النظام القضائي الإداري الجزائري
«دراسة مقارنة»

بقلم
د/ بوبكر خلف (*)

ملخص

عرفت الجزائر النظام القضائي الإداري طيلة عهد الاحتلال الفرنسي، مع التمييز الذي مارسته الإدارة الاستعمارية ضد الأهالي الجزائريين، وحرمانهم من حقوقهم وحرياتهم الأساسية.

وعند الاستقلال اعتمدت الجزائر على النظام القضائي الأحادي، كنتيجة لثورة التحرير التي قلبت الوضع الذي كان سائدا مدة الاحتلال، مع الإبقاء على غرف إدارية على مستوى المجالس القضائية و المحكمة العليا، تختص بالنظر في القضايا الإدارية، وتطبق قانون الإجراءات المدنية في الإجراءات، والقانون الإداري في الموضوع.

وبعد دستور 28 نوفمبر 1996، رجعت الجزائر مرة أخرى إلى نظام القضاء الإداري، بإنشاء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، إلا أن هذا النظام جاء منقوصا من عدة جهات، ولهذا قمنا بهذه الدراسة، طبعا ليس لتحليل هذا النظام لأن المقام لا يتسع لذلك، ولكن لإجلاء أهم هذه النقائص وإعطاء حلول عملية لها.

الكلمات المفتاحية: النظام القضائي الإداري الجزائري، مجلس الدولة الجزائري، المحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية الاستئنافية، الاختصاص الاستشاري، قانون الإجراءات القضائية

(*) أستاذ محاضر "أ" بقسم الحقوق ـ كلية الحقوق والعلوم السياسية ـ جامعة الوادي.

الإدارية، تخصص القضاة الإداريين.

مقدمة

بنص الدستور الجزائري الجاري العمل به، المعدل والمتمم، و القانون العضوي رقم: 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، على اعتماد النظام القضائي الازدواجي، أي القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي القائم، نشأ مجلس الدول الجزائري لأول مرة في التاريخ الحديث[1]، ذلك لأنه طيلة الاحتلال الفرنسي كان يطبق في الجزائر النظام القضائي الإداري، على غرار فرنسا، وإن كان في الواقع التاريخي قد عرفت الشريعة الإسلامية هذا النظام تحت تسمية قضاء أو ولاية المظالم، أحد عشر قرنا قبل الثورة الفرنسية نفسها التي ولد معها نظام القضاء الإداري الفرنسي في العهد الحديث، وقد طبق أثناء الدول الإسلامية التي دالت في الجزائر كان آخرها الدولة العثمانية وحتى خلال دولة الأمير عبد القادر، إذن كانت في عهد الاحتلال ثلاث محاكم إدارية جزائرية يتم الطعن في أحكامها بالاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي[2].

وهو أي مجلس الدولة الجزائري عمليا الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، استقلت عن هذه الأخيرة لتشكل المجلس المذكور، كما استقلت الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، مشكلة المحاكم الإدارية.

من شأن هذا النظام القضائي الإداري المتخصص في القانون والعمل الإداريين، مع ما في ذلك من دقة وتنظيم وفعالية، الزيادة في ضمان مشروعية أعمال الإدارة، وحماية الحقوق والحريات وتحقيق دولة القانون، بعدم تجاوز الإدارة للسلطات الممنوحة لها وتنفيذ القوانين واللوائح والقرارات والأوامر تنفيذا سليما.

كما يؤدي إلى إثراء القوانين وتنويع الحلول القضائية للمشاكل الإدارية، إضافة إلى أنه أقرب إلى تحقيق العدالة خاصة مع وجود طرف ثالث حكم وهي محكمة التنازع حول الاختصاص.

