ISSN : 2543-3938 - EISSN : 2602-7771

اختصاص مجلس الدولة الجزائري بالنظر في منازعات المرافق العامة المهنية منظمة المحامين أنموذجا

The authority of the algerien State Council to consider disputes of professional public service-Lawyers organization as a model-

ط.د أسماء زايدي[1*]، د. نورة موسى [2]

[1] جامعة العربي التبسي-تبسة، asma.zaidi@univ-tebessa.dz

[2] جامعة العربي التبسي-تبسة، noura.moussa@univ-tebessa.dz

مخبر البحث: مخبر الدراسات البيئية والتنمية المستدامة

تاريخ الإستلام: 12/ 05 / 2021 **تاريخ القبول:** 21/ 03 / 2022 **تاريخ النشر:** 05/ 04 / 2022

ملخص:

تعتبر المرافق العامة المهنية على غرار منظمة المحامين، مرافق حديثة النشأة ظهرت مع التطور الذي عرفته وظيفة الدولة، حيث أوكلت لها مهمة تأطير وتنظيم ومراقبة المهنة مستخدمة في ذلك بعض امتيازات السلطة العامة.ففي إطار ذلك تصدر هذه المنظمة جملة من القرارات الفردية والتنظيمية التي قد تثور حولها منازعات، فمنح المشرع صلاحية النظر فيها لجهة القضاء الإداري لاسيما مجلس الدولة الذي ينظر في اغلب هذه المنازعات باعتباره قاضي درجة أولى وأخيرة، قاضي استئناف، وقاضي نقض.

غير أن ممارسة مجلس الدولة لاختصاصاته بالنظر في هذه المنازعات يقضي على مبدأ التقاضي على درجتين المقرر دستورا، فلا يمكن استئناف القرارات الصادرة عنه، كما لا يمكنه الفصل بطريق النقض في القرارات النهائية الصادرة عنه باعتباره هيئة استئناف استنادا إلى الكثير من اجتهاداته.

الكلمات المفتاحية: مرفق عام مهني، منازعة إدارية، منظمة المحامين،سلطة عامة، مجلس الدولة.

***

Abstract:

Professional public service, such as the Lawyers Organization, are newly established service that emerged with the development of the state's function, as it was entrusted with the supervision, regulation and control of the profession, using some of the privileges of the public authority. The organization is a set of individual and organizational decisions that may arise disputes, the legislator has given the power to consider them for the administrative judiciary especially the State Council,

However, the State Council exercise its jurisdiction to consider these disputes eliminates the principle of two-tier litigation as decided by a constitution. The decisions issued by it cannot be appealed, and it cannot decide by way of cassation on the final decisions issued by it as an appeals side based on many of its jurisprudence.

Keywords: *Administrative, dispute, Lawyers organization, Professional public service, Professional organization, Public authority, state Council.*

* المؤلف المرسل.

I. مقدمة

تماشيا مع تطور وظيفة الدولة وتحولها من حارسة محتكرة لبعض الأنشطة إلى موجهة ومراقبة، لم يعد الأمر يقتصر على المرافق العامة التقليدية، بل تعدى ذلك إلى ظهور أنواع أخرى كالمرافق العامة المهنية والتي تأخذ شكل تنظيمات إجبارية تتشكل من أبناء المهنة أنفسهم تتولى تنظيم ومراقبة ممارسة المهنة، تتمتع بالشخصية المعنوية وبعض امتيازات السلطة العامة، كما هو الحال بالنسبة **لمنظمة المحامين**.

ونظرا لتنوع اختصاصات ومهام المرافق العامة المهنية على غرار منظمة المحامين، تتعدد الأجهزة المؤطرة لها، مما ينتج عنه تنوع في القرارات الصادرة عنها، هذه الأخيرة يمكن أن تثور حولها العديد من المنازعات، لذلك منح المشرع الجزائري للقاضي الإداري صلاحية بسط رقابته على هذه القرارات، لما فيه من ضمان لحقوق وحريات الأفراد المقررة بموجب الدستور والقوانين، وفي ظل تبني الجزائر بموجب دستور 1996 لمبدأ ازدواجية القضاء، وما ترتب عنه من استقلالية جهة القضاء العادي عن جهة القضاء الإداري،سمحت القوانين الصادرة بعد تعديل الدستور بإنشاء المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الذي يعتبر هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، يضمن توحيد الاجتهاد القضائي ويسهر على احترام القانون،وبموجب بتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري منح لهذا المجلس، صلاحية النظر في اغلب منازعات هذه المنظمة، وذلك طبقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم ،وكذا القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة في الباب السادس منه المعنون بمنظمة المحامين؛ وعليه نطرح **الإشكالية التالية** :

إلى أي مدى نجح المشرع الجزائري في منح الاختصاص لمجس الدولة بالنظر في منازعات المرافق العامة المهنية(منظمة المحامين)؟

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى تحديد دور مجلس الدولة في النظر في منازعات منظمة المحامين باعتبارها مرفقا عاما مهنيا أوكل لها المشرع تنظيم ومراقبة ممارسة المهنة، مع تقييم دور المجلس في المنازعات التي ينظر إليها كأول وآخر درجة أو كجهة استئناف ونقض.

المنهج المعتمد: يتم الإجابة عل الإشكالية الأنفة الذكر بالاعتماد على:

- المنهج الوصفي، ذلك أن هذه الدراسة ذات طبيعة استكشافية تعتمد عل المنهج الوصفي لجمع المعلومات بهدف تقديم صورة وصفية للموضوع المدروس.
- المنهج التحليلي والذي تم الاعتماد عليه في تحليل النصوص القانونية المختلفة التي تم التطرق إليها في هذه الدراسة وتحليل النتائج المترتبة عيها في أرض الواقع.

المبحث الأول: مفهوم منازعة المرافق العامة المهنية

تعد المرافق العامة المهنية مرافق حديثة النشأة، تتخذ شكل تنظيمات مهنية، وتمارس جملة من النشاطات والاختصاصات، مما ينتج عنه تنوع في القرارات الصادرة عنها،والتي قد تثور بشأنها منازعات، لذا وقبل الخوض في تعريف منازعة المرافق العامة المهنية، وجب في البداية تسليط الضوء على تعريف المرافق العام المهنية(المطلب الأول) ثم التطرق إلى تعريف منازعة المرافق العامة المهنية(المطلب الثاني)

المطلب الأول: تعريف المرافق العامة المهنية

جرت العادة أن لا يقحم المشرع الجزائري نفسه في جدل حول وضع تعريفات دقيقة للكثير من المواضيع القانونية، فيسعى لترك هذه المهمة إلى الفقه والقضاء، ومنها موضوع الحال المرافق العامة المهنية،لذا سنحاول التطرق إلى المصطلحات التي استخدمها المشرع الجزائري للإشارة إلى المرافق العامة المهنية من خلال ضبط التسمية في (الفرع الأول)، التعريف الفقهي (الفرع الثاني) وكذا التعريف القضائي(الفرع الثالث)

الفرع الأول: ضبط التسمية

استعمل المشرع الجزائري مصطلح نقابة مهنية، منظمة مهنية وهيئة، للدلالة على نفس المعنى، فقد ورد مصطلح نقابة مهنية على سبيل المثال في المرسوم التشريعي94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة الهندسة المعمارية (الجريدة ا.، المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994 المتعلق بشروط الانتاج المعماري و ممارسة مهنة الهندسة المعمارية، 1994)المعدل والمتمم بالقانون 04-16 المؤرخ في 14 أوت 2004،حيث نصت المادة 25 منه على أنه: " تؤسس نقابة وطنية تضم جميع المهندسين المعماريين المسجلين في الجدول الوطني".

