

المقياس: الإجراءات القضائية والإدارية

موضوع المحاضرة: هيكل القضاء الإداري

تمهيد:

عرف التنظيم القضائي في الجزائر بعد الاستقلال عدة تقلبات وتغيرات تأرجحت بين الأخذ بنظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج، ففي المرحلة الانتقالية الممتدة بين 1962 و1965 لم تشأ الجزائر إحداث أي تغيير جذري في نظامها القضائي لقلة الإمكانيات ولحداثتها بالاستقلال، فتم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث (الجزائر-وهران-قسنطينة) الموروثة من عهد الاستعمار، وهذا تماشيا مع ما جاء به القانون رقم 62-157¹ المتعلق بتمديد العمل بالتشريع الفرنسي، كما أضافت لها محكمة إدارية رابعة بالأغواط، وبموجب الأمر رقم 63-218² تم إنشاء المجلس الأعلى ليمارس مهمة محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة فيما يخص المنازعات الإدارية. وبذلك تم توحيد النظام القضائي على مستوى القمة.

في سنة 1965 صدر الأمر رقم 65-278³ المتضمن التنظيم القضائي والذي ألغيت بموجبه المحاكم الإدارية الثلاث وأحدث المادة الأولى منه 15 مجلسا قضائيا، وبهذا يكون المشرع قد وضع حدا للازدواجية القضائية التي عرفتھا الفترة السابقة، حيث نصت المادة 05 منه على نقل اختصاص المحاكم الإدارية إلى ثلاثة (3) غرف (الجزائر-وهران-قسنطينة).

¹ - القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي يمدد العمل بالتشريع الفرنسي، الجريدة الرسمية، عدد 02، المؤرخة في 11-01-1963، ص 18.

² - القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18-06-1963 المتضمن إحداث المجلس الأعلى للقضاء، الجريدة الرسمية، عدد 43، المؤرخة في 28-06-1963، ص 662.

³ - الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16-11-1965 المتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، عدد 65، المؤرخة في 23-11-1965، ص 1290.

وفي سنة 1986 تم الرفع من عدد الغرف الإدارية من 03 غرف إلى 20 غرفة، بموجب القانون رقم 86-101¹ وكذا المرسوم رقم 86-107² الذي وسع من عدد المجالس القضائية وبالتالي الغرف الإدارية، وحرصا من المشرع على مسايرة الأوضاع المستجدة بعد 1989 (دستور فيفري 1989) وسعيا منه لتقريب القضاء من المتقاضين، عمد إلى تعديل قانون الإجراءات المدنية³ بموجب القانون رقم 90-23⁴ والذي وسع من خلاله من نطاق الغرف الإدارية والتي وصلت إلى 31 غرفة إدارية على مستوى 31 مجلسا قضائيا. واستحدث خمس غرف إدارية جهوية مهمتها النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات الولاية.

وبهذا تم توحيد التنظيم القضائي في الجزائر في شكل هرم، على رأسه المحكمة العليا كمحكمة قانون عدا الغرفة الإدارية كمحكمة موضوع، وقاعدته المجالس القضائية، ولقد تباينت الآراء في تكييف النظام القضائي الجزائري، نظرا لغموضه فمن الناحية التنظيمية تعتبر الهيئات القضائية واحدة ومن الناحية الموضوعية فإن الغرف الإدارية تطبق أحكام القانون الإداري المتناثرة فلا وجود لوحدة القانون، ومن الناحية الإجرائية فهناك وحدة تحتكم في ضلها جميع المنازعات إلى قانون الإجراءات المدنية.

ومهما يكن الأمر، فمن الواضح جدا أن الجزائر في هذه المرحلة لم تعرف نظام الازدواجية لانعدام أجهزة قضائية متخصصة مستقلة ومنفصلة عن القضاء العادي، كما أنها لم تأخذ بنظام وحدة القضاء والقانون الجامد والمطلق المطبق في الدول الأنجلوسكسونية ذلك أن وجود أسلوب ونظام الغرف الإدارية بالمجالس وبالمحكمة العليا كجهات مختصة بالنظر في منازعات الإدارة العامة الجزائرية يلطف ويخفف من قسوة وجمود نظام وحدة القانون والقضاء، لذلك فقد عمد أغلب الفقه إلى إطلاق تسميات مختلفة على النظام المطبق في هذه المرحلة، أبرزها نظام القضاء الموحد

¹ - الأمر رقم 86-01 المؤرخ في 28-01-1986 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، عدد 04، بتاريخ 29-01-1986، ص 61.

² - المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29-04-1986 الذي يحدد قائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية، العدد 18، المؤرخة في 30-04-1986، ص 707.

³ - الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08-06-1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، عدد 47، المؤرخة في 09-06-1966، ص 582.

⁴ - القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18-08-1990 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 36، المؤرخة في 22-08-1990، ص 1149.

المرن أو النظام القضائي الهجين القائم على ازدواجية المنازعة وأحادية الهياكل القضائية، أو نظام القضاء الموحد مع التفريق بين المنازعات.

بصدور دستور 1996 تبني المشرع نظام الازدواجية القضائية بما لا يدع للشك مجال، وهذا بموجب المادة 152¹ منه والتي دعت إلى استحداث مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية عليا إلى جانب المحكمة العليا كهيئة قضائية عادية. وهو ما تحقق بصدور القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 كما تم استحداث محاكم إدارية نص عليها القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30-05-1998 كما تم إنشاء محكمة التنازع سنة 1998 بموجب القانون العضوي رقم 98-03 الصادر في 03-06-1998.

وفي سنة 2020 نص التعديل الدستوري الأخير على استحداث محاكم إدارية للاستئناف وهو ما يجعل نظام التقاضي في المادة الإدارية على درجتين، وعليه فإن هياكل القضاء الإداري في الجزائر تتمثل في الهيئات التالية:

أولاً- المحاكم الإدارية

لم ينص المؤسس الدستوري لسنة 1996 على المحاكم الإدارية، وإنما يفهم من نص المادة 152 ذلك، على أساس أن مجلس الدولة يقوم أعمال الهيئات الإدارية القضائية، والمقصود بها المحاكم الإدارية، انطلاقاً من كون المحاكم الإدارية وعلى وجه الخصوص الجهات القضائية المقصودة في النص والمعنية أعمالها بالدرجة الأولى بالتقويم.

وبتاريخ 30 ماي 1998 وبموجب القانون رقم 98-02² صدر أول قانون خاص بالمحاكم الإدارية بعد الاستقلال، واحتوى على 10 مواد تناولت مسألة تنظيم وتشكيل المحاكم الإدارية وخلاياها وأقسامها الداخلية وتركيباتها البشرية والإطار العام لتسييرها ماليا وإداريا، ثم صدر بتاريخ

¹ - نصت المادة 152 على ما يلي: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.."، انظر المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1976، ص 29.

² - القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998، ص 8.

14 نوفمبر 1998 المرسوم التنفيذي رقم 98-356¹ المتعلق بكيفيات تطبيق القانون 98-02 والذي بموجبه تم الإعلان رسميا عن إنشاء 31 محكمة إدارية تنصب تباعا بالنظر لتوافر جملة الشروط الموضوعية الضرورية لسيرها كما أعلن هذا المرسوم عن تشكيلة المحكمة الإدارية وخصص أحكاما لمحافظ الدولة ولكتابة الضبط، وفي سنة 2011 تم تعديل المرسوم التنفيذي 98-356 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195² والذي تم خلاله الرفع من عدد المحاكم الإدارية إلى 48 محكمة إدارية لتغطي بذلك كامل التراب الوطني قبل التقسيم الإقليمي الأخير الذي رفع من عدد ولايات الوطن إلى 58 ولاية بدل 48 سابقا.

وفي سنة 2022 صدر القانون العضوي رقم 22-10³ المتعلق بالتنظيم القضائي الذي ألغى بموجبه المشرع القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية بموجب المادة 39 منه، التي نصت كذلك على إبقاء العمل بالنصوص التطبيقية (المرسوم التنفيذي 98-356 وتعديله في سنة 2011) الخاصة بالقانون السابق إلى حين صدور النصوص التطبيقية الجديدة الخاصة بالقانون الجديد.

وفقا لنص المادة 31 من القانون العضوي 22-10 تعد المحكمة الإدارية الدرجة الأولى في التقاضي في المنازعة الإدارية، وقد حدد المشرع الجزائري تشكيلتها (أ) واختصاصاتها (ب).