إلا أن هذا النظام الجديد مازال يعرف العديد من النقائص، سواء من الناحية الهيكلية أو من جهة الاختصاصات أومن وجهة الإجراءات أومن ناحية تكوين القضاة، مما ينعكس سلبا على أدائه وفعاليته، فما هي أوجه هذه النقائص بالتحديد؟ وما هي سبل حلها العلمية والعملية؟ للإجابة على ذلك اعتمدنا المنهج المقارن، للموازنة بين النظامين القضائيين الإداريين الجزائري والفرنسي، في المطالب الأربعة التالية:

المطلب الأول: من الناحية الهيكلية
المطلب الثاني: من جهة الاختصاصات
المطلب الثالث: من وجهة الإجراءات
المطلب الرابع: من ناحية تكوين القضاة

المطلب الأول
من الناحية الهيكلية

من المتفق عليه أن النظام القضائي المكتمل هو الذي يحتوي على المحاكم الابتدائية، ثم المحاكم الاستئنافية، ثم محكمة النقض أو المحكمة العليا أو محكمة القانون، إلا أن النظام القضائي الإداري الجزائري ولد بدون محاكم إدارية استئنافية، خلافا لما جرت عليه الأنظمة القضائية الإدارية، ذلك ما سنوضحه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول:المحاكم الإدارية الاستئنافية الفرنسية

أنشئت هذه المحاكم بموجب القانون رقم: 1127/87 بتاريخ 1987/12/31 ونظمها (عددها واختصاصاتها) المرسوم الصادر في 1988/02/15 تحت رقم: 155/88، ويتحدد عددها في الوقت الحالي ب 7 محاكم[3]، مقامة في مدن بوردو وليون و نانسي و نانت ومارسيليا ودوي وباريس، تضم كل محكمة العديد من المقاطعات و تمارس الرقابة على عدة محاكم إدارية، وتختص المحاكم الاستئنافية بالنظر في قرارات المحاكم الإدارية الابتدائية، وخاصة دعاوى القضاء الكامل، ودعاوى الإلغاء المتعلقة بالقرارات الفردية، وأبقى القانون دعاوى استئنافية أخرى من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي.

الفرع الثاني: الواقع الجزائري

في الجزائر ولد بنيان القضاء الإداري غير مكتمل سواء من ناحية النصوص القانونية أومن حيث الواقع، ذلك لأنه احتوى على المحاكم الإدارية ومجلس الدول فحسب، ولم ينص في القوانين ومن باب أولى لم تنشأ المحاكم الاستئنافية الإدارية خلافا للنظام القضائي الفرنسي، وهذا ربما راجع إلى قلة القضايا الإدارية في الوقت الراهن، ولحداثة هذا النظام، لكن سيزداد عددها لا محالة لاحقا، والحل من السهولة بمكان ذلك لأنه يكفي استبدال الغرف الجهوية التي

كانت سابقا في قانون الإجراءات المدنية القديم[4]، وكانت موجودة على مستوى مجلس قضاء ورقلة وتؤطر الجنوب الشرقي ومجلس قضاء قسنطينة وتشرف على الشمال الشرقي والجزائر العاصمة وتراقب الشمال الوسطي ووهران وتضم الشمال الغربي وبشار وتختص في الجنوب الغربي، وكانت تنظر في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية للقرارات الإدارية الصادرة عن الولايات، وجعلها محاكم استئنافية إدارية، مثل المحاكم الاستئنافية السبعة الموجودة في فرنسا.

لأنه بإضافة المحاكم الاستئنافية سيصبح النظام القضائي الإداري الجزائري متقاربا إلى حد بعيد مع النظام القضائي العادي ومكتمل البنيان، بدرجتيه ومحكمة النقض.

المطلب الثاني
من جهة الاختصاصات

لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية الجزائرية اختصاصان قضائي واستشاري مثلها مثل قرائنها في فرنسا، وغيرها، إلا إنها في الاختصاص الاستشاري ما زالت تعاني من ضعف سيتبين في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري

تجلى بتقديم المشورة للحكومة فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي تقترحها قبل عرضها على السلطة التشريعية لإثرائها والتصويت عليها، وكذلك الأوامر القانونية، حيث نصت المادة: 4 من القانون العضوي رقم: 01/98 على أن يبدي المجلس رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون، والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، أما المادة 12 منه فتشير إلى أنه يمكنه اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية على هذه المشاريع، ويمكن للحكومة الأخذ بها والعكس، إذن مجلس الدولة الجزائري، لا يقوم في وظيفته الاستشارية إلا بتقديم المشورة للحكومة فيما يتعلق بمشاريع القوانين فقط دون القرارات الإدارية، ولابد من إتمام الاختصاص الآخر فيما يتعلق بالمشورة في القرارات والأعمال الإدارية.