كما استعمل مصطلح منظمة مهنية في العديد من النصوص القانونية مثل القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 (الجريدة ا.، القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 03 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13، 2011)،وذلك في نص المادة 09 التي ورد فيها عبارة المنظمات المهنية الوطنية، وكذا القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة (الجريدة ا.، القانون 13-07 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، 2013) وذلك في الباب السادس منه المعنون بمنظمة المحامين، وكذا المادة 85 منه.

كما استخدم مصطلح الهيئة في مواضع أخرى، مثل الأمر 95-98 المؤرخ في 01 فبراير 1995 المنظم لمهنة المهندس الخبير العقاري (الجريدة ا.، الأمر 95-98 المؤرخ في 01 فبراير 1995 المنظم لمهنة المهندس الخبير العقاري، 1995)، حيث نصت المادة 10 منه على :" تنشأ هيئة للمهندسين الخبراء العقاريين".

والملاحظ أن المشرع الجزائري غالبا ما استعمل مصطلح النقابة والمنظمة للدلالة على نفس المعنى رغم الاختلاف الكبير بينهما، فترجمة المصطلح الفرنسي Les orders professionnel بالنقابات المهنية ترجمة غير صحيحة وغير دقيقة، ذلك أن المقابل في اللغة الفرنسية لمصطلح نقابة هو Syndicatوليسordre؛ فقد ورد ذلك في معجم القانون الصادر عن مجمع اللغة العربية، حيث جاء فيه:" أنه في تعني كلمة نقابة Syndicat، والتي هي تجمع يضم العمال الدين يمارسون مهنة أو حرفة واحدة، أو الذين يباشرون عملا في مكان واحد، أو لحساب منشأة واحدة بقصد الدفاع عن مصالحهم، فإن عبارة Les orders professionnelsيقابلها في اللغة العربية عبارة منظمة مهنية، و الذي يقصد بها تجمع يضم الممارسين لمهنة

مما اصطلح على تسميتها بالمهن الحرة كالمحامين أو المهندسين ، أو الموثقين وغيرهم. (مجمع، اللغة العربية، 1999)

فالنقابة المهنية (نقابات عمالية) هي نقابات اختيارية، في حين أن المنظمات المهنية هي تنظيمات إجبارية (مامون، 2015)، كما أن مصطلح المنظمة المهنية أحسن وأدق للتعبير عن المقصود بالتنظيم، سواء بالنسبة للمهنة، أو طبيعتها القانونية" (عزاوي، 2005-2006)

الفرع الثاني: التعريف الفقهي

عرف فقهاء القانون الإداري المرافق العامة المهنية على أنها: "أجهزة ذات طابع طائفي، أنشأها القانون،وتضم بصفة إجبارية جميع الأشخاص الممارسين لبعض النشاطات المهنية الحرة التي تقوم بعملية التمثيل، وبمهام خدمة المرفق العام عن طريق عملية تنظيم المهنة والمهام التأديبية التي تمارسها على أعضائها"(AUBRY, 2011) ، كما عرفها الفقيه André DE LAUBADER بأنها:" مجموعة من أشخاص القانون العام ليس لها صفة المؤسسة العمومية" (LAUBADER)

كما عرفت على أنها:" تلك المرافق التي تتولى تنظيم وتوجيه مهنة معينة من لدن أعضائها أنفسهم، مع تمتع الهيئات التي تضطلع بإدارتها ببعض امتيازات وسلطات القانون العام" (أبو زيد، 2008)، وعرفت أيضا بأنها ":أشخاص خاصة مكلفة بإدارة مرفق عام، يعهد به إلى أعضاء منتخبين من أبناء المهنة، وتخضع إلى القانونين العام والخاص،كل في حدود معينة" (بوعشيق، 1998)، كما تعرف أيضا بأنها :"منظمات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبعض سلطات القانون العام، وتتكون من جميع أبناء المهنة الذين ينضمون إليها،وتستهدف تنظيم إدارة المرافق العامة المهنية، وتمثيل أبناء المهنة لدى السلطات العامة، وتدار بواسطة أبناء المهنة أنفسهم عن طريق مجالس يختارون أعضاءها من بينهم" (حمايل، 2000)، وعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "تلك المرافق التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، تتخذ صورة هيئة أو منظمة، تتولى تنظيم المهنة، وتتمتع ببعض مظاهر السلطة العامة، كما تخضع لمزيج من قواعد القانون العام و القانون الخاص" (عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، 2008).

وعليه من خلال التعريفات السابقة، يمكن القول أن المرافق العامة المهنية هي تلك المرافق التي تتولى تنظيم ومراقبة ممارسة مهنة من المهن الحرة، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة المحامين، تتخذ شكل تنظيم إجباري يتكون من أبناء المهنة أنفسهم، وتدار من قبل مجلس منتخب، تتمتع بالشخصية المعنوية وبعض امتيازات السلطة العامة، كما تخضع لمزيج من قواعد القانون العام و القانون الخاص.

الفرع الثالث: التعريف القضائي

ساهم القضاء الإداري في توضيح مفهوم المرافق العامة المهنية من خلال تعرض مجلس الدولة الفرنسي إلى الطبيعة القانونية للمنظمات المهنية في القضية المشهورة Bougen، سنة 1943، حيث اعترف بأن المجلس الأعلى لنقابة الأطباء لا يعتبر مؤسسة عامة، فهو يساهم في سير هذا المرفق وأنه يحق لمجلس الدولة أن ينظر في الطعون المقدمة ضد تلك القرارات التي تصدر عنه (فهمي، 2004)، كما اعترف القضاء الإداري الجزائري بالمنظمات المهنية، كشخص من أشخاص القانون العام تمارس بعض مظاهر السلطة العامة، وأخضع بعض نزاعاتها لاختصاصه القضائي، ومثال ذلك القرار رقم 004827 الصادر عن مجلس

الدولة الغرفة الثانية بتاريخ 24 يونيو 2002 والمتعلق بالطعن بالإلغاء المرفوع من طرف وزير العدل ضد القرار الصادر عن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين بتاريخ 27 يناير 2000الذي أيد القرار الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 1999عن الغرفة الجهوية للمحضرين القضائيين للشرق، والذي قضى ببراءة المحضر القضائي(ل ع) من الوقائع المنسوبة إليه والنطق بإعادة إدراجه في منصب عمله، و من أهم ما قضى به مجلس الدولة في الموضوع أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية (مامون، 2015).

كما ساهم القضاء الإداري الجزائري في التمييز بين النقابة المهنية و المنظمة المهنية من خلال القرار الصادر عنه رقم 14431 بتاريخ 24 سبتمبر 2002 في قضية مجلس المحاسبة ضد نقابة قضاة مجلس المحاسبة، حيث استبعد النقابات المهنية من مفهوم المنظمات المهنية، وبالتالي إخراجها من دائرة تطبيق المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30مايو1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم (الجريدة ا.، القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 03 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13، 2011)، حيث جاء في القرار:" إن النقابات العمالية هي منظمات هدفها الدفاع عن المصالح المعنوية والمادية الجماعية والفردية للعمال وأصحاب العمل،وليست حسب النص القانوني منظمات مهنية وطنية مثل المنظمات المهنية التي تتوفر على سلطة التنظيم في مجال تنظيم وتسيير المهنة، وسلطة تأديبية اتجاه أعضائه" (مجلس، العدد 2، 2002)

المطلب الثاني: تعريف منازعة المرافق العامة المهنية

اعتبر المشرع الجزائري المنازعات المتعلقة بنشاط المرافق العامة المهنية منازعات إدارية، إلا انه لم يقدم تعريفا لها، رغم تفصيله لها من حيث المنظومة القضائية والإجرائية، وترك هذه المهمة لفقهاء القانون الإداري، وعليه سنتطرق إلى التعريف من الجانب التشريعي من خلال (الفرع الأول) و التعريف الفقهي من خلال (الفرع الثاني)

الفرع الأول : التعريف التشريعي

لم تضع مختلف التشريعات الجزائرية المنظمة لمختلف المهن تعريفا للمنازعات المتعلقة بالمرافق العامة المهنية، واكتفت بذكر بعض المصطلحات التي توحي بقيام منازعة، مثل مصطلح الطعن، الإلغاء،الجهة القضائية المختصة، وغيرها من المصطلحات القانونية، وفي هذا الإطار نصت المادة 04 من القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة على أنه: " لا يمكن تسجيل محام أو إعادة تسجيله أو إغفاله إلا بعد سماع أقواله، ... يمكن الطعن بالإلغاء في قرار مجلس منظمة المحامين أمام الجهة القضائية المختصة وفقا للتشريع الساري المفعول."