أ- تشكيلة المحكمة الإدارية:

وفقا لنص المادة 31 من القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي تتشكل المحكمة الإدارية من قضاة الحكم وقضاة محافظة الدولة التي تتولى مهام النيابة العامة.

كما تحتوي كل محكمة إدارية على كتابة ضبط وفقا لما جاء في المادة 06 من المرسوم التنفيذي 98-356 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية المعدلة في سنة 2011.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 الذي يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 85، المؤرخة في 15 نوفمبر 1998، ص 4.

² - المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي 2011 المعدل للمرسوم التنفيذي 98-356 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 29، المؤرخة في 22 ماي 2011، ص 10.

³ - القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 9 جوان 2022 المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، عدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022.

وأشارت المادة 34 على ان تنظم المحكمة الإدارية في شكل أقسام يحدد عددها حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي بموجب أمر من رئيس كل جهة قضائية مع استطلاع رأي محافظ الدولة. وعند الاقتضاء يمكن تقسيم أقسام المحكمة الإدارية إلى فروع.

1- قضاة الحكم:

حددت المادة 31 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي تشكيلة قضاة الحكم والتي تتكون من:

- رئيس

- نائب رئيس أو نائبين اثنين (2) عند الاقتضاء، (من أهم مهامهم استخلاف رئيس المحكمة في حال حدوث مانع له)،

- رؤساء أقسام،

- رؤساء فروع عند الاقتضاء،

- قضاة،

- قضاة مكلفين بالعرائض،

- قضاة محضري الأحكام.

وتجدر الإشارة أن القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي لم يحدد كيفية تعيين رئيس المحكمة وصلاحياته، وعليه فهو يمارس وظيفة قضائية، حيث يترأس التشكيلات القضائية، كما يقوم بأعمال إدارية لتسيير المحكمة وتنظيمها.

2- قضاة محافظة الدولة:

تشكل قضاة محافظة الدولة من محافظ دولة ومحافظ دولة مساعد أو محافظي دولة مساعدين اثنين (2) عند الاقتضاء.

لم يحدد القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي طريقة تعيين محافظ الدولة أو صلاحياته، وبالرجوع إلى النصوص التطبيقية السابقة نجد ان المشرع اكتفى بذكر صلاحياته، حيث يتولى مهمة الرقابة على كتابة الضبط كما يعمل بالتنسيق مع رئيس المحكمة الإدارية على توزيع كتاب الضبط على الأقسام والفروع، ويمارس محافظ الدولة مهامه الأصلية والتمثيلية في

مهام النيابة العامة المعروفة في القضاء العادي، على اعتبار أن النزاع الإداري فيه مصلحة عامة وحق عام يتولى المحافظ ضمان عدم المساس به.

ب- اختصاصات المحكمة الإدارية:

تنص المادة 31 من القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي على: "المحكمة الإدارية درجة أولى للتقاضي في المادة الإدارية"، وعليه فقد حدد المشرع اختصاصها الوحيد وهو الاختصاص القضائي، خلافا لمجلس الدولة (وهو ما سنحدده لاحقا) ذو الوظيفة الاستشارية أيضا، فهي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

اهتم المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 08-10¹ المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل في سنة 2022 بموجب القانون رقم 22-13²، بضبط قواعد اختصاص المحاكم الإدارية، فحدد لها اختصاصاتها النوعية التي تستقل بموجبها عن الجهات القضائية الأخرى بما فيها مجلس الدولة والذي يمثل الجهة العليا لها، كما ضبط لها قواعد الاختصاص الإقليمي تقاديا لحدوث تنازع في الاختصاص فيما بينها -أي بين المحاكم الإدارية-، وهي الضوابط التي سنوضحها فيما يلي:

1- الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية: بالنسبة لنوع المنازعات التي تعود لاختصاص المحاكم الإدارية فهي محددة في المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدلتين في سنة 2022 بموجب القانون 22-13، وهي:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية أو الصادرة عن البلدية أو الصادرة عن المنظمات المهنية الجهوية أو الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

- دعاوى تفسير القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية أو الصادرة عن البلدية أو الصادرة عن المنظمات المهنية الجهوية أو الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

- الدعاوى الخاصة بفحص مشروعية القرارات الصادرة عن الهيئات المذكورة أعلاه.

