قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08 – 09

الأستاذة ماجدة شهيناز بودوح
أستاذة مساعدة "أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

في إطار إصلاح القضاء نص التعديل الدستوري لسنة 1996 على انتقال النظام القضائي الجزائري من الوحدة إلى الازدواجية[1]، فتم إنشاء مجلس الدولة بناء على نص المادة 152 من الدستور، وعلى إثر ذلك صدر قانون عضوي رقم 98-01 ينظم سير واختصاصات مجلس الدولة[2], وأيضا قانون 98-02 متعلق بالمحاكم الإدارية[3], وكذلك قانون عضوي رقم 98-03 متعلق بمحكمة التنازع (4). لكن على مستوى القانون بقي قانون الإجراءات المدنية الصادر سنة 1966 المعدل والمتمم هو المطبق بإحالة من المادة 40 من القانون العضوي 98- 01 والمادة 2 من قانون 98-02 (المحاكم الإدارية لم تنصب بعد).

وفي إطار إتمام مسيرة الإصلاح صدر قانون جديد رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي يدخل حيز التطبيق سنة بعد نشره في الجريدة الرسمية ،وبمجرد سريان مفعوله تلغى أحكام قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 بما في ذلك التي تنظم اختصاص الغرف الإدارية وإجراءات رفع الدعوى أمامها وسيرها. بحيث خصص المشرع في القانون الجديد 08-09 أحكاما قانونية جديدة تنظم عمل المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في الكتاب الربع تحت عنوان "في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية.

فمن خلال هذه الدراسة البسيطة نحاول أن نلقي نظرة على قواعد الاختصاص طبقا لهذا القانون الجديد ومقارنتها مع ما كانت عليه في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 لمعرفة ما إذا كان الإصلاح قد أتى بجديد يخدم مصلحة المتقاضي.

وقبل الشروع في صلب الموضوع نشير إلى أن المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 1996 تنص على أن البرلمان يشرع بواسطة قوانين عضوية في مجالات مختلفة ومن بينها" التنظيم القضائي".

ماذا تعني عبارة التنظيم القضائي خاصة مصطلح "التنظيم" ؟

يعني مصطلح "التنظيم" وضع الإطار الهيكلي وتحديد مجال اختصاص وكيفية سير لجهة قضائية، وبالتالي فإن المقصود" بالتنظيم القضائي" إنشاء الجهات القضائية , تحديد مجال اختصاصها وقواعد سيرها[5].

وبالرغم من نص المادة 123 نجد أن المشرع قد نظم عمل المحاكم الإدارية بموجب قانون عادي ونفس الشيء فيما يخص قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 هو قانون عادي. فكان على المشرع أن يقوم بذلك بموجب قوانين عضوية عوض عادية على غرار ما فعله عند تنظيمه لعمل مجلس الدولة ومحكمة التنازع،وهذا يثير مدى دستورية هذين القانونين؟

أولا: الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

إن اختصاص المحاكم الإدارية يقابله اختصاص الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية ، وهذه الأخيرة منذ تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب قانون90-23 و طبقا للمادة 7 منه تختص بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا، في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها, فالغرف الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في المنازعة الإدارية طبقا للعبارة الواردة في هذا النص"في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها"إلى حين تنصيب المحاكم الإدارية.

ونجد أن المادة 2/7 من قانون الإجراءات المدنية تميز بين نوعين من الغرف الإدارية ، فالشطر الأول من الفقرة الثانية(1/2/7) ينص على اختصاص الغرف الإدارية الجهوية بدعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن الولاية, بينما الشطر الثاني من الفقرة الثانية (2/2/7) ينص على اختصاص الغرف الإدارية المحلية المتمثل في دعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية, والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية،وكذلك دعوى المسؤولية المدنية الرامية لطلب التعويض المرفوعة ضد الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية[6].

إن المحاكم الإدارية يقتصر اختصاصها على المجال القضائي، وهي تحل محل الغرف الإدارية ،ذلك أنها :"...جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية " كما ورد بالمادة 1 من القانون98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية. والمشرع طبقا لهذا النص لم يميز بين المحاكم الإدارية أي أنه لم يصنفها إلى (جهوية والمحلية)[7].

إلا أنه ماذا يقصد المشرع بالعبارة المستعملة في هذه المادة "جهات قضائية للقانون العام".