يستشف من نص هذه المادة إمكانية قيام منازعة بخصوص القرارات التي تصدر عن مختلف مجالس المنظمات المهنية، وتعد هذه المنازعات إدارية بدليل عبارة الطعن بالإلغاء، باعتبار أن دعوى الإلغاء تخاصم القرارات الإدارية، كونها دعوى قضائية موضوعية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بهدف إلغاء قرار إداري غير مشروع، طبقا لإجراءات محددة قانونا (بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية، 2009).

وإذا كان المشرع قد تبنى كأصل عام المعيار العضوي، فحدد اختصاص القضاء الإداري بتوافر الجانب العضوي في المنازعة، بأن حدد جهات معينة إن كانت طرفا في النزاع عد إداريا من حيث الأصل، وهو ما ورد في نص المادة 800 من القانون 08-09 المؤرخ في 25فبراير2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الجريدة ا.، 2008) التي جاء فيها: " 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"، وكذا المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، والتي جاء فيها:" يتولى مجلس الدولة النظر ابتدائيا ونهائيا في الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية،والهيئات الوطنية العمومية والمنظمات المهنية الوطنية".

إلا انه باستقراء نص المادة 09 أعلاه نجد عبارة -المنظمات المهنية الوطنية- وهي ليست جهات إدارية،كالوزارة أو الولاية أو البلدية، بل هي تجمع أشخاص مكلفة بتنظيم مهنة معينة، ورغم ذلك اعتبر المشرع الجزائري منازعاتها إدارية على أساس أنها تصدر قرارات أقرب ما يكون إلى القرارات التي تصدرها الإدارة، فالمشرع نظر إلى النشاط الذي يزاوله المرفق العام المهني لا لطبيعة العضو، لأنه لو فعل ذلك لكان القضاء العادي هو المختص، لذلك صرف النظر لطبيعة النشاط، وهو خروج صريح على المعيار العضوي وبالتالي تبني المعيار الموضوعي.

كما أكد المشرع الجزائري تبنيه لهذا المعيار من خلال عدة قوانين ومثال ذلك القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، فدراسة الأحكام المتعلقة بالتأديب الواردة في هذا القانون على سبيل المثال تؤكد الاعتراف بالطابع الإداري للمنازعة المتعلقة بهذا الجانب، بدليل إمكانية الطعن في قرارات اللجان الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة، مثلما ورد في نص المادة 132منه، فالمشرع قدر أن الأمر يتعلق بمرفق عام ذو طابع مهني من جهة وأن القرار الصادر عن اللجنة الوطنية للطعن شبيه بالقرار الإداري، لذا أخضعها لولاية القضاء الإداري.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي

بما أن منازعة المرافق العامة المهنية هي منازعة إدارية وجب تحديد مفهومها،حيث يعرفها الأستاذ رشيد خلوفي بأنها: " جميع النزاعات التي تنجم عن أعمال السلطات الإدارية،والتي يعود الفصل فيها للقضاء الإداري حسب قواعد قانونية وقضائية معينة" (خلوفي، 2005)، كما عرفها الأستاذ عمار بوضياف بأنها: " تلك المنازعة التي أخضعها المشرع نوعيا لولاية القضاء الإداري دون غيره وفقا لإجراءات خاصة، وأخضعها موضوعا لأحكام تختلف عن تلك المقررة في القضاء العادي، فالعبرة بوجود المنازعة الإدارية يكون باعتراف المشرع للقضاء الإداري بالفصل فيها." (بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول: الإطار النظري للمنازعات الإدارية، 2013).

وعليه، فالمنازعة الإدارية لا تتعلق فقط بأعمال السلطات الإدارية أو تخص أعوان الدولة، لأن هذا القول يؤدي حتما إلى تقليص مجال المنازعات الإدارية، بل تتحقق باعتراف المشرع للقضاء الإداري بالفصل فيها.

المبحث الثاني: مجالات اختصاص مجلس الدولة في منازعات المرافق المهنية

يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تم استحداثها بموجب المادة 152 من المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتضمن تعديل الدستور الجزائري المعدل والمتمم (عدد82)، حيث عرفته المادة 02 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم على أنه:"هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وهو تابع للسلطة القضائية الإدارية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي ويسهر على احترام القانون".

و باعتبار منازعات المرافق العامة المهنية منازعات إدارية، فقد أخضع المشرع الجزائري جملة منها لاختصاص هذه الهيئة سواء باعتباره جهة للقضاء الابتدائي النهائي (المطلب الأول) أو جهة لقضاء الاستئناف(المطلب الثاني) أو جهة لقضاء النقض (المطلب الثالث).

المطلب الأول: منازعات منظمة المحامين أمام مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي النهائي

تنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم على أنه " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة "؛ وهذا ما أكدته المادة 901 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الجريدة ا.، 2008).

وعليه فالمشرع الجزائري فرض عرض منازعات المنظمات المهنية الوطنية مثل المنظمة الوطنية للمحامين والغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين وغيرها على مجلس الدولة كأول وآخر درجة؛ سواء تعلق الأمر بدعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية أو التنظيمية أو دعاوى التفسير،أو دعاوى فحص المشروعية؛ وسيتم التطرق إلى المنازعات المعروضة أمام مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي النهائي (الفرع الأول)، تقييم اختصاص مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي النهائي بالنسبة لمنازعات منظمة المحامين(الفرع الثاني)

الفرع الأول: المنازعات المعروضة أمام مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي النهائي

باستقرائنا لنص القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، نجد أن المشرع الجزائري منح لمجلس الدولة صلاحية النظر في العديد من المنازعات الإدارية المتعلقة بمنظمة المحامين باعتباره درجة أولى وأخيرة، تمثلت هذه المنازعات في: منازعات مداولات الجمعية العامة للمنظمة وكذا المنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة عن مجلس الاتحاد، إضافة إلى المنازعات الانتخابية.

أولا: منازعات مداولات الجمعية العامة

تتشكل الجمعية العامة لمنظمة مهنية من مجموع المسجلين في الجدول الوطني للمنظمة، وهو ما ورد بصريح نص المادة 86 من القانون13-07 المؤرخ في 29أكتوبر2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، حيث تجتمع الجمعية العامة لمنظمة المحامين التي تضم كل المحامين المسجلين في الجدول، في دورات عادية بناء على استدعاء من نقيب المحامين، وكذا في دورات غير عادية، ويعرض عليها كل المسائل التي تكتسي طابعا مهنيا وقانونيا (المحاماة)، وتتخذ في إطار ذلك مداولات تعد من قبيل القرارات الإدارية، حيث نصت المادة 89 من القانون13-07 المؤرخ في 29أكتوبر2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة على أنه: " تتخذ مداولات الجمعية العامة بأغلبية الأصوات ويقبل التصويت بالوكالة في جدود وكالة واحدة لكل تصويت.

تبلغ نسخة من المداولات خلال 15 يوما إلى وزير العدل، حافظ الأختام، وإلى مجلس الاتحاد اللذين يجوز لهما، كل فيما يخصه، الطعن فيها أمام الجهة المختصة، خلال أجل شهرين من تاريخ التبليغ".

