

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

ضوابط تحديد النزاع الإداري في النظام القانوني الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:
أ. العقون سعد

إعداد الطالبين:

- بن عيسى شهرزاد
- عمراوي محمد

لجنة المناقشة:

- 1- أ. صدارة محمد..... رئيسا
- 2- أ. العقون سعد..... مقرا
- 3- أ. بن أحمد عبد المنعم..... مناقشا

السنة الجامعية 2017/2016

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

ضوابط تحديد النزاع الإداري في النظام القانوني الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:

أ. العقون سعد

إعداد الطالبين:

- بن عيسى شهرزاد

- عمراوي محمد

لجنة المناقشة:

1. أ. صدارة محمد..... رئيسا
2. أ. العقون سعد..... مقرا
3. أ. بن أحمد عبد المنعم..... مناقشا

السنة الجامعية 2017/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

بسم الله والصلاة والسلام على خير خلق الله سيدنا محمد خاتم الرسل والأنبياء وعلى آله وأصحابه
ومن ولاه وسار على خطاه إلى يوم نلقاه وبعد:

فلكل بداية نهاية ولكل نهاية نتيجة، ونتيجة جهدنا هذا العمل المتواضع نتقدم بإهدائه إلى :

من اعزهما الله بضم اسمهما لاسمه وتحت طيات كتابه المجيد الذين تعبوا لنرتاح وسهروا لننام ألا
وهما الوالدين أرضاهما الله عنا.

وإلى أفراد أسرتي سندي في الدنيا ولا أحصي لهم فضلا.

إلى كل أصدقاء ومن كانوا برفقتي ومصاحبتي أثناء دراستي في الجامعة.

إلى كل من لم يدخر جهدا في مساعدتي وكانوا أوفياء لي.

ونسأل الله أن يجعله نبراسا لكل طالب العلم.

شهرزاد

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى

الوالدين الكريمين حفظهما الله

وإلى أفراد أسرتي

إلى كل الأصدقاء زمن كانوا برفقتي ومصاحبي أثناء مشواري الدراسي

إلى كل من لم يدخر جهدا في مساعدتي

إلى كل من ساهم في تلقيني ولو بحرف في حياتي الدراسية

محمد

شكر وتقدير

نسجد شكرا لله وحمدا لفضله على إنجاز هذا الموضوع وتكليل جهودنا بالتوفيق بإذنه عز وجل،
والصلاة والسلام على خير النبيين وأشرف المرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى آله وأصحابه
وكل من استقام على صراطه واستمسك بهديه إلى يوم الدين.

ولقوله صلى الله عليه وسلم " من لم يشكر الناس، لم يشكر الله عز وجل".

نتقدم بخالص معاني الشكر والامتنان إلى الأستاذ الفاضل العقون سعد على تقبه مشكورا الإشراف
على هذه المذكرة، وعلى توجيهاته القيمة.

كما نتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة على تحملهم عناء قراءة وتصحيح
وإثراء ونقد هذه المذكرة.

كما نتوجه بالشكر والعرفان إلى كل من وقفوا على منابر العلم وقدموا من حصيلة فكرهم لينيروا دربنا
إلى الأساتذة الكرام بقسم الحقوق خاصة أ. ثامري معمر، د. فيرم فاطمة الزهراء د. خلدون عيشة ود. داود
منصور ود. عبد المنعم بن احمد.

كما نتقدم بشكري الخالص إلى كل زميلاتي وزملائي في الدفعة.

قائمة المختصرات:

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ج. ر.: الجريدة الرسمية

د. م. ج.: ديوان المطبوعات الجامعية

مقدمة

يعد النشاط الإداري أقدم مظهر لنشاط الدولة، فهو أقدم من التشريع ومن القضاء وإذا كان من الممكن تصور دولة بلا تشريع وبلا قضاء، فلا يمكن تصورها بلا إدارة لأن الإدارة هي المظهر الحي المكمل لحياة الدولة.

تباشر السلطة الإدارية هذا الناشط عن طريق ما تملكه من الوسائل المتجسدة في الأعمال الإدارية، وقد تكون هذه الأعمال أعمال قانونية إدارية، أو أعمالا مادية صادرة عمدا عن الإدارة أو بصفة غير إرادية ناتجة عن خطأ أو إهمال منها.

فالأعمال القانونية للإدارة هي تلك الأعمال التي تصدرها بصفتها سلطة إدارية عامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، إذ تخضع هذه الأعمال لقواعد القانون العام وتدخل المنازعات الناشئة بشأنها في اختصاص القضاء الإداري، وتتشعب إلى أعمال تباشرها بإرادتها المنفردة وتصدرها من جانبها فقط، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الإدارية، وقد تشترك إرادة أخرى في إصدار هذا العمل القانوني فيصبح عملا قانونيا صادر من جانبين ويتجلى مثال ذلك في العقود الإدارية.

كما تنفرد من الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة أعمالا لا تتمتع بامتيازات السلطة العامة وهي أعمال الإدارة الخاصة التي تجعلها على قدم المساواة مع الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة، وبالتالي تخضع هذه الأعمال لقواعد القانون الخاص، وعليه فالأعمال القانونية أو المادية الصادرة عن الإدارة و التي قد تتعارض مع مبدأ المشروعية و الحقوق المكتسبة و الحريات المكفولة قانونا للأفراد يتولد عنه نزاع إداريا وحتى يكتسي هذا الأخير الوصف الإداري لابد من وجود ضوابط و معايير تحدد وتضفي عليه الوصف الإداري، وبالتالي خضوعه لرقابة القضاء الإداري، وتطبيق القانون الإداري، أي وجود معايير تعتمد لتحديد مجال اختصاص القاضي الإداري في الدول التي تبنت نظام الازدواجية القضائية على رأسها الجزائر.

شهد النظام القضائي الجزائري في مجال المنازعة الإدارية، عدة محطات مختلفة وشرع في تأسيس النظام القضائي الجزائري في المواد الإدارية بعد الاستقلال بموجب الأمر رقم

63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 الذي أعلن إنشاء محكمة نقض " المحكمة العليا" تتضمن عدة غرف من بينها غرف إدارية لها اختصاص قاضي ابتدائي وقاضي استئناف ونقض في نفس الوقت، وبذلك خطا المشرع الجزائري أول خطوة نحو الاستقلال عن نظام القضاء المزدوج الذي كان سائدا في الجزائر قبيل الاستقلال، وتؤكد هنا الاستقلال عن النظام الفرنسي على مستوى تنظيم الهيئات بصدور نص ثاني، ألا وهو الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16/11/1965 المتضمن التنظيم القضائي حيث نص في المادة 5 على نقل اختصاص المحاكم الإدارية التي كانت سائدة قبل الاستقلال إلى الغرف الإدارية لدى محاكم الاستئناف المدنية الجديدة "المجالس القضائية" المنشأة بموجب نفس الأمر، وتضمنت على غرار المحكمة العليا عدة غرف منها الغرفة إدارية باختصاص قاضي الدرجة الأولى في المواد الإدارية.

لقد أنشأ نفس الأمر محاكم ابتدائية مدنية تتواجد على مستوى كل دائرة إدارية، كما أن نصوصا متفرقة أنشأت هيئات خاصة تتولى الفصل في منازعات إدارية معينة كما هو الحال بالنسبة لبعض الهيئات التأديبية المهنية، المجلس الدستوري، ومجلس المحاسبة... الخ.

فبالرغم من حالة عدم الاستقرار التي ميزت النظام القضائي الجزائري، حيث تارة يتبنى الازدواجية وتارة الوحدة إلا أنه وأخيرا أنشأ دستور 1996 في مادته 152 ف2 حاليا المادة 171 وأعلن فيها المشرع صراحة تبنيه من جديد نظام القضاء المزدوج فكانت هذه المادة بمثابة شهادة ميلاد لنظام القضاء الإداري في الجزائر حيث أنشأ مجلس الدولة وهيئات قضائية إدارية عرفت في القانون فيما بعد باسم المحاكم الإدارية، وتطبيقا لهذا التبني صدر العديد من القوانين العضوية و القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري والمنظمة لاختصاصاته وصلاحياته، هذا من حيث تطور النظام القضائي في الجزائر الذي استلزم الأمر الإشارة إليه وذكره بشيء من الإيجاز ولأن مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري مبررها الازدواجية القضائية، والجدير بالذكر أن المشرع وعلى الرغم من المحطات المختلفة التي شهدتها نظامنا القضائي وبغض النظر عن طبيعة النظام، احتفظ للمنازعة الإدارية بخصوصيتها وطابعها

المتميز، ذلك بأخذه وإقراره بأحكام القانون الإداري وتطبيق قواعده الموضوعية والإجرائية على النزاع الإداري.

كذلك النص الإجرائي الذي يعتبر المصدر العام المحدد لقواعد الاختصاص عرف العديد من التغيرات المتعلقة بالمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية، هذه المادة التي اعتبرت أساس المنازعة الإدارية، وتفرع عنها المادة 07 مكرر مع إصلاح سنة 1990.

بصدور القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أصبحت المواد 800، 801، 802 المرجع والأساس القانوني المعتمد في تحديد مسألة الاختصاص على مستوى المحاكم الإدارية، كما أبرزت المعيار المعتمد الذي تم على أساسه إسناد الاختصاص للقضاء الإداري ومجالات هذا الاختصاص والاستثناءات الواردة عليه.

كما تبين مع صدور القانون رقم 08-09 الذي جاء لتعزيز مكانة القضاء الإداري وتأكيدا على انتهاج الازدواجية القضائية، فلم يلاحظ أي تغيير ملموس على مستوى معيار الاختصاص وطبيعته، وهذا ما يعبر عن نية المشرع الجزائري في التمسك بتكريس المعيار العضوي بشكل موسع على حساب المعيار المادي، والاعتماد المطلق على الطابع التشريعي لتحديد مجال الاختصاص.

أهمية الموضوع:

يكتسي بحثنا أهمية تكمن في كونه يعد نقطة ارتكاز لجميع المواضيع الخاصة بالنزاع الإداري والجهات القضائية الإدارية المختصة، إذ يجب تحديد اختصاص جهة القضاء الإداري تحديدا يتماشى ومقومات هذا النظام الذي يوجب على القاضي الإداري البحث عن المعيار الناجع والفعال مسائرا بذلك خصوصية قواعد المنازعات الإدارية وتطور النشاط الإداري من أجل إعطاء الحل الملائم والأمثل للنزاع المعروض أمامه.

أسباب اختيار الموضوع:

إن من أبرز الأسباب الذاتية التي أدت بنا لدراسة هذا الموضوع، انه من المواضيع الهامة في المادة الإدارية واتصاله بمجال تخصصنا، إضافة إلى إمامه بمعظم مواضيع مادة المنازعات الإدارية.

أما عن الأسباب الموضوعية التي استدعتنا لاختيار هذا الموضوع تكمن في التعرف على المعايير والقواعد والأسس المحددة لطابع الإداري للنزاع ويساعدنا ذلك على معرفة المسار الذي نسير فيه عند رفع طعوننا الإدارية، حتى لا نصطدم برفضها لعدم الاختصاص النوعي باعتباره من النظام العام، وكذلك التعرف على مجال اختصاص الجهات القضائية الإدارية ذاتها وكذلك سببا آخر لدراسة هذا الموضوع هو معرفة الأحكام الجديدة التي جاء بها القانون 08-09 ومدى تصديه للإشكالات التي أفرزتها القوانين السابقة له.

الدراسات السابقة:

لقد كانت بعض الأبحاث عوناً لنا في دراسة وإنجاز هذا العمل المتواضع في شكل رسالة دكتوراه ورسالة ماجستير نذكرها على التوالي: بحث اختصاص القضاء الإداري في الجزائر من طرف الباحث بوجادي عمر والذي توصل فيه أن اختصاص القضاء الإداري مرتبط بأفكار وتوجهات المشرع الجزائري غير مستقرة وان العدالة القضائية مضمونة على مستوى القضاء العادي أكثر مما هي على مستوى الإداري، أضف إلى ذلك بحث معيار الاختصاص القضائي في النزاع الإداري المعد من طرف الباحث بن ذيب زهير حيث توصل فيه أن العراقيل التي تحول دون تطوير القضاء الإداري الجزائري يتم حصرها في قضاء الإدارة، بمفهوم النزاع مع الأشخاص المعنوية العامة، دون الاهتمام بطبيعة ونوعية النشاط الإداري الممارس.

أهداف البحث:

يكمن الهدف من دراسة هذا الموضوع هو إعطاء فكرة عن القواعد والأسس المعتدة لتحديد النزاع الإداري، والتعرف على توزيع الاختصاص النوعي في ظل القانون 08-09 وللكشف عن أبرز

مواطن القوة والضعف خاصة في مدي توفيق المشرع في هذا التوزيع، الذي يثير إشكالات لها تأثير على الممارسات القضائية.

إشكالية البحث:

قد حاولنا تناول هذا البحث وإبراز أهميته بطرح الإشكالية التالية:

– هل وفق المشرع الجزائري بصدد تبنيه لنظام الازدواجية القضائية في إيجاد ووضع معيار دقيق وواضح لتحديد طبيعة النزاع الإداري؟

وتتفرع هذه الإشكالية إلى التساؤلات التالية:

- ما هو المعيار المعتمد لتحديد طبيعة النزاع الإداري ونطاق تطبيق القانون الإداري ومجال إختصاص القضاء الإداري؟

- ما الجديد الذي أتى به القانون رقم 08-09 لتعزيز مكانة القضاء الإداري وتأكيد على انتهاج الازدواجية القضائية؟

المنهج المعتمد في البحث:

باعتبار أن طبيعة الموضوع هي التي تفرض نوعية المناهج المستعملة، فقد حاولنا الإجابة على التساؤلات المطروحة معتمدين في ذلك على:

- المنهج التحليلي والمنهج الوصفي في استعراض جزئيات البحث من خلال جملة من المراجع.
- المنهج القانوني في تحليل النصوص القانونية.

خطة البحث:

قد تناولنا هذا الموضوع وفق خطة وجدناها مناسبة مع محل دراستنا جزأناها إلى فصلين خصصنا الفصل الأول لضوابط الشكلية والموضوعية لتحديد النزاع الإداري، وبدوره قسمناه إلى مبحثين إذ تناولنا في المبحث الأول المعيار العضوي والمعيار الموضوعي، وفي المبحث الثاني تعرضنا لدراسة الاستثناءات الواردة على معيار اختصاص القضاء الإداري، أما الفصل الثاني

فقد عالجتنا فيه آثار ضبط النزاع الإداري على توزيع الاختصاص للجهات القضاء الإداري، وقد تناولناه في مبحثين، حيث خصصنا المبحث الأول للاختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية، فيما خصصنا المبحث الثاني للاختصاص القضائي لمجلس الدولة وأهم الإشكالات الواردة عنه.

الفصل الأول

الضوابط الشكلية والموضوعية

لتحديد النزاع الإداري

لم يعنى المشرع الجزائري بوضع تعريف كامل وشامل لضبط النزاع الإداري بل اكتفى فقط بالإشارة في أحكام المادة 800 ف 2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى السلطات الإدارية العامة التي تصلح لأن تكون قراراتها محلا للطعن فيها أمام الجهات القضائية الإدارية دون أن يتعدى ذلك إلى وضع تعريف لمسألة " المنازعات الإدارية".

كذلك لم يلقى تعريف للمنازعات الإدارية، أهمية كبيرة لدى القضاء الإداري، وبالتالي فأمام هذا الوضع فإنه من الصعب وجود تعريف قضائي للمنازعات الإدارية بسبب قلة المنشورات والمجلات القضائية.

إلا أنه كانت هناك محاولات من أساتذة القانون العام من خلال مؤلفاتهم في مادة «المنازعات الإدارية»، فمنهم من وصفه قائلا " أن المنازعات الإدارية تتألف من مجموعة الدعاوى الناجمة عن نشاط الإدارة وأعاونها أثناء قيامهم بوظائفهم"¹.

كذلك عرفها آخر بقوله " إن المنازعات الإدارية في مفهومها الواسع تعني تلك المنازعة التي تتجم عن نشاط الإدارة وكذلك الوسائل التي تسمح الفصل فيها"².

كما عرفها من جهته آخر بقوله " المنازعة الإدارية هي كل القضايا الإدارية التي يعود التظلم فيها للقاضي الإداري الذي يطبق قواعد القانون الإداري"³.

فالعبرة بوجود المنازعة الإدارية يكون بإعتراف المشرع للقضاء الإداري بالفصل فيها أي أن النزاع يعد إداريا بوصف النص.

فالهدف من توزيع الاختصاص بين الجهتين القضائيتين هو تحديد القضايا التي يعود النظر فيها إلى القضاء الإداري والقضاء العدلي، ولهذا الهدف إستعمل المشرع معايير أساسية تتميز بفعالية مختلفة، لذلك نطرح التساؤل هنا متى نكون بصدد منازعة إدارية؟ ومن ثم نعرف إختصاص القضاء الإداري.

¹- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السابعة، 2008، ص 05.

²- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتاب، القاهرة، 1988، ص 149.

³- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013، ص

لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى المعايير المكرسة لتحديد الطبيعة الإدارية للنزاع وهو ما تما الاصطلاح عليها بالضوابط الشكلية والموضوعية لتحديد النزاع الإداري، بحيث تتم دراسة المعيار العضوي (الشكلي) والموضوعي (المادي) من خلال التكريس القانوني للمعيارين، والتفعيل القضائي للمعيار المادي، كما أن المعيار المكرس لتحديد النزاع الإداري لم يكن كقاعدة عامة ومجردة وإنما ورد عنها بعض الإستثناءات التي نوردتها في المبحث الثاني.

المبحث الأول

المعيار العضوي والموضوعي لتحديد النزاع الإداري

كلنا نعلم تميز التشريع الجزائري عن الوضع المتبع في فرنسا، حيث أن معيار الاختصاص يحدد عن طريق القضاء لا التشريع، وقد تبني المشرع الجزائري الأسلوب التشريعي في تحديد معيار الاختصاص، ولعل السبب في تبني أسلوب المعيار التشريعي هو أن أحكام القضاء قد تختلف بين مرحلة وأخرى فهي غير مستقرة وقد تكون متباعدة ومختلفة في الوقائع والأطراف والموضوع والسبب ويتعذر مع جملة المتغيرات وضع معيار فاصل جامع ومانع يحدد قواعد الاختصاص.

لذلك سنتطرق للتكريس القانوني للمعيار العضوي في المطلب الأول والتكريس القانوني والتطبيق القضائي للمعيار الموضوعي (المادي) في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التكريس القانوني للمعيار العضوي

لدراسة المعيار العضوي يمكن أن نتساءل أولاً ما علاقة المعيار العضوي بالنزاع الإداري؟ وهنا أجاب الأستاذ "عمار بوضياف"¹ برغم من اعترافه بصعوبة تعريف النزاع الإداري حيث قال إن المنازعات الإدارية هي تلك المنازعات التي أخضعها المشرع نوعياً لولاية القضاء الإداري دون غيرها وفقاً لإجراءات خاصة، وأخضعها موضوعاً لأحكام تختلف عن تلك المقررة في القضاء العادي وعليه فإن العلاقة وطيدة جداً بين مفهوم المنازعة الإدارية والمعيار العضوي، ويكفي القول إن المنازعة الإدارية تلد كأصل من رحم المعيار العضوي، ومنه تستمد وجودها وخصوصيتها.

¹ - عمار بوضياف، المنازعة الإدارية، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، القسم الأول، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 225.

فالمشرع حدد جهات معينة في مختلف المراحل التشريعية إن كانت طرفا في النزاع عد إداريا من حيث الأصل، ما لم تكن أمام حالة تدخل تحت طي الاستثناء بموجب النص فيناط الاختصاص بالنظر فيها حينئذ للقضاء العادي لا الإداري.

أما عن مجال اختصاص القضاء الإداري في الدستور نجده اكتفى في المادة 161¹ بالإشارة إلى أن القضاء ينظر في الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية، وهنا الإشارة إلى أطراف النزاع الذي يعود الفصل فيه للقاضي الإداري والمتمثل في "قرارات السلطة الإدارية" تبين أن المعيار المحدد هو المعيار العضوي، وبالتالي فإن المعيار المكرس دستوريا هو المعيار العضوي²، لكن هل المعيار العضوي معيار حاسم في ضبط وتحديد النزاع الإداري؟ للإجابة عن هذا التساؤل سنتناول المعيار العضوي من خلال قانون الإجراءات الإدارية في الفرع الأول والمعيار العضوي في القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

إن المشرع الجزائري تبنى المعيار العضوي كأساس لتوزيع قواعد الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، ويتسم هذا المعيار بالبساطة والوضوح إذ يكفي لمعرفة جهة القضاء المختصة وتجسد هذا المعيار في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية³ (الملغى) المشهورة والمعروفة عند رجل القانون، وفي مختلف التعديلات الواردة عليها، والتي كانت بنفس الصياغة ماعدا أن المشرع في نص هذه المادة قد أسقط سهوا ذكر "البلدية" بينما تدارك الأمر في نص المادة 800/2 في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09.

وعليه، فإن الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية يقوم على أساس عضوي - مبدئيا - حيث فضل المشرع العمل بالمعيار العضوي وكرسه في نص المادة 800/2 من القانون رقم 08-09 كمعيار فاصل بين قواعد الاختصاص لجهتي القضاء العادي والإداري والتي تنص على "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية".

¹-الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية العدد 44، 2016.

². خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 280.

³. انظر المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154 المؤرخ في 8/6/1966، الجريدة الرسمية عدد 47، لسنة 1966، الملغى.

تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو أحد المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.¹

فلهذا المعيار أهمية عملية تتمثل في سهولته، بحيث يستطيع المتقاضي العادي تحديد مجال إختصاص القضاء الإداري بصفة مسبقة إذ يكفي أن يكون خصمه أحد الأشخاص العمومية المذكورة في المادة 2/800 أعلاه، لتوجيه دعواه أمام القضاء الإداري، والتي سوف نتناول المقصود بها وتوضيحها باعتبارها أساس لاختصاص المحاكم الإدارية¹.

أولا- الدولة:

إن السلطات الإدارية تعتبر أساس لاختصاص المحاكم الإدارية في مواجهة المحاكم العادية بمعنى أن النزاع يكون إداريا ويخضع للقضاء الإداري إذا كان أحد أطرافه الدولة وقد كتب الأستاذ "شيهوب" في هذا الموضوع " أن المقصود بالدولة هنا السلطة المركزية أي بالمفهوم الضيق وليس بالمفهوم الواسع الذي نعرفه سواء في القانون الدستوري أو في القانون الإداري في مجالات معينة، ويتطور تحت مفهوم السلطة المركزية، الوزارات ومصالحها الخارجية بالولاية².

كما جاء ذكرها على رأس المادة 49 من القانون المدني³، لكن نتساءل ما المقصود بمصطلح الدولة في نص المادة 800 ق.إ.م.إ هل يتعلق الأمر بمؤسسات إدارية غير تلك المذكورة في نفس المادة وبالتالي المؤسسات والسلطات الإدارية المركزية؟

الأستاذ **خلوفي رشيد** يقول "أن المقصود من كلمة الدولة كل النشاطات ذات الطابع الإداري التي تقوم به المؤسسات العمومية الدستورية لأن الفهم الضيق لكلمة الدولة وحصرها في السلطات الإدارية المركزية يخرج من دائرة إختصاص القاضي الإداري، كل النزاعات التي تكون السلطة العمومية الدستورية طرفا فيها، ليس فيما يتعلق بالنشاط الذي من أجله وجدت ولكن الأعمال الناجمة

¹ بدوح شهبيناز ماجدة، «قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09»، مجلة المنتدى، جامعة بسكرة، العدد 06، 2009.

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، 2013، ص 12.

³ انظر المادة 49 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني. الجريدة الرسمية عدد 78، لسنة 1975، المعدل والمتمم القانون رقم 07-05 المؤرخ في 13/09/2007، الجريدة الرسمية عدد 31.