"فهل تعني تطبيق القانون العام أي القانون الإداري وقانون المنازعات الإدارية؟"[8] فحسب النقد الذي وجهه الأستاذ خلوفي رشيد يمكن معرفة المعنى الصحيح بالرجوع إلى النص الفرنسي، بحيث نقرأ ما يقابل جهات قضائية للقانون العام الجملة التالية: (Juridiction de droit commun)،لقد استعمل الفقه والمشرع الفرنسيين هذه العبارة للتعبير عن درجة وطبيعة الاختصاص المعترف به لجهة قضائية ما .أي معنى العبارة يذهب إلى ان الجهة القضائية تتمتع باختصاص عام و مبدئي خلافا للاختصاص الممنوح أو المحدد مثل اختصاص مجلس الدولة[9].

ونفس الشيء فيما يخص عبارة"المادة الإدارية" ما المقصود منها؟ والمعنى الصحيح لهذه العبارة هو المنازعة الإدارية .

إذا المشرع أراد من خلال نص المادة1 أن تتمتع المحاكم الإدارية بالاختصاص العام والولاية العامة في المنازعة الادارية ،إلا ما أسنده القانون صراحة إلى جـهة أخرى. كمـا هو الشأن بالنسبة للقانون العضوي 98-01 في المادة 9 منه[10]. فنلاحظ أن المشرع قد استعمل مصطلحات لا تؤدي معنى "الولاية العامة".

وعليه إذا رجعنا إلى المادة 1/800 من قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على :"المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية".

نلاحظ أن المشرع قد تدارك التوظيف الخاطئ للمصطلحات على حد ما تم توضيحه سابقا، واستعمل بدل عبارة "الجهات القضائية للقانون العام في المادة الإدارية" عبارة "جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية".

لكن السؤال الذي يفرض نفسه هنا هو:**هل المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة فعلا؟**

عندما نقول أن هذه الأخيرة هي صاحبة الولاية العامة في المنازعة الإدارية، هذا يعني أن كل المنازعات الإدارية تعرض عليها أولا, وتفصل المحاكم فيها بحكم ابتدائي قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة، وهذا ما يضمن مبدأ التقاضي على درجتين ومبدأ تقريب العدالة من المواطن .

لكن لو رجعنا إلى المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية لوجدنا أن اختصاص الغرف الإدارية يقتصر على دعاوى لإلغاء والتفسير وفحص المشروعية التي تكون الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها،بينما ترفع مثل هذه الدعاوى التي تكون السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها رأسا إلى مجلس الدولة(المادة 9 من القانون العضوي (98-01)، يفصل فيها ابتدائيا نهائيا, أي أنها ليست من اختصاص الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية. وبذلك يكون المشرع قد قلص(ودون أي مبرر) من الولاية العامة للغرف الإدارية عندما جعلها لا تختص بتلك الدعاوى التي تكون تلك الجهات المذكورة بالمادة 9 طرفا فيها ,هذا من جهة, كما أن مجلس الدولة يفصل فيها ابتدائيا نهائيا وهذا ما يمس بمبدأ التقاضي على درجتين ومبدأ تقريب العدالة من المواطن من جهة أخرى، والمساس بهذين المبدأين المهمين اللذين يقوم عليهما النظام القضائي قد يجعل المواطن يتردد في اللجوء إلى القضاء لطلب حقه.

يبدو من هذا الموقف و كأن المشرع يريد أن يضفي حماية علي تلك القرارات من رفع دعاوى إلغاء ضدها.

ونجد أن المشرع قد أخرج كذلك دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية المرفوعة ضد القرارات التي تصدرها الولاية من اختصاص الغرف الإدارية المحلية وجعلها حكرا على الغرف الإدارية الجهوية، وهنا أيضا قد قلص المشرع من الولاية العامة للغرف الإدارية المحلية وميز القرارات الولائية عن تلك الصادرة عن البلدية دون أي مبرر وهذا فيه مساس بمبدأ تقريب العدالة من المواطن.

وبالتالي إذا استثنينا ما خصصه المشرع لمجلس الدولة والغرف الإدارية الجهوية من اختصاص الغرف الإدارية المحلية، نجد أنه لم يبق لهذه الأخيرة سوى الفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية،و مع ذلك تبقى محتكرة للمنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية والرامية لطلب التعويض، بحيث ليس من اختصاص مجلس الدولة أو الغرف الإدارية الجهوية أن تنظر في مثل هذه المنازعات (دعاوى التعويض) حتى ولو كانت السلطة الإدارية المركزية أو الولاية طرفا فيها.

