تشتت قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين أحكام القانون العضوي رقم 98-01 وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية

أ/ صام الياس
أستاذ محاضر صنف "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمـــة :

بعد صدور دستور 28 نوفمبر 1996 الذي تضمن إشارة صريحة إلى اعتماد الازدواجية القضائية الهيكلية في النظام القضائي الجزائري[1]، صدر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله[2].

وقد نظم القانون العضوي 98-01 مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة في الأحكام 9 و10 و11. غير أن القانون الوضعي الجزائري آنذاك لم يكن خاليا من أحكام تنظم الاختصاص النوعي للغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا التي سيحل محلها مجلس الدولة، إذ كانت أحكام المادتين 274 و277 من قانون الإجراءات المدنية الساري المفعول حينئذ تنظم هذه المسألة. وقد ترتب عن ذلك بالنتيجة أن مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة تخضع في نفس الوقت لأحكام قانون الإجراءات المدنية من جهة وأحكام القانون العضوي رقم 98-01. أمام هذه الوضعية القانونية الغريبة كان من الأجدر لو تضمن القانون العضوي 98-01 نصا من أجل تحديد مصير أحكام قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالاختصاص النوعي للغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، عوض الإبقاء غير المبرر على نصين مختلفين ساريين على نفس المسألة.

---

[1]- تنص المادة 2/152 من دستور 1996 على أنه : " يؤسّس مجلس دولة كهيئة مقوّمة لأعمال الجهات القضائية الإدارية". وتنص كذلك المادة 153 منه على أنه : "يحدّد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدّولة، ومحكمة التّنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى".

[2] - كما صدر لنفس الغرض القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمحكمة التنازع.

وأكثر من ذلك فان المادة 42 من القانون العضوي 98-01 تحت عنوان الأحكام الختامية لم تتضمن النص على تعليق تطبيق أحكامه إلى غاية التنصيب الفعلي لمجلس الدولة، بل نص فقط على أنه وبصفة انتقالية، في انتظار تنصيب مجلس الدولة، تبقى الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا مختصة للفصل في القضايا المعروضة عليها.

بطبيعة الحال هذه الازدواجية "المعيارية" تتعلق فقط بموضوع الاختصاص النوعي لمجلس الدولة، ولا تمتد إلى الإجراءات القضائية المتبعة أمامه، لأن المادة 40 من القانون العضوي 98-01 نصت على أنه : **"تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية".**

دام هذا التعايش **"غير الطبيعي"** بين نصوص قانون الإجراءات المدنية من جهة وأحكام القانون العضوي رقم 98-01 من جهة أخرى في تنظيم مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة عدة سنوات، ولا يزال مستمرا بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والذي نص على إلغاء قانون الإجراءات المدنية بمجرد دخوله حيز التنفيذ، أي بعد سنة من تاريخ نشره[3].

من هذا المنطلق سنحاول تحليل طريقة تعامل المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية مع مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة في ظل وجود أحكام "موازية" تنظم نفس المسألة في القانون العضوي 98-01، ودراسة الإشكاليات القانونية التي تثيرها هذه الوضعية، خاصة في حالة التعارض بين النصين[4].

---

[3]- المادتان 1062 و1064 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية.

[4]- للإشارة فان هذه الازدواجية "المعيارية" موجودة أيضا بالنسبة إلى الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية لكن بطريقة مختلفة، إذ جاءت أحكام القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية عامة تاركة أمر التفصيل فيها لقانون الإجراءات المدنية. في هذا الاتجاه اكتفت الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون العضوي 98-02 بالنص : "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"، ولم تفصل في نطاق الاختصاص النوعي لهذه المحاكم والذي نظمته بالتفصيل أحكام المادتين 7 و7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الساري المفعول آنذاك، ثم أحكام المواد 800 و801 و802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

I- تنظيم قانوني مزدوج غير مبرر للاختصاص النوعي لمجلس الدولة :

اهتم قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المواد 901 و902 و903 بتنظيم الاختصاص النوعي لمجلس الدولة، مكرسا بذلك من جديد الوضعية التي كانت سائدة في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى. بمعنى أن موضوع الاختصاص النوعي لمجلس الدولة لا يزال خاضعا لتنظيم قانوني مزدوج، أي أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة وأحكام القانون العضوي 98-01 من جهة ثانية.

