إستقلالية القضاء الإداري الجزائري ضمانة لتكريس دولة القانون

أ/ حمايتي صباح
جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي - الجزائر
أ/ بوخزنه ماجدة
جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي - الجزائر

******

ملخص:

ان استقلالية القضاء تعتبر عنصرا جوهريا وهاما ضمن الأسس التي ترتكز عليها دولة القانون ذلك أنّه يرسخ ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة ، وهذا ماتنادى به جل المواثيق الدولية والإقليمية وماتبناه المؤسس الدستوري صراحة عند الأخذ بمبدأ الازدواجيه القضائية في النظام القضائي الجزائري .

ليمنح للقاضي الإداري دور مهم وأساسي في تكريس دولة القانون على أساس أنه في مواجهة مباشرة مع الادارة التي تعتبر جزءا لا يتجزأ من السلطة التنفيذية ، حيث يتمتع بنظام قانوني يضمن إستقلاليته العضويه عن باقي السلطات كما خصّه بعدة إختصاصات حصرية له ، بالمقابل منح له ضمانات لممارسة صلاحياته بكل حياد وموضوعية .

الكلمات المفتاحية : القضاء الإداري ،الإستقلالية العضوية،الإستقلالية الوظيفية،الإختصاص الحصري.

Abstract

The independence of the judiciary system is a fundamental, important element on which the state is founded since it strengthens the citizens trust in the state institutions. Most of the international and the regional conventions call for this independence, and it was explicitly adopted by the Algerian Constitution founder. Because the administrative judge is in direct confrontation with the aministration, that is considered as an integral part of the excutive authority, he is given a basic important role. The administrative judge enjoys a legal system that guarantees his independence from other authorities. He also has a number of exclusive competences that enable him to impartially and objectively exercise his power.

***Keywords**: administrative justice, independence of membership, functional independence, exclusive competence.*

مقدمة :

جاء في ديباجة الدستور الجزائري الحالي ما يلي :"يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسود فيه الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده "

كما كرّس الدستور استقلال القضاء من خلال احكام المادة 156 بنصها: " السلطة القضائية مستقلة وتمارس في اطار القانون .

وبمقتضى المادة 157 نجد أنّ الدستور خوّل للسلطة القضائية حماية المجتمع والحريات وضمان المحافظة على الحقوق الأساسية للجميع .

من خلال ما سبق نستنج أنّ القضاء مستقل كسلطة عن باقي السلطات الأخرى ، وخاصة السلطة التنفيذية ،وذلك بعدم السماح لأي جهة بالتدخل في تنظيمها أو اختصاصاتها من جهة ، ومن جهة أخرى توفير الاستقلال للقضاة بعدم وضعهم تحت أي هيئة أو سلطة أخرى ، انما خضوعهم للقانون وحده سواء كانوا تابعيين للقضاء الاداري او القضاء العادي ، كما ان المادة 171 من الدستور الحالي اكدت على الاستقلالية الوظيفية من خلال الفصل الاختصاص بين جهات القضاء الاداري وجهات القضاء العادي .

ومن هنا تبرز أهمية تبنى الإزدواجية القضائية وضع حد لتجاو زات الإدارة وذلك بتخصيص قضاء مستقل يحكمها نظرا لخصوصية المنازعات الإدارية ،و عليه نطرح الإشكال القانوني التالي : فيما تتجسد إستقلالية القضاء الإداري الجزائري ،وماهي الضمانات المكرّسة لحماية هذه الإستقلالية ؟.

وللإجابة عن هذا التساؤل يقتضي منا الأمر الإعتماد على المنهج التحليلي الوصفي من خلال تتبع النصوص القانونية عند دراستنا للإستقلالية العضوية وكذا الوظيفية والبحث في مدى تكريس الضمانات للقاضي الإداري حتى يمارس مهامه بكل حيادية .

المبحث الاو ل : الإستقلالية العضوية للقضاء الإداري

سنتعرض في هذا المبحث الى مدى استقلالية القضاء من حيث النظام القانوني للقضاة ،و من حيث التنظيم الهيكلي لجهاز القضاء .

المطلب الأو ل : الاستقلالية من حيث النظام القانوني .

هذه الاستقلالية تعني استقلالية النظام القانوني الذي يحمي القضاة والقضاء من أية تبعيّة لسلطة أخرى ومن أي تدخّل أو ضغط خارجيين ، ذلك أنّ طبيعة الوظيفة القضائية وسمو رسالتها تقتضي إحاطة القضاة بجملة من الضمانات العضوية والإدارية بفك ارتباطهم بالسلطة التنفيذية[1] ، ولتجسيده في الميدان تطلب أن يكون القضاة سلطة مستقلة بنظامها ورجالها ، وهما أمران مرتبطان ومتكاملان .[2]

وهذا ما جعل المشرع الجزائري يسعى منذ السنوات الأولى للإستقلال لارساء جملة من الضمانات لتكريس الاستقلال القضائي ، متمثلة أساسا في اصداره للقانون الأساسي للقضاة و النص على انشاء هيئة تعمل في اطاره وتنفذ احكامه .