إذن نلاحظ مما تقدم أن الغرف الإدارية المحلية هي صاحبة الولاية العامة في مواجهة الغرف الإدارية الجهوية ومجلس الدولة, لكن هذه الولاية ناقصة لأن قائمة الإستثناءات واسعة وذلك على حد ما تم شرحه.

هل المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 ؟

بالرجوع إلى نص المادة801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 نجدها تنص على:

"تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية ,

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

2 - دعاوى القضاء الكامل ,

3 - القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة."

نلاحظ من خلال قراءة المادة أن المشرع قد جمع بين اختصاصات الغرف الإدارية الجهوية والغرف الإدارية المحلية وأحالها إلى المحاكم الإدارية دون أن يصنف هذه الأخيرة إلى جهوية أو محلية,وبذلك يكون لها نفس الاختصاص النوعي على مستوى كل الوطن، فهي تختص طبقا للفقرة 1 من المادة801 في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية والبلدية[11] والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

وهنا قد أحسن المشرع لعدم تمييز القرارات الصادرة عن الولاية بجهة قضائية خاصة بها (كما كان عليه الأمر) وهذا يحقق مبدأ مهم وهو تقريب العدالة من المواطن.

لكن المشرع سرعان ما أعاد المساس بهذا المبدأ, بحيث وفي نفس المادة و الفقرة نص على أن المحاكم الإدارية تنظر في الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن المؤسسة العمومية **المحلية** ذات الصبغة

الإدارية فقط دون المؤسسات العمومية **الوطنية**، فما هي الجهة القضائية المختصة بنظر الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة؟ خاصة و أن النصوص التي تنظم اختصاص مجلس الدولة طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 (وهي المواد من 901 إلى 903) نجدها لا تتضمن هذه الحالة.

وعلى ما يبدو هنا أننا سوف نطبق قاعد مفهوم المخالفة ,أي بمفهوم المخالفة لنص المادة 1/801 فإن تلك الدعاوى تكون من اختصاص مجلس الدولة ينظر فيها ابتدائيا نهائيا،لأن القضاء الإداري يتشكل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وما ليس من اختصاص الأولى فهو من اختصاص الثاني، إلا إذا نصت نصوصا خاصة على خلاف ذلك . فكان على المشرع إزالة هذا الإبهام حتى لا يترك المجال لأي تأويل بأن يدمج صراحة هذه الحالة ضمن المادة 901 .

لكن، هذه الحالة الجديدة التي أضافها المشرع إلى اختصاصات مجلس الدولة قد قلصت من الولاية العامة للمحاكم الإدارية، خاصة وأن مجلس الدولة لا يزال يحتكر دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية طبق لنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 ,وهذا فيه مساس بمبدأ تقريب العدالة من المواطن ومبدأ التقاضي على درجتين.

وتحقيقا لهذين المبدأين، وجعل المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة فعلا، كان على المشرع أن يفعل عكس ذلك بحيث يجعل هذه الأخيرة بالإضافة إلى اختصاصها المنصوص عليها في المادة 801 أن تختص أيضا بالدعاوى المتعلقة بقرارات المؤسسة العمومية **الوطنية** ذات الطابع الإداري،وكذا قرارات السلطات الإدارية المركزية .

نلاحظ أيضا أن المشرع قد أضاف إلى اختصاص المحاكم الإدارية الدعاوى المتعلقة بقرارات المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، والمتمثلة في المديريات التابعة للوزارة[12]. وتثار هنا مجموعة من الأسئلة، بما أن هذه المديريات لا تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي بأهلية التقاضي - باستثناء البعض منها لديها أهلية التقاضي - فهل يجب أن يكون لها ممثل أمام القضاء؟ومن يمثلها الوالي أو الوزير؟ أم نفهم من هذا التعديل أنه أصبح لديها أهلية التقاضي؟ أم أن التعديل متعلق فقط بتلك المديريات التي لها أهلية التقاضي بموجب القانون الخاص بها الذي ينظمها مثل مديرية الضرائب ؟

و مع ذلك تعتبر هذه الإضافة خطوة حسنة قام بها المشرع ، بحيث وسع من الولاية العامة للمحاكم الإدارية وبذلك قد قرب العدالة من المواطن وحقق مبدأ التقاضي على درجتين.