يتضح من نص المادة أن لكل من وزير العدل و رئيس مجلس الاتحاد صلاحية الطعن في مداولات الجمعية العامة أمام الجهة المختصة، غير أن نص المادة لم يحدد صراحة هذه الجهة، إذا ما كانت المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مجلس، أو مجلس الدولة؛ غير أن أحد اجتهادات قضاة مجلس الدولة قد أكد أن الأمر يتعلق بمجلس الدولة كجهة مختصة، حيث جاء في القرار الصادر عن الغرف المجتمعة بتاريخ 2003/06/16 ملف رقم 11081: "إن القانون 91-04 المؤرخ في 08يناير1991 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة منح الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا اختصاص الفصل في المنازعات المتعلقة بمداولات الجمعية العامة لمنظمات المحامين، وبما أن صلاحية الغرف الإدارية انتقلت إلى مجلس الدولة، فإن هذا الأخير يصبح مختصا " (مجلس، العدد 04، 2003).

ثانيا: المنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة عن مجلس الاتحاد

يشكل مجموع منظمات المحامين اتحادا يسمى"الاتحاد الوطني للمنظمات"، الذي نصت عليه المادة 103 من القانون 13-07 المؤرخ في 29أكتوبر2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، يتمتع هذا الاتحاد بالشخصية المعنوية، ويتم تسييره من طرف مجلس يسمى "مجلس الاتحاد" طبقا لنص المادة 107 القانون 13-07 المذكور أعلاه.

وفي إطار القيام بالمهام الموكلة إليه بموجب المادتين 106 و 107 من القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، يتخذ مجلس الاتحاد قراراته في شكل مداولات، وفق الآليات التي حددها القانون، وكذا النظام الداخلي الصادر بموجب القرار المؤرخ في 19 ديسمبر 2015 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي لمهنة المحاماة (2016.).

تبلغ المداولات المتخذة من طرف مجلس الاتحاد إلى وزير العدل حافظ الأختام، وذلك في أجل قدره 15 يوما من تاريخ إجرائها، وقد خوله القانون صلاحية الطعن فيها بالبطلان أمام مجس الدولة في أجل شهر من تاريخ الإخطار، وهو ما نصت عليه المادة 105 في فقرتها 03 من القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

ثالثا: المنازعات الانتخابية

تسير المنظمات المهنية من طرف مجالس تسمى "مجلس المنظمة"، يتشكل هذا المجلس من أعضاء منتخبين يسهرون على الدفاع عن المصالح المعنوية والمادية للمنظمة، ويرأس المجلس رئيس يطلق عليه في بعض التشريعات على غرار قانون المحاماة مصطلح نقيب.

وبما أن مجلس المنظمة يتكون من أعضاء منتخبين، فمن الطبيعي يرافق العملية الانتخابية منازعات إدارية ، الأمر الذي جعل أغلب التشريعات المتعلقة بتنظيم المهن الحرة، تولي أهمية بالغة لهذه العملية، كما هو الحال في القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، حيث اهتم بالعملية الانتخابية من حيث الإعداد لها، وإجراءاتها، تنظيم منازعاتها، وكذا من حيث الجهة المختصة بالنظر في هذه المنازعات.

فالنزاع الانتخابي هو تلك الدعوى التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة بهدف الطعن في العملية الانتخابية المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس المنظمة، والتي تكون أمام القضاء المختص قانونا، كما ينصب الطعن أيضا على العمليات المنفصلة عن عملية الانتخاب الأصلية، كقرارات رفض الترشيحات (العوفي، 2007-2008)، فقد اعتبر القضاء الإداري القرارات الإدارية المركبة المتصلة بالعملية الانتخابية للمجالس المهنية، قرارات إدارية منفصلة عنها، يمكن الطعن فيها بدعوى الإلغاء بصورة مستقلة ومنفصلة عن الدعوى الانتخابية الأصلية (عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى، 2004).

وبالرجوع إلى أحكام المادة 96 من القانون 13-07 المؤرخ في 29أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، نجدها نصت على أنه:"يبلغ محضر الانتخاب إلى وزير العدل حافظ الأختام خلال أجل 20 يوما من تاريخ الاقتراع، الذي يمكنه الطعن في نتائج الانتخابات أمام مجلس الدولة في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغه. يجوز لكل مترشح الطعن ضمن نفس الأجل ابتداء من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات".

فمن خلال نص هذه المادة، يتضح أن المشرع الجزائري حدد جهتين يمكنهما الطعن في نتائج الانتخابات: - الجهة الأولى تتمثل في المحامي المترشح الذي يمارس المهنة حسب الشروط المقررة قانونا، والذي يمكنه الطعن في محضر الانتخاب أمام مجلس الدولة في أجل 15 يوما من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات.

- الجهة الثانية تتمثل في وزير العدل حافظ الأختام باعتبار أن منظمة المحامين تخضع لوصاية هذا الوزير، وبالتالي خوله القانون صراحة صلاحية الطعن في محاضر الانتخابات في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغه بها.

الفرع الثاني: تقييم اختصاص مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي النهائي

إن الاعتراف لمجس الدولة بسلطة الفصل في بعض المنازعات بصفة ابتدائية ونهائية يؤدي إلى انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين، الذي يعد من أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام القضائي، والذي عرفه بعض فقهاء القانون الإداري بأنه:"للشخص الحق في أن ينظر النزاع مرتين، مرة أمام محكمة أول درجة الابتدائية،وأخرى أمام محكمة أعلى درجة تسمى المحكمة الاستئنافية" (بوشناف و بوراس، مارس 2018)،كما

عرف بأنه:" أن ينظر النزاع الواحد أمام محكمتين أو أكثر على التوالي، أي أن للمحكوم عليه أن يعرض الحكم الذي أصدرته أول محكمة على محكمة أخرى أعلى درجة لكي تعيد النظر فيما حكم فيه و تتأكد من صوابه وعدالته..." (علواش و بودح، 2006)

فانتهاك هذا المبدأ يترتب عليه عدم قدرة المتقاضي على سلوك احد طرق الطعن المقررة قانونا والمتمثلة في الاستئناف، الأمر الذي ينجر عنه المساس بحريات وحقوق الأفراد، خاصة في مجال المنازعات الانتخابية، فلا يمكن بالتالي للمحامي المترشح لعضوية مجلس منظمة المحامين أن يسلك طريق الطعن بالاستئناف، ذلك أن الأحكام الابتدائية النهائية الصادرة عن الجهات القضائية غير قابلة للطعن فيها.

كما يؤدي المساس بالمبدأ المذكور أعلاه إلى خلق حالة من عدم تكافؤ الفرص بين المتقاضين في مجالي القضاء العادي والقضاء الإداري (بوضياف، المعيار العضوي و إشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جوان 2011)، كما أن منح هذا الاختصاص لمجلس الدولة من شأنه أن يؤدي إلى إنهاك قضاة مجلس الدولة، خاصة وأن القضاء الابتدائي النهائي يكلف الجهة الفاصلة في النزاع سلطة واسعة والبحث في الوقائع مما يتطلب جهدا إضافيا، إضافة إلى ذلك تعقيد الإجراءات القضائية والأعباء المالية المترتبة عن التقاضي أمام هذه الجهة.

لذا كان من الأفضل لو تم إعفاء مجلس الدولة، من النظر ابتدائيا ونهائيا في القضايا المتعلقة بمنازعات المرافق العامة المهنية مثلما هو الحال بالنسبة لمنازعات منظمات المحامين وتركه ليتفرغ لنقض والاجتهاد، ومنح ذات الاختصاص للمحاكم الإدارية بصفة عامة، أو المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة ولو بتشكيلة خاصة لتنظر في القضية بصفة ابتدائية، ويكون حكمها قابلا للاستئناف أمام مجلس الدولة.