أو لا : القانون الأساسي الخاص بالقضاة .

إن وظيفة القاضي قائمة على تحقيق العدالة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم واحترام القانون ، ممّا يستوجب عدم التدخل في عمل القاضي ، حتى يتمكن من أداء وظيفته ، ومخالفة ذلك يؤدي إلى الاظطراب في المجتمع وزعزعة الثقة بالقانون لدى الأفراد .

ولهذا فقد أو لى المشرع الجزائري منذ الوهلة الأو لى للإستقلال اهتماما كبيرا بالقضاء وبالمهنة التي يؤدونها ، وذلك من خلال اصداره لقانون خاص ينظّم هذه المهنة ، ويحدّد حقوق وواجبات القضاة ومسارهم المهني والقواعد التي تحكم وظيفتهم من تعيينهم ثم ترسيمهم الى تكوينهم وترقيتهم . . .الخ .

وسنركز هنا على بعض الواجبات والحقوق التي تضمن عند احترامها استقلالية القضاء وحياد القاضي .

1- الواجبات : لضمان حياد القاضي اقتضى المشرع منع القاضي من ممارسة أعمال غير قضائية ، وذلك من خلال أحكام مواد القانون العضوي 11/04 التالية :

– المادتين (14،15) تنص على : منع القاضي من ممارسة أي عمل أو نشاط ، كما تتنافى مهمة القضاء مع ممارسة أي عمل من شأنه أن يؤدي بهم للخضوع إلى ميولاتهم السياسية وإلى توجهات قادتهم ،ومن جهة أخرى لا يمنعهم القانون من أداء حقهم الإنتخابي .

وممّا لا ريب فيه أنّ عدم الانتماء السياسي تلتقي مع مبدأ استقلال القضاء ، لأن الحياد يقتضي الاستقلال .

– أحكام المادة 17 : تمنع القاضي من مزاولة وظائف عامة أو خاصة ، كما تحضر عليهم امتلاك مؤسسات سواء لهم أو بواسطة الغير حتى لا تؤدي إلى عرقلة مهامهم ، أو تمس باستقلالية القضاء (المادة 18) .

إلى جانب إبعاده على التأثيرات الشخصية وحمايته من تأثير الرأي العام .

– المادة 63 الفقرة 01 و02 : تلزم القاضي كتابة تصريح بالممتلكات في غضون الشهر الموالي لتقلده مهامه تحت طائلة العزل لأنّ عدم التصريح، أو التصريح الكاذب يعد كل منها خطأ تأديبيا جسيما [3] .

2- الحقـــوق : إنّ أهـم الحقـوق المنصـوص عليهـا هـو حـق الإسـتقرار الـذي يعـد ضـمانة حقيقـة للإسـتقلالية ، بحيـث للقاضـي ان يسـتقر مـن منصـبه عشـر سـنوات مـن الخدمـة الفعليـة ، ولا يجـوز نقلـه إلا بنـاء علـى طلبـه4 إلا أنّ القاضـي في ظـل القـانون الجديـد ، ملـزم بقبـول الترقيـة المقترحـة عليـه وقبـول الوظـائف النوعيـة وهـو الأمـر الـذي لـم يكـن مفروضـا في ظـل القـوانين السابقة .

إلى جانب جملة من الحقوق نذكر منها :

- الحق في أجر مناسب يليق بمقام القاضي يسمح بضمان استقلاليته[5] .
- الحق في التمثيل النقابي[6] .
- الحق في العطل المنصوص عليها قانونا [7] .
- الحماية من كل أشكال الإهانة و التعويض عند الضرر المباشر الناشئ إذا تعرض لشيء من التهديدات أو الإهانات أو الإعتداءات ولا يكون القاضي مسؤولا إلا على خطئه الشخصي ولا تقوم هذه المسؤولية إلا بدعوى الرجوع التي تمارسها الدولة [8].

كما كفل الدستور من خلال المادة 166 حماية القاضي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناو رات التي تضر بأداء مهنته ، أو تمس كرامته فالقضاة محصنين من كل تدخل بترغيب أو ترهيب مهما كان شكله عند أداء مهامهم ، و لا يخضعون إلا لسلطان القانون [9] .

لقد كفل المشرع الجزائري للقضاة الكثير من الضمانات إلا أنّه يلاحظ غياب بعض الضمانات منها ضمانة عدم قابلية القضاة للعزل ، وإذا كانت هذه الأخيرة ينبغي أن يتمتع بها كل من اكتسب صفة قاض أيا كان مركزه وطبيعة القضايا المطروحة عليه ، فإنّ حاجة القاضي الإداري أشد لهذه الضمانة اعتبارا لما يحيط به من مخاطر ، فأمام القاضي الإداري يقف كبار مسؤولي الدولة من رئيس الحكومة والوزير والوالي وغيرهم ويسألون عن قرارات أصدروها ، ولربما يصرح القضاء الإداري بعدم مشروعية بعض القرارات الإدارية تكريسا لدولة القانون ، وضمن هذه الأجواء وهذا المحيط وجب التفكير في تحصين القاضي ولا يكون ذلك خارج مبدأ عدم قابلية القاضي للعزل[10] .