نلاحظ كذلك أن الفقرة الثانية من المادة 801 أعلاه تنص على اختصاص المحاكم الإدارية بنظر دعاوى القضاء الكامل،فالمشرع قد أصاب باستعماله "عبارة دعاوى القضاء الكامل" والتي تشمل دعوى التعويض ،ودعاوى العقود ,والدعوى الضريبية... عكس ما كان عليه الوضع في المادة 2/2/7 حيث

ذكر دعوى التعويض فقط دون ذكر باقي الدعاوى, و دعوى التعويض ليست إلا واحدة من دعاوى القضاء الكامل مما يستعدي معه الاستفسار عن الجهة القضائية المختصة بباقي الدعاوى.

كما نلاحظ أن دعاوى القضاء الكامل هي حكر على المحاكم الإدارية فقط ، تفصل فيها سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية وطنية كانت أم محلية طرفا فيها.

فبالرغم من أن الفقرة 2 من المادة 801 لم تعدد تلك الأطراف إلا أن فهم هذه الفقرة لن يكون إلا في سياق

ما جاء في المادة2/800 .

وبما أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة, فالمشرع قد أضاف فقرة ثالثة في نص المادة 801 يفتح فيها المجال لمنازعات أخرى قد تحيلها عليها نصوص خاصة.

ثانيا: المعيار المعتمد من قبل المشرع لتحديد مجال اختصاص القضاء الإداري

يقوم الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية على أساس معيار عضوي "مبدئيا" يستند إلى وجود أحد أشخاص القانون العام طرفا في النزاع كما هو مشار إليه في المادة 2/800 من قانون 09/08 التي تنص على :"تختص بالفصل في أول درجة،بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية طرفا فيها".

وهو نفس المعيار المنصوص عليه في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري وبنفس الصيغة ماعدا أن المشرع في نص هذه المادة قد أسقط سهوا ذكر "البلدية" بينما تدارك الأمر في نص المادة 2/800.

ونجد أن المشرع لم يتناول بالذكر لهذا المعيار في قانون 98-02 الذي ينظم المحاكم الإدارية، ذلك أن هذا القانون يحيل إلى تطبيق نصوص قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالغرف الإداري على مستوى المجالس القضائية[13].

ولهذا 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 المادة 2/800 من قانون 08-09 لتوجيه دعواه أمام القضاء الإداري.

ومع ذلك نجد أن المشرع قد وسع من اختصاص القضاء الإداري ليمتد إلى المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية التي كانت المادة 7 و المادة2/800 قد أخرجتهما من اختصاصه ذلك أن المادتين لم تذكرا إلا المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية ،ولكن وفي إطار إعادة هيكلة المؤسسة ذات الصبغة التجارية والصناعية تم إصدار قانون رقم 88-01 المؤرخ في 1988/1/12 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية وهي من حيث المبدأ مؤسسات غير معنية بأحكام المادة 7 ولا المادة 800 فالنزاعات الناجمة عن نشاطها يعود الفصل فيها للقضاء العادي لكن يظهر من محتوى مادتيه 55 و56 أن المشرع قد أدخل قواعد غير عادية تحيل بعض نزاعات هذه المؤسسات إلى القضاء الإداري وجاء في المادة55 ما يلي:"عندما تكون المؤسسات الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك العامة الاصطناعية وذلك في إطار المهمة المتوسطة بها,يضمن تسيير الأملاك العامة طبقا للتشريع الذي يحكم الأملاك العامة.

وفي هذا الإطار ,يتم التسيير طبقا لعقد إداري للامتياز ودفتر الشروط العامة ,وتكون المنازعة المتعلقة بملحقات الأملاك العامة من طبيعة إدارية."

كما جاء في المادة 56 ما يلي:"عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة وتسلم بموجب ذلك وباسم الدولة ولحسابها ترخيصات و إجازات وعقود إدارية أخرى،فإن كيفيات وشروط ممارسة هذه الصلاحيات وكذا تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا موضوع نظام مصلحة يعد طبقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما .

تخضع المنازعة المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة ."

فطبقا لهاتين المادتين ما هو المعيار المعتمد لتحديد اختصاص القضاء الإداري؟ يرى الأستاذ رشيد خلوفي[14] أن المعيار المعتمد هو معيار الوكالة، لأنه ورد بالمادة 56 عبارة"باسم الدولة" التي تعني وجود موكل وهو الدولة كلف وكيل وهي المؤسسة الاقتصادية بالقيام بعمل ما لحسابه .

وما تجدر الإشارة إليه هو الإلغاء الجزئي لقانون 88-01 المذكور أعلاه بموجب أمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة باستثناء البابين الثالث والرابع والمادتين 55 و56 تقعان في الباب الرابع, وسيستمر العمل بهما حتى في إطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09.