¹ - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، ص 3.

² - القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022 المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 48، بتاريخ 17 جويلية 2022.

- دعاوى القضاء الكامل: تختص المحاكم الإدارية بالفصل في جميع دعاوى القضاء الكامل مهما كانت طبيعة الجهة الإدارية طرف النزاع (مركزية أو لامركزية) ومن بين دعاوى القضاء الكامل: دعوى التعويض المترتبة عن المسؤولية الإدارية، منازعات الصفقات العمومية، منازعات الضرائب...

- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

2- الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية: الاختصاص الإقليمي هو الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية حيث تختص كل محكمة بالمنازعات الإدارية الحاصلة في النطاق الجغرافي المحدد لها والذي توجد به.

وفيما يتعلق بالاختصاص الإقليمي فقد نصت المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (القانون رقم 08-09) على امتداد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية كقاعدة عامة للمادتين 37 و38 من القانون نفسه (وهو نفس المعيار المعتمد في المواد المدنية)، على أساس انعقاد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار.

وفي حالة تعدد المدعى عليهم يعود الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم.

وتجد قاعدة موطن المدعى عليه أساسا لها في الاعتبارات التالية¹:

- أن المدعي هو الذي عليه أن يسعى إلى المدعى عليه، ومن ثمة وجب عليه مخاصمته أمام الجهة القضائية التي يقع بها موطنه وبذل الجهد في سبيل ذلك فالدين مطلوب لا محمول.

- أن الأصل في الشخص براءة الذمة وعلى من يدعي عكس تلك القرينة أن يطالب بحقه في موطن المدعى عليه وأن يثبت ذلك بالوسائل والأدلة المسموح بها قانونا.

وعلى خلاف أحكام المادة 803، أورد قانون الإجراءات المدنية والإدارية مجموعة من الاستثناءات التي ترد على القاعدة العامة المعتمدة في الاختصاص الإقليمي خاصة في المادة 804 من

¹ - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص 340.

القانون سالف الذكر والمعدلة في سنة 2022 بموجب القانون 22-13، حيث يتحدد الاختصاص الإقليمي في مجموعة من المنازعات بالنظر إلى قاعدة مكان النشاط أو بالنظر إلى اعتبارات أخرى، وعليه ترفع الدعاوى الإدارية في المواد المبينة أدناه:

- في مادة الضرائب أو الرسوم، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم،

- في مادة الأشغال العمومية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال،

- في مادة العقود الإدارية، مهما كانت طبيعتها، أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه،

- في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان ممارسة وظيفتهم،

- في مادة الخدمات الطبية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات،

- في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجيل خدمات فنية أو صناعية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما به،

- في مادة تعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار،

- في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام رئيس الجهة القضائية الإدارية التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال،

وتجدر الإشارة إلى أن هناك استثناءات أخرى واردة على القاعدة العامة في الاختصاص الإقليمي، نصت عليها المواد 40، 41 و 805 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما يجب الإشارة إلى أن المشرع بموجب نص المادة 807 من القانون السالف الذكر، شدد على ضرورة احترام الاختصاص النوعي والإقليمي واعتبرهما من النظام العام يجب التقيد بهما، وهو ما يشكل ضمانا لقواعد الاختصاص تضمن غلق المجال لسلبها أو الاعتداء عليها.

ثانيا: المحاكم الإدارية للاستئناف

تماشيا مع النظام المعتمد في القضاء العادي القائم على التقاضي على درجتين (المجالس القضائية- المحاكم الابتدائية)، نص المؤسس الجزائري بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي تضمنه المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 على أن مجلس الدولة يعتبر الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، وهو ما يمثل نصا صريحا اتجه المؤسس الدستوري الجزائري من خلاله نحو جعل التقاضي في المادة الإدارية على درجتين، غير أن الدستور السالف الذكر لم يتضمن أي نص يتعلق باستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف حيث اكتفى فقط بإدراجها ضمن الهيئات التي يقوم مجلس الدولة أعمالها، وهو ما يجعل استحداث هذه الهيئات وتنظيمها وعملها مرتبطا بالنصوص التطبيقية التي نص المؤسس الدستوري على أنها ستصدر قبل نهاية هذه السنة وفقا لما نصت عليه المادة 224 من الدستور التي جاء فيها: "تستمر المؤسسات والهيئات التي طرأ على نظامها القانوني في هذا الدستور تعديل أو إلغاء في أداء مهامها إلى غاية تعويضها بالمؤسسات والهيئات الجديدة في أجل أقصاه سنة واحدة....".