ثانيا : المجلس الاعلى للقضاء

بموجب المادة 174 من الدستور عهد المؤسس الدستوري الجزائري الى المجلس الاعلى للقضاء سلطة البت في جمع المسائل المتعلقة بالمسار المهني للقاضي (تعيين القضاة ،ترقيتهم ، نقلهم وسر سلمهم الوظيفي . . .) كما خول له مهمة السهر على احترام أحكام القانون الأساسي للقضاة وعلى رقابة انضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأو ل للمحكمة العليا .

فالمهام الموكلة للمجلس الأعلى للقضاء تعد دعما قويا لاستقلالية الجهاز القضائي ، باعتباره الجهة التأديبية الوحيدة المخول لها اصدار العقوبات التأديبية ، كما أنّه يسهر على تتبع المسار المهني للقاضي .

وهذا الأخير هو موطن العدل وأداة تحقيقه ، وجعله مسؤول عن كل التجاوزات والاخطاء التي قد يقترفها ، الا انه لونظرنا الى تركيبة هذا المجلس المتوسم فيه الاستقلالية نلاحظ مايلي :

1- من حيث التشكيل : من خلال أحكام المواد المنصوص عليها في كل الدساتير والتعديلات الدستورية الجزائرية المتعاقبة نجد رئيس الجمهورية الذي يعد في أعلى هرم السلطة التنفيذية هو الذي يترأس المجلس الأعلى للقضاء على اعتباره القاضي الأو ل للبلاد، ووزير العدل هونائب للرئيس .

وقد كرست ذلك المادة 03 من القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 2004/09/06 الذي يحدد تشكلة المجلس بنصها : رأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس الجمهورية ، وفي نفس المادة نجد أنّ وزير العدل هونائب للرئيس ، وهذا مساس بمبدأ الاستقلالية .

2- من حيث التعيين : بمقتضى المادة 03 المذكورة أعلاه تبيّن أنّ مهمة التعيين أوكلت لرئيس الجمهورية باعتباره رئيس المجلس بناءا على اقتراح من وزير العدل وبعد مداو لة المجلس الأعلى للقضاء.

3- من حيث سير عمله : عند قراءتنا لأحكام المادة 12 من القاو ن 12/04 السالفة الذكر ، نجد أنّ المجلس يجتمع في دورتين عاديتين في السنة ويمكنه أن يجتمع في دورات استثنائية بناءا على طلب من رئيسه أو نائبه ، نفهم من خلال هذه المادة أنّ صلاحية انعقاد المجلس خولت إلى السلطة التنيفذية المتمثلة في رئيس الجمهورية أو نائبه وزير العدل .

4- من حيث التأديب : لقد استبعد المشرع رئيس الجمهورية ووزير العدل من رئاسة المجلس التأديبي ، وكذا ممثل الوزير من المشاركة في مداو لاته[11]، على اعتبار أنّ ذلك يضمن المحاكمة التأديبية للقاضي ، ومع ذلك نجده خول له مباشرة الدعوى التأدبية [12]، كما منحه سلطة توقيع عقوبة الانذار على القضاة دون ممارسة دعوى تأديبية ضدهم[13]، وكان يفترض استبعاد الجهاز التنفيذي من المجال التأديبي للقضاة إلا أنّنا نجد أنّ المشرع منحه سلطات واسعة دون تقييد باجراءات معينة ، كاستشارة المجلس أو سماع ايضاحات من المعني ، كما أنّ هذا الإجراء لم يميز بين قضاة الحكم أو النيابة[14] .

أيضا منح للوزير سلطة إيقاف القضاة بموجب المادة 65 من القانون العضوي 11/04 بنصها " إذا بلغ لعلم الوزير الأو ل أنّ قاضيا ارتكب خطأ جسيما سواء تعلق الأمر بالاخلال بواجبه المهني أو ارتكب جريمة من جرائم القانون العام مخلّة بشرف المهنة بطريقة لا تسمح ببقائه في منصبه يصدر قرارا بإيقافه عن العمل فورا . . ." لكن المشرع هنا منح للوزير ضرورة إجراء تحقيق أولي تضمن توضيحات المعني بالأمر ، كما حظر التشهير بالقاضي الموقوف ، بالإضافة إلى ذلك أوجب عليه إحالة ملف الدعوى

التأديبية إلى رئيس المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية في أقرب الآجال ، دون تحديد الآجال بالضبط ، ممّا قد يؤدي ذلك إلى التماطل في إحالة الدعوى .