عن نشاطاتها ذات الطابع الإداري¹، وبالتالي فإن مصطلح الدولة لا يقتصر على المؤسسات الإدارية المركزية بل يشمل كذلك المؤسسات العمومية الدستورية في حالة قيامها بنشاط ذات طابع إداري.

ثانيا- الولاية:

هي وحدة من وحدات الإدارة المحلية بالجزائر - إلى جانب البلدية - وهي إحدى المجموعات الإقليمية المنصوص عليها في الدستور بموجب المادة 16 و تخضع للقانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012، ويقصد بالولاية كشخصية معنوية وفقا للمادة الأولى من قانون 07-12 " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير مكرزة للدولة"²، وللولاية هيئات وأجهزة قائمة بالتنظيم الولائي والمتمثلة في:³

1-جهاز المداولة: والمتمثل في المجلس الشعبي الولائي وما يشمل من هيئات مثل رئيسه المنتخب من بين أعضائه وما ينبثق عنه من لجان دائمة ومؤقتة.

2-جهاز التنفيذ: والمتمثل في الوالي وما يوضع تحت سلطته من هياكل وأجهزة مثل مجلس الولاية الذي يضم مجموعة مسئولية ومديري المصالح المحلية للوزارة الموجودة بالولاية، إضافة إلى الأجهزة الداخلية للولاية.

إن جميع ما يصدر عن مختلف هياكل وأجهزة الولاية (المداولة أو التنفيذ) من أعمال وتصرفات وقرارات ذات طابع تنفيذي إنما تختص بمنازعاتها المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.⁴

وعليه، انطلاقا من المعيار العضوي كلما كانت الولاية طرفا في النزاع فنحن أمام نزاع إداري وفي جميع الأحوال فإن تمثيل الولاية أمام القضاء يكون من طرف الوالي طبقا لأحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

¹ -خوفي رشيد، المرجع السابق، ص 318.

² - القانون رقم 07-12 المؤرخ في 12/02/21، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 18، لسنة 2012.

³ - انظر المادة 02 من القانون نفسه.

⁴ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم لنشر، عنابة، طبعة 2009، ص 262.

ثالثا- البلدية:

هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الإدارة المحلية، كما تشير المادة 16 من الدستور¹ والبلدية كعنصر من عناصر المعيار العضوي، الذي يقوم عليه الاختصاص القضائي الإداري تشمل مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بها، سواء كانت أجهزة للمداولة أو للتنفيذ، وقد جاء في المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 22-07-2011 "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...."².

وجاء في نص المادة 15 من نفس القانون تتوفر البلدية على هيئتين هما:

1-هيئة المداولة: تتمثل في المجلس الشعبي البلدي وما يرتبط به من لجان دائمة ومؤقتة³.

2-جهاز التنفيذ: ويتمثل أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يتمتع بسلطة اتخاذ القرارات سواء باعتباره ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة.

إلى جانب ذلك فالبلدية تتوفر على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعليه، كل ما كانت البلدية طرفا في النزاع فنحن أمام نزاع إداري، وبناءا عليه أن كل ما يصدر عن تلك الأجهزة والهيئات من أعمال وعقود إدارية وقرارات وتصرفات ذات الطابع التنفيذي، يمكن أن يكون محلا لدعوة قضائية أمام المحكمة الإدارية، تأسيسا على المعيار العضوي المتمثل هنا في البلدية. وفي جميع الحالات فإن تمثيل البلدية أمام القضاء يكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 82 من قانون البلدية 10-11 "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، ويجب عليه على وجه الخصوص القيام بما يأتي: -التقاضي باسم البلدية ولحسابها..."⁴.

¹- تنص المادة 16 من الدستور على ما يلي "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية. البلدية الجماعة القاعدية."

²- الجريدة لرسومية، العدد 37، 2011.

³- بعلي محمد الصغير، نفس المرجع، ص246.

⁴- انظر كذلك المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مرجع سابق.

رابعاً- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية:

إن اعتبار المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية معيار عضوي لاختصاص القضاء الإداري المشار إليها في المادة 2/800 والمادة 801 من ق.إ.م.إ. 08-09 يجعلنا نتطرق إلى مجموعة من التعاريف التي حاولت تحديد مفهوم المؤسسة العامة كشخص إداري عام.

حيث عرفها الأستاذ محمد الصغير يعلى بقوله:

بأنها مرفق عام مشخص قانوناً "ETABLISSEMENT PUBLIC"¹

ويعرفها الأستاذ رياض عيسى بأنها "تنظيم إداري يقوم بإدارة أموال الدولة بصورة غير مباشرة وفقاً للأهداف التي يحددها التنظيم القانوني وذلك تحت رقابة الدولة".²

كما قد حددت المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بصفة واضحة المؤسسات العمومية التي يعود الفصل في نزاعها إلى المحاكم الإدارية، وهي المؤسسات ذات الطابع الإداري. وبالتالي تخرج القضايا التي تكون المؤسسات ذات الطابع غير الإداري طرفاً فيها من دائرة إختصاص المحاكم الإدارية، لتدخل في دائرة إختصاص القضاء العادي.

كذلك يطرح تحديد نوع المؤسسات العمومية كطرف في القضايا التي تختص بها المحاكم الإدارية مسألة التمييز بين المؤسسات ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية الأخرى، إذ يتم التمييز بينهما حسب مجموعة من المعايير، ومنه المؤسسة العمومية إذا كانت تهدف إلى عمل إداري فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، وإذا كان الغرض من إنشاء المؤسسة العامة عمل إقتصادي أو تجاري فهي تخضع لرقابة القضاء العادي إلا ما أستثنى منها بنص.³

¹- يعلى محمد الصغير، مرجع سابق، ص 267.

²- رياض عيسى، النظام القانوني في المؤسسة العامة الاشتراكية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 05.

³- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 19.

الفرع الثاني: المعيار العضوي في القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة:

يعتبر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30-05-1998 المتعلق بمجلس الدولة¹ المصدر التشريعي الأول والخاص الذي يحدد مجال اختصاص الجهة القضائية العليا في الهرم القضائي الإداري، والذي أشار في مادته 9 إلى المعيار العضوي.

حيث نصت المادة 9 ما يلي " يفصل مجلس الدولة، ابتداءً ونهائياً في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية».

حيث تجسد اختيار المعيار العضوي في العبارات التالية: السلطات المركزية، الهيئات العمومية الوطنية، المنظمات المهنية الوطنية، ويوجد إلى جانب القانون العضوي رقم 98-01 نص المادة 901 من ق.إ.م.إ الذي كرس نفس المعيار، حيث نصت المادة على ما يلي " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية».

برغم أنه يلاحظ عدم التطابق بين نص المادتين أعلاه إلا أنه من منطلق المعيار العضوي فإن النزاع يعد إدارياً إذا كان أحد أطرافه شخص من الأشخاص العمومية التالية:

أولاً- السلطات الإدارية المركزية:

لا يوجد نص عام يحدد السلطات الإدارية المركزية إلا أنه يمكن ردها أساساً إلى ما يلي: رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى والوزارات².

1-رئاسة الجمهورية: تعتبر رئاسة الجمهورية بمثابة الشخص الإداري العام الذي يتولى السلطة في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية أو التشريعية من خلال النظام القانوني الذي ينظم ويمنح الشخصية المعنوية العامة لها قصد تمكينها من أداء المهام المنوطة بها، إذ يمكن اعتبار رئاسة

¹ القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30/05/1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26/07/2011، ج ر عدد 43، ص 8.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 232.

الجمهورية بمثابة المعيار العضوي الذي يبنى عليه اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بالنظر في المنازعات التي تكون إحدى إدارات رئاسة الجمهورية طرفاً فيه.¹

2- الوزارة الأولى: أو رئاسة الحكومة مرفق إداري عام يتراسه الوزير الأول ومجلس الدولة هو الذي يختص بالنظر والفصل في القضايا التي تكون فيها رئاسة الحكومة طرفاً فيها على أساس أنها تمثل المعيار العضوي - الشكلي - لما تكون مدعي عليها أمام مجلس الدولة.

3- الوزارات: والمقصود بالسلطات المركزية من خلال نص المادة 9 المذكورة أعلاه مجموع الوزارات وهي المظهر الرئيسي للسلطة الإدارية المركزية، حيث تمارس كل وزارة جزءاً من سلطة الدولة في إطار توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.

ثانياً- الهيئات العمومية الوطنية:

إذا ما طرح سؤال حول ما المقصود بالهيئات العمومية الوطنية؟ يمكن أن نقول أنها مجموعة من المرافق الإدارية ذات الطابع العام والوطني ويمكن أن نميز بين نوعين.

1- السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية: مثل البرلمان، المجلس الدستوري، حينما تقوم تلك الهيئات وهي أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية، بأعمال وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها، خارج مهمتها الرئيسية، مثل إبرام صفقات، أو توظيف أشخاص بأجهزتها الإدارية... الخ

2- أجهزة وهيئات وطنية قائمة في إطار السلطة التنفيذية: ويتعلق الأمر هنا بأجهزة وتنظيمات ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة قانونياً عن أجهزة الدولة (السلطات الإدارية المركزية) مثل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى.

ثالثاً- المنظمات المهنية الوطنية:

الأصل أن المنظمات المهنية عبارة عن تجمعات أشخاص مكلفة بتنظيم مهنة معينة. وليست جهات إدارية، منها منظمة المحامين والغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين وغيرها، رغم أنها ليست مؤسسات عمومية إلا أن المشرع أدرجها كاستثناء يتعلق بالمعيار العضوي، فالمنظمات المهنية ليست إدارة عمومية، ولا مؤسسة عمومية ورغم ذلك يختص القضاء الإداري

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 94-132، المؤرخ في 29/05/1994، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها ويضبط اختصاصها وكيفية تنظيمها، ج ر عدد 39، سنة 1994.

بالفصل في منازعاتها والسبب هو اعتبار المشرع وجوب الطعن في قراراتها أمام القضاء الإداري - معيار النص - وعليه جرت أحكام القضاء على اعتبار القرارات الصادرة من التنظيمات المهنية من قبل القرارات الإدارية، حيث جاء في قرار مجلس الدولة رقم 044827 بتاريخ 24-06-2008¹ " حيث أن المادة 09 من القانون 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 تخول لمجلس الدولة الصلاحية للفصل إبتدائيا ونهائيا:

في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية وهي تتخذ عقوبات تنظيمية دون إستشارة سلطة إدارية ومن ثم فإن قراراته تكتسي طابعا قضائيا وبالنتيجة يمكن الطعن فيها كما هو منصوص عليه في المادة المذكورة أعلاه أمام مجلس الدولة " وواضح أن مثل هذا القرار يخلط ولا يميز بين العمل الإداري والعمل القضائي².

مع العلم أن المادة 901 من ق إ م إ لم تشر إلى اختصاص مجلس الدولة بالفصل في قرارات المنظمات المهنية والوطنية، مما يبقي المجال مفتوحا لاجتهاد مجلس الدولة الجزائري.

من خلال دراستنا للمعيار العضوي تظهر لنا إيجابيات و التي تتمثل في نقطتين أساسيتين الأولى تكمن في سهولة استعماله بحيث يكفي أن يكون أحد الطرفين في النزاع شخص عمومي حتى يصبح القضاء الإداري مختصا و الثانية في الوقت الذي يمكن معرفة النزاع الذي يعود الفصل فيه إلى القاضي الإداري و بالتالي يسمح المعيار العضوي، وبكل سهولة و بصفة قبلية وعلى يقين توجيه الدعوى الإدارية إلى الجهة القضائية الإدارية المختصة إلا أن استعماله دون سواه يجعل من القاضي قاضي السلطات الإدارية وليس قاضي إداري باعتباره معيار يحكم على ظواهر العمل

¹ - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 259.

² - إن النظام الفرنسي عادة ما يعتبر قرارات المجالس العليا للتأديب التابعة للمنظمات المهنية من قبيل القرارات القضائية لا مجرد أعمال إدارية، إذ يطعن فيها بالنقض لا بالإلغاء أمام مجلس الدولة، على أساس تلك المجالس هي هيئات قضائية متخصصة، في هذا المجال.

الإداري وأشكاله الخارجية ولا يغوص في أعمال وماديات وطبيعة العمل الإداري إلا أنه لعدم شموليته استعان المشرع بالمعيار المادي الموضوعي بهدف تكملة المعيار العضوي.

المطلب الثاني: المعيار الموضوعي والنزاع الإداري

ينتج عن استعمال المعيار المادي، اعتبار عمل ما بأنه نشاط إداري لكونه يهدف إلى تحقيق الصالح العام، وبالتالي فإن المعيار المادي ينصب على النشاط، وليس على صاحب النشاط، فحسب هذا المعيار، فكل خلاف ناتج عن نشاط ذات طابع إداري بغض النظر عن طبيعة أطرافه فهو نزاع إداري ويتحدد الاختصاص فيه إلى القاضي الإداري، فما هو مجال إختصاص القاضي الإداري من حيث الجانب الموضوعي المادي؟ لذلك سنتطرق إلى التكريس القانوني للمعيار الموضوعي في الفرع الأول والى التفعيل القضائي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: التكريس القانوني للعمل بالمعيار الموضوعي:

لقد حاد المشرع عن القاعدة العامة والمتمثلة في المعيار العضوي وفسح المجال للعمل بالمعيار العضوي كمعيار تكميلي لتحديد الاختصاص النوعي للقضاء الإداري وهذا ما سنتطرق إليه من خلال النص التأسيسي والإجرائي

أولاً- فسح المجال للعمل بالمعيار الموضوعي - المادي :-

يعد القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية المصدر التشريعي الأول والخاص الذي يحدد مجال اختصاص المحاكم الإدارية¹، صدر هذا القانون سنتين بعد صدور الدستور وفي نفس اليوم الذي أعد فيه القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وفي الوقت الذي كان فيه قانون الإجراءات المدنية وبالتالي المادة 7 سارية المفعول سابقا حيث جاء في المادة الأولى من القانون العضوي 98-02 " تنشأ محاكم إدارية كجهة قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ".

نلاحظ أن المشرع عند صياغته نص المادة استعمل عبارة المادة الإدارية، فما هو المقصود بالمادة الإدارية؟

¹ القانون رقم 98-02، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 37، ص 08.

كما نصت المادة الثانية من نفس القانون على ما يلي: " تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية " (ق.إ.م.إ. حاليا). وعند استقراء أحكام المادتين الأولى والثانية أعلاه مع المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتبادر إلى أذهاننا تساؤلا وهو هل يستخلص من الأحكام المذكورة في هذه المواد أن تحديد مجال إختصاص المحاكم الإدارية يتم على أساس المعيار العضوي وفي نفس الوقت المعيار المادي؟

يرى الأستاذ "خلوفي رشيد" أن مجال الأشخاص التي تنشط في المادة الإدارية لا تقتصر على الأشخاص العمومية، بل يمكن ممارستها من طرف أشخاص خاصة.¹

كما أن المادة الأولى من القانون رقم 98-02 لا تكرر بصفة جلية المعيار العضوي، بل أصبح المجال مفتوح وعلى القاضي الإداري في المستقبل أن يختار ويرجح أحد المعيارين أو العمل بهما معا ومنه نقول إن المادة 800 من ق.إ.م.إ. ليست هي المادة الوحيدة لتحديد مجال اختصاص المحاكم الإدارية، وبالتالي المشرع اعتمد على معيار ثاني إلى جانب المعيار العضوي، وهو المعيار الموضوعي -المادي- المكرس من خلال المادة الأولى من القانون العضوي 98-02 المتعلق بالمحاكم بالإدارية.

ثانيا- المعيار الموضوعي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

إنطلاقا من نص المادة 801 ق.إ.م.إ. التي تنص على " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

دعاوى الإلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

-الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية

-البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية

-دعاوى القضاء الكامل

-القضايا المخولة لها بموجب نصوص قانونية "

¹- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 285.

يتضح أن المشرع أخذ بالمعيار الموضوعي، الذي عبر عنه بالقرارات الصادرة لذلك نقوم بتوضيح لمضمون نص المادة فيما يلي:

1- القرارات الصادرة من الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية: تتنوع مصادر القرارات الولاية فقد نكون أمام قرار صادر عن الولاية وقد نكون أمام قرارات صادرة المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

أ- القرارات الصادرة عن الولاية:

إن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية ومختلف الهيئات والأجهزة التابعة لها، تختص بمنازعتها المحاكم الإدارية المختصة إقليميا سواء من حيث الطعن بالإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية، خلافا للوضع السائد قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومنه تنقسم القرارات إلى نوعين وتكون حسب النشاط الممارس من الولاية ومصالحها.

- قرارات الولاية اللامركزية - المداولة-: وهي في شكل قرار يصدر عن المجلس الشعبي الولائي وللمداولة شكليات لابد من توافرها حتى تصبح سارية المفعول¹.

-قرارات الوالي: يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وممارسة السلطات المحددة له بموجب قانون الولاية والمتمثلة في سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية وسلطاته باعتباره ممثل للدولة، ومنه نكون أمام نوعين من القرارات.

• قرار الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: وهنا باعتباره المنفذ للقرارات التي تصدر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي يمكن لنا أن نحرك الدعوى القضائية الإدارية ضد المجلس الشعبي الولائي كهيئة وظفت لدى شخص الولاية، وما الوالي إلا منفذ لعمل تنفيذيا ماديا فقط هذا فيما يتعلق بالتنفيذ المباشر لمداولات المجلس الشعبي الولائي².

أما فيما يتعلق بالتمثيل المنصوص عليه في المادة 105 من قانون الولاية " يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين

¹ - أنظر المادة 50 والمادة 51 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق.

² - بوجادي عمر، «اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة الدكتوراه»، كلية الحقوق، غير منشورة، جامعة تيزي وزور، 2011، ص

والتنظيمات المعمول بها ويؤدي باسم الولاية طبقاً لأحكام هذا القانون، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك " .

ويكون الوالي ممثل للولاية التي يمكن أن تكون مدعية أو مدعى عليها، باعتبارها ذات شخصية معنوية، وعليه ترفع الدعوى الإدارية ضد الولاية قصد منازعاتها أمام القضاء الإداري.

• **قرارات الوالي بصفته ممثل للدولة ومفوض للحكومة:** يصدر الوالي قرارات لممارسة السلطات المحددة له في الفصل الثاني من الباب الأول من قانون الولاية والمتمثلة في سلطات الوالي بصفته ممثل للدولة حيث جاء في نص المادة 110 " الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".

يقصد بالتمثيل النيابة عن شخص الدولة وهو مصطلح غير محدد المعالم باعتباره الوالي يخضع في نشاطه لمجموعة من القواعد والقوانين الموزعة بين قانون الولاية من جهة وقواعد قانون الإدارة المركزية من جهة أخرى.

وعليه نقول إن القرار إن صدر من الوالي كممثل للدولة تمثيل مباشر في تنفيذ القرارات الصادر عنها، فهنا الوالي يكون مسؤولاً عن عملية التنفيذ فقط، أما إذا كانت قرارات الوالي عبارة عن تطبيق للقواعد القانونية فمنازعة القرار تكون أمام المحاكم الإدارية، ومهما يكن فإن قرارات الوالي تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية¹.

ب- **قرارات المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية:** تسمى أيضاً المديرية التنفيذية وتشكل مظهراً من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري فإن القطاعات الوزارية لها امتداد على المستوى المحلي في شكل مديريات، وهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية يشرف على كل منها مدير ومن بينها مديرية الشباب والرياضة. مديرية السياحة..... ولعل أهم ما كان يثار بهذا الصدد، مسألة التصرفات والقرارات الصادرة عنها.

فالجدير بالذكر أن المصالح الخارجية - قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية - كونها تابعة للوزارة، إلى جانب مصالحها الإدارية المركزية الأخرى، فإن القرارات الصادرة عنها تعتبر

¹ - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 147.

قرارات إدارية، وبناء عليه فإن قراراتها محل الطعن بالإلغاء والتفسير وفحص المشروعية أمام مجلس الدولة بصفته قاضي أول وآخر درجة¹.

إلا أنه بصدد بعض القرارات عن بعض الوزراء والتي خولت لبعض المديريات التنفيذية صلاحية تمثيل القطاع أمام القضاء غير أنه لم يتم تعميم التقويضات من طرف جميع الوزراء لمديري المصالح الخارجية أصبح هناك غموض أمام المتقاضين فيما يخص من يمثل هذه المصالح غير المركزية².

ففي هذا الموضوع فيما يتعلق بمسألة تمثيل هذه المصالح الخارجية أمام القضاء، لو رجعنا إلى مصطلح الدولة الوارد في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المقصود به الوزراء يمكن التدلil على ذلك بالمادة 828 من نفس القانون أن تمثيل الهيئات الواردة في المادة 800 لاسيما الدولة يفترض أن تكون بواسطة الوزير ومنه أن المراد الإجرائي من مصطلح الدولة هو الوزير بدليل أن الوزير يمثل الدولة في المنازعات التي تكون طرفا فيها وبعبارة أدق - أن الدولة تمثل الوزير في المنازعات الداخلية - بالإضافة إلى امتداد هذا الحكم ليشمل الهيئات غير مركزية المذكورة في المادة 801 من ق.إ.م.إ.

إلا أن اعتراف المشرع صراحة للمحاكم الإدارية بالنظر في الطعون بالإلغاء والتفسير وفحص المشروعية ضد القرارات الصادرة عن هذه المصالح يراه الأستاذ بعلي محمد الصغير فيه عدم ملائمة ومسايرة عقد الاختصاص للمحاكم الإدارية للنظر في الطعون ضد قرارات هذه المصالح نظرا لطبيعتها القانونية كونها قرارات مركزية مبررا أن تخويل المحاكم الإدارية في منازعاتها قد يكون راجع لاعتبارات عملية تتمثل في: تقريب القضاء من المتقاضي وتخفيف العبء عن مجلس الدولة³.

2_ القرارات الصادرة عن البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية: تتنوع كذلك قرارات البلدية بتنوع اختصاص ممثلها وبتنوع المصالح التابعة المرتبطة اتساع مجال الخدمة العامة.

¹ المرجع نفسه، ص 148.

² من هذه القرارات نذكر: القرار الصادر عن وزير المالية بتاريخ 1999/02/20، الذي فرض بموجبه مدرء أملاك الدولة ومدراء الحفظ العقاري على مستوى الولايات تمثيله أمام القضاء في مادته الثانية، (أنظر الجريدة الرسمية عدد 60).

- قرار وزير التربية الوطنية المؤرخ في 1999/08/03، الذي خول مدير التربية تمثيله أمام القضاء، (الجريدة لرسمية 58 لسنة 1999).

³ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 149.

أ-القرارات الصادرة عن البلدية: إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية، وفقا للمادة الأولى من قانون البلدية رقم 11-10 فهي تحتاج إلى نائب يعبر عن إرادتها طبقا للمادة 50 من القانون المدني وهو ما إشارة إليه المادة 78 من قانون البلدية بـ "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول به".

أما المادة 85 من نفس القانون أشارت إلى " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول به».

ومنه فإن الازدواجية في الاختصاص التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة وممثل للبلدية بالرجوع إلى نص المادة 96 من نفس القانون، والتي تشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ في إطار صلاحياته قرارات تتعلق بالإجراءات المحلية الخاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، وقرارات تتعلق بإعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامه.