وحسباً فعل المشرع بنصه على استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، نظرا لما يوفره نظام التقاضي على ثلاث درجات من إيجابيات وفي مقدمتها توفير ضمانات أكثر للمتقاضين وكذا تخفيف العبء على مجلس الدولة، نظرا للعدد الكبير من الاختصاصات المسندة إليه والتي دفعت الكثير من الباحثين إلى القول بأن المشرع لم يوفق في توزيع قواعد الاختصاص بالنسبة لمجلس الدولة حيث أثقل عليه وجعل منه محكمة ابتدائية ونهائية ومحكمة استئناف إلى جانب وظيفة النقض وهي الوظيفة الطبيعية.

وفي سنة 2022 صدر القانون رقم 22-07 المؤرخ في 5 ماي 2022 المتعلق بالتقسيم القضائي، الذي نص من خلاله المشرع على استحداث ست (6) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بالجزائر ووهران وقسنطينة وورقلة وتمنراست وبشار.

ثم صدر القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي حدد من خلاله المشرع تشكيلة هذه الجهة القضائية الجديدة، ونصت المادة 29 من القانون السالف الذكر على أن: "المحكمة الإدارية للاستئناف جهة استئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية،

وتختص أيضً بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة"، وهو ما يعني أن اختصاصات المحاكم الإدارية للاستئناف هي اختصاصات قضائية فقط.

أ- **تشكيلة المحاكم الإدارية للاستئناف:** وفقا لنص المادة 30 من القانون العضوي 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي تشكل المحكمة الإدارية من قضاة الحكم وقضاة محافظة الدولة التي تتولى مهام النيابة العامة.

وأشارت المادة 34 من القانون العضوي رقم 10-22 على أن تنظم المحكمة الإدارية للاستئناف في شكل غرف، يحدد عددها حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي بموجب امر من رئيس كل جهة قضائية بعد استطلاع رأي محافظ الدولة، وعند الاقتضاء يمكن تقسيم غرف المحكمة الإدارية للاستئناف إلى أقسام.

1- قضاة الحكم:

حددت المادة 30 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي تشكيلة قضاة الحكم والتي تتكون من:

- رئيس برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل،
- نائب رئيس أو نائبين اثنين (2) عند الاقتضاء،
- رؤساء غرف،
- رؤساء أقسام، عند الاقتضاء،
- مستشارين.

2- قضاة محافظة الدولة:

تتوفر المحكمة الإدارية للاستئناف على محافظ دولة برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل، هذا بالإضافة إلى محافظ دولة مساعد أو اثنين (2) عند الاقتضاء.

وأشارت المادة 36 على أن محافظ الدولة يتولى المهام المنوطة به بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية والنصوص الخاصة.

ب- اختصاصات المحكمة الإدارية:

حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب تعديل سنة 2022 الصادر بموجب القانون 22-13 قواعد اختصاصا المحاكم الإدارية للاستئناف، فحدد لها اختصاصاتها النوعية التي تستقل بموجبها عن الجهات القضائية الأخرى بما فيها مجلس الدولة والذي يمثل الجهة العليا لها، كما ضبط لها قواعد الاختصاص الإقليمي تفاديا لحدوث تنازع في الاختصاص فيما بينها -أي بين المحاكم الإدارية-، وهي الضوابط التي سنوضحها فيما يلي:

1- الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للاستئناف:

حددت المادة 900 مكرر من القانون رقم 22-13 المعدل لقانون الإجراءات المدنية والإدارية نوع المنازعات التي تختص بها المحاكم الإدارية للاستئناف، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- الاختصاص الابتدائي للمحاكم الإدارية للاستئناف: وفقا لنص المادة 900 مكرر من القانون رقم 22-13 تختص المحاكم الإدارية للاستئناف كدرجة أولى في الدعاوى التالية:

* دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

* دعاوى تفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات السالفة الذكر.