كذلك من خلال أحكام المادة 86 من القانون 11/04 نجدها منحت للسلطة التي لها حق التعيين المتمثل في رئيس الجمهورية وباقتراح من وزير العدل عزل أو تسريح القضاة بسبب تخليهم عن مهامهم واهمال المنصب ، ولكن بعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء .

فالاستقلال المكرس دستوريا للسلطة القضائية هواستقلال العمل القضائي في التطبيق السليم للقانون ، وليس في حرية القاضي في استعمال سلطته ، وفي تصرفاته وسلوكاته دون قيد ولا ضبط ولارقابة[15] .

المطلب الثاني : الاستقلال من حيث التنظيم الهيكلي

لقد كرس دستور 1989 استقلالية السلطة القضائية بموجب المادة 129 منه ولقد عزز هذه الاستقلالية التعديل الدستوري لسنة 1996 بموجب المادة 138 ، إلى جانب تبنيه لنظام الإزدواجية القضائية والتخلي نهائيا عن نظام وحدة القضاء الذي كان مطبقا منذ سنة 1965 ، واقتضى هذا التغيير إنشاء هيئات قضائية جديدة على مستوى هياكل التنظيم القضائي الجزائري ، متمثلة في إنشاء مجلس الدولة والمحاكم ، والذي بموجبه تم التكريس الفعلي في الفصل والاستقلال الرسمي بين أجهزة القضاء العادي والقضاء الإداري ، وأصبح لدينا جهاز قضاء عادي متكون من المحاكم الإبتدائية ، و المجالس القضائية ، و المحكمة العليا وجهاز قضاء إداري متكون من المحاكم الادارية ومجلس الدولة ، كما تم انشاء محكمة تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري ، تسمى بمحكمة التنازع .

أولا : المحاكم الإدارية : تعتبر هذه المحاكم الهياكل القاعدية لجهات القضاء الإداري استمدت أساسها القانوني من المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996 بنصها :" يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية" .

وبموجب القانون رقم 02/98 [16] تم الإعلان عن إنشاء المحاكم الإدارية ، من خلال أحكام المادة الأولى منه بنصها :" تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ليعقبه صدور المرسوم التنفيذي رقم 356/98 المتضمّن تطبيق القانون رقم 02/98 الذي نصّ عن إنشاء واحد وثلاثين (31) محكمة إدارية على مستوى الوطن تنصب تبعا حين توافر الشروط الموضوعية والضرورية لسيرها[17]، وفي انتظار التنصيب بقيت الغرف الإدارية بالمجالس القضائية المختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها [18] لأكثر من ثلاثة عشر سنة أين تمّ تنصيب كل المحاكم الإدارية المنصوص عليها عبر ربوع الوطن ، وبالتالي الإستقلال الهيكلي الفعلي لجهات القضاء الإداري عن جهات القضاء العادي .

ثانيا : مجلس الدولة : استحدث هذا المجلس بموجب نص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996 "التي تنص على : " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائيةالادارية ، و تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع انحاء البلاد" .

بقراءة لهذا النص نستنتج أنّ مجلس الدولة هو هيئة دستورية تعلو الهرم القضائي الإداري تعمل على تقويم أعمال المحاكم الإدارية وتوحيد الإجتهاد القضاء الإداري .

وبموجب المادة 02 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات المجلس وتنظيمه وسير عمله يعتبر المجلس تابع للسلطة القضائية و يمارس اختصاصاته بكل استقلالية .

كما اعترف له بالاستقلالية المالية والإدارية ، وهذا ما أكدته الفقرة الأو لى من المادة 13 من القانون العضوي أعلاه بنصها : "يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير" .

ثالثا : محكمة التنازع : تم استحداث محكمة التنازع بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996 ، على إثر تكريس مبدأ الإزدواجية القضائية لغرض الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية العادية ولا تختص بالفصل في منازعات الاختصاص بين نفس الجهات القضائية[19] .

وهي محكمة تابعة للسلطة القضائية متخصصة ومستقلة عن كل من جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي ، وقراراتها غير قابلة للطعن للجهتين .

المبحث الثاني : الإستقلالية الوظيفية للقضاء الإداري

إستلزم الأخذ بنظام الإزدواجية القضائية تحديد معيار توزيع الإختصاص بين جهتين ، القضاء العادي والإداري لما له من أهمية عملية بالغة في تحديد الجهة المختصة ، بالنظر في المنازعات الإدارية بشكل واضح وسهل بحيث يمكن للمتقاضي رفع طعن ضد تصرفات الإدارة أمام الجهة القضائية المختصة .

إنّ تحديد الإستقلالية الوظيفية لا يستقيم إلا من خلال معرفة توزيع الإختصاص بين جهات القضاء الإداري وكذا إستقلالية إجراءات هذا القضاء .