في حين أن وظائف مجلس الدولة الفرنسي تتحدد في اختصاصين أساسين استشاريين، وهما المهمة الأصلية للمجلس، و تتجلى في تقديم الآراء الاستشارية و النصائح لكافة الجهات الإدارية

لاسيما المركزية منها (الحكومة والوزارات) في الميادين التشريعية (إعداد القوانين)، وكذلك القرارات التنظيمية[5] (الإدارية)، إعداد المراسيم و اللوائح و القرارات، حيث تطلب الحكومة المشورة من مجلس الدولة وجوبا فيما يتعلق بالمراسيم وكذلك القرارات التنظيميةُ، ويمكن لها طلب المشورة منه في أي نشاط أو عمل إداري آخر من شأنه تنويرها وتوجيهها.

فهو يساهم في هذا المجال بتنشيط الإدارة العاملة و بإرساء قواعد القانون و القضاء الإداريين في فرنسا.

الفرع الثاني: الاختصاص الاستشاري للمحاكم الإدارية الجزائرية:

نص على نشأتها القانون رقم: 02/98 بتاريخ 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، إذ ورد في المادة الأولى منه على أن تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، يحدد عددها واختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم، كما نظمها المرسوم التنفيذي رقم: 356/98 بتاريخ 98/11/14 المحدد لكيفية تطبيق القانون رقم 02/98.

إلا أن اختصاصاتها قضائية فحسب، وهي نوعيا، النظر في القضايا الإدارية التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، و تعتبر بمثابة الدرجة الأولى في هذا المجال أو قاعدة التنظيم القضائي الإداري، وتصدر قرارات قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الجزائري[6]، (م 2 من القانون ر قم: 02/98 المذكور أعلاه)، أما إقليميا فتمتد اختصاصات كل محكمة إلى عدة بلديات محددة في الجدول الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم:356/98.

ولهذا فالمحاكم الإدارية الجزائرية لا يتوفر فيها مستشارون في مهمة غير عادية بسبب اقتصار وظيفتها على الجانب القضائي دون الاستشاري [7].

أما المحاكم الإدارية الفرنسية فاختصاصاتها استشارية بالإضافة إلى ذلك، فتقدم المشورة لكل الجهات الإدارية المحلية، التي تكون إجبارية في البعض واختيارية في البعض الآخر، إذ يفرض القانون على المحافظ طلبها في بعض الحالات.

من هنا إذا أضيفت الاختصاصات الاستشارية المحلية للمحاكم الإدارية الجزائرية فسيساهم ذلك في تفعيل نشاط الإدارة وليس فقط مراقبتها.

المطلب الثالث

من وجهة الإجراءات

لقد حقق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري طفرة نوعية في مجال تنظيم إجراءات الدعاوى الإدارية، التي تهدف في مجملها إلى حماية المصلحة العامة والدفاع عن سيادة القانون[8].

ولقد قام المشرع الجزائري بهذه الخطوة لما رآه من ضرورة ملحة لتنظيم الإجراءات الإدارية بقواعد أكثر استقلالية، تتم دراسة ذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: قانون الإجراءات المدنية

في قانون الإجراءات المدنية القديم لم تكن المواد القانونية التي تنظم الإجراءات الإدارية تزيد عن عدد أصابع اليدين، فقد اقتصر هذا القانون في تنظيم هذه الإجراءات على المواد: 7 و168 و169 و169 مكرر و170 و 170 مكرر و 171 و 274 و285، كل واحدة تنظم إجراء معينا كالاختصاص التظلم الإداري والمواعيد والطعن.