بالنسبة لقانون ق.إ.م.إ -المادة 801 - لم يرتب أي أثر على تمييز بين القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للاختصاص القضائي بحيث تقول جميع المنازعات المتعلقة بقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بغض نظر عن نوعها لاختصاص المحكمة الإدارية

ب-القرارات الصادرة عن المصالح الإدارية الأخرى للبلدية: إن تنوع نشاط الدولة ، أدى إلى اتساع مجال الخدمة العامة والذي ترتب عليه تنوع وتباين طرق تسيير وإدارة المرافق العامة، بما يلاءم الظروف المحيطة بمجال الإدارة، فتعددت المصالح العمومية البلدية التي نص قانون البلدية على إحداثها في المادة 149 مما جعل المشرع ينوع في طرق إدارتها حسب أهمية كل مرفق وصلته بالجانب السيادي في الدولة، والتي تأخذ شكلين هما: الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة كما يمكن للبلدية أن تلجأ إلى إدارة مرافقها ومصالحها العامة بموجب طريقة الاستغلال المباشر دون أن تتفصل وتستقل تلك المرافق العامة عنها لأنها لا تكتسب الشخصية المعنوية وبالتالي لا تتمتع بأهلية التقاضي، فان الطعن في قراراتها أمام الجهة المختصة يكون ضد الممثل القانوني للجهة الإدارية

المنشئة (رئيس البلدية)، إلا أن قانون ق.إ.م.إ. قد حولها حق التقاضي من حيث إمكانية رفع دعوى إلغاء ضدها¹.

3-القرارات الصادرة من المؤسسات العمومية المحلية ذات صيغة إدارية:

أن المحاكم الإدارية هي الجهات القضائية المختصة بدعاوي الإلغاء المرفوعة ضد القرارات الصادرة في جميع ومختلف أنواع المؤسسات العامة الإدارية سواء كانت محلية أو وطنية استنادا للمادة 800 و801 من ق.إ.م.إ.، وفي هذا الشأن سجل الأستاذ بعلي محمد الصغير أن الإشارة إلى الطابع المحلي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في المادة 801 لا جدوى منها حيث أن المادة 800 تستغرق المادة 801 وهي التي أشارت إلى المؤسسة العامة بصورة مطلقة. فبغض النظر عن مدى ونطاق اختصاصها وطنيا أو محليا ولكي تكون المحكمة الإدارية المختصة بالنظر بدعوى إلغاء قرارات المؤسسة العمومية فإن الأمر يقتضي توافر شرطين: أن تكون ذات طابع محلي وأن تكون ذات طابع إداري وهذا ما تطرقنا إليه سابقا².

الفرع الثاني: التفعيل القضائي للمعيار المادي:

اجتهد القضاء الإداري في قضيتين عرفتا إشهارا خاصا طبقت فيهما الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سنة 1981 في قضية شركة "SEMPAC" ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب OAIC ومجلس الدولة في سنة 2004 في القضية رقم 020431 المعيار المادي. إلا أن النقص واضح في الاجتهاد القضائي لان قضية "SEMPAC" قضية فريدة من نوعها ولم يجدد القضاء الإداري اختصاصه فيما بعد بنفس التقدير.

أولا- قضية سمباك SEMPAC والمعيار المادي:

استعملت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا المعيار المادي لتحديد اختصاصها النوعي وتتلخص وقائع هذه القضية فيما يلي:

- أصدر المدير العام لشركة "SEMPAC" منشورا متعلقا بكيفية استخراج السميد.

- رفع الديوان الجزائري المهني للحبوب OAIC دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس القضاء الجزائري

¹ - أنظر المواد من 149 إلى 156 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 146 من قانون الولاية رقم 12-07 والمادة 153 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

طلب فيها إلغاء المنشور .

- بتاريخ 1977/05/25 ألغت الغرفة الإدارية المنشور .

وبتاريخ 1977/07/12 استأنفت شركة سمباك أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا.

-وفي 1980/03/08 ألغت هذه الأخيرة المقرر القضائي الصادر لمجلس قضاء الجزائر المؤرخ في 1977/05/25، وتم إلغاء المقرر القضائي على أساس عدم احترام المادة 254 من قانون الإجراءات المدنية -الملغى- التي خولت الغرفة الإدارية للمحكمة النظر في القرارات الإدارية كأول وآخر درجة.

أن القضاء الإداري كان يرفض النظر في أي نزاع خارج عن اختصاصه تقييدا بالمعيار العضوي ولكن المجلس الأعلى من خلال هذه القضية خرق هذه القاعدة بتطبيق المعيار المادي مما أدى إلى ظهور عدة قوانين سيتم ذكرها لاحقا، ويظهر المعيار المادي في العبارة التالية : " أن المنشور محل خلاف، تم إصداره من طرف المدير العام لشركة" السمباك" في إطار الأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية لتحقيق معركة الإنتاج"، وبالتالي فإن المجلس الأعلى - الغرفة الإدارية - بقراره هذا كان سباقا في استعمال المعيار المادي لتحديد الطابع الإداري للقرار المنشور صادر عن مؤسسة عمومية ليس لها طابع إداري ومن هنا يمكن اعتماده (المعيار المادي) كمعيار استثنائي.

يرى بعض الأساتذة أن هذه القضية هي قضية مبدئية وأصبحت مشهورة بحكم ما كتب فيها وهي قضية يتيمة ليس لها أي تأثير على مجريات المنازعات الإدارية، ولا على كيفية توزيع الاختصاص القضائي، إلا انه هناك ملاحظة سجلها الأستاذ خلوفي رشيد والمتمثلة في أن موقف القاضي الإداري في هذه القضية غريب، بحيث نص قانون الإجراءات المدنية-الملغى-على أن اختصاص القضاء الفاصل في النزاعات الإدارية يتم عندما يكون أحد أطراف النزاع كمدعي أو مدعى عليه سلطة إدارية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري وهو طابع يتميز به الديوان الوطني الجزائري المهني للحبوب " OAIC " وبالتالي فإن وجود هذا الأخير كان كافيا لانعقاد اختصاص القاضي الإداري¹.

¹ - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 290.

ثانيا- قضية الطعن في شرعية المؤتمر الثامن العادي لحزب FLN:

أثر فصله في القضية¹ رقم 020431 بتاريخ 2004/03/03 قضى مجلس الدولة " حيث يتجلى أيضا من زاوية المعيار المادي أن الحزب هو تنظيم أساسي في الحياة السياسية للدولة ويمارس نشاطات تتعلق بالمنفعة العامة ويستفيد من إعانات الدولة ويخضع بذلك للقانون الإداري في تأسيسه وعمله واختصاصه ولا يمكن في أي حال من الأحوال إخراجه من حقل القانون العام"، "حيث ما يدعم هذا المعيار المادي يكمن في أن جميع المنظمات والجمعيات التي تمارس نشاطات ذات منفعة عامة، تخضع للقانون الإداري في تنظيمها الداخلي وعملها واختصاصها وذلك كمنظمات تخضع نزاعها لاختصاص القضاء الإداري سواء كانت داخلية أو غيرها"، وصدر هذا القرار القضائي في مجلس الدولة متشكلا من كل غرفة²، حيث قرر مجلس الدولة أن نزاعات بعض الأشخاص القانونية غير المذكورة في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية يعود الفصل فيها إلى اختصاص القضاء الإداري انطلاقا من طبيعة نشاط هذه الأشخاص وليس من حيث طبيعتها القانونية، ومن المؤكد أن المنفعة العامة وامتيازات السلطة العامة تشكل المعيار المادي، وبالتالي يكون مجال النزاع الإداري واسعا إذا نظرنا إلى عدد هذه الجمعيات³.

¹ - قضية غير منشورة نقلا عن خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 292.

² - المادة 31 من القانون العضوي 98-01، المتعلق بمجلس الدولة " يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة جلساته متشكلا من كل الغرف مجتمعة لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا في اجتهاد قضائي".

³ - للإطلاع أكثر على مجريات القضية انظر:

- لوراري رشيد، «الإطار القانوني للأحزاب السياسية، رسالة دكتوراه»، كلية الحقوق، غير منشورة، جامعة الجزائر، 2014، ص 225 وما بعدها.

المبحث الثاني

الاستثناءات الواردة على معيار الاختصاص

على الرغم من أن المعيار العضوي له أساس قانوني، ويعد قاعدة عامة في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري حيث اعتمده المشرع كأساس لتحديد المنازعة الإدارية وهذا ما أكدته المواد 800 و 901 من ق.إ.م.إ. والمادة 9 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وبهدف تكملة المعيار العضوي في تحديد النزاع الإداري اخذ المشرع بالمعيار المادي.

إلى جانب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هناك قوانين أخرى اعتمدت لتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي على موضوع النزاع دون الأخذ بعين الاعتبار أطرافه هل هي من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص، فوجد منها ما خولت نزاعاً أطرافه من أشخاص القانون الخاص للقاضي الإداري ومنها ما خولت نزاعاً أطرافه أحد الأشخاص المعنوية العامة للقاضي العادي.

هذا ما اصطلح عليه بالاستثناءات الواردة على معيار اختصاص القضاء الإداري، لذلك سنتطرق إلى الاستثناءات الواردة بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المطلب الأول والاستثناءات الواردة بموجب قوانين أخرى في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الاستثناءات الواردة بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

استناداً لنص المادة 800 من ق.إ.م.إ. والمادة 802 فإن هناك نوعان من الاستثناءات الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأول نستخلصه من مفهوم المخالفة لنص المادة 800 من ق.إ.م.إ. والنوع الثاني منصوص عليه في المادة 802 من ق.إ.م.إ. وفيما يلي: سنتطرق في الفرع الأول إلى النوع الأول وفي الفرع الثاني إلى النوع الثاني.

الفرع الأول: الاستثناءات الواردة في مفهوم المخالفة لنص المادة 800 ق.إ.م.إ.:

استناداً لنص المادة 800 ق.إ.م.إ. فإن المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام بالمنازعات التي تكون الدولة، الولاية البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفاً فيها الأمر الذي يفهم منه استبعاد المؤسسات العمومية ذات الصيغة التجارية والصناعية والاقتصادية من اختصاص المحاكم الإدارية.

فإن كانت القاعدة العامة هي اختصاص المحاكم العادية بالنظر في منازعات المؤسسات العمومية ذات الصيغة التجارية والصناعية، فإنه واستثناء من ذلك تختص المحاكم الإدارية بمنازعات في حالة وجود نص صريح يقضي بذلك، وذلك بالاعتماد على المعيار المادي الموضوعي والذي يبرز بوضوح في القانون 01-88 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

حيث جاءت المادة 03 منه واضحة في إقرار الطابع التجاري للمؤسسة بقولها: "وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها القانون التجاري"، وتؤكد الطابع التجاري للمؤسسة في المادة 7 والتي جاء فيها: "تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالأهلية القانونية الكاملة فتشترط وتلتزم وتتعاقد بكيفية مستقلة بواسطة أجهزتها المؤهلة بمقتضى قانونها الأساسي طبقاً لقواعد التجارة".

كما جاءت المادة 20 منه معلنة أن الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة ماعدا الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة²، وجاءت المادة 36 من ذات القانون لتقرر قاعدة خضوع المؤسسة لنظام الإفلاس بصفة استثنائية إذا انعدمت لديها السيولة المالية وكانت في وضعية عسر مالي كبير.

وعليه، فإن هذه المواد تؤكد الطابع التجاري للمؤسسة العمومية الاقتصادية واعتبارها شخصاً من أشخاص القانون الخاص، فإنه ينجم عن ذلك كأصل عام اعتبار منازعاتها تدخل تحت ولاية القضاء العادي الإداري.

غير أن المشرع خرج عن هذا الأصل وافر الطابع الإداري للمنازعة حيث جاء في المادة 55 من القانون المذكور "عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانوناً لتسيير مباني عامة

¹ - الجريدة الرسمية رقم 2 سنة 1988.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 261.

أو جزء من أملاك العامة الاصطناعية وفي هذا الإطار يتم التسيير طبقا لعقد امتياز ودفتر الشروط العامة وتكون المنازعة المتعلقة بملحقات الأملاك العامة من طبيعة إدارية " كذلك نجد المشرع خرج عن الأصل مقرا اختصاص القضاء الإداري في المادة 56 والذي جاء فيها: " عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة وتسلم بموجب ذلك وباسم الدولة ولحسابها ترخيصات وإجازات وعقود إدارية أخرى ... تخضع المنازعات بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة " .

فإذا استبعدت المادة 800 من ق.إ.م.إ هذا النوع من المؤسسات العمومية من اختصاص القضاء الإداري، فإن المشرع استعمل معيارا آخر لمنح القضاء الإداري أهلية النظر في القضايا التي تكون مؤسسة عمومية اقتصادية طرفا فيها، ويسمى هذا المعيار "بمعيار الوكالة le critère du mandat حيث سجل الأستاذ خلوفي رشيد في هذا الصدد بقوله: " يأخذ هذا المعيار من البنية القانونية المتعلقة بالوكالة في فروع القانون العام، وكذلك القانون الخاص بنية تجمع بين طرفين الوكيل والموكل حول موضوع ما، ويقوم الوكيل بتحقيق عمل بإسم ولصالح ولحساب الموكل".¹ ودائما في مجال الاستثناءات الإيجابية أي أطراف النزاع من أشخاص القانون الخاص والاختصاص لصالح القاضي الإداري ما نصت عليه المادة 6 من المرسوم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، فإن المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري تطبق عليها أحكام قانون الصفقات العمومية وبالتالي تخضع لاختصاص القاضي الإداري، وذلك في حالة ما إذا كلفت بإنجاز عملية ممولة كليا أو جزئيا بمساهمة نهائية أو مؤقتة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية²، والمؤسسات هذه تتمثل في المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري³، لكن يرجوع إلى نص المادة 9 من المرسوم الرئاسي 15-247 فقد نصت على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية لا تخضع لأحكام إبرام الصفقات العمومية.

هل هذا يعني وجود تناقض بين نص المادة 06 والمادة 09؟ وهل هذا معناه انه في حالة ما إذا كانت المؤسسة العمومية الاقتصادية مكلفة بإنجاز عملية ممولة كليا أو جزئيا بمساهمة مؤقتة

¹ - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 289.

² - المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2016، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. ج ر، عدد 50، ص 5.

³ - الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 اوت 2001 المتضمن المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصاتها ج ر، العدد 47 سنة 2001.

أو نهائية من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية فإن هذا النوع من الصفقات لا يخضع لأحكام هذا القانون وبالتالي لا يخضع لاختصاص القضاء الإداري؟

قد يكون نص المادة 06 هو استثناء عن نص المادة 09 وعليه إذا طبق المعيار الموضوعي القائم أساسا في هذه الحالة على حماية المال العام فإن الصفقة يجب إخضاعها لأحكام إبرام الصفقات العمومية وبالتالي يجب إختصاص القاضي الإداري. أما فيما يتعلق بالاستثناءات الواردة في نص المادة 802 ق.إ.م.إ نقول عنها استثناءات سلبية¹.

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة بالمادة 802 ق.إ.م.إ:

جاء في نص المادة 802 ق.إ.م.إ "خلافًا 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 الصيغة الإدارية."

من خلال نص المادة أعلاه فهي استثناءات لصالح القضاء العادي، بالرغم من وجود أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها.

حيث استعان المشرع بالمعيار المادي لإبعاد بعض النزاعات التي بالرغم من أن الشخص المعنوي العام طرفا فيها فقد اعتبرها مماثلة للنزاعات العادية نظرا لطبيعتها².

وفيما يلي سنسلط الضوء على هذين الاستثنائيين.

أولا- مخالفات الطرق:

والمقصود بها جميع الأعمال التي تشكل اعتداء على الطرق العمومية سواء كانت برية أو حديدية أو بحرية صغرى أو كبرى بالتخريب أو العرقلة، وفي هذه الحالة تلجأ الإدارة إلى القضاء العادي (القسم المدني)، إلا انه في معظم الأحوال وبما أن الاعتداء على الطرق العامة يشكل جرائم

¹ - عمر بوجادي، مرجع سابق، ص62 وما بعدها

² - بوحميده عطاء لله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار هومة، الجزائر، ط 3، 2014.

معاقب عليها قانونا، فإن الإدارة تلجا إلى القسم الجزائي، حيث تكتفي الإدارة بتأسيسها كطرف مدني في الدعوى الجزائية للمطالبة بالتعويضات المستحقة من جراء الاعتداءات الواقع على طرقها.¹ وعليه، فالقضاء العادي هو المختص بنظر منازعات مخالفات الطرق، بالرغم من وجود أحد أشخاص القانون العام طرفا في النزاع وهو استثناء على المعيار العضوي وقد كتب الأستاذ شيهوب في هذا الصدد "لعل الحكمة من إسناد هذا الاختصاص للمحاكم (العادية) يكمن في أن القاضي يطبق في الدعوى هنا قواعد المسؤولية المدنية وعلى وجه التحديد المادة 124 من القانون المدني" والمتضمن للمبدأ المعروف من تسبب ضررا للغير التزم بتعويضه، ومن ثم فلا داعي لجعل الاختصاص للقاضي الإداري والزامه بتطبيق القانون الخاص بالقاضي المدني أولى بتطبيق قانونه.²

ثانيا- التعويض عن الأضرار الناتجة عن مركبة تابعة لأحدى الهيئات الإدارية:

إلى جانب مخالفات الطرق، أضافت المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الدعوى المتعلقة بالمسؤولية عن الأضرار التي تسببها مركبة تابعة للدولة أو الولاية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية، وبالرجوع إلى الأمر رقم 09-03 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المعدل والمتمم للقانون رقم 01-14 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها³ نجد أن المشرع قد ذكر أنواع المركبات ومفهومها فهناك: المركبة والمركبة ذات محرك والسيارة و...، فإذا كانت أحد هذه المركبات تابعة لأحد الأشخاص العامة وسببت ضررا للغير فإن الدعوى ترفع أمام القاضي العادي.

يعود مبرر إحالة المشرع الاختصاص إلى المحاكم العادية طبيعة حادث المرور، من خلال مماثله ظروف حدوث الحادث سواء بالنسبة للإدارة أو الأشخاص العادية حيث يقتضي حل المنازعة تطبيق أحكام القانون المدني سواء من حيث مجال المسؤولية الشخصية - السائق - أو المسؤولية الناشئة عن الأشياء ومسؤولية المتبوع عن فعل تابعة وعليه بما أن القانون المطبق على المنازعة هو القانون المدني، فإن القاضي المختص هو القاضي العادي.⁴

¹. أنظر المواد 386، 406، 407، 408، من الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج ر، عدد 49.

². مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 95.

³. الأمر 03/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المعدل والمتمم لقانون رقم 01/14 المؤرخ في 19 أوت 2011 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر العدد 45 سنة 2009.

⁴. أنظر المواد 124، 136، 138، من القانون المدني، مرجع سابق.

فبعدما كانت الجهة القضائية الإدارية مختصة للفصل في الدعاوي الرامية إلى قيام مسؤولية الدولة الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بسبب الضرر الناجم عن حادث مرور بواسطة سيارة تابعة لها سنة 1990، تم تغيير المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية ومنح هذا الاختصاص إلى القضاء العادي، اختصاص كررته المادة 802 ق.ق.إ.م.إ.¹

هذا فيما يخص الاستثناءات الواردة في المادة 802 من ق.ق.إ.م.إ. وإلى جانب هذه الاستثناءات توجد قواعد قانونية أخرى تعتبر هي الأخرى - استثناءات على اختصاص القضاء الإداري لفائدة القضاء العادي، رغم ارتباط العمل بالأشخاص الإدارية التي تكون أطرافاً في المنازعات².

وهذا ما سنتطرق له في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة بموجب القوانين الأخرى.

لقد منحت قوانين خاصة صراحة النظر في المنازعات الإدارية التي من المفروض أن تكون من اختصاص المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة إلى اختصاص هيئات أخرى سواء كانت محاكم عادية أو هيئات أخرى غير قضائية، وهذا ما نتناوله في الفرع الأول المنازعات الإدارية العائدة لاختصاص المحاكم العادية وفي الفرع الثاني المنازعات الإدارية العائدة لاختصاص هيئات أخرى.

الفرع الأول: المنازعات الإدارية العائدة لاختصاص المحاكم العادية:

فقد جاءت قوانين خاصة لتورد عدة استثناءات على قاعدة المعيار العضوي ومنحت صراحة الاختصاص في نظر المنازعات المتعلقة بالمواد التي تنظمها هذه القوانين إلى القضاء العادي بدلاً من القضاء الإداري لذلك ستعرض على سبيل المثال لهذه المنازعات.

¹ - خلوفي رشيد المرجع السابق، ص 326.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 440.

- احمد محيو، المرجع السابق، ص 202.

أولاً- المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك:

أن المنازعات المتعلقة بالمادة الجمركية (جنايات ومخالفات) أو كلها المشروح صراحة إلى جهات القضاء العادي سواء كانت هذه الجهة محكمة مدنية أو محكمة جزائية فقد نصت المادة 273 من قانون الجمارك¹ أنه "تنظر الجهة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية في الاعتراضات المتعلقة برفع الحقوق والرسم واستردادها ومعارضات الإكراه البدني وغيرها من القضايا الجمركية الأخرى التي لا تدخل في اختصاص القضاء الجزائي"².

وقد نصت المادة 272 من قانون الجمارك رقم 79-07 على اختصاص القضاء الجزائي في نظر الدعوى العمومية فنصت على انه تنظر الجهة القضائية التي تبت في القضايا الجزائية في المخالفات الجمركية، وكل المسائل الجمركية المثارة عن طريق استثنائي وتتنظر أيضا في المخالفات الجمركية المقرونة أو التابعة أو المرتبطة بجنحة من اختصاص القانون العام، وبالتالي فان النظر في الجرائم الجمركية هي من اختصاص القضاء العادي وليس الإداري بالرغم من كون إدارة الجمارك طرفا فيها، ولقد أكدت المحكمة العليا قاعدة اختصاص القاضي الجزائي وحده بالبت في الجرائم الجمركة في عدة مناسبات، بل واعتبرت المحكمة العليا في أحد قراراتها أن رفض إدارة الجمارك يعد بمثابة امتناع في الفصل بل وإنكار للعدالة وأضافت. "مع العلم أن إدارة الجمارك لا تملك إلا الجهات القضائية الجزائية للمطالبة بحقوقها"³.

كما تشكل المادة 273 المذكورة سابقا النص العام حول الاختصاص على الرغم من أن الإدارة هنا تظهر كسلطة، فقد أخضعها المشرع لرقابة القضاء العادي والحكمة في ذلك هو أن الموضوع متعلق بأموال الأفراد، ما دفع بالمشرع إلى حرمان الإدارة من امتيازات القانون العام واختصاص القضاء الإداري.

إذن تبقى المنازعات التي تعني سير مرفق الجمارك من اختصاص القضاء الإداري، وهذا ما

¹ - القانون رقم 07/79، المؤرخ في 1979/07/21، المتضمن قانون الجمارك، ج ر العدد 30 المعدل والمتمم بالقانون 98 / 10، المؤرخ في 1998/08/22 ج ر العدد 61 لسنة 1998.

² - المخالفات الجمركية يقصد بها هنا جميع الجرائم الجمركية وليس المخالفات بمفهوم القانون العام.

³ - أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2009، ص224.

قضت به الغرفة بالمحكمة العليا على إدارة الجمارك بتاريخ 1998/06/08 في قضية تتعلق بضياح حلي ذهبية مودعة لدى مصالحتها "أن المستأنف المدير العام للجمارك مسؤول لأنه كان يشرف على حراسة المصوغ محل النزاع، فلهذا أصاب قضاء الدرجة الأولى عندما حكموا عليه بقيمة المصوغ الضائع"¹.

ثانيا- منازعات الضمان الاجتماعي العائدة لاختصاص المحاكم العادية:

يقصد بمنازعات الضمان الاجتماعي تلك الخلافات التي تنشأ بين المؤمن له أي العامل أو المستفيد من التأمينات الاجتماعية، وهيئة الضمان الاجتماعي من جهة أخرى، حول الحقوق والالتزامات المترتبة على تطبيق قوانين التأمينات الاجتماعية، وحوادث العمل والأمراض المهنية وتنصب هذه الخلافات حول تقدير التعويضات ونسب العجز والحالة الصحية له، والخبرة الطبية وما إلى ذلك².

ولقد صنف القانون 08-08 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي منازعات هذا الأخير إلى ثلاث أنواع، حسب نص المادة 2 منه " تشمل المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي:

- المنازعات العامة

- المنازعات الطبية

- المنازعات التقنية ذات الطابع الطبي"³.