المطلب الثاني: منازعات منظمة المحامين التي من اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف

يعتبر الاستئناف طريقا من طرق الطعن العادية في الأحكام القضائية، عرفه بعض فقهاء القانون الإداري بأنه:" ذلك الطريق الذي يهدف المستأنف من خلاله إلى إلغاء أو تعديل الأحكام التي صدرت ضده من محكمة أول درجة، وهو وسيلة متاحة أمام المستأنف لإعادة انظر في الدعوى بقصد تعديل أو إلغاء الحكم الصادر أمام هيئة قضائية عليا مستقلة" (ابراهيم، 2009، صفحة 107)، فهو حجر الزاوية بالنسبة لمبدأ التقاضي على درجتين، كونه يمثل الآلية الوحيدة لتجسيده، وهو ما أقرته النصوص القانونية المنظمة لمجلس الدولة و كذا قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وسيتم التطرق إلى المنازعات منظمة المحامين المعروضة أمام مجلس الدولة كجهة استئناف(الفرع الأول)، تقييم اختصاص مجلس الدولة كجهة لقضاء الاستئناف بالنسبة لمنازعات منظمة المحامين(الفرع الثاني)

الفرع الأول: المنازعات المعروضة أمام مجلس الدولة كجهة استئناف

طبقا لنص المادة 10من القانون العضوي 98-01 المتعلق المؤرخ في 30مايو1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، يختص مجلس الدولة بالفصل كجهة استئناف في الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية وأيضا القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة،.كما نصت المادة 02من القانون 98-02 المؤرخ في 30مايو 1998المتعلق بالمحاكم الإدارية (37، 1998) على أن:" أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". وهو نفس الحكم

الذي تضمنته المادة 902 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وعليه بالربط بين النصوص القانونية المذكورة أعلاه والنصوص القانونية المتضمنة تنظيم المهن كما هو الحال بالنسبة للقانون 13-07 المؤرخ في 29أكتوبر2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، تكون الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في الدعاوى المتعلقة برفض التسجيل أو الإغفال أو رفض منح شهادة التدريب،قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

أولا:الأحكام المتعلقة بمنازعات رفض التسجيل، رفض إعادة التسجيل، و الإغفال

تعد المرافق العامة المهنية تنظيمات إجبارية، فقد اشترط المشرع الجزائري في من يرغب في مزاولة المهنة جملة من الشروط تضمنتها القوانين المنظمة لمختلف هذه المهن ، كالحصول على ترخيص لمزاولة هذه المهنة، فلا يمكن للمحامي مثلا أن يرافع أمام القضاء، ما لم يكن مقيدا بجدول المحامين وهو ما نصت عليه المادة 32 من القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

فالتسجيل في جدول المحامين يعد شرطا واقف لولوج ميدان مهنة المحاماة ولوجا قانونيا، كما يعد عنصرا مكملا لشرط الانضمام الإجباري، مما يمكن طالب الانتساب إلى المنظمة، من التمتع بالصفة والأهلية لمزاولة هذه المهنة.

وتتولى المنظمة المهنية للمحامين النظر والفصل في طلبات القيد في جدولها، لكونه مرتبطا بالمصالح التنظيمية للمهنة، وفي سبيل خدمة المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة، وفي هذا الإطار تصدر قرارات هي من قبيل القرارات الإدارية لأنها تحمل جميع مواصفات القرار الإداري وكذا أركانه وشروطه (خلوفي، 2005، صفحة 184)،فقد يكون هذا القرار بالقبول متى استوفى طالب الانتساب جميع الشروط الشكلية والقانونية المنصوص عليها قانونا، مما يعني الترخيص للمعني بمزاولة المهنة، وقد يكون القرار بالرفض ومعناه حرمان المعني من مزاولة المهنة لاسيما إذا كان أصلح لممارستها من غيره، مما يتيح له إمكانية الطعن بالإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة.

فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 42 من القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة على أنه: "يمكن لوزير العدل حافظ الأختام و المعني بالأمر كل فيما يخصه الطعن في هذا القرار أمام الجهة القضائية المختصة في أجل شهر من تاريخ تبليغه"، كما نصت المادة 49 على أنه :" لا يمكن رفض تسجيل محام أو إعادة تسجيله أو إغفاله إلا بعد سماع أقواله أو بعد استدعائه قانونا للحضور في أجل 10 أيام على الأقل.

يمكن الطعن بالإلغاء في قرار مجلس منظمة المحامين أمام الجهة القضائية المختصة وفقا للتشريع الساري المفعول."

وعليه يختص مجلس المنظمة طبقا للمادة 46 بالنظر في طلبات التسجيل و إعادة التسجيل والإغفال الذي يتم بناء على طلب المحامي متى توافرت شروطه أو بصفة تلقائية، ويترتب على ذلك صدور قرارات إدارية، قد تكون بالقبول أو الرفض، وفي هذه الحالة الأخيرة يمكن لصاحب الصفة والمصلحة أن

يطعن بالإلغاء في القرار الصادر عن المنظمة المهنية للمحامين والمتعلق برفض التسجيل أو رفض إعادة التسجيل أو رفض الإغفال، أو الإغفال التلقائي دون توافر شروطه، وهذا أمام الجهة القضائية المختصة والمتمثلة في المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مجلس المنظمة مصدر القرار،حيث تتولى الفصل في النزاع المعروض أمامها، بحكم ابتدائي قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة، وقد عقد لها هذا الاختصاص بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 801 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي ورد فيها عبارة " بموجب نصوص خاصة".

ومثال ذلك القانون 13-07 المؤرخ في 29أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ولا يقتصر الأمر على دعوى الإلغاء فقط، حيث يمكن للمعني بالقرار الطعن فيه بموجب دعوى تفسير، أو دعوى فحص المشروعية، أو حتى دعوى تعويض في حالة قيام المسؤولية بشأن القرارات الصادرة في هذا المجال، وهذا طبقا لنص المادة 800 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانيا: الأحكام المتعلقة بمنازعات رفض تسليم شهادة نهاية التربص

الأصل أن مزاولة أي مهنة تتطلب متابعة تربص، كما هو الحال بالنسبة لمهنة المحاماة، فقد خصص له المشرع الجزائري فصلا كاملا في القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة تحت عنوان التربص، حيث نصت المادة 31 منه على أنه: "يشترط للالتحاق بمهنة المحاماة الحصول على شهادة الكفاءة المهنية لمهنة المحاماة، ومتابعة التربص المنصوص عليه في هذا الباب".

هذا وحددت المواد من 36 إلى 41 لقانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، مضمون ومدة التربص، والمقدر بسنتين قابلة لتمديد سنة واحدة، في حال ما ثبت أن المحامي المتربص لم يقم بالواجبات المحددة في المادة 38 من هذا القانون، وبانتهاء المدة المحددة قانونا ،يتولى مجلس المنظمة تسليم شهادة نهاية التربص للمحامي المتربص، أو قد يرفض تسليم هذه الشهادة.

حماية لحق المتربص، أجاز المشرع الجزائري للمعني إمكانية الطعن في قرار رفض منح شهادة نهاية التربص، وذلك أمام الجهة القضائية المختصة، طبقا للفقرة 4 من المادة 41 من القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة ،والمتمثلة في المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مجلس المنظمة، التي تكون أحكامها قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة.

الفرع الثاني: تقييم اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف

إذا كان المشرع الجزائري قد جسد فكرة التقاضي عل درجتين من خلال عقد الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية باعتبارها أول جهة للتقاضي، إلا أن ممارسته لقضاء الاستئناف من شأنه أن يطيل عمر النزاع ويبعد القضاء عن المتقاضين نظرا لوجود مجلس واحد على المستوى الوطني مقره الجزائر العاصمة، مما يحتم على المتقاضين التنقل نحوه، وفي ذلك خرق لمبدأ تقريب القضاء من المتقاضين، كما سيؤدي إلى تغيير في أدائه، فيتحول من محكمة قانون إلى محكمة وقائع، وفي ذلك مخالفة لنص المادة 152 من الدستور والتي جعلت منه جهة عليا يمارس التقويم والاجتهاد.