الفرع الثاني: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

في القانون الحالي وصلت إلى مائتين وخمس وستين مادة [9]، معظمها تحيل إلى مواد سابقة في نفس القانون تخص الإجراءات المدنية، وهذا بحد ذاته تطور ملحوظ إلا أنه ما زال لم يبلغ المستوى الذي بلغه القانون الفرنسي الذي خص الإجراءات الإدارية بقانون خاص يسمى قانون العدالة الإدارية إلى جانب قانون الإجراءات المدنية.

وسع المشرع في هذا القانون من المواد التي تنظم الإجراءات الإدارية، وهي مجموعة القواعد والشكليات الواجبة الإتباع عند رفع الدعوى الإدارية أمام السلطة القضائية المختصة وتنظم عملية التقاضي[10]، وزاد عددها إلى مائتين وخمس وستين مادة، طالت مجالا ت الاختصاصات الإقليمية والنوعية للمحاكم الإدارية (المواد: 800 – 814) وكيفية ر فع الدعوى (المواد: 815– 837) وسير الخصومة (المواد: 838– 873) والفصل في القضية (المواد: 874 – 900) والإجراءات أمام مجلس الدول (المواد: 901 – 916) والاستعجال (المواد: 917 – 948) وطر ق الطعن العادية وغير العادية (المواد: 949 – 969) والصلح والوساطة والتحكيم (المواد: 970– 1065).

المطلب الرابع
من ناحية تكوين القضاة

في الدول التي تعتمد النظام القضائي الازدواجي يتم تكوين القضاة الإداريين تكوينا قضائيا إداريا نظريا وتطبيقيا، يتضح ذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: في الجزائر القضاة الإداريون مثلهم مثل القضاة العاديين يخضعون إلى نظام قضائي موحد [11]، ما زالوا يتكونون تكوينا عاديا لا يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الإدارية بالمدرسة العليا للقضاء التي تقوم بالتكوين القاعدي للطلبة القضاة والتكوين المستمر للقضاة العاملين، و يوظفون من بين حاملي شهادات هذه المدرسة، مما ينعكس على آرائهم وأحكامهم التي عادة ما تكون متأثرة بالأحكام والقوانين العادية وليس القوانين الإدارية مما يؤثر لا محالة على طبيعة هذه الأحكام.

الفرع الثاني: في حين أن القضاة الإداريين في فرنسا يتكونون تكوينا قضائيا إداريا بالمدرسة الوطنية للإدارة [12]، ويمكن أن يوظفوا من بين المترشحين المقبولين حاملي ليسانس قانون عام أو الموظفين الحاصلين على ليسانس في القانون [13] كما يخضعون إلى تربصات بقسم المنازعات بمجلس الدولة، ولهذا ساهم القضاء الإداري هناك وعلى رأسه مجلس الدولة في تكوين القضاة الإداريين مثلما ساهم في إرساء قواعد القانون والقضاء الإداريين [14] إضافة إلى حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية وإرساء دولة القانون.

خاتمة

بعد الدراسة لأهم العيوب التي تبدت في النظام القضائي الإداري الجزائري الذي تولد عن دستور 28 نوفمبر لسنة 1996 المعدل والمتمم والتشريعات المنظمة له، سواء من ناحية النصوص أو من جهة التطبيق الميداني، ولإتمام هذه النقائص وجعل هذا النظام أكثر فعالية يمكن اقتراح التدابير التالية:

أولا: إكمال الهرم القضائي الإداري الجزائري بإنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية، لتخفيف العبء على مجلس الدولة من حيث كثافة القضايا المستأنفة المعروضة عليه، وللصبو بالأحكام القضائية إلى درجة من المصداقية.

ثانيا: توسيع الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري ليمتد إلى إبداء الرأي والمشورة للجهات الإدارية فيما يتعلق بالقرارات التي تصدرها أو أي نشاط آخر تقوم به، ليساهم في هذا المجال بتنشيط الإدارة العاملة و بإرساء قواعد القانون و القضاء الإداريين.

وكذلك منح الاختصاص الاستشاري للمحاكم الإدارية الجزائرية لتقدم الفتوى والمشورة لكل الجهات الإدارية المحلية، وليس فقط ممارسة الرقابة القضائية عليها.