المطلب الأوّل : تحديد الإختصاصات الحصرية للقاضي الإداري

ممّا لا شك فيه أنّ الخصوصية التي تتميز بها المنازعات الإدارية تتطلب أن يتلقى القاضي تكوينا متخصصا في المسائل تجعله محيطا بطبيعة نشاط الإدارة ومدركا لصعوبة وأهمية وحجم دور الابتكار في خلق القواعد المناسبة للمنازعات التي تعرض عليه .

يرجع الأصل في توزيع الإختصاص بين جهات القضاء الإداري والعادي إلى النظام القضائي الفرنسي وظهور الإزدواجية القضائية ، فوجود هيئة قضائية مختصة بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية استوجب وضع معيار حاسم يحدد اختصاصات كل من الجهات القضائية الإدارية والجهة القضائية العادية [20] .

لذا جاء الإعتماد على المعيار العضوي بالتركيز على صفة الجهة الإدارية صاحبة النشاط الإداري وطرف المنازعة الإدارية دون إعتبار لموضوع النشاط محل النزاع [21] .

أوّ لا : توزيع إختصاصات بين جهات القضاء الإداري

لقد تبنّى المشرع الجزائري المعيار العضوي كقاعدة عامة في توزيع الإختصاص بين القضاء العادي والإداري إنطلاقا من المادة 07 من الأمر 154/66 الصادر بتاريخ : 08جوان 1966 والمتضمّن قانون الإجراءات المدنية ، وهذا المعيار ينص على أنّه :" يختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للإستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كان طبيعتها التي تكون الدولة والولاية أو البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها .

كما أبقى المشرع الجزائري على إعتماد هذا المعيار في القانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمّن قانون الإجراءات المدنية الإدارية إذا نصت المادة 800 منه "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أوّ ل درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التى تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية طرفا فيها " .

كما كرست المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة المعيار العضوي لكنها وسعت في قائمة الأشخاص الإدارية .

ومن تطبيقات الإجتهاد القضائي أخذ محكمة التنازع بالمعيار العضوي في تكييف النزاع في القرار الصادر بتاريخ 2007/12/09 أين اعتبرت محكمة التنازع حضور الشخص المعنوي من أشخاص القانون العام (بلدية زموري) في النزاع ، يكفي لجعل القاضي الإداري مختصا نوعيا للفصل فيه[22] في حين أنّ الأخذ بالمعيار الموضوعي كإستثناء من القاعدة حيث أنه بالرغم وجود الادارة طرفا في النزاع إلا ان المنازعات تعود للإختصاص القاضي العادي .

إختصاصات مجلس الدولة : نصت المادة 02 من القانون 98-01 على أنّ مجلس الدولة هيئة مقومة لإجتهاد الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية يضمن توحيد الإجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على إحترام القانون .

كما حدّدت المادة 09 من القانون 98-01 مجال إختصاص مجلس الدولة كقاض أوّل وآخر درجة " يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في :

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية .
- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة [23] .

وقد تمّ تعديل المادة 09 بموجب القانون رقم : 11-13 كالتالي : " يختص مجلس الدولة كدرجة أو لى وأخيرة بالفصل في دعاو ى الإلغاء والتفسير ، وتقدير المشروعية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية

والهيئات الوطنية ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة [24] .

كما له إختصاص كقاضي إستئناف وفقا للمادة 10 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة حيث "يفصل مجلس الدولة في إستئناف القرارات الصادرة إبتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " .

ولكن وبعد التعديل الحاصل بموجب القانون العضوي 11-13 أصبح نص المادة 10 كالتالي : "يختص مجلس الدولة بالفصل في إستئنافات الأحكام والأو امر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية " .

كما يختص مجلس الدولة بالنظر في النقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادر نهائيا وكذا الطعون النهائية وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة [25] .

إلى جانب الوظيفة القضائية يختص مجلس الدولة بوظيفة استشارية طبقا لأحكام المادة 04 من القانون 98-01 " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحدّدها هذا القانون

والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي " .

1- **إختصاص المحاكم الإدارية :** إنّ المحاكم الإدارية في الجزائر هيئات ذو طابع قضائي فقط وليس لها طابع إستشاري ويتحدّد هذا الإختصاص في مجالين أو نطاقين : إقليمي ونوعي .

أ- **الإختصاص الإقليمي :** يقصد بالإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية أهليتها في النظر في القضايا القائمة في دائرة إقليمها، حيث اعتمد المشرع الجزائري فيما يخص مسألة تحديد الإختصاص الإقلمي لهذه الأخيرة على المعيار المادي المتمثل في فكرة "الموطن " حيث أحالت المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية مسألة تحدّد الإختصاص الى المادتين 37 و38 من نفس القانون اللتين تضمنتا القاعدة العامة المتمثلة في إختصاص الجهة القضائية لموطن المدعي عليه [26] .

إلا أنّه ترد إستثناءات على القاعدة العامة أي قاعدة الموطن ويظهر ذلك في نصوص المواد 39،40،41،804،805،806 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية حيث أدخل المشرع الجزائري قاعدة مكان النشاط وأبعد قاعدة موطن المدعي عليه [27] .