وستقتصر دراستنا للمنازعات العامة والمنازعات الطبية.

1 - المنازعات العامة: حيث نصت المادة 3 من نفس القانون على ما يلي " يقصد بالمنازعات العامة للضمان الاجتماعي في مفهوم هذا القانون الخلافات التي تنشأ بين هيئات الضمان الاجتماعي من جهة والمؤمن لهم اجتماعيا أو المكلفين من جهة أخرى بمناسبة تطبيق تشريع وتنظيم الضمان الاجتماعي".

فإن المنازعة العامة تركز على طبيعة القرارات التي تصدرها هيئة الضمان الاجتماعي والتي

¹ - قرار رقم 128944 الصادر بـ 1998/06/08 قضية ضد إدارة الجمارك مجلة مجلس الدولة العدد 1، 2002، ص 75، نقلا عن بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 96.

² - احمد سليمان، أليلت تسوية منازعات العمل والضمان الاجتماعي في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 177.

³ - القانون رقم 08-08 المؤرخ في 2008/02/23، المتضمن قانون المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر العدد 11، سنة 2008.

تكون إما قرار طبي يتعلق بالحالة الصحية للمؤمن له، وإما قرار إداري وهذا الأخير الذي يهمننا وخاصة إذا كان موضوعه رفض التكفل إذا كان متعلق بالمؤمن له أو قرار بتسديد مبالغ مالية، غير أن القرار الإداري الذي تصدره هيئة الضمان الاجتماعي لا يمكن اعتباره قرارا إداريا بالمفهوم المعروف في القانون الإداري، بالرغم من أن هيئة الضمان الاجتماعي مؤسسة ذات طابع إداري¹. وقد جاء التأكيد على اختصاص المحاكم العادية في المادة 15 من قانون 08-08 كما يلي "تكون القرارات الصادرة عن اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق قابلة للطعن فيها أمام المحكمة المختصة طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية...."

وبالرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد المادة 6/500 تنص " يختص القسم الاجتماعي اختصاصا مانعا في المواد الآتية...."

- منازعات الضمان الاجتماعي والتقاعد" وهنا المشرع يقر للأفراد بالحق في الطعن ضد القرارات الصادرة عن لجنة الطعن قضائيا، أمام الأقسام الاجتماعية على مستوى المحاكم العادية². وطبقا لأحكام المادة 3/69 من نفس القانون 08-08 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي فالمؤمن له يمكن أن يطالب بتعويض تكميلي في حالة عدم كفاية التعويض الذي منح له من طرف هيئة الضمان الاجتماعي وذلك بدعوى يرفعها أمام القسم المدني³.

2- المنازعات الطبية:

بحسب ما جاء في نص المادة 17 من قانون 08-08 " يقصد بالمنازعات الطبية في مفهوم هذا القانون الخلافات المتعلقة بالحالة الصحية للمستفيد من الضمان الاجتماعي لا سيما المرض والقدرة على العمل والحالة الصحية للمريض والتشخيص والعلاج وكذا كل الوصفات الطبية الأخرى"، وعليه نستنتج أن المنازعات الطبية مرتبطة بالحالة الصحية، فالمؤمن له قد تتعرض صحته إلى عدة مخاطر الأمر الذي يجعله يلجأ إلى مصالح الضمان الاجتماعي لإيداع ملف طبي للاستفادة من أداءات الضمان الاجتماعي، لكن يصطدم أحيانا بإصدار الطبيب المستشار التابع للصندوق قرار رفض مما يساهم في بداية ما يسمى بالمنازعات الطبية⁴.

¹ - سماتي الطيب، المنازعات العامة في مجال الضمان الاجتماعي على ضوء القانون الجديد، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 16.

² انظر للمادتين 52-56 من قانون 08-08 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي، مرجع سابق.

³ - سماتي طيب، المرجع السابق، ص 116 وما بعدها.

⁴ - سماتي الطيب، المنازعات الطبية والتقنية في مجال الضمان الاجتماعي على ضوء القانون الجديد، دار هومة لنشر، الجزائر، 2010،

كما جاء في نص المادة 18 من نفس القانون أنه تسوى الخلافات المتعلقة بالمنازعات الطبية حسب حالة، عن طريق إجراء الخبرة الطبية، أو إطار لجان العجز الولائية المؤهلة. وعليه، من خلال هذه المادة يتضح أن المشرع جعل التسوية الداخلية هي الأصل وان التسوية القضائية هي الاستثناء وحصر اللجوء إلى القضاء في مجال المنازعات المتعلقة بإجراءات الخبرة الطبية في حالة واحدة وهي استحالة إجراء الخبرة الطبية على المؤمن له اجتماعيا.¹ كما نصت المادة 35 من نفس القانون على أنه " تكون قرارات لجنة العجز الولائية المؤهلة قابلة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة في أجل 30 يوم من تاريخ استلام تبليغ القرار". فالطعن في قرارات هذه اللجنة كان من خلال القانون القديم رقم 15/83 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي يؤول الاختصاص إلى المحكمة العليا للفصل فيها كما أن المادة 35 من القانون الجديد 08/08 أبقّت على عبارة الجهات المختصة فهذا دليل على أن الاختصاص مازال يؤول لأقسام الاجتماعية على مستوى المحكمة العليا.²

ثالثا- المنازعات المتعلقة بالجنسية:

لقد أكدت المادة 37 من قانون الجنسية رقم 05-01 باختصاص المحاكم العادية وحدها بالنظر في جميع المنازعات حول الجنسية، ويمكن ذكر بعض هذه المنازعات التي تختص بها المحاكم المتعلقة بالجنسية مثل الحالة التي يطعن فيها وكيل الجمهورية بعدم صحة التصريح أو الطلب الموافق عليه صراحة أو ضمنا وحالة إقامة شخص دعوى ضد النيابة بهدف استصدار حكم بتمتعه أو عدم تمتعه بالجنسية الجزائرية طبقا لنص المادة 38 من قانون الجنسية، وأيضا الحالة العكسية التي ترفع فيها النيابة دعوى ضد شخص بهدف نفي جنسيته الجزائرية أو تمتعه بها.³ تبقى المحاكم الإدارية المختصة في النظر مدى شرعية أو إلغاء القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية المختصة في هذا المجال كرفض منح الوثائق المرتبطة بالجنسية أو التجريد أو فقدان أو مرسوم التجنس، وذلك أعمالا للمعيار العضوي في اختصاص القضاء الإداري لان الدولة

¹ - انظر المادة 03/19 من القانون 08/08 القانون نفسه.

² سماتي الطيب، المنازعات الطبية في مجال الضمان الاجتماعي على ضوء القانون الجديد، مرجع سابق، ص 174 وما بعدها.

³ الأمر رقم 01-05 المؤرخ في 2005/02/17، يعدل ويتم الأمر رقم 86-70 المؤرخ في 1970/12/15، والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية.

طرف في النزاع ممثلة بوزير العدل أو رئيس الجمهورية¹.

رابعاً- المنازعات المتعلقة بقانون الأملاك الوطنية:

بالرجوع للقانون رقم 81-01 المؤرخ في 07/02/1981 الذي يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات، حيث تنص المادة 35 "يجوز للمترشح أن يرفع طعنا نزاعا في حالة رفض الطعن المتقدم إلى اللجنة الولائية أو عند عدم تلقي رد في الآجال المحددة في المادة 34 أعلاه"

وعليه، يعقد الاختصاص إلى المحاكم الإدارية والمادة 35 استندت إلى اعتبار عملية التنازل عن الأملاك العقارية لتلك الإجازات من قبيل ما يسمى أعمال التسيير "gestion actes de Actes d'autorité وليس من قبيل أعمال السلطة، حيث تخضع الأولى للقانون الخاص ويختص بمنازعاتها القضاء العادي، متخلية بذلك عن المعيار العضوي المكرس بالمادة 800 ق.إ.م.إ. أما بالنسبة للقانون الجديد رقم 30/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالأملاك الوطنية ذهب إلى التمييز بين الأملاك العامة والأملاك الخاصة وهذا ما أشارت إليه المادة 80 أن الأملاك الخاصة تخضع لقواعد القانون الخاص من حيث تسييرها واستعمالها والتصرف فيها²، ونذكر على سبيل المثال الأملاك التي تدخل في نطاق الأملاك الخاصة، الأملاك التي تعود إلى الدولة عن طريق الهبات والوصايا والتركات التي لا وارث لها والأملاك الشاغرة...³ وهنا يحق للدولة المطالبة بواسطة الأجهزة المعترف بها قانونا من القاضي المختص في الدعاوي المدنية الحكم بانعدام الوارث.⁴

الفرع الثاني: المنازعات الإدارية العائدة لاختصاص هيئات أخرى:

المقصود بالهيئات الأخرى الهيئات غير قضائية والمتمثلة في المجلس الدستوري لأن المشرع

¹ - مسعود شيهوب، مرجع السابق، ص 100.

² - القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20/07/2008، الجريدة الرسمية عدد 44.

³ - انظر للمواد 773-827-829 من القانون المدني، مرجع سابق.

⁴ - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 275 * مثل هذا التمييز مترتب عما هو سائد في النظام الفرنسي الذي يستند إلى التفرقة بين الدومين العام domaine public والدومين الخاص domaine privé.

اسند له مهمة الفصل فالمنازعات الانتخابية ذات الطابع الوطني إضافة إلى وجود هيئات قضائية متخصصة.

أولاً- المنازعات الانتخابية ذات الطابع الوطني:

لقد نص دستور 1996 على أن الفصل في صحة الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات وانتخابات البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) يؤول إلى المجلس الدستوري من خلال المادة 182 التي جاء فيها ما يلي " المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور.

كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات.

وينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها..."

وهذا ما أكده قانون الانتخابات الساري المفعول¹، ومن اجل الطعن في الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات²، فيقدم الطاعن اعتراضه لدى مكتب التصويت في نفس يوم الانتخابات، ويدون محضر الانتخابات ويرفع برقيا إلى المجلس الدستوري الذي يبت فيه خلال ثلاثة (03) أيام وقراراته غير قابلة للطعن بأي شكل من الأشكال الطعن على اعتباره أعلى هيئات الرقابة على المستوى الوطني وبالتالي فصله في هذه النزاعات يعد خروجاً عن القاعدة العامة.³

ثانياً- المنازعات المتضمنة القضايا التأديبية للقضاة:

يثير موضوع الجهات القضائية المتخصصة إشكالية حول وجودها، أنواعها وطريقة إنشائها ويمكن تقسيم هذه الجهات إلى نوعين، يتكون النوع الأول من الجهات المسماة صراحة بجهات قضائية متخصصة فالقانون العضوي رقم 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي يعد النص الوحيد الذي استعمل عبارة " جهات قضائية متخصصة " حيث أشارت مادته 18 إلى محكمة الجنايات

¹ القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 50، لسنة 2016، ص 33.

² - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، القسم الثاني، دار جسر، الجزائر، ط1، 2013، ص 249 وما بعدها.

³ - انظر المادة 171 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع نفسه.

ومادته 19 إلى المحكمة العسكرية وإدراجها في فصل رابع تحت عنوان الجهات القضائية الجزائية المتخصصة¹.

وبالتالي فإن الهيئات المسماة بجهات قضائية متخصصة تقتص على المحكمة العسكرية ومحكمة الجنايات فقط وهي جهات تابعة للقضاء العادي، ووعليه لا توجد جهات قضائية إدارية متخصصة.

أما النوع الثاني وهي بدورها تنقسم إلى جهتين الجهات القضائية الإدارية المتخصصة بحكم الرقابة التي يمارسها عليها مجلس الدولة وهي مجلس المحاسبة ومنظمة المحامين، إلا أن هذا النوع من الجهات القضائية المتخصصة لا يقتصر على هاتين الفئتين وإنما تشكلا نموذجا قويا أما عن الجهات القضائية الإدارية المتخصصة بحكم القضاء الإداري المجلس الأعلى للقضاء كهيئة تأديبية². حيث يطرح موضوع المجلس الأعلى للقضاء إشكالية ثرية ومتنوعة الأبعاد لذلك اخترناه كنموذج قوي لدراستنا هذه.

حيث سبق لمجلس الدولة في قضيته رقم 172994 المؤرخة في 1988/07/27 حيث قضى بما يلي:

" أن القرارات الصادرة في المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في القضايا التأديبية تعد قرارات صادرة في سلطة إدارية مركزية، وبهذه الصفة تكون قابلة للطعن فيها بالإبطال عندما يتبين بأنها اتخذت مخالفة للقانون أو عندما تكون مشوبة بعيب تجاوز السلطة"³.

إلا أنه تغير موقف مجلس الدولة تغييرا عميقا حول طبيعة المجلس الأعلى كهيئة تأديبية وقراراته في قضيتين نذكر منها:

القضية رقم 016886 المؤرخة في 2005/06/07 بغرق مجتمعة بين السيد (ب. ع) والمجلس الأعلى للقضاء وأصدر قرار حيث جاء في الحثية الأساسية ما يلي:

" حيث أن المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية وان تشكيله وإجراءاته المتبعة أمامه والصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها عند انعقاده كمجلس تأديبي تجعل منه جهة قضائية إدارية متخصصة تصدر أحكاما نهائية تكون قابلة لطعن فيها عن طريق النقض أمام مجلس الدولة ..."

¹ - القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 2005/07/17، المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، عدد 51، 2005.

² - قانون رقم 89/21 المؤرخ في 89/12/12 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 05/92 المؤرخ في 92/10/24 ج ر العدد 77 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 04/11 المؤرخ في 06/09/09 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر العدد 57 سنة 2004

³ - القرار منشور في مجلة مجلس الدولة رقم 01 لسنة 2002، ص 83، نقلا عن خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 197.

وهنا يرى الأستاذ **خلوفي رشيد** أن العقوبات التي تنفذ بقرار من وزير العدل ينطق بها المجلس الأعلى للقضاء كمجلس تأديبي حسب المادة 33 من قانون العضوي المتعلق بهذا الأخير¹. ونلاحظ من القضيتين السابقتين أن مجلس الدولة اعتبر أن قرار المجلس التأديبي قرار صادر عن سلطة إدارية مركزية وبالتالي ليست قضائية ويطبق عنها أحكام المتعلقة بالقرار الإداري. إلا أن قرار مجلس الدولة ليس مستقر ما أن تحول ليعتبر قرارات المجلس الأعلى للقضاء قرارات قضائية وبهذه الصفة أصبح هيئة قضائية متخصصة وهذا ما يعتبر استثناء عن قاعدة اختصاص النوعي للمحاكم الإدارية طبقاً للمادة 800 ق.إ.م.إ. باعتبار وزير العدل ممثل بالدولة كطرف في النزاع (بعبارة أدق).

وفي ختام هذا الفصل توصلنا من خلال دراستنا أن المعيار المبدئي الذي يتم تحديد وتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي على أساسه، هو المعيار العضوي الممزوج بالسلطة، فكل الأشخاص المنصوص عليها في المادة 800 ق.إ.م.إ. هيئات ذات سلطة وهناك من اعتبره معيار سلطوي وليس عضوي، فالقاضي الإداري لا يمكنه أن يستتبط الاختصاص لنفسه فهو مقيد بالنص - معيار النص - وهذا ما تأكده المادة 801 في فقرتها الأخيرة " القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة ".

إلا أن القاضي الإداري الجزائري سجل سابقة قضائية باعتماده على المعيار المادي في قضية شركة السمباك التي ليس لها تأثير على مجريات المنازعات الإدارية ولا على كيفية توزيع الاختصاص.

كذلك لا حظنا أن المشرع خرج عن قاعدة المعيار العضوي ومكن القاضي الإداري حق النظر في مخاصمة القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب المادة 55 والمادة 56 من القانون رقم 1/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، حتى هنا يوجد معيار النص لولا النص لرفض القاضي الدعوى لعدم التأسيس.

كذلك بالنسبة للمادة 9 من القانون العضوي 98-01 ورد فيها " المنظمات المهنية " هذه الأخيرة ليست إدارة عمومية ولا مؤسسة عمومية ذات سلطة ولكن من اختصاص مجلس الدولة كاستثناء وبوصف القانون أي بوجود نص، وعليه نقول إن القاضي الإداري في الجزائر مقيد بترسانة من القوانين واي نزاع غير وارد في هذه القوانين يرفضه لعدم التأسيس فلا مجال للإجتهد القضاء الإداري في الجزائر.

¹ - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 188 وما بعدها.

الفصل الثاني

آثار تحديد النزاع الإداري في توزيع

الاختصاص بين الجهات

القضائية الإدارية

إن تحديد طبيعة النزاع الإداري له أهمية كبيرة سواء بالنسبة للقاضي أو للمتقاضي، وتتجلى تلك أهميته بوضوح بعد تبني المشرع لمبدأ ازدواجية القضاء، فتظهر أهميته بالنسبة للمتقاضي كون انه يحدد له الجهة القضائية المختصة مسبقا للفصل في دعواه، وان دعواه مهددة بالحكم بعدم الاختصاص في حالة سوء توجيهها للجهة المختصة.

كما تظهر أهميته بالنسبة للقاضي كون أن الاختصاص بنوعيه (المحلي والنوعي) من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه، وانه مسألة أولية يجب عليه التأكد منه قبل الفصل في الموضوع، كذلك إخضاع الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية الإدارية إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهذا بتطبيق المعيار العضوي من جهة ومن جهة أخرى فإن المعيار الموضوعي قد عدد مواضع الدعوى الإدارية التي تخضع لمجال اختصاص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، وعليه سنتناول في هذا الفصل وفق مبحثين الأول الاختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية والثاني الاختصاص القضائي لمجلس الدولة وما يترتب عنه من إشكالات قانونية.

المبحث الأول

الإختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية

يعتقد الأستاذ خلوفي رشيد أن موضوع المادة 800 ق.إ.م.إ يخص بالدرجة الأولى لمسألة الاختصاص القضائي الإداري أي مجال ودرجة إختصاص والقضايا التي يعود الفصل فيها إلى المحاكم الإدارية وبالتالي لا يحتوي نص المادة 800 على موضوع تحديد طبيعة النزاع الإداري وإنما إلى تحديد مجال إختصاص المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى، ثم يشير إلى ضرورة وجود طرف في القضية ينتمي إلى إحدى المؤسسات العمومية الإدارية حتى تكون المحاكم الإدارية المختصة¹.

كذلك بالرجوع إلى القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية من خلال مادته الأولى والثانية حيث اعتبر أن المحاكم الإدارية هي جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ووجوب إخضاع الإجراءات المطبقة إلى ق.إ.م.إ الذي جعلها ذات الاختصاص المطلق للنظر في كل النزاعات الإدارية، ما عدا تلك المخصصة لاختصاص مجلس الدولة، فقد عدد مواضيع الدعاوى الإدارية التي تخضع لمجال إختصاص المحاكم الإدارية وهو ما سنتناوله في هذا المبحث للاختصاص النوعي في المطلب الأول والاختصاص الإقليمي في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

يقصد بالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية أهليتها في النظر في القضايا المحددة لها في الإطار التشريعي الذي عبر عنها "بجهة قضائية ذات الولاية العامة"، والجدير بالذكر أن هذه المحاكم تتمتع بالإختصاص القضائي البحت، ولا إختصاص لها في المجال الإستشاري كمثيلتها

¹ - خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 255.

من المحاكم الإدارية في فرنسا¹، وعليه سنتناول مجال إختصاص المحاكم الإدارية حسب المادة 801 من ق.إ.م.إ. حيث نخصص الفرع الأول لدعاوى المشروعية والفرع الثاني لدعوى القضاء الكامل والفرع الثالث لإختصاص المحاكم الإدارية بموجب نصوص خاصة.

الفرع الأول: إختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى المشروعية:

خوفا من تعسف الهيئات اللامركزية في استعمالها للسلطات العامة المخولة لها بصفقتها شخص معنوي عام وتقاديا لمساسها بمبدأ المشروعية ومصالح الأفراد، تم إقرار مراقبتها بواسطة وسيلة فعالة وناجحة على أعمالها غير المشروعة وهي الدعوى الإدارية أي دعاوى المشروعية دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير التي سنتناولها فيما يلي:

أولاً- إختصاص المحاكم الإدارية بدعوى الإلغاء:

لم يتعرض المشرع الجزائري إلى تعريف دعوى الإلغاء في أي نص قانوني، وإنما إكتفى بتحديد الاختصاص القضائي فيها، لكن الفقه تعرض لها بتعريفها أنها "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع..."²، كما أن قضاء الإلغاء في الجزائر يتميز بانه قضاء منتشر وان مجالاته كثيرة، واهم ما ميز دعوى الإلغاء من حيث سلطة القاضي ومن حيث نتائجها انه ينجم عنها إختفاء القرار الإداري المطعون فيه، دون أن يكون للقاضي حق تعديل القرار، غير انه بإمكانه في حالة إبطال القرار أن يوجه أمراً إلى الإدارة بإتخاذ ما يتوجب من إجراءات يتطلبها تنفيذ حكم الإلغاء³، لذلك خصها المشرع بالكثير من الأحكام الإجرائية، ولقبول دعوى الإلغاء لابد من توفر شروط شكلية وكذا شروط موضوعية.

1. الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء: وهي الشروط التي يسفر على خلو أحدها عدم قبول

الدعوى شكلاً، وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، وتتمثل في:

1- بن الذيب زهير، «معيان الإختصاص القضائي في النزاع الإداري»، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، غير منشورة، جامعة الجزائر، 2013، ص 104.

2- عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 20.

3- أنظر المادة 987 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مرجع سابق.

أ- الشروط المتعلقة بمحل الطعن بالإلغاء : إستنادا لنص المادة 801 ق.إ.م.إ فان محل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية يجب أن ينصب على قرار إداري، صادر عن إحدى الجهات الإدارية، فالقرار الإداري الذي يصلح لان يكون محلا للطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية هو ذلك العمل القانوني الصادر من جانب واحد بإرادة الولاية و المصالح غير ممرضة للدولة على مستوى الولاية أو البلدية و المصالح الإدارية الأخرى أو المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية، والمحدث لأثار قانونية بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، وبما أن التصرفات الصادرة عن الهيئات الإدارية المذكورة أعلاه لا تعد قرارات إدارية، إلا اذا اكتسبت الطابع التنفيذي فإن دعوى الإلغاء لا تنصب على التصرفات غير المكتسبة للطابع التنفيذي¹.

ب - الشروط المتعلقة بالطاعن: إن المشرع الجزائري أرسى قاعدة عامة تسري على جميع الدعاوى سواء كانت مدنية أو إدارية ومنها الطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية من خلال المادة 13 من ق.إ.م.إ التي نصت على ما يلي:

"أنه لا يجوز لأي شخص التقاضي مالم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه.

كما يثير انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون."

وبناء عليه فان المشرع اشترط في أطراف الخصومة في الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الصفة والمصلحة.

- الصفة: ويقصد بها أن يكون صاحب الحق محل الاعتداء هو المباشر للحق في الدعوى من اجل تقرير هذا الحق أو حمايته.

¹- بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2014، ص 125.

- **المصلحة:** وهي الأساس في قيام الدعوى، والفائدة المشروعة من رفعها ويشترط فيها أن تكون قائمة وحالة.

كما أن مشرع جعل الصفة دون المصلحة من النظام العام، عندما نص على أن القاضي يقرر من تلقاء نفسه انعدامها، وكذلك الأذن إذا ما اشترط القانون¹، ولقد استبعد المشرع شرط الأهلية من شروط قبول الدعوى.