ثالثا: تشريع قانون خاص بالإجراءات القضائية الإدارية مستقل عن قانون الإجراءات المدنية، يتماشى مع خصوصية إجراءات الدعوى الإدارية، التي تهدف في مجملها إلى حماية المصلحة العامة والدفاع عن سيادة القانون، و التي يغلب عليها الطابع التحقيقي بتفعيل القاضي لإجراءاتها، خاصة وأن طرفيها غير متساويين، عكس الخصومة المدنية التي يغلب عليها الطابع الاتهامي وبقاء القاضي العادي على الحياد.

رابعا: تكوين القضاة الإداريين تكوينا قضائيا إداريا متخصصا يتماشى مع خصوصية واستقلال القانون والقضاء الإداريين، فعلى المدى المتوسط بإفراد تكوين متخصص لهم داخل المدرسة العليا للقضاء أو إنشاء مدرسة عليا إدارية خاصة بهم، وعلى المدى القريب بضرورة رسكلة القضاة الإداريين العاملين وتطوير معارفهم القانونية و القضائية الإدارية ليواكبوا التطور الذي عرفه القانون والقضاء الإداريان.

ـ التهميش:

(1) انظر المادة: 152 /فقرة 2 من دستور 28 نوفمبر سنة 1996 المعدل والمتمم، التي تنص على أن:
".. يؤسس مجلس للدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على احترام القانون".
والمادة: 2من القانون العضوي رقم: 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، التي تنص على أن "مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية و هو تابع للسلطة القضائية".

(2) خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص ص: 64- 65.

(3) Rudolph D'Haem , La Justice administrative en pratique, La Documentation

Française , Paris , 2001, p: 8 ,

(4) انظر المادة: 7 من الأمر ر قم: 66-154 المؤرخ في: 08- 06 – 1966 التضمن قانون الإجراءات المدنية الجزائري المعدل والمتمم، تم إلغاؤه بموجب القانون ر قم: 08-09 المؤرخ في:25-02-2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

(5) د محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص:55.

(6) انظر المادة 800 من القانون ر قم: 08-09 المصدر السابق، التي تنص على أن: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها "

(7) د محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص ص:56-80.

(8) د عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص ص: 72 وما بعدها.

(9) المواد من 800 إلى 1065 من القانون ر قم: 08-09، المصدر السابق.

(10) طاهري حسين، شر ح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص: 5.

(11) نظمه الأمر رقم: 69-27 المؤرخ في:13-05-1969 المتضمن النظام القانوني للقضاة الذي عدل عدة مرات كان آخرها القانون العضوي رقم: 04-11 المؤرخ في:6-09-2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

(12) د محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مر جع سابق، ص:54.

(13) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص: 72.

(14) يعد القانون الإداري على جدارة من صنع القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر أو لبنان حتى قيل أن القضاء الإداري ولد في فرنسا وترعرع في مصر وكمل في لبنان...

Algerian administrative judicial system "A comparative study"

Dr. Boubaker KHALEF*

ABSTRUCT :

Algeria knew the administrative judicial system during the era of the French occupation, with discrimination practiced by the colonial administration against the Algerian people, and denying them their basic rights and freedoms.

Algeria adopted at independence on the unified judicial system, as a result of the Revolution of Liberation which turned the situation that prevailed during the occupation, and retaining the administrative divisions on the level of the judicial courts and also the Supreme Court, which are competent into administrative cases, and apply Code of Civil Procedure in the proceedings, and administrative law in the object.

According to the Constitution of November 28, 1996, Algeria returned again to the administrative court system through the establishment of the State court and administrative tribunals, but this system was impaired in several quarters. This research deals with the most important shortcomings included in this system and to give practical solutions.

Key words: Algerian administrative judicial system, the Algerian State court, the administrative tribunals, administrative tribunals of appeal, the advisory jurisdiction,

law of judicial and administrative proceedings, specialty of administrative judges.

* Maître de conférence (A) – Faculté de droit et des sciences politiques - Université d'El-oued- Algérie.