ب-**الإختصاص النوعي :** يقصد بالإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية أهليتها في النظر في القضايا المحدّدة لها في الإطار التشريعي المخصص لها وعلى العموم يتحدّد على أساس معيارين عضوي وموضوعي .

حيث جاءت المادة 800 من قانون 08-09 لتحديد إختصاصات المحاكم الإدارية على أساس المعيار العضوي والمتمثلة في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها [28] .

وإنطلاقا من نص المادة الأو لى من القانون 98-02 السالف الذكر والتي يفهم منها بأنّ المحاكم الإدارية هي صاحبة الإختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية إستنادا إلى المعيار الموضوعي، من قراءة نص المادة 801 من القانون 08-09 يتضح أنّ المشرع الجزائري أخذ بالمعيار الموضوعي الذي عبر عنه بالقرارات

الصادرة من البلديات والمصالح الإدارية التابعة للبلدية ، وكذا القرارات الصادرة من الولايات والمصالح الغير ممركزة للدولة على مستوى الولاية وقرارات المؤسسات العمومية .

تجدر الإشارة إلى أنّ المشرع الجزائري أدخل بعض الإستثناءات التي تحيل الإختصاص من القضاء الإداري إلى القضاء العادي وهذا بموجب المادة 802 من القانون 08-09 ويتمثل في استثناءين هما :

منازعات الطرق ومنازعات دعاوى التعويض ضد الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

المطلب الثاني : خصوصية إجراءات القضاء الإداري

ترمي القواعد الإجرائية التى تنظم الحماية القضائية للحقوق الموضوعية بتنظيم عملية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة وتحديد مختلف الإجراءات التى يتطلبها الفصل في النزاعات إنطلاقا من رفع الدعوى وسير الخصومات إلى غاية صدور الأحكام وتبليغها [29] .

تتمتع إجراءات الخصومة أمام جهات القضاء الإداري بإعتبارها إجراءات تتعلق بخصوصية تميّزها عن نظيرتها المدنية ، إستنادا على خلفيات خاصة وتحقيقا لأهداف تتماشى وطبيعتها ، لذا فإنّ هذه الخصوصية تفرض على المشرع إستقلالية الإجراءات أمام جهات القضاء الإداري ممّا يستوجب تكوين متخصص للقضاة الإداريين .

أو لا : خاصية إجراءات القضاء الإداري

يمكن إجماع أهم الخصائص المميّزة لإجراءات التقاضي أمام هيئات القضاء الإداري سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة في النقاط التالية :

01- إجراءات كتابية في مجملها : تتميز الإجراءات القضائية بالطابع الكتابي في أغلب مراحل الدعوى القضائية الإدارية ويعد ذلك أصلا فيها ، بينما الشفوية هي الإستثناء إبتداء من رفع الدعوى بعريضة كتابية وتقديم مجموعة البيانات والوثائق وفق هذا الشكل ثم تقدّم النيابة العامة تقريرها بعد الإنتهاء من التحقيق في الدعوى كتابة أيضا ،وصولا الى اصدار مناطيق الأحكام كتابيا وصيغتها التنفذية وتبليغها إلى الخصوم ، وفق نفس الشكل و يستثنى من ذلك إختصاص القضاء الفاصل في المادة الإدارية بموجب نصوص خاصة ،وتساعد خاصية الكتابة في حصر وتوضيح وسائل الإثبات وتسهيل مهمة القاضي الإداري في نظر الدعوى والفصل فيها ولكن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد ، أصبحت الكتابة أصلا في إجراءات الدعاو ى في كل المواد [30]، ولم يعد ذلك يخص بصفة حصرية إجراءات المواد الإدارية .

02- إجراءات تحقيقية : معظم الإجراءات القضائية الإدارية تحقيقية على عكس المادة المدنية أو القضاء العادي ، أين يبادر الخصوم في تسيير الدعوى وإجراءاتها ففي المادة الإدارية يكون للقاضي الإداري حق التصرف بتلقائية في تسيير وتوجيه الدعوى من ذلك تبليغ الخصوم بصور العرائض والوثائق وتحديد

المدد والآجال لتقديم الأجوبة وإتخاذ مايراه مناسبا من تدابير كتعيين الخبراء ثم يقوم بقفل التحقيق طالما أنّه هو سيد التحقيق في الدعاو ى القضائية الإدارية فضلا على أنّه يملك حق مطالبة الإدارة بالوثائق والمسندات ووسائل الإثبات الإضافية شأنها شأن الأطراف العاديين ، حيث أفرد قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد قسما كاملا لإجراءات التحقيق القضائي في المواد الإدارية ووسائله وعوارضه ، وهي الأحكام التى تطبق أمام المحاكم الإدارية وكذلك أمام مجلس الدولة[31] .