وينعقد الاختصاص في الدعاوى المذكورة أعلاه للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة

- المحاكم الإدارية للاستئناف كجهة استئناف:

يعتبر الاستئناف الاختصاص الأصل للمحاكم الإدارية للاستئناف، حيث نصت المادة 900 مكرر من القانون 22-13 على أن تختص المحكمة الإدارية للاستئناف بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية وتختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

2- الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف:

لم يشر قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف، غير أنه بالرجوع إلى القانون رقم 22-07 المتعلق بالتقسيم القضائي نجد المدة 9 منه تنص على أن تحدث في دائرة اختصاص كل محكمة إدارية للاستئناف محاكم إدارية، فالاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية للاستئناف يتحدد بما إذا كانت المحكمة الإدارية تقع في دائرة اختصاصها أم لا،

وأضافت المادة 10 من ذات القانون أن تحديد الدوائر سيكون عن طريق التنظيم الذي لم يصدر إلى غاية كتابة هذه الأسطر.

ثالثا: مجلس الدولة

مجلس الدولة أعلى جهاز في القضاء الإداري الجزائي وهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وتابع للسلطة القضائية، ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي في البلاد ويسهر على احترام القانون ويتمتع وفقا لنصي المادتين 02، 13 من القانون العضوي 98-01 بالاستقلالية التامة في التسيير وفي ممارسة اختصاصاته القضائية.

وعليه، يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية استحدثها دستور 1996 بموجب نص المادة 152 منه كما أشرنا لذلك سلفا والتي أعلنت صراحة عن دخول البلاد في نظام الازدواجية القضائية، وبناء على نص الدستور صدر القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم¹. (انظر الهامش للاطلاع على النصوص)

حددت النصوص القانونية المتعلقة بمجلس الدولة تركيبته البشرية واختصاصاته، وهو ما سنحاول بيانه فيما يلي:

أ- تشكيلة مجلس الدولة:

وفقا لنص المادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01 يتشكل مجلس الدولة من القضاة الآتي ذكرهم:

- رئيس مجلس الدولة: ويعينه رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وفقا لنص المادة 92 من الدستور،

- نائب الرئيس،

1 - - القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998، ص 3. المعدل والمتمم ب:

* القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جولية 2011، الجريدة الرسمية، عدد 43، المؤرخة في 3 أوت 2011، ص 7.

* القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، الجريدة الرسمية، عدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018، ص

- رؤساء الغرف (نصت المادة 14 من القانون العضوي 98-01 المعدلة في سنة 2018 على أن ينظم مجلس الدولة لممارسة اختصاصاته القضائية في شكل غرف ويمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام)

- رؤساء الأقسام،

- مستشاري الدولة،

- محافظ الدولة (ويضطلع بمهام النيابة العامة)،

- محافظي الدولة المساعدين.

ووفقا لنص المادة 16 من القانون العضوي 98-01 المعدلة في سنة 2011، لمجلس الدولة أمانة ضبط تتشكل من أمانة ضبط مركزية وأمانات ضبط الغرف والأقسام، ويشرف على أمانة الضبط المركزية قاض يعين بقرار من وزير العدل حافظ الأختام، وفي المقابل يشرف على أمانة ضبط الغرفة مستخدم من سلك أمناء أقسام الضبط يعين بأمر من رئيس مجلس الدولة.

ويزود مجلس الدولة وفقا للمادة 17 من القانون العضوي 98-01 المعدلة سنة 2011 بالهيكل الإدارية الآتية: أمانة عامة، قسم للإدارة والوسائل، قسم للوثائق والدراسات القانونية والقضائية، قسم للإحصائيات والتحليل.