كما نجد أن الاجتهاد القضائي قد يلجأ إلى تطبيق المعيار المادي لتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي مثال ذلك قضية "شركة سمباك" ضد "الديوان الجزائري المهني للحبوب" (15).

ثالثا: الاستثناءات الواردة على المعيار

إذا تعقبنا التطور الذي طرأ على المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية نجد أن الاستثناءات التي نص عليها القانون كانت مدرجة ضمن هذه المادة إلى غاية سنة 1990، ثم أخرجها المشرع بواسطة القانون رقم 90-23 المؤرخ في 16-8-1990 وجمعها في المادة 7 مكرر،كما أن هذه الاستثناءات كانت تنحصر في حالتين عند صدور قانون الإجراءات المدنية سنة 1966 تتمثل الحالتين في:

1- مخالفة الطرق الخاضعة للقانون العام والمرفوعة أمام المحكمة ،

2 - وطلبات البطلان ترفع مباشرة أمام المجلس الأعلى .

وبعد تعديل سنة 1990 توسعت إلى مواضيع أخرى بحيث تنص المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية على :"خلافا لأحكام المادة7 تكون من اختصاص :

1- المحاكم:

-مخالفات الطرق.

-المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن ، أو لمزاولة مهنية أو الإيجارات التجارية وكذلك في المواد التجارية والاجتماعية .

-المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالسؤولية والرامية لطلب تعويض الأضرار الناجمة عن سيارة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

2- المحاكم التي تعقد جلساتها بمقر المجالس القضائية: المنازعات المذكورة بالمادة الأولى الفقرة الثانية.

3- المحكمة العليا: الطعون المذكورة بالمادة 231 ثانيا."

فوجود هذه القائمة يترجم على أن المشرع قد أخذ بمعيار آخر غير المعيار العضوي لتوزيع الاختصاص بين القضائين العادي والإداري. وإذا نظرنا إلى هذه الاستثناءات نجد أن المشرع اعتمد على نشاط بعض الأشخاص العمومية لتحديد اختصاص القضاء العادي وهو المعيار المادي.

أما إذا رجعنا إلى قانون 08-09 نجد أن هذه الاستثناءات منصوص عليها في المادة802، وخلافا للمادة 7 فقد تقلصت مرة أخرى إلى حالتين بحيث تنص المادة على:

"خلافا لأحكام المادتين 800 و801 أعلاه يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية :

1 - مخالفات الطرق .

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

أهم ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع قد حذف الاستثناء المتعلق بالمنازعات المتعلقة بالإيجارات سواء كانت مدنية أو تجارية و كذلك في المواد التجارية والاجتماعية.

فهنا يثار سؤالين يتمثل الأول في هل المبررات التي كانت تستدعي وجود هذا الاستثناء قد زالت؟ وما هو القضاء الذي سيصبح مختص بالنظر فيه؟

للإجابة على السؤالين سوف نلقي لمحة على المبررات التي أدت إلى هذا الاستثناء والمتمثلة في أراء الأستاذين محيو و شيهوب[16].

بحيث كتب الأستاذ محيو في هذا الصدد:"يبدو من الأنسب منح الاختصاص إلى قاضي وحيد يقوم بفصل المنازعات ولكي لا يؤدي وجود شخص عام كطرف في الدعوى إلى سحب النزاع من القاضي العادي تحتم إبراز استثناء على القاعدة العامة وأصبحت المحكمة مختصة لوحدها في النزاع."

كما كتب الأستاذ شيهوب:"لعل مبررات إحالة هذه المنازعات على المحاكم بدل الغرفة الإدارية يكمن في معيار القانون الواجب التطبيق ,فهذه المنازعات من المواضيع التي يحكمها القانون الخاص المدني أو التجاري حسب الحالات."

كما أضاف نفس الأستاذ:"إن وحدة القانون هي التي فرضت وحدة القاضي... وليس من الحكمة في شيء إسناد الاختصاص لقاضي الغرفة الإدارية ثم إلزامه بتطبيق قواعد القانون الخاص".

كما أن الأشخاص المعنوية العامة تظهر مجردة من السلطة عند إبرامها لهذه العقود فالإيجارات التي تجريها على أموالها هي من قبيل أعمال الإدارة والتسيير عندما يجيز لها القانون بالنزول إلى مستوى الأفراد والتعامل وفقا لقواعد القانون الخاص .

ولقد علق الأستاذ خلوفي رشيد على الرأيان السابقان بقوله:"إن هذه المواقف الفقهية تبدأ بكلمة" يبدو" "لعل" و هاتين الكلمتين تعبر على تحفظ الأستاذين".