03- عن سرعة الإجراءات وطبيعتها وتكاليفها : إنّ تولي القاضي الإداري لتسيير إجراءات الدعوى وفق خاصية تحقيقة للإجراءات يؤدي بالضرورة إلى التخفيف من تراكم الوثائق مقارنة بدعاو ى القضاء العادي [32] ، ويقضي أيضا على تماطل الخصوم في الدعوى ممّا يحقق نوعا سرعة في هذه الإجراءات كما يبقى الأمر نسبيا ويرتبط بمردوية جهاز العدالة ككل .

كما تتميّز الإجراءات القضائية الإدارية بأنّها بسيطة مقارنة بالإجراءات العادية كما أنها أقل تكلفة من نظيرتها في الدعاو ى المرفوعة أمام القضاء العادي .

04- إجـراءات سريـة : إجراءات الدعوى القضائية الإدارية هي إجراءات سرية في مواجهة الغير رغم أنّ المحاكمة تكون علانية في مواجهة الخصوم وقد تقتصر على تبادل المذكرات لأنّ موضوع الدعاوى القضائية الإدارية هو الأعمال الإدارية القانونية والمادية تحضر وتتخذ وتنفذ في محيط إداري ضيّق قد تقتضي بعض الأحوال فيه نوعا من السرية قد تتطلبها المصلحة العامة [33] .

ثانيـا : تخصص القاضي الإداري

إنّ التخصّص في مجالات القانون هوالسمة البارزة لعصرنا الحديث الذي تشعّبت فيه وتنوّعت فروع المعرفة بحيث أصبح التخصص الدقيق في فرع معين هوالسبيل للإحاطة والتعمّق ، ولهذا كان تخصص القاضي في فرع معين من المنازعات بعد تنوعها وتشابك التشريعات التي تحكمها هوضرورة للرفع بمستوى الأداء ، بل أصبح هذا التخصّص هو من العوامل المؤثّرة في تكوين القاضي فنيّا ومهنيّا ، حيث يساعد على تحقيق عدالة دقيقة سريعة [34] .

و من جانب تخصّص القاضي الجزائري يوجد في الجزائر تكوينا متخصصا للقضاة في مختلف المنازعات وهذا من خلال ما تقدمه المدرسة العليا للقضاة من تكوين مستمر متخصّص ، ولكن لا يمكن القول بوجود قضاة متخصصين في منازعات معينة وفي قضاء محدد دون الآخر.

و يمكن القول أنّه رغم ما يلاحظ في القانون 04-11 من مبادرات طيّبة حسنة لتحسين وضعية مرفق القضاء عن تكوين عصري يراعي المعايير الدولية ومستوحى من النماذج الأو روبية للتكوين ، لكن مايعاب عليه هو وضع القاضي الإداري ونقص تكوينه الذي هو تعليم عام دون اختصاص وهذا يؤدي إلى إهمال أو تجاهل متطلبات المصلحة العامة وحماية حقوق المواطن .

فيفترض في من يقوم بمهمة صعبة متمثلة في الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة أن يتلقى القاضي الإداري الفاصل في المواد الإدارية تكوينا خاصا وهذا ما لانجده في البرامج المقترحة في المدرسة العليا للقضاء.

والملاحظ هنا أنّ القاضي الإداري لم يهيء للمهمة ، والمؤكد أنّ إستعمال القضاة غير المتعودين على الإجراءات الإدارية ولا على القانون الخاص ببعض الهيئات الإدارية العامة من شأنه أن يمس بمرفق العدالة وبإستقلال القضاء .

رغم كل التعديلات التي مسّت وظيفة القضاء إلا أنّها لم تقرر جميعها إحداث فرع خاص على مستوى المدرسة العليا للقضاء من أجل تكوين قضاة متخصصين في المواد الإدارية ، وهذا ما يمس بإستقلالية القضاء ، بحكم أنّ التكوين في مجمله يرتكز على القانون الخاص ويجعل القاضي في المواد الإدارية ضعيف المعارف ويسهّل للسلطة التنفذية التحكّم فيه وإخضاعه لمقتضيات الإدارة .[35]

خاتمـــة

إن تبني مبدأ الفصل بين السلطات يجعل منّا نتحدث عن الإستقلالية المطلقة للقضاء في حين نلمس السيطرة الحقيقية للسلطة التنفيذية على النظام القضائي الجزائري إنطلاقا بالجانب الهيكلي بترأس رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء بما في ذلك تعيين القضاة ، والأبعد من ذلك مكنّه من إتخاذ الإجراءات التأدبية ضدهم ، في حين نلمس خصوصية القضاء الإداري عند إفراده بالمنازعات الإدارية وإستقلالية عضوية حقيقة عند الفصل النهائي بين الجهات القضائية الإدارية والعادية ،و عليه نضع جملة من التوصيات في النقاط التالية :

- إنّ تكريس دولة القانون لايكون إلاّ من خلال الإستقلالية القضائية ومنح القضاء ضمانات أكثر فعالية حتى تكفل حماية القانون .