كما أن ممارسة مجلس الدولة لقضاء الاستئناف في مجال بعض منازعات المرافق العامة المهنية كمنظمة المحامين، من شأنه حرمان المتقاضي من ممارسة طريق من طرق الطعن والمتمثل في النقض،المكرس بموجب المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بمجلس الدولة المعدل المتمم، وكذا المادة 956 وما بعدها من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وقد أكد مجلس الدولة ذلك في قرار صادر عنه بتاريخ 2002/02/23 قضية رقم 07304، فلا يمكن له الفصل بطريق النقض في القرارات النهائية الصادرة عنه باعتباره هيئة استئناف (مجلس، العدد 2، 2002)،فالطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن، وهو ما تم تأكيده في قرار آخر صادر عنه بتاريخ 2012/07/19 قضية رقم 072652 الغرفة 05 : " حيث أن مجلس الدولة هو الجهة العليا للقضاء الإداري وبصفة رئيسية جهة الاستئناف الوحيدة المقومة لأعمال جميع المحاكم الإدارية، يفصل في الاستئنافات المعروضة عليه مع الحرص عل ضمان توحيد الاجتهاد القضائي والسهر على احترام القانون، من ثم فإن القرارات الصادرة عنه تكتسي طابع نهائي مطلق لا يجوز الطعن فيها إلا عن طريق التماس إعادة النظر أو تصحيح خطأ مادي". (بوعلي، 2015)

بالنظر إلى اجتهاد مجلس الدولة المذكور أعلاه، نجده قد ألغى طريقا من طرق الطعن ألا وهو النقض،ولم يميز بين تقنيات الطعن المختلفة، فالعريضة الخاصة بالاستئناف تختلف عن عريضة الطعن بالنقض، الذي حددت أوجهه على سبيل الحصر بموجب نص المادة 358 القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

لذا كان من الأجدر إسناد قضاء الاستئناف لجهة مستقلة "محاكم الاستئناف" كما هو الحال في جهة القضاء العادي (مجلس قضائي)، من أجل توحيد الدور القضائي بين المحكمة العليا ومجلس الدولة.

المطلب الثالث: منازعات منظمة المحامين التي من اختصاص مجلس الدولة كجهة نقض

يعد الطعن بالنقض طريقا من طرق الطعن غير العادية، فإذا كان الطعن بالاستئناف يعطي للقاضي سلطة واسعة في الخصومة للنظر فيها من حيث الوقائع والقانون (بوشناف و بوراس، مارس 2018، صفحة 315)، فالطعن بالنقض على خلاف ذلك، إذ حدد المشرع أوجهه على سبيل الحصر بموجب المادة 358 القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فوظيفة الطعن بالنقض تضمن مطابقة الأحكام القضائية للقانون وكذا توحيد تطبيق القانون من مختلف الجهات القضائية الإدارية (آث ملويا، 2011)، ففي هذا الإطار نصت المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم: " يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية وكذا الطعون بالنقض المخولة لها بموجب نصوص خاصة"

من خلال نص المادتين أعلاه نجد أن المشرع الجزائري اعترف لمجلس الدولة بصلاحية النظر في الطعون بالنقض الموجهة ضد القرارات القضائية النهائية في المادة الإدارية، وكذا تلك المخولة له بموجب نصوص خاصة، ومثال هذه النصوص القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، وسيتم

التطرق إلى المنازعات منظمة المحامين المعروضة أمام مجلس الدولة كجهة نقض(الفرع الأول)، تقييم اختصاص مجلس الدولة كجهة لقضاء النقض بالنسبة لمنازعات منظمة المحامين(الفرع الثاني)

الفرع الأول: المنازعات المعروضة أمام مجلس الدولة كجهة نقض

تتمتع المنظمات المهنية بصلاحية تأديب أعضائها، بما توقعه من عقوبات على المهني نظير ما يصدر عنه من أفعال فيها تقصير بالتزاماته المهنية أو بمناسبة تأديتها؛ مما يعرضه لعقوبات تأديبية تم النص عليها في القوانين المنظمة لكل منها، والتي تتجسد في شكل قرارات تصدر عن مجلس التأديب الذي يتم تشكيله على مستوى كل منظمة، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة المحامين .

والحكمة من وضع نظام التأديب تتمثل في محاولة إصلاح وتقويم السلوك لدى المهني الذي يخل بواجباته من خلال العقوبات التأديبية،والمحافظة على كيان المهنة وحفظ هيبتها (مامون، 2015، صفحة 345)، من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من جهة، ومن جهة أخرى بث الطمأنينة لدى المهنيين من خلال توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات تجاه الجهة التي خول لها القانون صلاحية توقيع العقوبة.

بالرجوع إلى القانون13-07 المؤرخ في 29أكتوبر2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، نجد أن القرارات التأديبية التي تصدر عن مجالس التأديب تكون قابلة للطعن فيها أمام اللجان الوطنية للطعن، حيث تتشكل هذه اللجنة طبقا للمادة 129 من هذا القانون، من قضاة من المحكمة العليا ومجلس الدولة بما فيهم الرئيس وممثلين عن المهنيين، إضافة إلى قاض يتولى النيابة العامة، ويتولى أمانة اللجنة أمين ضبط؛ وهذا التزاوج في التشكيلة يضمن نوعا من التوازن والحياد خاصة من جهة القضاة الذين ليس لهم مصلحة مباشرة في تأديب المهني.

تتولى اللجنة الوطنية للطعن البت في الطعون المرفوعة أمامها ضد القرارات الصادرة عن مجالس التأديب، من طرف المعني بالقرار، أو الوزير المكلف بالقطاع على غرار وزير العدل حافظ الأختام بالنسبة للمنظمة الوطنية للمحامين، وتتوج أعمالها بصدور قرار يتخذ بأغلبية الأصوات، هذه القرارات تخضع لرقابة القاضي الإداري ممثلا في مجلس الدولة، حيث أجازت المادة 132 من القانون 13-07 المؤرخ في 29أكتوبر 2013المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة، وهنا يثار تساؤل مهم بخصوص طبيعة القرارات التي تصدرها هذه اللجنة، هل تدخل في نطاق القرارات الإدارية ؟ وبالتالي يطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة باعتباره جهة أولى وأخيرة طبقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30مايو1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم، وكذا المادة 901 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أم هي من قبيل القرارات القضائية، وبالتالي يطعن فيها بالنقض طبقا لنص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم والمادة 903 القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إن البحث في تشكيلة اللجان الوطنية للطعن وسير عملها، يقودنا إلى تحديد طابعها، وهو الطابع القضائي، نظرا لتوافر جملة من المعايير اشترطها الفقه وأكدها القضاء لاعتبار هيئة ما أنها قضائية،فتشكيلتها تضم قضاة (من مجلس الدولة والمحكمة العليا)، كما أن الإجراءات المتبعة أمامها تشبه تلك المتبعة أمام

القضاء، كما تتمتع بسلطة التقرير، حيث يرى الأستاذ رشيد خلوفي "أنه لاعتبار سلطة ما قضائية وجب امتلاكها لسلطة التقرير لأن الهيئة التي لا تبدي إلا الآراء لا تعتبر جهة ذات طابع قضائي" (خلوفي، 2005، صفحة 168)، وبالتالي يتأكد طابعها القضائي ،وهو نفس النهج الذي سار عليه الأستاذ بن عمار مقني الذي يقول:" بأن الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن اللجان الوطنية للطعن هو طعن بالنقض لا بالبطلان" (مقني، 2013).