ب- اختصاصات مجلس الدولة:

يجمع مجلس الدولة الجزائري وعلى غرار نظيره الفرنسي بين مهتمي القضاء والاستشارة غير أن دوره في الاستشارة لا يرقى بأي حال إلى مستوى وأهمية دوره القضائي باعتباره الوظيفة الأصلية والطبيعية المعهودة إليه، والتي يباشرها بوصفه قاض اختصاص أي كقاض أول وآخر درجة في المنازعات الإدارية المحددة قانونا أو بوصفه هيئة عليا تقويمية تختص بتقويم أعمال جهات القضاء الإداري، وهي الاختصاصات التي سنعمل على بيانها من خلال ما يلي:

1- الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة:

يمارس مجلس الدولة الاختصاصات القضائية بوصفين، كجهة استئناف، وكذلك كجهة نقض. وما تجدر إليه الإشارة أن التعديلات الأخيرة التي همت مجال القضاء ألغت أحد الاختصاصات التي لطالما أرهقت كاهل مجلس الدولة الجزائري وهو الاختصاص الابتدائي والنهائي في بعض المنازعات المحددة، وعليه فإن منازعات مجلس الدولة كالتالي:

- مجلس الدولة كجهة استئناف: حسب المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدلة في سنة 2022 بموجب القانون العضوي رقم 22-11 المتضمن تعديل القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، فإن مجلس الدولة يختص بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعيات القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية وهو ما نصت عليه المادة 902 من ق إ م وفق تعديل 2022. وأضافت المادة 11 من القانون العضوي 22-11 وكذا المادة 903 من ق إ م بأنه يختص أيضا بالاستئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

وبالنسبة لشروط الاستئناف فهي كالآتي:

_ أن يكون الحكم ابتدائي صادر عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر في القضايا التي ينعقد فيها اختصاصها النوعي كقاضي ابتدائي.

_ أن يكون خلال شهرين من تاريخ التبليغ ويخفض هذا الأجل إلى 15 يوم بالنسبة للأوامر الاستعجالية. (المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية). معدلة سنة 2022

- مجلس الدولة كجهة نقض: يحظى الطعن بالنقض بمركز خاص ومتميز ضمن طرق الطعن القضائية، فالطعن بالنقض الإداري لا يهدف إلى مراجعة الحكم ولا إلى تعديله ولا إلى تصحيحه ولا إلى إعادة النظر فيما قضى به، فقاضي النقض لا يتناول الخصومة في مجملها من حيث الوقائع والقانون وإنما يقتصر دوره في معاينة ومراقبة الحل الذي أعطاه قاضي الموضوع للنزاع على ضوء أوجه الطعن التي يثيرها الطاعن للقول إذا كان ما قضى به مطابقا للقانون من عدمه.

نصت المادة 09 من القانون العضوي 98-01 وفق تعديل 2022 على أنه: "يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضا بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة".

وهذا ما أكدته المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وفق تعديل 2022 ومن بين النصوص الخاصة نجد المادة 67 من القانون العضوي 22-12 المحدد لكيفيات انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء وقواعد تنظيمه وعمله، التي نصت على أن تكون قرارات المجلس المجتمع في تشكيلته التأديبية قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.

وبالنسبة لشروط النقض فهي كثيرة، غير أن أهمها ضرورة أن يكون القرار نهائياً وأن يتم الطعن خلال الآجال المنصوص عليها في المادة 956 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي شهرين ابتداء من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

2- الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة:

تقتصر المهمة الاستشارية لمجلس الدولة في المجال التشريعي دون الإداري، على خلاف مجلس الدولة الفرنسي، ويتم ذلك وفق إجراءات معينة، ويستمد مجلس الدولة اختصاصه هذا من نص المادة 143 من الدستور التي جاء فيها: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة". وهو ذات الاختصاص الذي نصت عليه المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المعدلة في سنة 2018 والتي جاء فيها: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر...".

وعليه فالاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة يتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين والأوامر، بحيث يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع مما يساهم في صناعة النصوص القانونية وتدارك المسائل التي أغفلتها السلطة التي لها صلاحية التشريع.

وفيما يتعلق بطبيعة الاستشارة التي يقدمها مجلس الدولة في هذا المجال، فهي مجرد آراء لا تلزم الحكومة فقد تأخذ بها وقد لا تأخذ بها، إلا أن الحكومة ملزمة بإجراء وجوبي استشارة مجلس الدولة.

3- اختصاصات مجلس الدولة في مجال الدفع بعدم دستورية القوانين:

يجد هذا الاختصاص أساسه في نص المادة 195 من الدستور التي جاء فيها: "يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور".