وعلى حسب رأي الأستاذ خلوفي يعود التحفظ إلى أن عملية ومراحل التشريع تتم بطريقة لا تخدم البحث والتفكير العلمي.

ولذلك سأقدم رأيي الخاص بتحفظ كذلك، فأضن أن سبب التخلي على الاستثناء ليس زوال تلك المبررات وإنما يتمثل في الأسباب التالية:

فيما يتعلق بالاستثناء الخاص بالإيجارات، فالسبب هو مسايرة المشرع لقرارات المحكمة العليا(الغرفة الإدارية) الكثيرة التي كادت أن تفرغ المادة 7 مكرر من محتواها، بحيث صدرت عدة قرارات تحيل المنازعات المتعلقة بالإيجارات إلى القضاء الإداري رغم أن قرارتها غير مستقرة في ذلك، مثلا في قرارها الصادر بتاريخ 1982/5/29 بين رئيس مجلس شعبي بلدي ضد أب تتعلق بعقد إيجار خاص بساحات الأسواق العمومية قضت فيه بما يلي :"يعتبر إيجار البلدية لحقوق الوقوف في الساحة التابعة لأسواقها واستئجار التاجر لهذه الحقوق عقدا إداريا, ويخضع النزاع المتعلق به إلى اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس..."

وكذلك قرارها الصادر1988/7/16 قضية أ ضد والي ولاية الجزائر بحيث اعتبرت المحكمة العليا أن العقود التي تبرمها دواوين الترقية والتسيير العقاري تعتبر عقود إذعان وتعتبر من أعمال السلطة الإدارية.

وقد وضح الأستاذ شيهوب الإشكال العملي الواقع فيما يخص العمليات المركبة مثلا عمليات المزاد العلني المتعلقة بالإيجار التي تقوم بها البلدية أو الإيجارات التي تقوم بها دواوين الترقية والتسيير العقاري وذلك حسب قرارات المحكمة العليا المقدمة أعلاه، وهذا الإشكال هو الذي أدى بقضاء المحكمة العليا إلى إحالة معظم النزاعات المتعلقة بها إلى القضاء الإداري. (أنظر شرح أكثر مرجع الأستاذ شيهوب في المنازعات الإدارية الجزء الثاني المتعلق بالاختصاص)

ويبقى هذا الطرح نسبي لأن قضاء مجلس الدولة تمسك بتطبيق نص المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية في قراراته, حيث جاء في قرار رقم 7988 الصادر بتاريخ 2001/9/11[17] ما يلي : " حيث أن المستأنف يدفع بعدم اختصاص الغرفة الإدارية طبقا لأحكام المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية التي تعطي الاختصاص للمحاكم في المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية و الأماكن المعدة للسكن , غير أن موضوع دعوى الحال لا يتعلق أصلا بإيجار محل معد للسكن وإنما يتعلق باستفادة بمسكن وظيفي مخصص لمصلحة الخدمة العمومية ولا يعتبر هذا إيجارا وبذلك يكون النزاع من اختصاص الغرفة الإدارية طبقا لأحكام المادة7 من قانون الإجراءات المدنية مما يتعين رفض هذا الدفع". كما جاء في قرار آخر "حيث أنه ثابت أن النزاع قائم أصلا حول قرار بلدي متضمن هدم عمارة ولا يندرج في الاستثناءات المحددة بالمادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية المتعلق بالمنازعات الخاصة بالأماكن المعدة للسكن , مما يتعين رفض الدفع المثار و إثبات اختصاص القضاء الإداري "[18].

وبناء على ما تقدم يمكن القول أن المنازعات المتعلقة بالإيجارات تعود إلى الأصل للفصل فيها وهو القضاء الإداري .

أما فيما يخص المواد الاجتماعية, فهنا يجب استبعاد المنازعات المتعلقة بالوظيف العمومي الخاصة بالموظفين ومن هم في حكمهم ،الذين تربطهم بالإدارة علاقة قانونية تنظيمية فهذه المنازعات تكون من اختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية. فالمقصود بالمواد الاجتماعية إذن المنازعات التي تثور بشأن علاقة عمل قائمة بين مستخدم وعامل ,في ظل أحكام قانون رقم 90-11 المؤرخ في 1990/4/21 والمتعلق بعلاقات العمل سواء كان المستخدم شخصا من أشخاص القانون العام أو أحد الخواص.

