاختصاص النوعي والإقليمي من النظام العام وبالتالي يثيرها القاضي من تلقاء نفسه ولا يجوز للأطراف الاتفاق على مخالفتها وتثار في أي مرحلة تكون عليها الدعوى.