ج - شرط التظلم الإداري المسبق: مر التظلم الإداري المسبق كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية بثلاث مراحل جاءت كما يلي:

في ظل الأمر 154/ 66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية كان التظلم الإداري أمام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية وجوبي وهو ما نصت عليه المادة 169 ق.إ.م.إ القديم، أما بعد تعديل 1990 اصبح التظلم الإداري المسبق في دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرف الإدارية المحلية أو الجهوية جوازيًا، وحل محله الصلح كإجراء وجوبي بديل، الهدف منه منح فرصة للإدارة للعدول عن قراراتها تحت إشراف القاضي²، وتجدر الإشارة، أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد هو بدوره نص على "جوازية التظلم أمام المحكمة الإدارية" وهو ما يفهم من نص المادة 830 ق.إ.م.إ.³

وإذا كان الأصل، أن التظلم الإداري جوازي أمام المحكمة الإدارية، إلا انه وإستثناء عن ذلك هناك بعض المنازعات الإدارية التي يعتبر فيها التظلم وجوبي مثل: المنازعات الضريبية حيث أوجبت المادة 71 من قانون الإجراءات الجبائية⁴، أن على المكلف بدفع الضريبة - مهما كانت طبيعتها - قبل اللجوء إلى القضاء، أن يرفع تظلمنا مكتوب إلى الإدارة الضريبية على مستوى الولاية.

¹- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، الهيئات والإجراءات، الجزء الأول، د.م.ج، الجزائر، الطبعة السادسة، 2013، ص 303 وما بعدها.

²- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 312.

³- أنظر المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مرجع سابق.

⁴- أنظر المادة 71 من قانون الإجراءات الجبائية المعللة بموجب المادة 42 من القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26/12/2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007.

د- الشروط المتعلقة بالميعاد: ترفع الدعوى الإدارية خلال مدة معينة، حيث يتسم الميعاد بخصائص محددة، فقد أشار قانون الإجراءات المدنية الإدارية إلى كيفية حساب الميعاد وتمديده وجعل ميعاد رفع دعوى الإلغاء موحد ومحددا إياه بأربعة (4) أشهر، سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة وجاء في نص المادة 829 ق.إ.م.إ ما يلي "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

وعليه يتميز ويخضع شرط ميعاد رفع دعوى الإلغاء إلى القواعد الأساسية الآتية:

- يعتبر شرط الميعاد من النظام العام حيث يمكن للخصوم إثارته، كما يمكن للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه.
- يجب أن ترفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري خلال مدة أربعة (4) أشهر شريطة مراعاة أحكام المادة 831 من ق.إ.م.إ التي تنص على ما يلي "لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه إلا إذا أشير إليه في التبليغ القرار المطعون فيه"، ولعل الهدف من إدراج هذا الشرط يتمثل في ترقية شفافية النشاط الإداري وعدم تفويت الفرصة أمام المتقاضي للجوء إلى القضاء الإداري للدفاع عن حقوقه ومصالحه من جهة، وضمان إحترام مبدأ المشروعية تكريسا لدولة الحق والقانون¹.
- تحسب مدة أربعة (4) أشهر مع إمكانية تمديدها في حالات وقف أو قطع الميعاد².

وهناك مواعيد أخرى، تنظمها وتحكمها قواعد خاصة مثل:

- مواعيد دعاوى الضرائب: يجب أن تحرك أمام المحكمة الإدارية في مدة أربعة (4) أشهر ابتداء من يوم إستلام الإشعار الذي من خلاله يبلغ مدير الضرائب للولاية المكلف بالضريبة

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص164.

² - أنظر المادة 832 من ق.إ.م.إ، مرجع سابق.

بالقرار المتخذ بشأن شكواه، كما يجوز للمدير الولائي للضرائب أن يطعن أمام المحكمة الإدارية في أجل شهر واحد من تاريخ صدور قرار اللجنة¹.

هـ- الشروط المتعلقة بعريضة إفتتاح الدعوى: إشتراط المشرع في عريضة الدعوى الإدارية التي ترفع أمام المحكمة الإدارية، بنصه في المادة 815 من ق.إ.م.إ على ما يلي: "مع مراعاة أحكام المادة 827 أدناه، ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام".

وعليه، فإن تقديم العريضة من الناحية الشكلية شرط لقبول دعوى الإلغاء أمام هيئات القضاء الإداري، وان يقدم الطاعن عريضة مكتوبة بعدد الخصوم وتتضمن ملخص الموضوع وموقع عليها من الطاعن إذا كان شخصا طبيعيا أو الممثل القانوني إذا كان شخصا معنويا ويجب أن تكون مستوفية الشروط وذلك بان تتضمن الإشارة إلى البيانات التالية:²

معلومات تتعلق بالأطراف، وإحتوائها على موجز الوقائع وذكر وجه من أوجه الطعن مع إشتراط توقيع العريضة من محام مع إعفاء الجهات الإدارية من التمثيل بمحام، كما أن هناك عرائض لها شروط خاصة، حيث إشتراط المشرع في القوانين الخاصة شروطا متميزة عن شروط الدعوى الإدارية العادية، فإشتراط في الدعوى الجبائية تكون مدموغة، وفي عريضة الدعوى القضائية العقارية أن تكون مشهرة.

فإن قانون الإجراءات الجبائية حدد شرط يتمثل في وجوب دمج العريضة وهو ما نصت عليه المادة 82 في فقرتها الأولى غير أن القضاء الإداري لم يتشدد فيما خص هذا الشرط فأجاز تصحيح الخطأ على أن يكون ذلك، قبل المداولة³.

كما أنا المدعي ملزم بتقديم نسخة من القرار الإداري، المطعون فيه مع عريضة إفتتاح الدعوى أمام الجهات القضائية الإدارية، حتى يتمكن قاضي الإلغاء من فحص وجه أو أوجه الإلغاء المثارة من طرف الطاعن، ويسقط هذا الشرط في حالة تمكن الطاعن من إثبات مبرر

¹ - المادة 18 من قانون الإجراءات الجبائية، المعدلة بموجب المادة 27 من القانون رقم 15-18 المؤرخ في 2015/12/30، المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 72، لسنة 2015.

¹ - أنظر المواد 815 إلى 827 من ق.إ.م.إ، مرجع سابق.

³ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص397

يمنعه من تقديم القرار المطعون فيه، أو في الحالة التي يكون فيها المنع يعود إلى إمتناع الإدارة من تمكين الطاعن من القرار المطعون فيه.¹

2- الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء: إن القواعد العامة تقتض الشرعية في كل قرار إداري، ويكون صادرا وفقا للقانون، وعلية فمن يريد المطالبة بإلغائه أن يثبت عكس ذلك أمام المحاكم الإدارية كمدع، والإدارة صاحبة القرار كمدعى عليها، وما على الطاعن إلا إثبات أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، وبيان العيوب التي لحقت به، سواء كانت مخالفة لقاعدة دستورية أو تشريع عادي، أو كانت مخالفة لقاعدة عرفية إدارية ملزمة، أو مخالفة لمبدأ قانوني إداري ملزم أو مبدأ قانوني عام كشف عنه القضاء.

فالقاضي الإداري عندما يقبل الطعن شكلا لتوافر جميع شروطه اللازمة لقبوله، يعتمد إلى البحث عن مدى تأسيس الطعن من الناحية الموضوعية بحيث يرفض الطعن أو الدعوى لعدم التأسيس، إذا كان القرار الإداري المطعون فيه أمامه يستند إلى أركان صحيحة وقانونية، أو يقوم بإلغاء ذلك القرار إذا كان ركن أو أكثر من أركانه معيب، ومن ثمة فإن أوجه الإلغاء تتمثل في العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري وهي: عيب السبب، عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون، عيب الشكل والإجراءات، عيب الانحراف في استعمال السلطة.²

ثانيا- إختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التفسير ودعوى المشروعية:

وهي دعاوى قضائية ترفع من ذوي الصفة والمصلحة، مباشرة أو بواسطة الإحالة القضائية المطلوب من خلالها تقديم المعنى الحقيقي والصريح أو تقدير مدي مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالغموض أو لعدم شرعيته.³

¹ - المادة 819 ق.إ.م.إ، مرجع سابق.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء، الثاني، دم.ج، طبعة السادسة، 2014، ص 173 وما بعدها

³ - بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 161.

1- شروط دعوى التفسير وفحص المشروعية: إن دعوى التفسير وفحص المشروعية كغيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى، تخضع لنفس الشروط الواجب توفرها لقبول هذه الأخيرة مضافا إليها شروط أخرى، خاصة بطبيعة هذه الدعاوى وتمثل هذه الشروط فيما يلي:

أ- شرط طبيعة التصرف الإداري: إستنادا لنص المادة 801 من ق.إ.م.إ فإن دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية تنصب على القرارات الإدارية محل دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية، وعليه فإن الأعمال التحضيرية ولا المناشير ولا الآراء... الخ، صالحة لأن تكون محلا لدعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية لعدم تمتعها بالطابع التنفيذي، وان يكون التصرف الإداري غامض ومبهم فيما يخص دعوى التفسير ووجود نزاع قائم وحال.

ب- الشروط المتعلقة بالطاعن: إن دعوى التفسير وفحص المشروعية شأنها شأن دعوى الإلغاء تسري عليها القاعدة العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته 13 والمتعلقة بالصفة والمصلحة.

ج- شرط الميعاد: لا تخضع دعوى المباشر في تحريكها وقبولها لشرط المدة الزمنية، وعليه بالإمكان رفعها في أي وقت، مادامت التصرفات الإدارية المطعون فيها بالغموض والإبهام موجودة ونافذة، ونفس الشيء بالنسبة لدعوى تقدير وفحص المشروعية، حيث لا يتقيد رفعها بميعاد معين.

د- طرق تحريك دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية: يأخذ تحريك ورفع دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية إما ب:

1- الطريقة المباشرة لتحريك: وهنا يمكن لمن لهو الصفة والمصلحة كما هو الحال في جميع الدعاوى القضائية (العادية والإدارية)، أن يرفع دعوى التفسير أو فحص المشروعية أمام المحكمة الإدارية مباشرة وابتداء.

2- الطريقة غير مباشرة (الإحالة القضائية)¹:

-فيما يخص دعوى التفسير، حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة الدفع بالغموض والإبهام في قرار إداري مرتبط وحيوي ومهم بالنسبة للدعوى الأصلية (المدنية أو تجارية) المطروحة أمامها، بمطالبة الأطراف بإحالة الأمر على المحكمة الإدارية.

- أما بالنسبة لدعوى فحص المشروعية فالقاعدة أنه يحظر على الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية، تقدير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى تدخل في اختصاصها، أما بالنسبة للمحاكم الجزائية، فإنها تتمتع -عموما- بهذا الحق إعمالا لقاعدة قاضي الدعوى الرئيسية هو قاضي الطلب الفرعي².

أما فيما يخص سلطة القاضي الإداري، في دعوتي التفسير وفحص المشروعية فهي مقيدة لا يتمتع بأية سلطة في إلغاء القرار المطعون فيه، وإنما ينتهي دوره في تحديد المعنى الواضح للقرار الغامض في دعوى التفسير، والفصل في مدى المشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه³.

ثالثا- إختصاص المحاكم الإدارية بدعوى الاستعجال ووقف التنفيذ:

تتنوع إختصاصات المحاكم الإدارية بتنوع المنازعات المطروحة عليها، فقد تكون منازعات إدارية عادية وقد تكون إستعجالية، نظرا للظروف التي أدت على إنشاء القرار الإداري ومحاولة تنفيذ، وعلية فالتدابير الاستعجالية في المواد الإدارية، تختلف عن تلك المتبعة في تدابير الدعوى العادية.

1- إجراءات الاستعجال أمام المحاكم الإدارية: لقد نظم ق.إ.م.إ الإجراءات الواجب إتباعها في الدعوى الاستعجالية الإدارية في المواد 923 إلى 935، حيث يظهر من صياغة هذه المواد أنها إجراءات مشتركة تخص جميع حالات الاستعجال الإدارية، والتي ترفع بواسطة عريضة

¹ بعلبي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 210

² - المادة 459 من قانون العقوبات، مرجع سابق.

³ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 189.

مستوفية لجميع البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من ق.إ.م.إ وان تتضمن هذه الأخيرة عرض موجز للوقائع والأوجه المبررة للطابع الإستعجالي للقضية¹، كما يجب أن توقع العريضة الإفتتاحية من طرف محام وهو شرط قد نصت عليه المادة 827 ق.إ.م.إ كما نصت المادة 820 على ضرورة إرفاق العريضة بمستندات تدعيمية وذلك بحسب حالات الاستعجال².

أما بالنسبة لشرط الميعاد لم يتعرض له المشرع، وتركه لسلطة القاضي التقديرية وقد يفهم الميعاد من خلال الفترة الزمنية المحددة للفصل في دعوى إدارية قد تم رفعها أمام المحكمة الإدارية، والذي أوجبت بشأنها المادة 834 ق.إ.م.إ رفع الطلب في فترة تتزامن مع الدعوى الإدارية الأولى.

2- الشروط الجوهرية لقبول الدعوى الاستعجالية الإدارية: في الأصل لا تتمتع الدعوى المقامة أمام المحكمة الإدارية بصلاحيية إيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، مالم ينص القانون على خلاف ذلك، بوقف تنفيذ القرار الإداري³، وذلك بوجود شروط جوهرية وتتمثل في⁴:

- توفر عنصر الإستعجال، وهو الضرر الذي لا يحتمل التأخير لتفاديه، أو وضعية يخشى أن تصبح غير قابلة للإصلاح، أو حالة يستحيل معالجتها فيما لو أتبعته إجراءات التقاضي التي تستغرق وقت أطول، حيث يبقى تقديره حسب كل قضية إستعجالية مطروحة على قاضي الاستعجال.

- أن تكون الإجراءات الإستعجالية ضرورية لتجنب الضرر الحاصل أو الذي سيقع.

- وجود نزاع حال أو وشيك الوقوع، حتى يتم تقديم طلب أمام قاضي الاستعجال.

الفرع الثاني: إختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى القضاء الكامل:

سميت بالقضاء الكامل نظرا لتعداد واتساع سلطات القاضي المختص في هذه الدعاوى مقارنة بسلطاته المحدودة في دعاوى المشروعية ذلك أن المادة 801 سابقة الذكر نصت على كل دعاوى

¹ - أنظر المادة 925 ق.إ.م.إ، مرجع سابق.

² - أنظر المواد 819،920،926، القانون نفسه.

³ - أنظر المواد 833 و 919 ق.إ.م.إ، مرجع سابق.

⁴ - سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 232.

القضاء الكامل مهما كان نوعها تختص فيها المحاكم الإدارية ومن أهم وأشهر دعاوى القضاء الكامل دعاوى العقود الإدارية ودعوى التعويض هذه الأخيرة التي نتناولها فيما يلي:

أولاً- إختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض:

ينصب هذا الاختصاص على الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن و المصلحة، من الأشخاص إلى المحاكم الإدارية ينازعون فيها الأشخاص الإدارية العامة، عما أصابهم من أضرار بفعل النشاط والأعمال الإدارية مطالبين فيها إثبات مدى مسؤولية الإدارة العامة، للمطالبة بالتعويض عن طريق دعوى التعويض والتي تعرف بأنها: "الدعوى القضائية الذاتية، التي يحركها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة، طبقاً للشكليات والإجراءات المنصوص عليها قانوناً للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري المشروع وغير مشروع حسب الحالة".¹

تتميز دعوى التعويض بخصائص وشروط خاصة بها، وتميزها عن نظيراتها من الدعاوى القضائية الأخرى، ودعوى تعويض من دعاوى القضاء الكامل، لأن سلطات القاضي فيها واسعة وكاملة بالقياس إلى سلطات التعويض ومدى إصابة الحق الشخصي لرافع دعوى التعويض بفعل النشاط الإداري، وعلية يمكن للقاضي تقدير الضرر الذي يحكم به التعويض.²

منح إختصاص النظر في دعاوى التعويض للمحاكم الإدارية، إذا كان شخص إداري حسب المادة 801 ق.إ.م.إ طرفاً فيها، والتي تنص على "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في

...

- دعاوى القضاء الكامل..."

والهدف من رفع دعوى التعويض هو الحصول على مقابل للأضرار اللاحقة بالشخص رافع الدعوى.

¹- سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص197 وما بعدها.

²- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص218.

أما بخصوص شرط الأجل المنصوص عليه في المادة 829 ق.إ.م.إ فإن وضع دعوى القضاء الكامل الرامية لقيام مسؤولية السلطات الإدارية بسبب عمل مادي ألحق بالمدعي ضرر لا تخضع لهذا الشرط، أي أن دعوى القضاء الكامل تتقدم بأجل طويل، وهو خمسة عشرة (15) سنة من يوم وقوع الفعل الضار والنصوص عليه في المادة 133 من القانون المدني¹.

الفرع الثالث: إختصاص المحاكم الإدارية بموجب نصوص خاصة:

إستنادا لنص المادة 801 ق.إ.م.إ فإن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة، حيث تنص قوانين متعلقة بمجالات معينة على إختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في منازعات تثور بشأنها وفق شروط وإجراءات معينة، نذكر على سبيل المثال: منازعات الضرائب، المنازعات الانتخابية المحلية.

أولا- منازعات الضرائب:

تعود لإختصاص المحاكم الإدارية تطبيقا للمعيار العضوي، لأن الدولة ممثلة في وزير المالية طرفا في النزاع ولو أن النصوص الخاصة بالضرائب تكتفي بتمثيل مدير الضرائب على مستوى الولاية، بوصفه الجهة التي توجه لها التظلمات²، حيث نص المادة 1/82 من قانون الإجراءات الجبائية³ على ما يلي: "يمكن أن ترفع القرارات الصادرة عن المدير الولائي ورئيس المركز الجوّاري للضرائب والمتعلقة بالشكاوى موضوع النزاع والتي لا ترضي بصفة كاملة المعنيين بالأمر... أمام المحكمة الإدارية".

فالمشعر الجزائري إتبع أسلوب توحيد المنازعة الضريبية أمام القاضي الإداري في كل الحالات وذلك لعدم تشتت الإدارة الضريبية في منازعاتها بين القضاء العادي أحيانا وبين القضاء الإداري أحيانا أخرى، ذلك أن المعيار العضوي المكرس في المنظومة القانونية والقضائية يفرض

¹ - سعيد بوعلي، نفس المرجع، ص 198.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، نظرية الاختصاص، المرجع السابق، ص 38.

³ - المادة 82 من قانون الإجراءات الجبائية، المعدلة بموجب المادة 47 من قانون رقم 13/10، المؤرخ في 2010/12/29، المتضمن قانون المالية لسنة 2011، الجريدة الرسمية، العدد 80 لسنة 2010.

في كل الحالات عرض المنازعة الضريبية على القضاء الإداري، وهذا لإعتبار جوهري كون أحد أطراف النزاع إدارة عامة ممثلة في مدير الضرائب على مستوى الولاية¹.

كما قد تعرض المنازعة الضريبية على قضاء الموضوع وقد تعرض كذلك على القضاء الاستعجالي، فالمادة 948 من ق.إ.م.إ نصت على أنه: "يخضع الاستعجال في المادة الجبائية للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجبائية وإحكام هذا الباب".

ثانيا- المنازعات الانتخابية المحلية:

إثر إنشاء هيئات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة)، تم فسح المجال للطعن القضائي أمام هذه الهيئات فيما يخص المنازعات الانتخابية، حيث كانت المنازعات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية من إختصاص المجلس الدستوري، أما الترشح للانتخابات البلدية والولائية، وكذا التشريعية من إختصاص المحاكم العادية، أما المنازعات الانتخابية المحلية المتعلقة بالعملية الانتخابية (الاقتراع، الفرز وإعلان النتائج) كان مسندا للجنة إنتخابية مشكلة من ثلاث قضاة معينين من طرف وزير العدل، حيث تصدر قرارات غير قابلة لأي طعن، إلا أنه بتعديل الأمر 07-97 المؤرخ في 06 مارس 1997²، بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 07/02/2004³، تم إدخال تعديلات جوهرية تتمثل أساسا في فصل وتسبيق الطعن الإداري عن الطعن القضائي، سواء تعلق الأمر بالطعن في التسجيل في القائمة الانتخابية أو رفض الترشح، أو قوائم أعضاء مكاتب التصويت، أو عمليا التصويت (الاقتراع، الفرز أو إعلان النتائج).

أما بصدور القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات والذي الغي القانون رقم 12-01، فقد قلص في أجال الطعن سواء الطعن الإداري أو الطعن القضائي فنذكر على سبيل المثال الطعون المتعلقة بالقائمة الانتخابية، حيث يمكن الأطراف تقديم الاعتراضات التسجيل أو الشطب المذكورين في المادتين 18 و 19 من هذا

¹ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 357.

² - الجريدة الرسمية عدد 12 لسنة 1997.

³ - الجريدة الرسمية عدد 9 لسنة 2004.

القانون خلال عشرة (10) أيام الموالية لتعليق إعلان اختتام العمليات المذكورة في المادة 17 من هذا القانون ويخفض هنا الأجل إلى خمسة (5) أيام في حالة المراجعة الاستثنائية، كما تحال هذه الاعتراضات على اللجنة الإدارية الانتخابية المنصوص عليها في المادتين 12 و16 من هذا القانون والتي تجتمع بمقر البلدية بناء على إستدعاء من رئيسها وتبت في أجل أقصاه ثلاثة (3) أيام ويبلغ قرار هذه الأخيرة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي للأطراف المعنية في ظرف ثلاثة (3) أيام كاملة، كما يمكن للأطراف المعنية تسجيل الطعن في ظرف خمسة (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ أو في أجل ثمانية (8) كاملة من تاريخ الاعتراض في حالة عدم التبليغ، أمام المحكمة المختصة إقليمياً، إلا أنه إذا كانت المادة 21 من هذا القانون استعملت عبارة "المحكمة المختصة إقليمياً" بصورة عامة فإن بالرجوع إلى قواعد الاختصاص القضائي الواردة في ق.إ.م.إ - 800، 801- يسمح بعقد الاختصاص بهذا النوع من المنازعات الانتخابية إلى المحاكم الإدارية تأسيساً على أن قرارات اللجنة الإدارية البلدية تعتبر من قرارات البلدية¹.

كذلك جاء في نص المادة 170 من نفس القانون أن اللجنة الولائية تبت في الاحتجاجات المقدمة لها وتصدر قراراتها في أجل أقصاه خمسة (5) أيام ن تاريخ إخطارها وتكون قراراتها قابله للطعن أما المحكمة الإدارية يكون حكم هذه الأخيرة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.

ثالثاً- منازعات الصفقات العمومية:

بهدف إشباع الحاجات العامة، وضماناً لسير المرافق العامة في الدولة، تلجأ الإدارة العامة إلى إبرام صفقات عمومية، إلا أن هذه الأخيرة، قد تطرح منازعات لا حصر لها أمام القضاء الإداري، وعليه يمكن تعريف الصفقات العمومية على أنها: " عقود إدارية تبرمها أشخاص معنوية عامة قصد تسيير مرفق عام، وفقاً لأساليب القانون العام بتضمينه شروط إستثنائية غير مألوفة في القانون الخاص".

¹ - القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق.

وما يميز العقود الإدارية عن العقود المدنية التي تبرمها الإدارة هو توفر العقد الإداري على ثلاث مقومات وأركان هي معايير وتتمثل فيما يلي:

2- المعيار العضوي: بناء على هذا المعيار يكون العقد إداريا إذا كان أحد طرفيه إما الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية الإدارية، ولقد تبني هذا المعيار، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في مادته السادسة عندما نص على أن " لا تطبق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات".

الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...".¹

2- المعيار الموضوعي: ومفاده أنه لإضفاء الصفة الإدارية على عقود الإدارة، يجب أن يتعلق موضوع العقد بإدارة وتسيير مرفق عام.