- نثمّن جهود المشرع الجزائري في الفصل بين جهات القضاء الإداري والعادي و تحقيق ذلك في الواقع الميداني حيث تمّ تنصيب جميع المحاكم الإدارية على المستوى الوطني ، و قد باشرت مهامها بصفة نهائية.

- من خلال دراستنا للنظام القانوني للقضاء الإداري نلاحظ غياب خصوصية القاضي الإداري بعدم إفراده لتكوين خاص وذلك بإعتباره قاض كأي قاض عادي، ونقترح إعادة النظر في طريقة إنتقاء القضاة الإداريين بالتحديد بالإعتماد على مجموعة من المعايير تضفي خصوصية لهذا القاضي إبتداءا من المستوى والتحصيل العلمي والأكاديمي ، وكذا السن و الخبرة العملية في المجال الإداري البحت لأنّ ميزة القاضي الإداري في الإجتهاد وخلق القاعدة القانونية وليس تطبيق فقط ، مما يتطلب من هذا القاضي الشجاعة في مواجهة الإدارة وخاصة في جانب تنفيذ الأحكام القضائية في المادة الإدارية .

- رغم وجود القانون الأساسي للقضاء إلا أنّنا نفضل وضع قانون أساسي خاص بالقاضي الإداري يشمل جميع وضعيات مساره المهني إيمانا منّا بنجاح التخصيص في أي مجال يحقق الفعالية ورفع الأداء.

- لما تتميّز به المنازعة الإدارية من إجراءات مختلفة عن المنازعات المدنية والمحدّدة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنّنا نتساءل عن موقف المشرع من عدم وجود قانون إجراءات إدارية مستقل وفصله عن الإجراءات المدنية ، وخاصة أنه من خلال التعديل الأخير قد خصّص له كتاب بعنوان إجراءات التقاضي أمام جهات القضاء الإداري وهذا إقرار صريح بإستقلالية إجراءته.

الهوامش:

([1]) محمد هاملي ، آليات ارساء دولة القانون في الجزائر ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسة ، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان الجزائر ، 2011- 2012 ص ، 136 .

([2]) نور الدين فكاير ، مقومات الاستقلال القضائي ، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، 2005 ، ص 51 .

([3]) انظر المادة 63 فقرته 01 و 02 من القانون العضوي 11/04 السالف الذكر .

([4]) المادة 26 من ذات القانون .

([5]) المادة 27 من ذات القانون .

([6]) المادة 32 من ذات القانون .

([7]) المادة 34 من ذات القانون .

([8]) المادة 29 من القانون العضو 11/04 السالف الذكر .

([9]) المادة 165 من التعديل الدستوري الحالي .

([10]) عمار بوضياف ، القضاء الاداري في الجزائر، دراسة وصفية تحللية مقارنة،جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر،الطبعة الثانية ،2008،ص 176.

([11]) المادة 21 من القانون العضوي 12/04 المتعلق بتشكل المجلس الاعلى للقضاء .

([12]) المادة 22 من ذات القانون .

([13]) المادة 71 من القانون العضوي رقم 11/04 المتضمن القانون الاساسي للقضاء .

([14]) محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص173.

([15]) نور الدين فكاير ، مرجع سابق ، ص53 .

([16]) المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الادارية .

([17]) عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998، ص 95 .

([18]) المادة 08 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الادارية السالف الذكر .

([19]) المادة 03 من القانون العضوي رقم 03/98 المتعلق باختصاصات وتنظيم وعمل محكمة التنازع .

([20]) سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، نظرية المرفق العام واعمال الادارة العامة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1979 ص 06 .

([21]) عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 98 .

([22]) سامية مشاكه، الإختصاص النوعي بالمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 2015 /2016 ص 81 .

([23]) القانون العضوي رقم 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه .

([24]) القانون 11- 13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه .

([25]) انظر المادة 11 من القانون العضوي 98- 01 المتعلق بمجلس الدولة .

([26]) صقر نبيل ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2008،ص 65- 66 .

([27]) انظر المادة 804 من قانون 08- 09 ، السالف الذكر .

([28]) انظر المادة 800 من القانون 08- 09 ، السالف الذكر .

([29]) بشير محمد ، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2010 ، ص1 .

([30]) قاضي أنيس فيصل ، دولة القانون ودور القاض الاداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة ماجستيرفي القانون العام، كلية الحقوق ،جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2009 - 2010 ، ص 153 .

([31]) انظر المواد من 838 الى 873 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

([32]) عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص261 .

([33]) قاضي أنيس فيصل ، المرجع السابق ، ص 155- 156.

([34]) جميلة فسيح ، تكوين القاضي وأثره على الوظيفة القضائية ، مجلة الفقه والقانون ، العدد 35 ، سبتمبر 2015 ، ص 91 .

([35]) نفس المرجع ، ص 94 .