لا يوجد بطبيعة الحال ما يبرر اعتماد نصين قانونيين مختلفين ساريين في نفس الوقت على نفس المسألة، وذلك للأسباب الآتية:

- إذا كانت صياغة هذه النصوص القانونية متجانسة حرفيا وتهدف إلى تحقيق نفس الأغراض القانونية، فلا داعي لهذا **"التضخم القانوني"**، إذ يكفي نص واحد في هذا الشأن.

- أما إذا كانت هذه النصوص القانونية تتضمن اختلاف في المضمون أو على الأقل في الصياغة، فان ذلك سيكون مصدرا لإشكاليات قانونية عويصة في التفسير في تحديد الأولوية في التطبيق، خاصة إذا كان منطق التفسير القائم على مبدأ "الخاص يقيد العام" لا يجد نفعا كما هو الشأن في مسألة الحال.

بالاطلاع على أحكام المواد من 9 إلى 11 من القانون العضوي 98-01، يبدو أنها جاءت أكثر تفصيلا في الاختصاص النوعي لمجلس الدولة وذلك بنصها على ما يلي :

- اختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة في الطعون الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية[5].

[5]- عملا بنص المادة التاسعة التي جاءت بصياغة غامضة، إذ تضمنت فقرتين تتعلق الأول بالطعون بالإلغاء والثانية بالطعون الخاصة بالتفسير وتقدير المشروعية. وقد استدرك المشرع هذا الخطأ في الصياغة لاحقا كما سنرى.

- اختصاص مجلس الدولة كدرجة ثانية للتقاضي بالفصل في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[6].

- اختصاص مجلس الدولة كجهة نقض بالفصل في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية[7]، وكذا في نظر الطعون بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة[8]

أما بالاطلاع على أحكام المواد أحكام المواد 901 و902 و903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومقارنتها بالمواد 9، 10 و11 فنلاحظ ما يلي :

- بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة، فان الفقرة الأولى من المادة 901 ذكرت فقط القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، مغفلة بذلك الإشارة (كما فعلت المادة 9 المذكورة أعلاه) إلى القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الوطنية المستقلة والمنظمات المهنية الوطنية. غير أن الفقرة الثانية من ذات المادة نصت على أن مجلس الدولة يختص كذلك بالفصل كدرجة أولى وأخيرة في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

- بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كدرجة استئناف، فان المادة 902 جاءت بإضافات جديدة مقارنة بنص المادة 10 من القانون العضوي المشار إليه، وتتمثل في استبدال عبارة 'القرارات الصادرة ابتدائيا' بعبارة 'الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية'، كما أحالت الفقرة الثانية منها إلى اختصاص مجلس الدولة في الفصل في استئناف القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

---

[6]- عملا بنص المادة 10.

[7]- خلافا لصياغة المادة 10 التي تضمنت عبارة المحاكم الإدارية (وهي إشارة إلى التسمية التي أطلقها المشرع على الدرجة الأولى للتقاضي في المادة الإدارية، بما أن المادتين 152 و153 من دستور 1996 اكتفت بالإشارة إلى الجهات القضائية الإدارية)، فان المادة 11 تشير إلى عبارة الجهات القضائية الإدارية، وكأن النظام القضائي الإداري يضم من جهة محاكم إدارية ومن جهة ثانية جهات قضائية إدارية.

[8]- عملا بنص المادة 11.

- بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كجهة نقض، فان الفقرة الأولى من المادة 903 ذكرت فقط القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، مغفلة بذلك الإشارة (كما فعلت المادة 11 المذكورة أعلاه) إلى قرارات مجلس المحاسبة. غير أن الفقرة الثانية من ذات المادة نصت على أن مجلس الدولة يختص كذلك بالفصل في الطعون بالنقض في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

II- الإشكاليات القانونية التي تثيرها الازدواجية المعيارية للاختصاص النوعي لمجلس الدولة:

يبدو أن الحل المعتمد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتمثل في ذكر حالات الاختصاص العام لمجلس الدولة كأول وآخر درجة وكجهة استئناف وكجهة طعن بالنقض، والاكتفاء بالنسبة للقضايا الأخرى بالإحالة إلى ما تتضمنه النصوص الخاصة، مقبولا إلى أبعد الحدود، إذ بموجبه ستدخل كل الحالات التي تكون قد أشارت إليها أو التي قد تشير إليها أحكام خاصة لاحقة تلقائيا ضمن مجال الاختصاص النوعي لمجلس الدولة.