3- معيار إتباع وسيلة القانون العام: ويظهر ذلك من تضمين العقد الإداري شروط غير مألوفة في روابط القانون الخاص، وهي الإمتيازات التي تجعل الإدارة في وضع غير مساوي مع الطرف المتعاقد معها.²

4 - المعيار المالي: وذلك للصلة الوثيقة التي تربط الصفقات العمومية بالخزينة العامة، فقد إستلزم الأمر ضبط حد مالي أدنى لإعتبار العقد الإداري صفقة عمومية.³

والدارس للنظام القانوني لمنازعات الصفقات العمومية في الجزائر يجدها قد توزعت بين النص العام ممثلا في ق.إ.م.إ 08-09 وبين النص الخاص ممثلا في المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16/09/2015، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام وبالجمع بين قواعد وأحكام هذين القانونين يمكن تقسيم منازعات الصفقات العمومية إلى منازعات

¹ - أنظر المادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

² - أنظر المواد 157، 156، 150، 149، 147، 136، 135، من نفس المرسوم.

³ أنظر المادة 13 من نفس المرسوم.

ترفع أمام لجنة الصفقات - المعنية¹ - ومنازعات تعرض أمام القضاء الإداري، لذلك سنتناول هذه الأخيرة والمتمثلة فيما يلي:

1- منازعات الإبرام أمام القضاء الاستعجالي: فالمادة 946 من ق.إ.م.إ تضمن قواعد إجرائية جديدة، حيث أجازت لطرف المعني صاحب المصلحة رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية في حال إخلال احد الإدارات المتقاعدة بقواعد الإشهار والمنافسة، وكذلك يجوز للوالي رفع ذات الدعوى إن تعلق الأمر بمؤسسة محلية، وفي هذه الحالة يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر الإدارة المتسببة في الإخلال بالإمتثال والتقيد بالنصوص المعمول بها ضمن أجل تحدده المحكمة ويمكن لها أن تأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى غاية إتمام الإجراءات، وتفصل المحكمة الإدارية في الدعوى المعروضة عليها في مدة لا تتجاوز 20يوما².

2 - المنازعات الناتجة عن تنفيذ: إن دعاوى القضاء الكامل في مجال الصفقات العمومية³ تختص بمنازعاتها المحاكم الإدارية حتى ولو كانت المصلحة المتعاقدة سلطة مركزية، إلا أنه في حالة القرارات المنفصلة ذات العلاقة بالعملية التعاقدية كالقرار المتضمن المنح المؤقت للصفقة، فإن هذا الأخير يكون محل الطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية في حالة صدور القرار من الأشخاص الإدارية في المادة 801 ق.إ.م.إ ومحل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة في حالة صدور القرار من طرف الهيئات الإدارية المذكورة في المادة 9 من القانون العضوي 98-01 و المادة 901 من ق.إ.م.إ، و ذلك تطبيقاً لقواعد توزيع الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة و المحاكم الإدارية فيما يخص دعوى الإلغاء⁴.

المطلب الثاني: الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

يقصد بالاختصاص الإقليمي أهلية القاضي الإداري لنظر في النزاعات الإدارية التي وقعت في إقليم محدد ومحدود استناداً لمعيار جغرافي يخضع لتقسيم القضائي، فالمرشح لم يترك ادنى

¹ - أنظر المادة المدة 153 من المرسوم الرئاسي 15-247.

² - أنظر المادة 947 من ق.إ.م.إ 08-09.

³ - مثال الدعاوى المتعلقة ببطلان، الدعاوى المتعلقة بالحصول على مبالغ مالة معنية، دعاوى التعويض على الأضرار... الخ.

⁴ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 329 و 330.

شك حول الطبيعة القانونية للاختصاص الإقليمي حيث تؤكد المادة 807 من ق.إ.م.إ بأن مسألة الاختصاص الإقليمي والنوعي من النظام العام¹ مما يترتب عن هذا الطابع عدم مخالفتها ومنع كل اتفاق حول عدم العمل بها، لذلك نتناول في الفرع الأول قاعدة الاختصاص وفي الفرع الثاني الاستثناءات الواردة عنها وفي الفرع الثالث حل الإشكالات التي ترد حول الاختصاص الإقليمي.

الفرع الأول: قاعدة تحديد الاختصاص الإقليمي:

حددت المادة 830 من ق.إ.م.إ امتداد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية كقاعدة عامة طبقاً للمادتين 37/38 من هذا القانون، إذ يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، مالم ينص القانون على خلاف ذلك وفي حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم.

الفرع الثاني: استثناءات قاعدة الاختصاص الإقليمي:

يتميز الاستثناء على قاعدة الموطن المعتمد أصلاً كقاعدة عامة في ق.إ.م.إ لتحديد اختصاص المحاكم الإدارية، كون المشرع إلتجأ إلى استعمال قاعدة النشاط كأساس للاختصاص الإقليمي بدلاً من قواعد الموطن²، ووصل عدد الاستثناءات المذكورة في المادة 804 من ق.إ.م.إ إلى ثمانية حالات هي:

- 1- يعود الاختصاص الإقليمي في نزاعات الضرائب إلى المحكمة الإدارية التي فرض في إقليمها الرسم أو الضريبة.
- 2- في مادة الأشغال العمومية تكون المحكمة المختصة هي المحكمة الإدارية التي تنفذ في إقليمها الأشغال.

¹ نصت المادة 807 من ق.إ.م.إ صراحة على أن "الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام...".

² انظر كذلك المواد 39 و40 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مرجع سابق.

3. في مادة العقود الإدارية تختص فيها المحكمة الإدارية التي تم في إقليمها إبرام العقد أو تنفيذه.

4. في المنازعات المتعلقة بالموظفين وأعاون الدولة أو الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، يعود الاختصاص للمحكمة الإدارية التي تم في إقليمها تعيين هذه الأشخاص.

5. يؤول الاختصاص الإقليمي في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية وصناعية إلى المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة إختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما به.

6. في مادة تعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري، تكون المحكمة الإدارية التي وقع في دائرة إختصاصها الفعل الضار.

7. في المنازعات الناجمة عن نشاط المؤسسات الإستشفائية العمومية، تحدد المحكمة الإدارية المختصة إقليميا على أساس مكان تقديم الخدمات الطبية.

8. في مادة إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، يعود الفصل في هذه القضايا إلى المحكمة الإدارية التي صدر عنها المقرر القضائي موضوع الإشكال، وهنا نقول أن المشرع قسم الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة إلى مجالين هما، مجال تحديد الاختصاص على قاعدة مكان إصدار القرارات أو أعمال الإدارية ومجال مكان إبرام العقود الإداري وتنفيذها.

الفرع الثالث: حل إشكالات الإختصاص الإقليمي:

توجد بجانب المواد التي تحدد بواسطتها المحاكم الإدارية المختصة إقليميا حالات أخرى توسع من مجال إختصاصها وهذا تضمنته المادة 805 ق.إ.م.إ. والمتمثلة في حالة الطلبات الإضافية أو العارضة أو المقابلة¹، التي تكون من إختصاص المحاكم الإدارية المختصة في

¹ - الطلب الإضافي هو الطلب الذي يقدمه أحد أطراف النزاع بهدف تعديل طلباته الأصلية. الطلب المقابل هو الطلب الذي يقدمه المدعى عليه للحصول على منفعة، فضلا عن طلبه رفض مزاعم خصمه. الطلبات العارضة هي طلبات التي يقدمها الخصوم مرتبطة بالطلبات الأصلية من أجل تعديل موضوع النزاع.

الطلبات الأصلية، إضافة إلى المواد التي تناولت حلول لإشكالات الاختصاص، بهدف توسيع مجال الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وذلك في الحالتين التاليتين:

1- حالة الطلبات الإضافية أو العارضة: ينص ق.إ.م.إ على هذه الحالة في المادة 805 التي جاء فيها: "تكون المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً بالنظر في الطلبات الأصلية المختصة في الطلبات الأصلية أو العارضة أو المقابلة التي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية.

تختص المحكمة الإدارية أيضاً بالنظر في الدفوع التي تكون من اختصاص الجهة القضائية الإدارية".

2- حالة الارتباط: ويكون في صورتين حالة الارتباط بين طلبات تعود لاختصاص محكمتين إداريتين وحالة الارتباط تعود التي تعود لإختصاص محكمة إدارية واختصاص مجلس الدولة.

أ- حالة الارتباط بين طلبات تعود إلى إختصاص محكمتين إداريتين: تتنوع هذه الحالات بحسب نص المادتين 810 و 811 إلى:

- حالة إخطار محكمة إدارية بطلبات تتدرج ضمن اختصاصها الإقليمي وطلبات ترجع إلى إختصاص محكمة إدارية أخرى.

حالة إخطار محكمة واحدة بطلبات يعود الفصل فيها إلى محكمتين إداريتين

- حالة إخطار محكمتين إداريتين في نفس الوقت بطلبات مستقلة، لكنها مرتبطة تنص في هذا الشأن المادة 811 ق.إ.م.إ ما يلي: "عندما تخطر محكمتان إداريتان في آن واحد بطلبات مستقلة لكنها مرتبطة وتدخل في الاختصاص الإقليمي لكل منهما يرفع رئيسا المحكمتين تلك الطلبات إلى رئيس مجلس الدولة.

يخطر كل رئيس محكمة إدارية الآخر بأمر الإحالة.

يفصل رئيس مجلس الدولة بأمر في الارتباط إن وجد، ويحدد المحكمة أو المحاكم المختصة للفصل في الطلبات.

بحيث تهدف هذه المادة لحل الإشكالات الناجمة عن الارتباط لتجنب احتمال صدور قرارات قضائيتين مختلفين.

ب - حالة الارتباط تعود إلى اختصاص محكمة إدارية واختصاص مجلس الدولة: عندما يتبين لمحكمة إدارية رفع أمامها قضية إدارية لكنها من اختصاص مجلس الدولة يحول رئيس المحكمة الملف في أقرب الآجال إلى مجلس الدولة، يحدد هذا الأخير ما يعود لإختصاصه وما يعود لاختصاص المحكمة التي أحالت إليه الملف أو حتى إلى محكمة إدارية يرى أنها مختصة.¹

من خلال ما تم تقديمه رأينا أننا المشرع قد جمع بين إختصاصات الغرف الإدارية الجهوية والغرف الإدارية المحلية و أحالها إلى المحاكم الإدارية دون أن يصنف هذه الأخيرة إلى جهوية أو محلية، وبذلك يكون لها نفس الإختصاص النوعي على مستوى كل الوطن، وقد أحسن المشرع بعدم تمييز القرارات الصادرة عن الولاية بجهة قضائية خاصة بها، إلا أن المشرع سرعان ما أعاد المساس بمبدأ تقريب العدالة من المواطن، بحيث نص في (م1/801) على إختصاص المحاكم الإدارية بالقرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية الإدارية المحلية فقط دون المؤسسات العمومية الوطنية، فما هي الجهة القضائية المختصة في الطعون ضد القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة؟ كما أن المواد 901 إلى 903 ق.إ.م.إ المتضمنة اختصاص مجلس الدولة نجدها لا تتضمن هذه الحالة، وبالتالي تطبق قاعدة مفهوم المخالفة فإن تلك الدعاوى تكون من إختصاص مجلس الدولة ينظر فيها إبتدائياً نهائياً لإن القضاء الإداري يتشكل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وما ليس من إختصاص الأولى فهو من إختصاص الثاني.

كما أن لجعل المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة فعلا، كان على المشرع أن يجعلها مختصة أيضا بالدعاوى المتعلقة بقرارات المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري وكذا قرارات السلطات الإدارية المركزية، لأن إحالة إختصاص هذه الأخيرة لمجلس الدولة قلص من الولاية العامة للمحاكم الإدارية.

¹ - انظر المادة 811 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

المبحث الثاني

الإختصاص القضائي لمجلس الدولة

يتبوأ مجلس الدولة الجزائري مكانة مرموقة في النظام القضائي الجزائري كهيئة قضائية إدارية عليا فتية مستحدثة بموجب نص المادة 171 -152 سابقا- من التعديل الدستوري 1996 حيث أعلن المؤسس الدستوري عن تبني البلاد لنظام الإزدواجية القضائية وإنشاء مجلس الدولة، الذي أنيطت به عملية الرقابة على أعمال الإدارة، إلى جانب توليه مهام إستشارية تتمثل في أداء الرأي في مشاريع القوانين.¹

صدر قانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والذي يحتوي على 44 مادة مصنفة إلى 5 أبواب²، فخلافا للمحاكم الإدارية لا يمارس إلا نوع واحد من الإختصاص القضائي الإداري وهو الإختصاص النوعي فقط، لكونه ينظر في القضايا الإدارية التي تطرح على مستوى الإقليم الوطني بإعتباره درجة إستئناف ودرجة نقض، وقد نصت المادة 40 من نفس القانون على وجوب إخضاع الإجراءات

¹ للإطلاع أكثر على الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة أنظر:

- صاش جازية، "الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة والعملية التسريعية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، ص94.

² أنظر المادة 172 من الدستور 1996.

ذات الطابع القضائي إلى قانون الإجراءات المدنية بنصها على "تخضع الإجراءات ذات طابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية"¹.

التساؤلات التي طرحها في هذا الصدد هل وفق المشرع في ضبط الاختصاص النوعي لمجلس الدولة؟ وما مدى تأثير تنوع الإختصاصات القضائية لمجلس الدولة على مهمته الأساسية المعهودة له من طرف المؤسس الدستوري وهي الإجتهااد القضائي في المادة الإدارية؟ وماهي الإشكالات القانونية الناجمة عن تنوع الإختصاصات القضائية لمجلس الدولة؟

للإجابة على هذه التساؤلات، تقتضي منا التعرف على الإختصاصات القضائية من خلال المطالب الأول وعلى الإشكالات القانونية الناتجة عن هذا التنوع في المطالب الثاني.

المطلب الأول: الإختصاص النوعي لمجلس الدولة بين النص التأسيسي والنص الإجرائي.

طبقا للمواد 11/10/09 من القانون العضوي أعلاه عهد المشرع لمجلس الدولة القيام بوظيفة قضائية تتمثل في الفصل في المنازعات الإدارية، سواء بإعتباره جهة للقضاء الإبتدائي والنهائي أو جهة لقضاء الإستئناف في المادة الإدارية أو جهة لقضاء النقض وهذا ما سنبينه في الفروع الآتية:

الفرع الأول: إختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة:

نصت المادة 9 من القانون العضوي 01-98 على ما يلي " يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا: - الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- الطعون الخاصة بتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة" ومن خلال هذا النص يمكن أن نتحدث عن اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة من خلال عنصرين الآتيين²:

¹ - نظرا لصدور ق.إ.م. إ 08-09 وجب إعادة النظر في نص المادة 40 وتعديلها لتصبح مواكبة لتغير الحاصل على المنظومة التشريعية، والتي يجب أن تكون كما يلي (تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي لأمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

² - خلوفي رشيد ، مرجع سابق، ص 345

أولاً- إختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بالنظر إلى مصدر القرار محل الطعن:

حتى ينعقد الإختصاص لمجلس الدولة، لابد النظر أولاً إلى الجهات التي أصدرت القرار الذي يكون محل الطعن بالإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية، بحيث يمكن تصنيف القرارات بحسب الجهة التي أصدرتها أي لابد من الرجوع إلى نص المادة 9 المذكورة أعلاه والتي حددت هاته الجهات على سبيل الحصر وهي:

1- السلطات الإدارية المركزية 2- الهيئات العمومية الوطنية 3- المنظمات المهنية الوطنية.

لكن هل كل هاته القرارات يمكن أن تكون محل رقابة القضائية لمجلس الدولة؟

أ - **قرارات السلطات الإدارية المركزية:** إذا ما ذكرنا سابقاً أن السلطات المركزية هي جميع الهيئات الإدارية العليا المشكّلة للسلطة التنفيذية، أثناء ممارسة المهام الإدارية والمتمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء، لتقوم هذه الهيئات في إطار ممارستها وظائفها الإدارية بإصدار قرارات إدارية.

- **القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية:** يصدر قرارات فردية لمخاطبة أشخاص معينين بذواتهم إلى جانب قرارات تنظيمية المنظمة لقواعد عامة ومجردة، ومنه سنحاول التعرض للقرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عنه فيما يلي:

* **القرارات الفردية:** إستناداً لنص المادة 91 من التعديل الدستوري 1996 فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة تعيين وإنهاء مهام بعض المسؤولين السامين في الدولة، وتجدر الإشارة إلى أن سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية غير قابلة للتفويض، وعليه فكل القرارات الفردية الصادرة عن رئيس الجمهورية، هي محل لرقابة قضاء الإلغاء أمام مجلس الدولة بصفته محكمة أول وآخر درجة.¹

* **القرارات التنظيمية:** إلى جانب سلطة التعيين فقد خول الدستور لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية من خلال توقيع المراسيم.²

¹ - أنظر المادة 101 من الدستور .

² - أنظر المادة 91 الفقرة 6 والمادة 143 من الدستور .

هذه المراسيم التي تطال جميع المجالات بإستثناء المجالات المخصصة للقانون، وبالتالي فهي أعمال وقرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو بالموضوعي وتصلح لأن تكون محل لظعن أمام مجلس الدولة، مالم يتم تكييفها على أنها من قبيل أعمال السيادة.

أما بالنسبة للقرارات التنظيمية التي تدخل ضمن الصلاحيات الإستثنائية لرئيس الجمهورية فهي قرارات في شكل أوامر وتتمثل في الحالات المبينة في المادة 142 من الدستور¹، فهذه الأوامر إنما تتعلق بمجالات القانون أي تنصب على المجالات المخصصة أصلا للسلطة التشريعية، إلا أن الدستور خول لرئيس الجمهورية أن يشرع بدلا منها بموجب أمر وذلك دائما في إطار الصلاحيات الاستثنائية.

فمن الناحية الموضوعية - المادية - هي أعمال لا تختلف الأعمال التشريعية التي لا تصلح لأن تكون محل لأي ظعن قضائي، ومن الناحية العضوية - الشكلية - فهي أعمال لا تختلف عن الأعمال الإدارية لصدورها من طرف السلطة التنفيذية، وبالتالي يطرح التساؤل حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر من حيث تكييفها على أنها أعمال تشريعية (قوانين) أو أعمال إدارية (قرارات إدارية)؟

إلا أن الفقه والقضاء الفرنسي ذهب إلى التمييز بين مرحلتين²:

- هي أعمال إدارية، قابلة للظعن فيها أمام مجلس الدولة قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان.
- هي أعمال تشريعية غير قابلة للظعن فيها أمام مجلس الدولة بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان.

¹- تنص المادة 142 من الدستور 1996 على ما يلي " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو من خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي أتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

²- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 153

- القرارات الصادرة عن الوزير الأول:

* **القرارات الفردية:** حيث يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي خولها له الدستور صلاحية التعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 192¹.

وعليه، فإن القرارات الفردية الصادرة عن الوزير الأول قابلة للطعن بالإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية.

* **القرارات التنظيمية:** حيث خولت المادة 2/143 من الدستور للوزير الأول إصدار القرارات التنظيمية التي تتضمن الأحكام والشروط الأزمة والظروف الإدارية والإجرائية لتنفيذ القوانين وتصدر هذه القرارات في شكل مراسيم تنفيذية، وتعتبر هذه الأخيرة الأرضية الخصبة التي يمارس مجلس الدولة رقابته عليها².

- القرارات الصادرة عن الوزراء: كون الوزير الأول هو الرئيس الأعلى للوزارة، فهو يمتلك إصدار القرارات الفردية المتضمنة تعيين وترقية ونقل وتأديب وإنهاء مهام موظفي في وزارته، وبالتالي قراراته قابلة للطعن بالإلغاء أو التفسير أو فحص لمشروعيتها أمام مجلس الدولة، أما بالنسبة للقرارات التنظيمية، إذا ما رجعنا إلى المادة 143 من الدستور فإن سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة مخولة لرئيس الجمهورية و الوزير الأول فقط دون الوزير إلا أنه يمتلك سلطة تنظيمية إذا قرر له ذلك صراحة بموجب نصوص قانونية أو اقتضى السير المنتظم للمرفق العمومي ذلك.

ب - القرارات الصادرة عن مدير أو مسير الهيئة العمومية الوطنية: بالرجوع إلى نص المادة 9 المذكورة سابقا أن عبارة الهيئات العمومية جاءت عامة غير محددة ولقد عرفها الأستاذ محمد الغير بعلي على أنها "الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين لتلبية احتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة"³.

¹ - أنظر المادة 99 من التعديل لدستور 1996.

² - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية من علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة لنشر، 2005، ص 130.

³ - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 157.

وعليه، فإن القرارات الفردية والقرارات والتنظيمية الصادرة عن هذه الهيئات هي محل طعن بالإلغاء أو التفسير أو فحص للمشروعية أمام مجلس الدولة.

ج - القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية: إن المشرع بالرغم من إيمانه المعيار العضوي لتحديد اختصاص القضاء الإداري، إلا أنه حول النظر في المنازعات الخاصة بالمنظمات المهنية إلى القضاء الإداري مع العلم بأنها ليست مؤسسات عامة بل خاصة وبالتالي، فالمنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة عنها تعود لإختصاص مجلس الدولة كإستثناء لينظر إليها بذات مواصفات القرارات الإدارية.

بالرجوع إلى القوانين التي عهدت للقضاء الإداري صلاحية النظر في منازعات المنظمات المهنية منها: المادة 35 من القانون 91-04 المؤرخ في 8/01/1991، المتضمن قانون المحاماة¹ والتي أجازت لوزير العدل الطعن في قرارات الجمعية العامة أمام مجلس الدولة، كما نصت المادة 63 من القانون رقم 06-03 المؤرخ في 02/02/2006، المتعلق بتنظيم مهنة المحضر القضائي في الفقرة الأخيرة على أنه "يجوز الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة وفقا للتشريع المعمول به"².

ثانيا- إختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بالنظر إلى أنواع الدعاوى:
ينعقد الإختصاص حسب المادة 9 المذكور سابقا والمادة 901 من ق.إ.م.إ. لفصل في الدعاوى الإدارية التالية: 1- دعوى الإلغاء 2- دعوى التفسير 3- دعوى تقدير وفحص المشروعية، وحسب هذه النصوص فإن اختصاص مجلس الدولة هنا هو اختصاص ابتدائي نهائي ومن ثمة لا يمكن أن تخضع قراراته لأي طعن بالنقض، غير أنه يجوز ممارسة التماس إعادة النظر ضدها إذا توافرت شروطه والمعارضة إذا كان الحكم غيابي، أو اعتراض الغير الخارج عن

¹-الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 37 ص 08.

²-الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، ص 15.

الخصومة بالنسبة لمن لم يكن طرفاً في الحكم¹، كما يجوز رفع دعاوى تصحيح الأخطاء المادية ضد قرارته².

كذلك من نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 89-01 نستنتج أن المشرع أخرج من ولاية مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي والنهائي فقط دعاوى التعويض التي ترفع أمام المحاكم الإدارية الابتدائية، كما وضحنا ذلك عند عرض الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية وفي هذا الشأن سجل الأستاذ عمار بوضياف أن سر إخراج قضاء التعويض من ولاية اختصاص مجلس الدولة يعود إلى طبيعة النزاع في حد ذاته، كون الفصل في قضايا التعويض أمر يمارسه القاضي المدني التجاري والعقاري والاجتماعي والشخصي، ولا ينطوي هذا النوع على مخاطر ولا يحتاج إلى خبرة و مؤهلات قضائية عالية كقضاء الإلغاء أو فحص المشروعية أو تفسير، لهذا عهد به المشرع للبنية القضائية التحتية ممثلة في المحكم الإدارية ولو تعلق الأمر بالسلطات المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية.

بالرجوع للمادة 901 من ق.إ.م.إ والتي صدرت تحت عنوان "الاختصاص" في الفصل الأول من الباب الثاني والتي تنص على ما يلي " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية."

هنا نسجل ملاحظة والمتمثلة في أن اختصاص مجلس الدولة تم حصره في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية فقط، أما نص المادة 9 أعلاه توسع من نطاق المنازعات الإدارية الواجب عرضها على مجلس الدولة من حيث الجانب "العضوي" وبالتالي نقول هناك نوع من عدم التلاؤم بين النص التأسيسي والنص الإجرائي³.