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، نجده ينص في المادة 2 منه على أنه يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية في كل محاكمة أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي والإداري من

قبل أحد أطراف الدعوى الذي يدعي أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، ويتم تقديم الدفع بمذكرة مكتوبة ومنفصلة ومسببة إلى الجهة القضائية التي تنظر في النزاع، والتي يتعين عليها بعد التأكد من توفر الشروط القانونية إلى مجلس الدولة إذا كان النزاع إداريا.

يفصل مجلس الدولة وفقا للمادة 13 من القانون العضوي 18-16 في إحالة الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية في أجل شهرين ابتداء من تاريخ استلام الإرسال، وإذا تبين لمجلس الدولة جدية الطعن يرسل الدفع بعدم الدستورية إلى المجلس الدستوري للفصل فيه. وعليه يمارس مجلس الدولة في هذا المجال اختصاص تصفية الدفوع بعدم دستورية القوانين فإذا تبين له جدية الطعن المرسل إليه من جهات القضاء الإداري أو المثار أمامه يرسله إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه. -----وأخيرا يجب الإشارة إلى أن المعيار المعتمد في تحديد اختصاص القضاء الإداري (أي المعيار المعتمد لتوزيع الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري والقضاء العادي) هو المعيار العضوي، ومفاد هذا المعيار الذي كرسه قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 800 منه هو اشتراط وجود جهة إدارية في النزاع، وهي الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وأضاف إليها القانون العضوي الخاص بمجلس الدولة الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية حتى يكون هذا النزاع إداريا خاضعا للقضاء الإداري. لقد اعتمد المشرع الجزائري في تحديده لماهية النزاع الإداري وفي إسناد الاختصاص لجهات القضاء الإداري على معيار بسيط، مخالفا بذلك نظيره الفرنسي الذي توجه للعمل بالمعيار المادي، إذ تكفل المشرع ببيان القواعد التي يتحدد بموجبها الاختصاص القضائي تاركا للقاضي مهمة التطبيق، في حين ترك المشرع الفرنسي للقضاء سلطة تحديد المعيار الذي يجري على أساسه تمييز المنازعة الإدارية من المنازعة العادية وذلك من خلال بحثه في طبيعة الخصومة المعروضة عليه.

غير أن هذا التوجه الذي سلكه المشرع ليس متروكا على إطلاقه، لأن المشرع نفسه أورد على المعيار الذي تبناه عدة استثناءات تخالفه. حيث حوّل بموجب هذه الاستثناءات الاختصاص للقضاء العادي بدلا من القضاء الإداري بالرغم من توافر شروط العمل بالمعيار العضوي، ما يعني أن المشرع بموجبها قد قوّض وضيق من اختصاصات القضاء الإداري وحول ما كان يفترض أن يكون منازعة إدارية وفقا للمعيار العضوي إلى مجرد نزاع للإدارة يختص بالبت فيه

القاضي العادي، وذلك لاعتبارات ومبررات عدة. من هذه الاستثناءات ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية ذاته ومنها ما أورده نصوص تشريعية نوعية أخرى.

بالنسبة للاستثناءات الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فقد نصت المادة 802 من على اختصاص القضاء العادي بالفصل في المنازعات المتعلقة بمخالفات الطرق والمنازعات الخاصة بمسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار التي تحدثها مركباتها، كما نصت المادة 500 منه على اختصاص المحاكم العادية بالفصل في منازعات الضمان الاجتماعي، وأضافت المادة 517 اختصاص المحاكم العقارية (أي المحاكم العادية) بالدعاوى الخاصة بتبادل العقارات بين الدولة وأشخاص القانون الخاص.

أما بالنسبة للاستثناءات الواردة في نصوص قانونية أخرى غير قانون الإجراءات المدنية والإدارية فهي كثيرة ومتعددة ومن بينها المنازعات الجمركية، فالنزاعات المتعلقة بالمادة الجمركية (جبايات ومخالفات) أوكلها المشرع صراحة إلى جهات القضاء العادي بموجب نصوص المواد 273، 274، 287، 291، 300 من القانون رقم 79-07 المؤرخ في 21 جويلية 1979 المتضمن قانون الجمارك المعدل والمتمم، ومرد ذلك كامن في حساسية وخطورة تلك المواضيع لاسيما وأنها تتعلق بالمساس بأموال الأفراد وهي الأموال التي يعد القاضي المدني هو الحامي الطبيعي لها.