إن ورود هذا الاستثناء في نص المادة 7 مكرر لا فائدة منه ولم يغير من الأمر شيء لأن هذه المنازعات تعود بحسب الأصل إلى القضاء العادي وليس القضاء الإداري نظرا لطبيعة العلاقة التي تربط طرفي النزاع . وعليه أضن أن المشرع في نص المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 قد تدارك الأمر وتراجع على موقف لا يشكل أصلا استثناء. وبالتالي فالمنازعات المتعلقة بالمواد الاجتماعية تبقى دائما من اختصاص القضاء العادي.

رابعا: في اختصاص مجلس الدولة

أسس مجلس الدولة بواسطة القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/5/30، وحدد هذا القانون العضوي مجال اختصاص مجلس الدولة في مواده 9 , 10 و11 . وتقابلها المواد 901,902 و903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 .

ويتضح من هذه المواد أن مجلس الدولة يتمتع باختصاصات تجعل منه قاضي أول وآخر درجة , قاضي استئناف وقاضي نقض .

1- اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة:

يتشكل الإطار القانوني الذي يحدد مجال اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بمجرد دخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 حيز التطبيق في المادة 9 من القانون العضوي 98-01 و المادتان 901 و 809 من قانون 08-09 عوض المادتين 247 و 276 من قانون الإجراءات المدنية .

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 .

هذا النص القانوني كان يشبه تماما ما ورد في نص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية، لكن الجديد هو ذكره لعبارات"الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية" وبالتالي التوسيع من

مجال اختصاص مجلس الدولة على حساب الولاية العامة للمحاكم الإدارية في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية الصادرة عن هذه الأشخاص الجديدة.

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 ".

أول ما يلاحظ على هذه المادة هو تغيير عبارة "ابتدائيا ونهائيا "بعبارة "كدرجة أولى وأخيرة "والراجح أن سبب هذا التغيير هو النقد الذي وجهه الفقه للعبارة الأولى بحيث أنها 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 المشرع قد استغنى على عبارة "تنظيمية أو فردية " فهي إضافة 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.و هذه الإضافة لنص المادة 901 تثير تساؤلا هل فعلا قضاء مجلس الدولة هو قضاء محدد " أي قاضي اختصاص"؟

هل يختص مجلس الدولة في دعاوى التعويض ؟

وفقا للمادة 2/276 من قانون الإجراءات المدنية :" يجوز للغرفة الإدارية للمحكمة العليا "وبالتالي مجلس الدولة "أن تفصل في الطلبات المرتبطة التي تضمنها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى والخاصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه".

لهذه الفقرة فائدة عملية، بحيث جاءت لحل المشاكل التي كان يتلقاها المتقاضي الذي يرفع دعوى إلغاء ضد قرار إداري ما ويريد طلب التعويض عن الضرر الناتج عن هذا القرار, فكان عليه أن يرفع دعوى إلغاء التي كانت تحتكرها المحكمة العليا وينتظر الفصل في دعواه ثم كان عليه أن يعود أمام الغرف الإدارية للمجالس القضائية التي كانت مختصة بصفة ابتدائية بدعاوى التعويض ويرفع دعوي ثانية .

وبالتالي أصبحت هذه الفقرة تسمح للغرفة الإدارية للمحكمة العليا وبالتالي لمجلس الدولة أن ينظر كقاضي أول وآخر درجة في طلبات مرتبطة بدعوى الإلغاء.

لكن رغم هذه الفائدة العملية إلا أن هذه الفقرة توسع من مجال اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة على حساب الولاية العامة للمحاكم الإدارية.

وإذا رجعنا إلى القسم الخامس من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعنون بـ"في الارتباط"و المتضمن لمادة واحدة 809 فهي تنص على :"عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات مستقلة في نفس الدعوى، لكنها مرتبطة , بعضها يعود إلى اختصاصها والبعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة, يحيل رئيس المحكمة جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة .

عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات بمناسبة النظر في دعوى تدخل في اختصاصها ،وتكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة , وتدخل في اختصاصه , يحيل رئيس المحكمة تلك الطلبات أمام مجلس الدولة "

من خلال النص نلاحظ انه استثناءا يجوز لمجلس الدولة أن ينظر في طلبات التعويض إذا كانت مرتبطة بدعاوى الإلغاء التي تدخل في اختصاصه،ومنح مجلس الدولة هذا الاختصاص يعد نتيجة منطقية تفاديا للمشكل الذي نشأ عندما لم تكن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا مختصة بهذا النوع من الدعاوى أي قبل إضافة المادة 2/276 المذكورة أعلاه.