1- إختصاص مجالس الدولة بدعوى الإلغاء :

سنتناول الشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة بقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة.

¹ - أنظر المواد 960، 966 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مرجع سابق.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، نظرية الاختصاص، مرجع سابق، ص 125.

³ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الإطار النظري للمنازعة الإداري، مرجع سابق، ص 144.

أ. الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة:

- يجب أن يكون محل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة منصبا على قرار إداري، من القرارات المذكورة سابقا.

- إجراءات رفع دعوى الإلغاء: فيما يتعلق بالإجراءات والتي جاءت في القسم الأول من الفصل الثاني من ق.إ.م.إ، حيث أحالتنا المادة 904 منه إلى المواد 815 ، 825 من نفس القانون وبالتالي نكون أمام نفس الشروط و الأحكام المذكورة في المادتين أعلاه والمتمثلة في ما يلي¹: وجوب تقديم عريضة إفتتاح الدعوى و المتضمنة البيانات الواردة في المادة 15 مع وجوب أن تكون موقعة من طرف محامي ويجب أن تقدم العرائض والطعون ومذكرات الخصوم من طرف محامي معتمد لدى مجلس الدولة، بإستثناء الأشخاص المذكورين في المادة 800 ق.إ.م.إ، كما تودع العريضة مع نسخة منها بملف القضية ومع وجوب إرفاق مع العريضة بالقرار الإداري المطعون فيه مالم يوجد مانع مبرر².

هذا بالإضافة إلى الشروط المتعلقة بالصفة والمصلحة المحددة في المادة 13 ق.إ.م.إ والتي سبق وأن تعرضنا لها³.

- الشروط المتعلقة بالميعاد: وهي نفس الأحكام المتعلقة بآجال رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية، وهذا ما أكدته المادة 907 من ق.إ.م.إ والتي نصت على ما يلي: "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه".

إذا كانت القاعدة العامة أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة وهي أربعة (4) أشهر من تاريخ التبليغ أو نشر القرار، فإنه وإستثناء عن ذلك توجد آجال أخرى لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، وذلك بموجب نصوص تشريعية خاصة، كالقوانين الخاصة ببعض

¹ - أنظر المواد من 815 إلى 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، المرجع السابق.

² - عبد الرحمان بريارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، طبعة 2، 2009، ص505.

³ - أرجع إلى الصفحة رقم 46 و 47.

سلطات الضبط المستقلة¹، والتي يتراوح ميعاد رفع الدعوى فيها بين ثلاثون (30) إلى ستون (60) يوماً مثال ذلك مجلس النقد والقرض، حيث ترفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة خلال ستون (60) يوماً من تاريخ تبليغ القرار أو نشره تحت طائلة رفضه شكلاً طبقاً لنص المادة 65 ف4 من الأمر 03-11².

سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، حيث ترفع دعوى الإلغاء في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار الصادر عنها أو نشره طبقاً للمادة 17 من القانون 03-2000³. كذلك رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة لا يسفر عنه وقف سريان القرار الإداري المطعون فيه، وإنما ينبغي على المعني المبادرة برفع دعوى في الموضوع وبصفة موازية ترفع دعوى إستعجالية مستقلة أمام نفس الجهة لإيقاف سريان القرار، وهذا بموجب المادة 910 من ق.إ.م.إ التي تحيلنا إلى المواد من 833 إلى 837 من نفس القانون.

ب - الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة: هي ذاتها الشروط المتعلقة بدعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية، أي أن الأصل القرارات الإدارية تصدر سليمة متمتعة بالمشروعية، ويقع إثبات عدم مشروعيتها على الطاعن، إذا شابها عيب من عيوب المشروعية وتتحصر أسباب إلغاء القرارات الإدارية في عيب الاختصاص، عيب الشكل، عيب الإنحراف بالسلطة، عيب مخالفة القانون، وعيب السبب.

2- إختصاص مجلس الدولة بدعوى التفسير: تنص المادة 9 ف 2 من ق ع 89-01 على أن مجلس الدولة يختص ابتدائياً ونهائياً في: الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

¹ يقصد بسلطات الضبط المستقلة، تلك السلطات المكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي من خلال مراقبة نشاط معين في المجال الاقتصادي تحقيقاً للتوازن، تتمتع باستقلالية إدارية ومالية، مثلاً سلطة ضبط البريد والمواصلات حيث تنص المادة 10 من قانون رقم 03/2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية على أنه: "تتشأ سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي"

² الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 52، لسنة 2003، ص 11.

³ القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000، الذي يحدد القواعد الخاصة بالبريد والمواصلات، ج ر عدد 48، لسنة 2000، ص

وكذا المادة 901 من ق.إ.م.إ. تخول لمجلس الدولة الفصل إبتدائيا ونهائيا في الطعون الخاصة بتفسير القرارات التي تكون نزاعاتها من إختصاص مجلس الدول.

تتم عملية التفسير بموجب عمل قضائي أي قرار من مجلس الدولة حائز لقوة الشيء المقضي به، يبلغ إلى رافع الدعوى في حالة الطعن المباشر أو إلى الجهة القضائية في حالة الإحالة، لتستأنف وتواصل عملية النظر والفصل في القضية الأصلية، مع الالتزام بالخضوع لمنطوق قرار مجلس الدولة، بشأن القرار محل الإحالة¹.

3- إختصاص مجلس الدولة بدعوى تقدير المشروعية: تخول الفقرة الثانية من المادة 9 سالفه الذكر لمجلس الدولة الفصل إبتدائيا ونهائيا في الطعون الخاصة بتقدير مشروعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة، كما نصت المادة 901 من ق.إ.م.إ. أيضا على اختصاص مجلس الدولة بتقدير مشروعية القرارات التي تقبل الطعن بالإلغاء أمامه.

أ- شروط قبول دعوى تقدير المشروعية: لا تقبل دعوى تقدير المشروعية إلا بتوافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي وقانوني، والمتمثلة فيما يأتي:

- محل الطعن: القاعدة العامة أن دعوى تقدير المشروعية التي ترفع أمام مجلس الدولة إنما تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمامه.

- الطاعن: يشترط في الطاعن في دعوى تقدير المشروعية ما يشترط في أي دعوى، طبقا للمادة 13 من ق.إ.م.إ.

- الميعاد: كما هو الحال بالنسبة لدعوى التفسير، فإن النصوص المتعلقة بدعوى تقدير مشروعية القرارات لا ينقيد رفعها بميعاد معين.

أما فيما يتعلق بتحريك دعوى تقدير وفحص مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها أمام مجلس الدولة، بالطريقتين نفسيهما المتعلقين بدعوى التفسير الدعوى المباشرة والإحالة القضائية هذه الأخيرة التي تخضع لقاعدة أنه يحظر على الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية

¹ - عبد الرحمان بريارة، شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، مرجع سابق، ص 505.

تقدير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى تدخل في إختصاصها، مما يقتضي إحالة الأمر على القضاء الإداري المختص.

أما فيما يتعلق بسلطة القاضي بهذا الصدد لا يتمتع بأية سلطة في إلغاء القرار كما هو الحال في دعوى الإلغاء، ولا تحديد معنى واضح للقرار الغامض المبهم كما هو الحال في دعوى التفسير، وإنما تتمثل سلطته في الفصل في مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه.

الفرع الثاني: مجلس الدولة كمحكمة إستئناف:

الإستئناف طريق طعن الهدف منه مراجعة أو إلغاء الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية¹ وإستنادا لنص المادة 10 من القانون العضوي 98-01 والتي تنص على أن "يفصل مجلس الدولة في إستئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من المحاكم الإدارية في جميع الحالات مالم ينص القانون على خلاف ذلك".

والمادة 2 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، حيث نصت أن "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للإستئناف أمام مجلس الدول، مالم ينص القانون على خلاف ذلك" فإن مجلس الدولة هو الجهة القضائية الإستئنافية، بالنسبة لكافة الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية هذه الأخيرة، التي تمت إضافتها بموجب تعديل المادة 10 من قانون 89-01 بالمادة 2 من القانون العضوي 13/11 المؤرخ 2011/07/06 والتي تنص على أن "يختص مجلس الدولة بالفصل بالإستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، ويختص أيضا إستئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"²، وقد تم تعديل هذه المادة لتكون منسجمة مع المادة 902 من ق.إ.م.إ.³

فماهي شروط قبول الطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة؟ وماهي الآثار المترتبة عن قبول الطعن بالإستئناف؟ للأجابة عن هذا تساؤل سنتطرق أولا الى شروط الطعن بالاستئناف وثانيا إلى الآثار المترتبة عنه.

¹ أنظر المادة 332 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، المرجع السابق.

² الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 4، ص 8.

³ بدوح ماجدة شهيناز، مرجع سابق، ص 246.

أولاً- شروط قبول الطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة:

نكون أمام شروط متعلقة بالحكم المستأنف وشروط متعلقة بالمستأنف

1 - الشروط المتعلقة بالحكم المستأنف: لا يقبل الإستئناف مالم يكن منصبا على حكما قضائيا

صادر عن المحاكم الإدارية وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

أ- أن يكون محل الإستئناف حكما قضائيا: لا ينصب الطعن بالإستئناف إلا على الأحكام القضائية الابتدائية، والحكم الابتدائي هو الحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى والقابل للطعن فيه بالإستئناف خلافا للحكم النهائي غير قابل للطعن¹.

ثار التمييز بين الأحكام التمهيدية والأحكام التحضيرية غير قابلة للإستئناف إلا مع الحكم القطعي، في حين نادى البعض إلى هجر هذا التمييز من خلال قبول الطعن بالإستئناف في الحكم الابتدائي مهما كان نوعه².

ومنه، أن جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية إلغاء أو تفسير أو الفحص المشروعية أو تعويضا قابلة للطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة مالم ينص القانون على خلاف ذلك³، كما أن الأوامر الإستعجالية قابلة للطعن بالإستئناف مالم ينص القانون على خلاف ذلك وهو ما نصت عليه المادة 936 من ق.إ.م.إ.

ب - أن يكون الإستئناف صادرا عن المحاكم الإدارية: إذ لا ينصب الطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة إلا على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الخاضعة للقانون 02/86 المؤرخ في 1989/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية⁴.

2- شروط متعلقة بالمستأنف: استناد لنص المادة 13 من ق.إ.م.إ والتي تعتبر قاعدة عامة مشتركة بين مختلف الطعون ومنها الطعن بالإستئناف، والمادة 949 ق.إ.م.إ فإنه يشترط لقبول الإستئناف بحسب المادة 949 والتي نصت على أنه "يجوز لكل طرف حضر الخصومة أو

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 354، أنظر كذلك المادة 952 من ق.إ.م.إ.

² نفس المرجع، ص 354.

³ أنظر المادة 33 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مرجع سابق.

⁴ يلاحظ من خلال المادة 10 من القانون العضوي 01/89 والمادة 2 من القانون 02/89 أستعمل المشرع لفظ "القرارات"، بينما المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إستعمل لفظ "الأحكام"، وكان من الأولى توحيد المصطلح بتسمية قرارات بدل الحكام.

أستدعي بصفة قانونية، ولو لم يقدم أي دفاع، أن يرفع استئناف ضد الحكم أو الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية مالم ينص القانون على خلاف ذلك".

وعليه، يصدر الطعن بالاستئناف ممن له صفة في تقديمه إلى جانب أن تكون للطاعن مصلحة في طعنه.

3- شرط الميعاد: طبقا لنص المادة 950 من ق.إ.م.إ فإن أجل استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة، هو شهرين (2) ويخفض هذا الأجل إلى خمسة عشر (15) يوما بالنسبة للأوامر الإستعجالية مالم ينص القانون على خلاف ذلك، وتسري هذه الآجال من يوم التبليغ الرسمي للأوامر أو الأحكام إلى المعني، وتسري من تاريخ إنقضاء أجل المعارضة إذا صدر الحكم غيابيا، وتسري هذه الآجال في مواجهة طالب التبليغ.

كما أن الأحكام الخاصة برفع الطعن بالإستئناف في المادة الإدارية ليست مختلفة عن نظيرتها في المادة المدنية سواء من حيث مدة الإستئناف والمحددة بشهرين طبقا للمادة 950 من ق.إ.م.إ، أو من كيفية حساب الميعاد بحيث يتم حساب المدة كاملة وفقا للمادة 405 من ق.إ.م.إ¹ أما فيما يتعلق بعملية تمديد الميعاد، فتطبق أسباب وحالات قطع ووقف الميعاد بصفة عامة².

ثانيا- آثار قبول الطعن بالإستئناف على تنفيذ الحكم المطعون فيه:

إن الطعن بالإستئناف في المواد الإدارية غير موقوف للحكم المطعون فيه طبقا للمادة 908 من ق.إ.م.إ "الإستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقوف"، إلا إذا طلب المستأنف وقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية الصادر في غير صالحة، وهو ما يستشف من خلال نص المادة 914 من ق.إ.م.إ " عندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى بإلغاء قرار إداري لتجاوز السلطة، يجوز لمجلس الدولة بناء على طلب المستأنف، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا الحكم متى كانت أوجه الاستئناف تبدو من التحقيق جدية ومن شأنها أن تؤدي

¹ - أنظر المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مرجع سابق.

² - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 358، 359.

فضلا عن إلغاء الحكم المطعون فيه أو تعديله، إلى رفض الطلبات الرامية إلى الإلغاء من أجل تجاوز السلطة الذي قضى به".

الفرع الثالث: اختصاص مجالس الدولة كقاضي نقض:

تنص المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 سالف الذكر على ما يلي "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة" وتنص المادة 903 من ق.إ.م.إ "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية"¹. فإن مجلس الدولة يختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، وفي الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة مع فارق واحد أن المادة 11 أدرجت الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة ضمن الاختصاصات الصريحة لمجلس الدولة، بينما اعتبرها النص الجديد ضمن الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة.

أولاً- الجهات القضائية الفاصلة بصفة نهائية:

الجهات القضائية الإدارية الفاصلة بصفة نهائية غير واضحة، فالمحاكم الإدارية تم تحديد مجال اختصاصها في القانون 98-02 وكذلك طرق الطعن في قراراتها، حيث نصت المادة 2 من ذات القانون على: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

من جهة أخرى فإن المادة 11 من القانون العضوي 98-01 نصت صراحة على أن القرارات القابلة للطعن بالنقض هي القرارات الصادرة عن جهة قضائية تفصل بصفة نهائية عكس المحاكم الإدارية.

كما أن القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 2005/07/17 المتعلق بالتنظيم القضائي حدد في مادته 4 تشكيلة الهرم القضائي الإداري، حيث نصت على: "يشمل النظام القضائي

¹ - عبد الرحمان بريارة، مرجع سابق، ص502.

مجلس الدولة والمحاكم الإدارية¹، وبالتالي لم يشر إلا للمحاكم الإدارية كجهة قضائية إدارية بجانب مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية لا تصدر أحكام نهائية².

ويبقى السؤال المطروح ماهي هذه الجهات؟

ثانيا- مجلس المحاسبة:

تعد قرارات مجلس المحاسبة قرارات قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ولقد نصت المادة 110 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/06/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة³ " تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية " وهذا ما جاءت به المادة 11 من القانون العضوي 98-01.

أما عن صلاحيات وطرق تنظيم مجلس المحاسبة وسيره والجزاء المترتبة عن تحرياته محددة بالأمر 95-20 حيث نصت المادة 2 ف 1 منه على: " يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجمعيات الإقليمية والمرافق الإقليمية".

كما نصت المادة 3 من ذات الأمر على: " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفاعلية في أعماله" وتكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للاستئناف أمامه⁴، حيث يدرس مجلس المحاسبة الاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة ما عدا الغرفة التي أصدرت موضوع الطعن ويفصل فيه بقرار⁵.

¹ - الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 51، ص 06.

² - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 361.

³ - الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/12/2010 الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 50 ص 08.

⁴ - أنظر المواد 107 و 108 من نفس الأمر.

⁵ - لتفصيل أكثر حول هذا الموضوع أنظر:

مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، الهيئات والإجراءات، مرجع سابق ص 257 إلى 268.

المطلب الثاني: الإشكالات القانونية الناتجة عن ضبط الاختصاص النوعي لمجلس الدولة.

إن المسلك الذي سلكه المشرع بتحويل مجلس الدولة الاختصاص كمحمة أول وآخر درجة والاعتراف له بالمهمة الاستثنائية خلق جملة من الإشكالات والتي تحول دون تحقيق الضمانات الممنوحة للمتقاضي من جهة وأثرت على الاختصاص الأصيل لمجلس الدولة كقاضي نقض لذلك سنتطرق إلى الإشكالات المترتبة من اختصاصه كقاضي أول وآخر درجة في الفرع الأول وإشكالات المترتبة عن الوظيفة الاستثنائية في الفرع الثاني، والإشكال الذي يتعارض مع وظيفة النقض لمجلس الدولة.

الفرع الأول: الإشكالات المترتبة عن منح مجلس الدولة اختصاص قاضي أول وآخر درجة:

إن منح مجلس الدولة هذا الاختصاص غير مبرر ومحل انتقاد من العديد من رجال القانون لأن هذا المنح سيحول دون تحقيق الضمانات الممنوحة للمتقاضي والتي تظهر من جانبين.

أولاً- هدره مبدأ التقاضي على درجتين:

إن الاعتراف لمجلس الدولة بالاختصاص الابتدائي والنهائي سيحجب طريقاً عادياً من طرق الطعن المكرسة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو طريق الاستئناف، بما يفرض على المتقاضي استعمال الطرق الغير عادية وهي التماس إعادة النظر والنقض، وعليه فمن شأن هذا الاعتراف المساس بمبدأ التقاضي على درجتين، إلى جانب إحداث نوع من عدم التجانس بين النظام القضائي العادي والنظام القضائي الإداري لإفتراد هذا الأخير جهة استثنائية حقيقية في القضايا الإدارية¹، والسؤال المطروح لماذا عهد المشرع النظر في الطعون بالإلغاء ضد القرارات الصادرة عن الهيئات المذكورة في المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة لاختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة؟

¹ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الإطار النظري للمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 147.

في هذا الصدد برر الأستاذ مسعود شيهوب بقوله أن عهد المنازعات المذكورة في المادة 9 أعلاه إلى مجلس الدولة يعود لأهمية موضوعها المتعلق بالطعن في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية إلى جانب خبرة مستشاريها¹.

أما الأستاذ عمار بوضياف يرى في هذا الصدد أن التبرير الذي اعتمده الأستاذ مسعود شيهوب قد زال مع الوقت باعتبار أن قضاة المحاكم الإدارية لا تقل تجربتهم عن عشر (10) سنوات من العمل القضائي².

كما أن الاعتراف لمجلس الدولة بالاختصاص كقاضي أول وآخر درجة من شأنه إثقال كاهله وعلية فإن إلغاء مهمة النظر بصفة ابتدائية ونهائية من مهام مجلس الدولة سيترتب عليه حتما تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين، كما سينقص من ثقل مهمة قضاة المجلس لينتقروا لمهمتهم الأصلية والأساسية، وهي الاجتهاد القضائي الذي أضحي بشكل وظيفة رمزية مع كثرت الاختصاصات المنوطة بمجلس الدولة³.

ثانيا- إبعاد القضاء عن المتقاضين وتعقيد الإجراءات:

إن الاعتراف لمجلس الدولة باعتباره جهة عليا للقضاء الإداري بالفصل كدرجة أولى وأخيرة في بعض المنازعات المحدد 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 مما يكلف أعباء مالية فمثلا شخص قاطن بولاية تمنراست صدر في حقه قرار إداري من جهة مركزية فعند رغبته في الطعن بإلغاء هذا القرار الإداري غير مشروع يتطلب منه السفر إلى الجزائر العاصمة حتى يتسنى له الطعن في ذلك القرار، الأمر الذي يسفر عنه مصاريف كثيرة، كذلك الاستعانة بخدمات محامي معتمد لدى مجلس الدولة فضلا عن الزمن الطويل حتى يتم الفصل في دعواه ذلك أن مجلس

¹ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، نظرية الاختصاص، مرجع سابق، ص 147.

² عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الإطار النظري للمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 148.

³ مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 148.

الدولة يتكفل بكل قضايا السلطات المركزية و الهيئات العمومية و المنظمات المهنية الوطنية مما يرهق المتقاضى فيجعله في منأى عن اللجوء إلى القضاء أصلاً¹.

الفرع الثاني: الإشكالات المترتبة عن الوظيفة الاستئنافية لمجلس الدولة:

ترتب عن الاعتراف بالوظيفة الاستئنافية لمجلس الدولة جملة من الإشكالات القانونية وتتمثل

في:

أولاً- تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة:

بالرجوع إلى المادة 171 من التعديل الدستوري 1996 نجده قد وضع الطبيعة القانونية لمجلس الدولة، حيث ولاء وظيفة الاجتهاد القضائي من خلال تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، معنى ذلك أن الوظيفة الأصلية و الطبيعية لمجلس الدولة هي النقض، إلا أن المشرع عندما منح الوظيفة الاستئنافية لمجلس الدولة بموجب المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 و المادة 2 من القانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية قد خالف نص المادة 171 من الدستور، وبالتالي حول مجلس الدولة من محكمة قانون إلى محكمة وقائع أي أحدث تغييراً وظيفياً أدى إلى إغراق قضاة مجلس الدولة بمناسبة هذه الوظيفة في بحر من الوقائع و يلهيهم عن إطلاع بمهامهم الأصلية وخلق نوع من اللانسجام و اللاتناسق بين القضاء العادي و القضاء الإداري، كون أن هرم القضاء العادي تدنوه المحاكم الابتدائية و تتوسطه المجالس القضائية و تعلوه المحكمة العليا، خلافاً للقضاء الإداري الذي تدنوه المحاكم الإدارية و يعلوه مجلس الدولة و في هذا المجال دعا الأستاذ عمار بوضياف لإحداث إصلاح وهو لو أن المشرع أسند قضاء الاستئناف لجهة قضائية مستقلة ولو كانت جهوية و العمل على تحويل الغرف الجهوية الخمسة التي استحدثت سابقاً في كل من وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة إلى محاكم استئناف إدارية، وذلك من أجل إحداث نسق واحد على مستوى جهات القضاء الإداري و العادي².

¹ عمار بوضياف، المنازعة الإدارية، الإطار النظري للمنازعة الإدارية، ص 148.

² عمار بوضياف، «المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09»، دفاقر السياسة والقانون،

العدد 5، جوان 2011، ص 16.

ثانياً- إبعاد القضاء عن المتقاضين وإطالة عمر النزاع وتعقيد الإجراءات:

إن اختصاص الاستئناف لمجلس الدولة سيؤدي حتماً إلى تعقيد الإجراءات وإطالة عمر النزاع، حيث أن المتقاضي الصادر ضده حكم المحكمة الإدارية والراغب في الطعن فيه بالاستئناف ملزم للمثول أمام مجلس الدولة الكائن مقره بالعاصمة، مع إلزامه بالاستعانة بمحامي معتمد لدى مجلس الدولة، فضلاً عن إغراق مجلس الدولة بملفات الاستئناف لأنه يتصور من الناحية العملية، كل خصم يصدر قرار قضائي ضده على مستوى الدرجة الأولى له أن يبادر إلى رفع استئناف سواء كان إدارة أو فرد، ويترتب عن ذلك إطالة عمر النزاع نظراً لعدد الملفات المعروضة على مجلس الدولة¹.

ثالثاً- إشكالية الطعن في القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة بصفته قاضي استئناف:

إن القاعدة العامة، القرارات الصادرة عن هيئة الاستئناف تكون قابلة للطعن بالنقض أمام الهيئة الأعلى منها، إلا أن ما أقره الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الجزائري أن القرارات الصادرة عنه بصفته قاضي استئناف غير قابلة للطعن بالنقض، لأنه عند ممارسته هذه الوظيفة المعهودة له فهو يتمتع بسلطات واسعة، حيث يعيد دراسة الملف من حيث الوقائع والقانون معاً، وفي حالة إلغاء الحكم يتصدى من جديد للفصل في النزاع بقرار نهائي غير قابل للطعن بالنقض، بالإضافة إلى ذلك بإمكان مجلس الدولة إحالة الملف بعد الإلغاء الحكم إلى المحكمة الإدارية التي أصدرت القرار في حالة عدم كفاية العناصر اللازمة في الملف².