وأكد ذلك مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته، كالقرار الصادر عنه بتاريخ 11 أكتوبر 2008 رقم 47841 المتعلق بالطعن في قرار اللجنة الوطنية للطعن لمنظمة المحامين ،والذي تضمن ما يلي :"حيث أن الطعن مؤسس على أحكام المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، حيث أن القرار المطعون فيه هو قرار صادر عن اللجنة الوطنية للطعن التي تعتبر جهة قضائية إدارية، وتكون قراراتها قابلة للطعن فيها بالنقض وليس بالإلغاء، باعتبار أنه لم يصدر عن سلطة مركزية أو هيئة عمومية وطنية أو منظمة مهنية وطنية" (مامون، 2015، صفحة 520).

وعليه فالقرارات الصادرة عن اللجان الوطنية للطعن تكون قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة، وتطبق في هذا الصدد نفس الأحكام والإجراءات والمواعيد المتعلقة بالطعن بالنقض المطبقة أمام المحكمة العليا، وتحديدا الأحكام المتعلقة بأوجه الطعن حيث أحالت المادة 959 من القانون 08-09المؤرخ 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلى المادة 358 من نفس القانون، والتي حددت 18 وجها من أوجه الطعن بالنقض، أما عن الجهة التي منحها القانون صلاحية الطعن، فقد حددتها المادة 132 من القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة وتتمثل في المحامي المعني بالقرار، أو وزير العدل حافظ الأختام، أو النقيب رئيس مجلس التأديب مصدر قرار التأديب،أما بالنسبة لميعاد الطعن فحدد بشهرين من تاريخ التبليغ بقرار اللجنة الوطنية للطعن.

الفرع الثاني: تقييم اختصاص مجلس الدولة كجهة نقض

من خلال الاعتراف لمجلس الدولة بممارسة سلطة النظر في الطعون بالنقض الموجهة ضد القرارات الصادرة عن اللجان الوطنية للطعن ؛ يكون المشرع الجزائري قد أسند لهذا المجلس وظيفته الطبيعية، باعتباره جهة عليا للقضاء في المادة الإدارية يصوب ويقوم القرارات القضائية ويمارس مهمة الاجتهاد بما يتماشى ومضمون المادة 152 من الدستور.

غير أن عبارة " الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية" الواردة في نص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم، تثير إشكالا ذلك أن هذه القرارات تصدر في الغالب عن مجلس الدولة بعد فصله في الملف المعروض ابتدائيا ونهائيا، وكذا بعد فصله في الطعن باعتباره قاضي درجة ثانية، وفي الحالتين أقر مجلس الدولة من خلال اجتهاداته قاعدة عدم قابلية الطعن بالنقض في قرار صادر عنه، ما ينجر عنه حجب طريق من طرق الطعن المقررة قانونا، لذلك من الأجدر إعفاء مجلس الدولة من مهمة القضاء الابتدائي النهائي والاستئناف، والاكتفاء فقط بالنقض حتى يتمكن من ممارسة الاجتهاد وتطوير أحكام ومبادئ القانون الإداري في الجزائر.

II. خاتمة:

تعد المرافق العامة المهنية تنظيمات حديثة النشأة، تتخذ شكل تنظيمات إجبارية أوكلت الدولة فيها باختصاصها الأصيل إلى مجموعة أشخاص ممثلين بأبناء المهنة أنفسهم، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة المحامين،حيث تتولى تنظيم ومراقبة ممارسة مهنة المحاماة، وتدار من قبل مجلس منتخب، تتمتع بالشخصية المعنوية وبعض امتيازات السلطة العامة، كما تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والقانون الخاص.

ونظرا لتعدد اختصاصات ومهام هذه المنظمات تتعدد معها الأجهزة المؤطرة لها مما ينتج عنه تنوع القرارات التي تصدر عنها، وبالتالي تتنوع المنازعات التي تثور حول هذه القرارات، ومن قبيل ذلك المنازعات التي تكون بخصوص قرارات صادرة عن مجلس منظمة المحامين والمتعلقة برفض تسجيل محامي في جدول المحامين أو إعادة تسجيله أو إغفاله رغم توافر الشروط المقررة قانونا، أو قد يتم رفض تسليم شهادات نهاية التربص للمحامي المتربص، أو قد تتضمن مداولات الجمعية العامة لمنظمة المحامين أو مداولات مجلس الاتحاد قرارات فيها مساس بالحقوق والحريات أو ما يخالف القانون، وغيرها من المنازعات، لذلك حاول المشرع الجزائري من خلال مختلف النصوص القانونية الإحاطة بجميع الجوانب المتعلقة بهذا المنازعات فمنح الاختصاص بالنظر في أغلبها لمجلس الدولة.

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

-تعددت المصطلحات التي استعملها المشرع في وصفه لهذه التنظيمات، فقد استعمل مصطلح نقابة كما هو الشأن بالنسبة لنقابة المهندسين المعماريين، واستعمل مصطلح منظمة مثلما هو الشأن بالنسبة لمنظمة المحامين، واستخدم في حالات أخرى مصطلح هيئة كما هو الحال بالنسبة لهيئة المهندسين الخبراء العقاريين،مع أن هذه المصطلحات تختلف من الناحية الاصطلاحية.

- إن استخدام المشرع الجزائري لمصطلح نقابة للدلالة على بعض المنظمات المهنية فيه خلط ذلك أن المرادف في اللغة الفرنسية للنقابة هو syndicat وهي تنظيمات اختيارية، في حين أن النقابة التي يقصدها المشرع هي المنظمة المهنية Ordre Professionnel والتي تعد تنظيمات إجبارية.

- إن أدق مصطلح هو "منظمة"، لأنه يتماشى والمهام الموكلة لهذه التنظيمات المهنية، وكذا تركيبتها ونشاطها،وكذا من حيث تنظيمها وتأطيرها لمهنة منظمة تنظيما قانونيا.

- المنظمات المهنية الوطنية ليست جهات إدارية،كالوزارة أو الولاية أو البلدية،إنما هي تجمع أشخاص مكلفة بتنظيم مهنة معينة، ورغم ذلك اعتبر المشرع الجزائري منازعاتها إدارية على أساس أنها تصدر قرارات أقرب ما يكون إلى القرارات التي تصدرها الإدارة، فالمشرع نظر إلى النشاط الذي يزاوله المرفق العام المهني لا لطبيعة العضو، وهو خروج صريح على المعيار العضوي و بالتالي تبني المعيار الموضوعي.

- منازعات المرافق العامة المهنية "منازعة إدارية" فهي لا تتعلق بأعمال السلطات الإدارية أو تخص أعوان الدولة، بل تحققت باعتراف المشرع للقضاء الإداري بالفصل فيها بصريح النص.

- منح المشرع الجزائري الاختصاص بالنظر في أغلب منازعات المرافق العامة المهنية مثل ما هو الحال عليه بالنسبة لمنظمة المحامين، إلى مجلس الدولة وهو ما ورد في القانون 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، وكذا القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات

مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، القانون 98-02 المؤرخ في 30 مايو1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون08-09 المؤرخ في 25 فبراير2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- ينظر مجلس الدولة في منازعات مداولات الجمعية العامة لمنظمة المحامين، منازعات مداولات مجلس الاتحاد، وكذا المنازعات الانتخابية كجهة قضاء ابتدائي نهائي.

- القرارات الابتدائية النهائية الصادرة عن مجلس الدولة حال نظره في منازعات الجمعية العامة لمنظمة المحامين، منازعات مداولات مجلس الاتحاد غير قابلة للطعن فيها بالاستئناف.