وما نلاحظه أن النص جاء بعبارة عامة"طلبات"أي لا تتعلق فقط بدعوى التعويض كما هو الحال عليه في المادة 2/276 ,أي أن قد فتح المجال لطلبات أخرى وهذا دائما على حساب الولاية العامة للمحاكم الإدارية .

2 - اختصاص مجلس الدولة بالاستئناف والنقض:

أما فيما يخص هذين الاختصاصين لقد نصت عليهما المادتين 10و11من القانون العضوي 98-01 وتقابلهما المادتين 902 و903 من قانون 08 - 09.

الاستئناف:

تنص المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 على:"يختص مجلس الدولة بالفصل باستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية .

كما يختص أيضا كجهة استئناف بالفصل بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

لقد أضاف المشرع في نص المادة عبارة "أوامر" وهذا لم يكن مذكورا في المادة 10 ،كما أنه أضاف فقرة تفتح له المجال بأن يستأنف أحكاما قد تصدر من جهات أخرى غير المحاكم الإدارية.

النقض:

تنص المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 على:"يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية.

يختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة."

لقد استعمل المشرع عبارة "في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية"، وهذا قد يرجعنا إلى الإشكال الذي عالجناه سابقا ، بحيث هذه العبارة توحي بإمكانية الطعن بالنقض في قرارات مجلس الدولة (وكنا رأينا بأن هذا غير منطقي)،خاصة أنه في المادة 901 من قانون 08-09 نص بأن مجلس الدولة يفصل "كدرجة أولى وأخيرة"،وكذلك المادة 903 لم تستثني مجلس الدولة بقولها"الجهات القضائية الإدارية".

كما أن المادة أضافت فقرة تجيز الطعن بالنقض لجهات غير مجلس المحاسبة بإحالة من نصوص خاصة.

الخلاصة:

من خلال هذا العرض البسيط لقواعد الاختصاص طبقا لقانون 08-09 ومقارنته مع ما هو معمول به في إطار قانون الإجراءات المدنية (الذي سينتهي العمل به في أفريل 2009) نلاحظ أن المشرع أدخل بعض التعديلات على هذه القواعد أصاب في بعضها، إلا أنه برجوعنا إلى توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة لاحظنا أن المشرع منح لهذا الأخير اختصاصات واسعة على حساب الولاية العامة للمحاكم الإدارية مما يجعلنا نتساءل هل قاضي مجلس الدولة هو قاضي اختصاص (أي قضاء محدد)أم أنه يتقاسم مع المحاكم الإدارية الولاية العامة؟

الهوامش:

(1) أنظر المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(2) قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
(3) قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية.
(4) قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 3يونيو 1998 يتعلق باختصاصات محطمة التنازع وتنظيمها وعملها.
(5) أنظر خلوفي رشيد,القضاء الإداري,ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر,ب ط ،2001 ص 162.
(6) أنظر بودوح ماجدة شهيناز،"توزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري",مجلة المنتدى القانوني تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة لجامعة محمد خيضر بسكرة,الجزائر،العدد الثالث 2006 ص 100.
(7) أنظر بودوح ماجدة شهيناز،,نفس المرجع , ص9 .
(8) أنظر ,خلوفي رشيد نفس المرجع, ص 160.
(9) أنظر,بودوح ماجدة شهيناز, نفس المرجع, ص 103.
(10) تتعلق باختصاصات مجلس الدولة.
(11) نلاحظ أن المشرع باستعماله عبارة "البلدية" قد تدارك الخطاء المذكور في المادة 7 عندما ذكر دعاوى الإلغاء الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية فقط بحيث لم يأخذ بعين الاعتبار القرارات الأخرى التي قد تصدر عن البلدية والمتعلقة بالمداولات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي.
(12) أنظر صالح عنصر،"رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة", مجلة مجلس الدولة, العدد 1, 2002,ص52 .
(13) المادة 2 من قانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.
(14) أنظر خلوفي رشيد ,نفس المرجع، ص 274.
(15) أنظر وقائع القضية في مرجع الأستاذ خلوفي رشيد ص276.
(16) رأي الأساتذة مقتبس من مرجع الأستاذ خلوفي رشيد، ص 268.
(18) قرار مجلس الدولة رقم 7988 منشور بمجلة مجلس الدولة ,العدد الأول,2002 ص 131 .
(19) قرار مجلس الدولة رقم9984 منشور بمجلة مجلس الدولة ,العدد الأول,2002، ص 145.