وفي هذا المقام يرى الأستاذ عمار بوضياف أن هذا الإشكال سيؤول إلى الزوال إذا ما تم تنصيب محاكم استئناف فتكون قراراتها قابلة للطعن بالنقض³.

¹ - عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 16.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، نظرية الاختصاص، مرجع سابق، ص 127/128.

³ - عمار بوضياف، المنازعة الإدارية، الإطار النظري للمنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 153.

ورجوعاً لإجتهد مجلس الدولة الجزائري، نجده أقر مبدأ عدم قابلية قراراته النهائية للطعن بالنقض بقوله "لا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطرق الطعن بالنقض في قرار صادر عنه عملاً بأحكام القانون رقم 98-01 وكذا انطلاقاً من أحكام قانون الإجراءات المدنية"¹.

الفرع الثالث: الإشكال الذي يعارض وظيفة النقض الأصلية لمجلس الدولة:

كما ذكرنا سابقاً إن الاعتراف لمجلس الدولة بممارسة وظيفة النظر في الطعون بالنقض يكون المشرع قد أسند له وظيفته الأصلية الطبيعية، باعتباره جهة عليا للقضاء في المادة الإدارية يصوب ويقوم القرارات القضائية ويمارس مهمة الاجتهاد بما يتماشى ومضمون المادة 171 من الدستور، رغم أن مجلس الدولة باعتباره محكمة نقض لا يزال يشوبه كثيراً من الغموض والجدل الفقهي.

وبالرجوع إلى نص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المعدلة و المتممة هي الأخرى بموجب المادة 2 من القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 2011/07/06 والتي تنص على: "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، ويختص أيضاً في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة" وقد كانت المادة قبل التعديل تحمل عبارة "الصادرة نهائياً و كذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة" وإذا ما اردنا التدقيق في القرارات النهائية نجدها في الوضع الغالب تصدر عن مجلس الدولة سواء باعتباره قاضي اختصاص بأن يفصل في الملف المعروض عليه ابتدائياً و نهائياً، أو قاضي استئناف بأن يفصل في الطعن باعتباره هيئة درجة ثانية، وفي كلا الوضعين يفصل مجلس الدولة بموجب قرار نهائي، ذلك أن المحاكم الإدارية لا تصدر قرارات نهائية بل قراراتها تعد ابتدائية طبقاً للمادة 02 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09.

¹ - أنظر مجلة مجلس الدولة 2002/09/23، رقم 07304، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد الثاني 2002، نقلاً عن عمار بوضياف،

نفس المرجع. ص 154.

ويرى الأستاذ عمار بوضياف أن نص المادة 11 المذكورة أعلاه يفهم منها ضمناً أنها تعني وعلى الوجه الغالب القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة بمناسبة فصله في الملف المعروض عليه باعتباره قاضي اختصاص أو قاضي استئناف، ولم يخصها بأي استئناف¹.

كما أن القرار الصادر عن مجلس الدولة عن غرفته الأولى بتاريخ 2009/09/23 المذكور سابقاً والذي لم يلقى تأييداً من الأستاذ عمار بوضياف، إذ أنه حجب طريقاً من طرق الطعن غير العادية وانتهك مقتضيات ومضمون المادة 11 من القانون العضوي 98-01 حيث أقر قاعدة عدم قابلية الطعن بالنقض بشأن قرار صادر عنه.

لذلك يمكننا القول إن قيام مجلس الدولة بوظيفة الاجتهاد القضائي بما يتبعها من تصويب القرارات القضائية في المادة الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية يستوجب تحريره وعفاؤه من مهمة القضاء الابتدائي والنهائي والاستئناف على حد سواء والاكتفاء بوظيفة النقض دون سواها.

وعلى أثر تعرضنا للاختصاص القضائي لمجلس الدولة في هذا المبحث، توصلنا فيه إلى أنّ المشرع قد قيده كونه قاضي اختصاص فيما يخص دعاوى المشروعية ضد قرارات الإدارات المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية، إضافة إلى عدم توفيقه في إسناد عدة وظائف لمجلس الدولة والتي أثرت على اختصاصه الأصيل المتمثل في تقييم أعمال الجهات القضائية الإدارية، وتوحيد الاجتهاد القضائي، كما انتهك مبدأ التقاضي على درجتين باعتباره مبدأ من المبادئ التي يقوم عليها التنظيم القضائي الجزائري، إضافة إلى تعقيد الإجراءات و إبعاد القضاء عن المتقاضين.

¹ عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 154.

وبناء على كل ما سبق، ولتعرضنا لآثار ضبط وتحديد طبيعة النزاع الإداري وبما يكتسبه من أهمية سواء بالنسبة للقاضي أو التقاضي على حد سواء من خلال تحديد الجهة القضائية المختصة سواء ما بين القضاء الإداري والقضاء العادي أو ما بين توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية الإدارية نفسها أو لمعرفة القواعد القانونية الواجب تطبيقها، فإن المشرع وكقاعدة عامة اعتمد على المعيار العضوي في تحديد اختصاص مجلس الدولة إلا أنه واستثناء عن ذلك خرج عن المعيار العضوي عندما منح مجلس الدولة النظر كأول وآخر درجة في قرارات المنظمات المهنية الوطنية بالرغم من أنها ليست من أشخاص القانون العام، حيث اعتمد على المعيار المادي وعلى أثره منحه اختصاصات واسعة على حساب الولاية العامة للمحاكم الإدارية.

خاتمة

أصبح القضاء الإداري في الجزائر جزءا ثانيا من النظام القضائي الذي كان موحدا، وتعرض للانقسام، ليصبح مكونا لهيئتين قضائيتين، في ظل ما يسمى بالازدواجية القضائية التي تعد مبرر لمعالجة مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، الذي يعتمد على معايير وأسس، فما بين المعيار العضوي والموضوعي وقع اختيار المشرع الجزائري على المعيار الأسهل والذي من خلاله يكفي أن تكون الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية أو احد المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في النزاع لينعقد الاختصاص للقاضي الإداري لنظر فيه، وتم التأكيد على هذا الاختيار بموجب المادة 800 من ق.إ.م.إ. ولقد سبق وأن طبق المشرع المعيار العضوي حتى قبل نضجه على إنشاء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وذلك انطلاقا من نص المادة 07 من ق.إ.م.، فهذا التكريس التشريعي لمعيار الاختصاص القضائي وبالرغم من المميزات المذكورة فيه، بأنه المعيار البسيط والواضح، إن هو صلح في مرحلة وحدة القضاء، فإنه لا يكون كذلك في مرحلة نظام الازدواجية القضائية.

كما انعكس الحصر التشريعي لاختصاص القضاء الإداري سلبا على خصوصية القاضي الإداري، الذي أصبح دوره تطبيقيا بحتا ينعقد في إطار المعيار العضوي واختصاصه النوعي المحددان تشريعيًا بدلا من الكشف عن القواعد القانونية التي تتلاءم وطبيعة النشاط الإداري فيضع نفسه ذات موضع المشرع.

كذلك عندما تم منح القاضي الإداري صلاحية النظر في نزاعات أطرافها ليست من أشخاص القانون العام بموجب نصوص خاصة، ابرز الوجه الخفي لإشكالات المعيار العضوي كونه أصبح معيار غير كافي وعاجز في تحديد اختصاص القضاء الإداري، ومحاولة تدارك هذا العجز بواسطة قوانين خاصة يعتمد من خلالها على المعيار المادي من اجل عقد الاختصاص للقضاء الإداري أو القضاء العادي، فتعارضت بذلك هذه النصوص الخاصة مع القانون الإجرائي العام.

كذلك عند تناولنا توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية الإدارية وقفنا على الإشكالات القانونية التي يطرحها المعيار العضوي أمام هذه الهيئات لاحظنا أن المشرع لم يوفق في توزيعه للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية حيث منح اختصاصات لمجلس الدولة على حساب الولاية

العامة للمحاكم الإدارية، ذلك يطرح تساؤلا حول قاضي مجلس الدولة فيما هو قاضي اختصاص أي محدد أم أنه يتقاسم مع المحاكم الإدارية الولاية العامة، كذلك اعتبار مسالة تنظيم الاختصاص لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة يعد ترجمة لعجز المعيار العضوي المعتمد ويطرح تساؤلا آخر فما الفائدة من قانون عضوي يتنازل عن تنظيم مجال اختصاص مجلس الدولة لنصوص خاصة.

وعليه، نقول إن محاولة الجمع بين المعيارين العضوي والمادي بهذه النصوص الخاصة ما زاد الأمر إلا تعقيدا، ومن خلال دراسة اهم الإشكالات التي يطرحها معيار اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، فقد ارتأينا لطرح جملة من الاقتراحات لعلها تكون ذات فعالية بهذا الشأن وذلك من خلال النقاط التالية:

- تغيير طبيعة معيار اختصاص القضاء الإداري من الطبيعة التشريعية المطلقة والمقيدة إلى طبيعة تشريعية قضائية مرنة، ويقترح صياغة مادة واحدة بديلة عن المواد: 800-801-802 من ق.إ.م.إ يكون نصها كالاتي: «المحاكم الإدارية هي جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية في جميع القضايا المتعلقة بي:

1- دعاوى الإلغاء ودعاوى التفسير ودعاوى فحص المشروعية، المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة من أحد أشخاص القانون العام.

2- دعاوى الإلغاء ودعاوى التفسير ودعاوى فحص المشروعية، المتعلقة بالقرارات الصادرة من أحد أشخاص القانون الخاص، متى كانت هذه القرارات تكتسي مظهر السلطة العامة، وصادرة في إطار ممارسة مهام المرفق العمومي.

3- دعاوى القضاء الكامل، الموجهة ضد التصرفات القانونية والمادية الصادرة عن الأشخاص العامة في إطار ممارستها لمهام السلطة العامة"

من خلال هذه المادة المقترحة يتم تحديد مجال إختصاص القضاء الإداري، بناء على الأخذ بالمعيار العضوي والمعيار المادي لتمكن من تحليل طبيعة النشاط المولد للنزاع.

كما يمكن من خلالها توحيد مجال الاختصاص وقواعده في القانون الإجرائي والحد من النص عليها في النصوص الخاصة والاستغناء عن جميع الإستثناءات الواردة عليها.

- إجراء بعض التعديلات على بعض المواد التي تطرح إشكالات عملية تحديد الاختصاص القضائي تقاديا للإبهام والغموض.

- تعديل المادة 901 من ق.إ.م.إ وإحالة الاختصاص الابتدائي للمحكمة الإدارية بالعاصمة بشأن المنازعات المتعلقة بالأشخاص العامة المذكورة في المادة سالفه الذكر، بغرض تكريس مبدأ التقاضي على درجتين والذي يعتبر من أهم مبادئ النظام القضائي.

- تنصيب محاكم استئناف في المادة الإدارية ولو بالعدد القليل وإعفاء مجلس الدولة من هذا الاختصاص القضائي بغية تمكينه من القيام بوظيفته الأساسية كهيئة نقض.

- خلق فرع متخصص بعد الجذع المشترك بالمدرسة العليا للقضاء بغية تكوين قضاة إداريين تناط بهم حماية حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف الإدارة، إضافة إلى تكريس فكرة التخصص في المادة الإدارية.

قائمة المراجع

أولاً: المؤلفات:

أ/ باللغة العربية:

1/الكتب:

- 1/أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائق أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة السادسة، 2008.
- 2/أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008.
- 3/أحمد سليمان، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الاجتماعي في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 4/بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بالقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- 5/بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار هومة، الجزائر الطبعة الثالثة، 2014.
- 6/بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، الطبعة الثانية، 2009.
- 7/جبار جميلة، دروس في القانون الإداري، منشورات كليك، الجزائر، الطبعة الأولى، 2014.
- 8/حسن بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، عالم الكتاب، القاهرة، 1988.
- 9/خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2004.
- 10/خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2013.
- 11/رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسة العامة الاشتراكية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 12/سماتي الطيب، المنازعات الطبية التقنية في مجال الضمان الاجتماعي على ضوء القانون الجديد، دار هومة، الجزائر، 2010.
- 13/سماتي الطيب، المنازعات العامة في مجال الضمان الاجتماعي، على ضوء القانون الجديد، دار هومة لنشر، الجزائر، 2010.
- 14/عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 15/عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الإطار النظري للمنازعة الإدارية، القسم الأول، دار جسر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013.

- 16/عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، دار جسور، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013.
- 17/عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، القضاء الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 18/عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، د م ج، الجزائر، ط 6، 2014.
- 19/عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، د م ج، ج، ط 6، 2014.
- 20/عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر 2005.
- 21/محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2009.
- 22/مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، الهيئات والإجراءات، الجزء الأول، د م ج، ط 6، 2013.
- 23/مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثاني، د م ج، ط 6، 2013.
- 24/نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الخصومة -التنفيذ- التحكيم، دار هومة، الجزائر، 2008.

ثانيا- المذكرات والرسائل الجامعية:

- 1/بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزوز، 2011.
- 2/بن زيب زهير، معيار الاختصاص القضائي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.

ثالثا- المقالات:

- 1/بدوح شهباز ماجدة، قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المنتدى القانوني، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 6، 2009.
- 2/عمار بوضياف، المعيار وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية مجلة الدفاتر السياسة والقانون، جامعة تبسة، العدد 5، جوان 2011.

رابعا- النصوص القانونية:

أ -الدستور:

- الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية العدد 44، 2016.

ب -النصوص التشريعية (القوانين العضوية، القوانين، الأوامر):

- 1/القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (الجريدة الرسمية عدد37)، المعدل بالقانون العضوي رقم 10/11 المؤرخ في 26 يوليو 2011، ج ر عدد 51.
- 2/القانون العضوي رقم 01/04 المؤرخ في 07 فبراير 2004، المعدل للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 09.
- 3/القانون العضوي رقم 11/05 المؤرخ في 17/07/2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 51.
- 4/القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 1.
- 5/قانون رقم 218/63 المؤرخ في 8 جوان 1963، المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للقضاء، ج ر عدد 43.
- 6/ القانون رقم 154/66 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47.
- 7/الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08/07/1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 49، لسنة 1966 المعدل بالقانون رقم 02/16 المؤرخ في 19/07/2016، ج ر عدد 37، لسنة 2016.
- 8/الأمر رقم 58/75 المؤرخ في المؤرخ في 1975/09/75، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 13/05/2007، ج ر عدد 31، لسنة 2007.
- 9/القانون رقم 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 2.
- 10/القانون رقم 04/91 المؤرخ في 8 يناير 1991، المتضمن قانون المحاماة، ج ر عدد 2.
- 11/القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 5 أوت 2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، لسنة 2000.
- 12/الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 23/08/2001، المتضمن المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصياتها، ج ر عدد 47، 2001.
- 13/الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 7 فيفري 2003، المتعلق بمجلس المنافسة، ج ر عدد 43، لسنة 2003.
- 14/الأمر 03-11 المؤرخ في 29 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52، لسنة 2011.
- 15/ الأمر رقم 01-05 المؤرخ في 27/02/2002، يعدل ويتم الأمر رقم 86-70 المؤرخ في 15/12/70، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية.
- 16/القانون رقم 03-06 المؤرخ في 02/02/2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضرين القضائيين، ج ر عدد 14، 2006.
- 17/القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21.

18/القانون رقم 08-08 المؤرخ في 23/02/2008، المتضمن قانون المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي
ج ر عدد 11، 2008.

19/القانون رقم 15_18 المؤرخ في 30/12/2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 12.

20/القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يوليو 2011، المتعلق بقانون البلدية، ج ر عدد 37.

21/القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12.

ج-النصوص التنظيمية:

1/المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 29/05/1994، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها ويضبط
اختصاصاتها وكيفية تنظيمها، ج ر عدد 39، 1994.

2/المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات
المرفق العام، ج ر عدد 50.

د-القرارات:

1/قرار وزير المالية المؤرخ في 20/02/1999، الذي فوض بموجبه مدراء أملاك الدولة ومدراء الحفظ العقاري
على مستوى الولايات تمثيله أمام القضاء، ج ر عدد 60.

2/قرار وزير التربية الوطنية المؤرخ في 03/08/1999، الذي خول مديري التربية تمثيله أمام القضاء، ج ر عدد
58.

الفهرس

أ	مقدمة.....
7	الفصل الأول الضوابط الشكلية والموضوعية لتحديد النزاع الإداري.....
10	المبحث الأول المعيار العضوي والموضوعي لتحديد النزاع الإدارية.....
10	المطلب الأول: التكريس القانوني للمعيار العضوي.....
11	الفرع الأول: المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.....
12	أولاً- الدولة:.....
13	ثانياً- الولاية:.....
14	ثالثاً- البلدية:.....
15	رابعاً- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية:.....
16	الفرع الثاني: المعيار العضوي في القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.....
16	أولاً- السلطات الإدارية المركزية:.....
17	ثانياً- الهيئات العمومية الوطنية:.....
17	ثالثاً- المنظمات المهنية الوطنية:.....
19	المطلب الثاني: المعيار الموضوعي والنزاع الإداري.....
19	الفرع الأول: التكريس القانوني للعمل بالمعيار الموضوعي.....
19	أولاً- فسح المجال للعمل بالمعيار الموضوعي - المادي - :.....
20	ثانياً- المعيار الموضوعي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:.....
25	الفرع الثاني: تفعيل القضائي للمعيار المادي.....
25	أولاً- قضية سمباك SEMPAC والمعيار المادي:.....
27	ثانياً- قضية الطعن في شرعية المؤتمر الثامن العادي لحزب FLN:.....
28	المبحث الثاني الاستثناءات الواردة على معيار الاختصاص.....
28	المطلب الأول: الاستثناءات الواردة بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية.....
29	الفرع الأول: الاستثناءات الواردة في مفهوم المخالفة لنص المادة 800 ق.إ.م.إ.....
31	الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة بالمادة 802 ق.إ.م.إ.....
31	أولاً- مخالفات الطرق:.....
32	ثانياً- التعويض عن الأضرار الناتجة عن مركبة تابعة لأحدى الهيئات الإدارية:.....
33	المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة بموجب القوانين الأخرى.....
33	الفرع الأول: المنازعات الإدارية العائدة لاختصاص المحاكم العادية.....
34	أولاً- المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك:.....
35	ثانياً- منازعات الضمان الاجتماعي العائدة لاختصاص المحاكم العادية:.....
37	ثالثاً- المنازعات المتعلقة بالجنسية:.....
38	رابعاً- المنازعات المتعلقة بقانون الأملاك الوطنية:.....

38	الفرع الثاني: المنازعات الإدارية العائدة لاختصاص هيئات أخرى
39	أولاً- المنازعات الانتخابية ذات الطابع الوطني:
39	ثانياً- المنازعات المتضمنة القضايا التأديبية للقضاة:
42	الفصل الثاني آثار تحديد النزاع الإداري في توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية الإدارية
44	المبحث الأول الإختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية
44	المطلب الأول: الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية
45	الفرع الأول: إختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى المشروعية
45	أولاً- إختصاص المحاكم الإدارية بدعوى الإلغاء:
50	ثانياً- إختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التفسير ودعوى المشروعية:
52	ثالثاً- إختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى الاستعجال ووقف التنفيذ:
53	الفرع الثاني: إختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى القضاء الكامل
54	أولاً- إختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض:
55	الفرع الثالث: إختصاص المحاكم الإدارية بموجب نصوص خاصة
55	أولاً- منازعات الضرائب:
56	ثانياً- المنازعات الانتخابية المحلية:
57	ثالثاً- منازعات الصفقات العمومية:
59	المطلب الثاني: الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية
60	الفرع الأول: قاعدة تحديد الإختصاص الإقليمي
60	الفرع الثاني: استثناءات قاعدة الإختصاص الإقليمي
61	الفرع الثالث: حل إشكالات الإختصاص الإقليمي
64	المبحث الثاني الإختصاص القضائي لمجلس الدولة
65	المطلب الأول: الإختصاص النوعي لمجلس الدولة بين النص التأسيسي والنص الإجرائي
65	الفرع الأول: إختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة
66	أولاً- إختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بالنظر إلى مصدر القرار محل الطعن:
69	ثانياً- إختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بالنظر إلى أنواع الدعاوى
74	الفرع الثاني: مجلس الدولة كمحكمة إستئناف
75	أولاً- شروط قبول الطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة
76	ثانياً- آثار قبول الطعن بالإستئناف على تنفيذ الحكم المطعون فيه:
77	الفرع الثالث: إختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض
77	أولاً- الجهات القضائية الفاصلة بصفة نهائية:
78	ثانياً- مجلس المحاسبة:
79	المطلب الثاني: الإشكالات القانونية الناتجة عن ضبط الإختصاص النوعي لمجلس الدولة
79	الفرع الأول: الإشكالات المترتبة عن منح مجلس الدولة إختصاص قاضي أول وآخر درجة
79	أولاً- هدره مبدأ التقاضي على درجتين:

80	ثانيا- إبعاد القضاء عن المتقاضين وتعقيد الإجراءات:
81	الفرع الثاني: الإشكالات المترتبة عن الوظيفة الاستئنافية لمجلس الدولة
81	أولا- تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة:
82	ثانيا- إبعاد القضاء عن المتقاضين وإطالة عمر النزاع وتعقيد الإجراءات:
82	ثالثا- إشكالية الطعن في القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة بصفته قاضي استئناف:
83	الفرع الثالث: الإشكال الذي يعارض وظيفة النقض الأصلية لمجلس الدولة
86	خاتمة
90	قائمة المراجع
95	الفهرس

ملخص

ما بين المعيار العضوي والموضوعي وقع اختيار المشرع الجزائري على المعيار الأسهل، والذي من خلاله يكفي أن تكون الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية أو أحد المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في النزاع لينعقد الاختصاص للقاضي الإداري للنظر فيه.

ولقد سبق وأن طبق المشرع الجزائري المعيار العضوي حتى قبل نصه على إنشاء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية وذلك انطلاقا من نص المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية.

وتم التأكيد على هذا الاختيار بعد التعديل الذي مس قانون الإجراءات المدنية، وذلك بموجب نص المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

لكن في مقابل ذلك تم منح القاضي العادي صلاحية النظر في الدعاوى التي يكون أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها، وذلك بموجب نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية ونصوص قانونية أخرى، وترجع هذه النزاعات إلى اختصاص الجهات القضائية الإدارية لأن القاضي يطبق فيها أحكام القانون الخاص. غير أنه من جهة أخرى يوجد نزاعات أطرافها ليست من أشخاص القانون العام ومع ذلك فإن اختصاص الفصل فيها يعود للقاضي الإداري.

Résumé

Entre le critère organique et le critère matériel, le législateur Algérien a choisi le plus simple, selon lequel il suffit que l'état ou les collectivités territoriales ou bien les établissements publics à caractère administratif soient mis en cause pour que le juge administratif aie la compétence de connaître le litige.

Ce critère a été établi avant même la création du conseil d'état ainsi que des tribunaux administratifs, par le célèbre article 7 du code de procédure civile.

Et il a été affirmé après la modification de ce dernier par les articles 800 et 801 du code de procédure civile et administrative.

En revanche d'autres articles du ledit code ainsi que d'autres lois ont attribué au juge judiciaire le pouvoir de connaître des litiges dont l'une des personnes publiques fait partie, ces litiges relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire car le juge est appelé à appliquer les dispositions du droit privé.

On trouve aussi des litiges dénués d'organe public mais qui ont été conférés au juge administratif.