- أن الطعون الانتخابية الخاصة باختيار ممثلي منظمة المحامين ترفع مباشرة أمام مجلس الدولة، وليس أمام المحكمة الإدارية، وهو ما يقضي على مبدأ التقاضي على درجتين المقرر دستورا، وبالتالي ينتهك طريق من طرق الطعن المقررة بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هو طريق الاستئناف، فلا يمكن استئناف القرارات الصادرة عن مجلس الدولة، مما يفرض على المتقاضي استعمال طرق الطعن غير العادية، وهي التماس إعادة النظر وتصحيح الخطأ المادي فقط.

- تكون الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في الدعاوى المتعلقة برفض التسجيل أو الإغفال أو رفض منح شهادة التدريب قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

- أن ممارسة مجلس الدولة لقضاء الاستئناف من شأنه حرمان المحامي الذي رفض تسجيله أو إعادة تسجيله أو إغفاله، والمحامي المتربص الذي رفض تسليمه شهادة نهاية التربص من ممارسة طريق من طرق الطعن والمتمثل في النقض، فلا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطريق النقض في القرارات النهائية الصادرة عنه باعتباره هيئة استئناف.

- تكون المنازعات الإدارية المتعلقة بالجانب التأديبي من اختصاص مجلس الدولة كجهة نقض.

- تعد القرارات الصادرة عن اللجان الوطنية للطعن قرارات قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس نظرا للطابع القضائي لهذه اللجان.

- أقر مجلس الدولة في العديد من اجتهاداته قاعدة عدم قابلية الطعن في قرار صادر عنه، ما ينجر عنه حجب طريق من طرق الطعن المقررة قانونا.

اقتراحات:

- محاولة توحيد المصطلحات كالأخذ بمصلح منظمة للإشارة إلى مختلف المنظمات المهنية بدلا من تنوعها.
- إسناد اختصاص النظر في منازعات الجمعية العامة لمنظمة المحامين ، والمنازعات الانتخابية للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مجلس المنظمة، وإسناد الاختصاص للمحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة بتشكيلة خاصة للنظر في منازعات مداولات مجلس الاتحاد، حتى يكون قضاؤها ابتدائيا قابلا للطعن فيه بالاستئناف أمام هيئة الدرجة الثانية (مجلس الدولة) حتى نضمن تكريس مبدأ التقاضي على درجتين الذي يعد من أهم المبادئ التي تحكم النظام القضائي في الجزائر.

- إسناد قضاء الاستئناف لجهة مستقلة "محاكم الاستئناف" بدلا من مجلس الدولة ، كما هو الحال في جهة القضاء العادي (مجلس قضائي)، حتى تتمكن من النظر في الأحكام الصادرة بخصوص الطعون الموجهة ضد منازعات رفض التسجيل وإعادة التسجيل والإغفال ورفض تسليم شهادة نهاية التربص، وحتى يتمكن المعني من ممارسة طريق النقض، وهذا من أجل توحيد الدور القضائي بين هرمي القضاء المتمثل في المحكمة العليا ومجلس الدولة.
- إعفاء مجلس الدولة من مهمة القضاء الابتدائي النهائي والاستئناف والاكتفاء فقط بالنقض حتى يتمكن من ممارسة الاجتهاد وتطوير أحكام ومبادئ القانون الإداري في الجزائر.

الإحالات والمراجع:

.paris: L.G.D.J .(الإصدار 7، المجلد 1) de droit administratif Traité .andre DE LAUBADER

.(2011) .Hélene AUBRY Régle déontologiques et loi (المجلد 3). (revue de la reherche juridique droit prospectifs، المحرر) .marseille: press universitaires

أحمد بوعشيق. (1998). المرافق العامة الكبرى. المغرب: دار النشر المغربية.

الجريدة الرسمية العدد 67 لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر25، المعدل والمتمم بالقانون08-14المؤرخ في 15 نوفمبر2008، ج ر68،المعدل والمتمم بالقانون01-16 المؤرخ في 06مارس2016،ج ر 14، المعدل والمتمم ج ر عدد82. المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07ديسمبر1996 المعدل والمتمم.

الجريدة الرسمية رقم 37. (1998). القانون98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بالمحاكم الادارية.

الجريدة الرسمية، عدد28 لسنة 2016. قرار مؤرخ في 19ديسمبر 2016 المتضمن الموافقة على على النظام الداخلي لمهنة المحاماة.

الدولة مجلس. (2003). العدد 04. الجزائر: مجلة مجلس الدولة.

الدولة مجلس. (2012). العدد 10. الجزائر: مجلة مجلس الدولة.

الدولة مجلس. (2002). العدد 2. الجزائر: مجلة مجلس الدولة.

الجزائرجامعة بن عكنون2006-2005الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون عام

الرسمية الجريدة. (1995). الأمر 95-98 المؤرخ في 01 فبراير 1995 المنظم لمهنة المهندس الخبير العقاري. الجزائر: رئاسة الجمهورية.

الرسمية الجريدة. (2011). القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 03 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13. الجزائر: رئاسة الجمهورية.

الرسمية الجريدة. (1994). المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994 المتعلق بشروط الانتاج المعماري و ممارسة مهنة الهندسة المعمارية. الجزائر: رئاسة الجمهورية.

الرسمية، العدد 21 لسنة 2008 الجريدة. (2008). القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الإدارية. الجزائر: رئاسة الجمهورية.

السعيد بوعلي. (2015). المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري. الجزائر: دار بلقيس للنشر.

القانون 07-13المتضمن تنظيم مهنة المحاماةالجزائرالجزائررئاسة الجمهورية

المادة 87 من القانون 13-07 المؤرخ في 29أكتوبر2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

بن عمار مقني. (2013). مهنة التوثيق في القانون الجزائري. الجزائر: دار الجامعة الجديدة.

جمال بوشناف، و عادل بوراس. (مارس 2018). إشكالاتالتقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ و توجهات المشرع الجزائري (المجلد 1). الجزائر: مجلة الباحث للدراسات القانونية و السياسية.

ربيع العوفي. (2007-2008). المنازعات الانتخابية مذكرة ماجستير تخصص حقوق. تلمسان: جامعة أبي بكر بلقايد.

رشيد خلوفي. (2005). قانون المنازعات الإدارية (المجلد 2). الجزائر: ديوان المطبوعات الجزائرية.

عمار بوضياف. (2013). المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول: الإطار النظري للمنازعات الإدارية. الجزائر: الجسور للنشر و التوزيع.

عمار بوضياف. (جوان 2011). المعيار العضوي و إشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (المجلد 5). الجزائر: مجلة دفاتر السياسة و القانون.

عمار بوضياف. (2009). دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية (المجلد 1). الجزائر: الجسور للنشر و التوزيع.

عمار عوابدي. (2008). القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري (المجلد 5). الجزائر: ديوان المطبوعات الجزائرية.

عمار عوابدي. (2004). النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى (المجلد 3). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

عمر خريوش حمايل. (2000). النقابات المهنية الأردنية خصائصها المؤسسية و دورها السياسي. الأردن: دار السندباد.

فريدة علواش، و ماجدة شاهيناز بودح. (2006). مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية (حالة الجزائر) (الإصدار 2، المجلد 2). الجزائر: مجلة الاجتهاد القضائي.

لحسن الشيخ آث ملويا. (2011). المنتقى في القضاء الإداري. الجزائر: دار الخلدونية.

مجمع، اللغة العربية. (1999). معجم القانون. القاهرة: الهيئة العمة لشؤون المطابع الأميرية.

محمد ابراهيم. (2009). الاجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية (دراسة مقارنة). دون بلد نشر: دار الكتاب القانوني.

محمد عبد الحميد أبو زيد. (2008). القانون الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.

مصطفى أبو زيد فهمي. (2004). القضاء الاداري ومجلس الدولة(قضاء الالغاء). الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

مؤدن مامون. (2015). الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون عام. تلمسان: جامعة أبي بكر بلقايد.