في هذا الاتجاه، تم تعديل أحكام الاختصاص النوعي لمجلس الدولة في القانون العضوي 98-01 عن طريق القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، وقد انصب هذا التعديل على نقل شبه حرفي لأحكام المواد من 901 إلى 903 وإدراجها ضمن المواد من 9 إلى 11.

غير أن صياغة الفقرة الأولى من المادة 9 الجديدة خالفت مضمون المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[9]، إذ احتفظت بعبارة "القرارات الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية" الواردة في النص القديم، في حين أن نص الفقرة الأولى من

[9]- مع أن تعديل القانون العضوي 98-01 يرمي مبدئيا إلى مواكبة اختصاصات مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدينة والإدارية وجعلها تتماشي معها. وهذا ما نستشفه من خلال الاطلاع على عرض الأسباب المتعلقة بمشروع التعديل هذا. المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الخامسة، رقم 225، الدورة العادية الثامنة، الجلسة المنعقدة يوم 16 ماي 2011، ص. 20.

المادة 903 لا تشير إلا إلى "القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية". هذا التعارض في المضمون أو على الأقل هذا الاختلاف في الصياغة يحتمل تفسيرين مختلفين:

- أشارت المادة 901 في فقرتها الأولى إلى اختصاص مجلس الدولة في نظر الدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطة الإدارية المركزية، واكتفت بالإحالة في فقرتها الثانية إلى القضايا المخولة لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- ذكرت المادة 9 في فقرتها الأولى بالتفصيل اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، إذ يختص في نظر دعاوى الإلغاء والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية الموجهة ضد قرارات الإدارات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. وإذا كان الأمر كذلك، نتساءل عن جدوى الفقرة الثانية من ذات المادة التي تنص على اختصاص مجلس الدولة كذلك بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ؟

يبدو أن التفسير الأول هو الأقرب إلى الحقيقة القانونية، ويمكن أن نستدل على ذلك بالقياس على تعديل المادة 11 التي كانت تنص على اختصاص مجلس الدولة في نظر الطعون بالنقض في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية والفصل كذلك في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة، إذ اكتفت المادة 11 المعدلة على غرار المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنص على اختصاص مجلس الدولة في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، وأحالت في الفقرة الثانية إلى جميع الحالات المخولة له بموجب نصوص خاصة.

وتتمثل هذه الحالات في القرارات الصادرة عن الجهات القضائية "المتخصصة"، على غرار قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن الغرف المجتمعة[10] وكذلك مقررات المجلس الأعلى للقضاء الصادرة عن تشكيلته التأديبية[11].

خاتمة:

بعد اعتماد القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والذي تضمن أحكاما خاصة بمسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة، كان على المشرع التعبير عن موقفه صراحة إزاء الأحكام السارية آنذاك على ذات الموضوع في قانون الإجراءات المدنية من أجل تجنب ازدواجية النص، وذلك إما عن طريق تعديلها أو إلغائها والحلول محلها أو عن طريق الاكتفاء أصلا بالإحالة في هذا الشأن إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية السارية المفعول.

والأغرب من ذلك أن المشرع الجزائري كرس من جديد هذه الازدواجية المعيارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد الصادر بموجب القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، ثم أعاد التأكيد عليها بمناسبة تعديل القانون العضوي 98-01 عن طريق القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 الذي أراد بموجبه مواكبة أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وقد كان من الأجدر لو انصب تعديله الأخير هذا على إلغاء أحكام المواد 9 و10 و11

[10]- أنظر نص المادة 110 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 20 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة. وبموجب الفقرة الثالثة من نص المادة 110 فان قرار النقض الصادر عن مجلس الدولة تلتزم به الغرف المجتمعة لمجلس المحاسبة في كل ما فصل فيه من نقاط قانونية. كما يمتد اختصاص مجلس الدولة إلى الفصل في المسائل الموضوعية عندما يقرر نقض قرار مجلس المحاسبة، وذلك استنادا إلى نص المادة 958 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية.

[11]- في هذا الشأن تجدر الإشارة إلى أن اجتهاد مجلس الدولة بخصوص طبيعة الطعن ضد المقررات التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء عرف مرحلتين، الأولى قبل 2005 كان مجلس الدولة يعتبر هذه القرارات على أنها صادرة من هيئة إدارية ويطعن بالتالي بإلغائها، أما المرحلة الثانية، فعرفت تراجع مجلس الدولة عن موقفه السابق واعتبر هذه المقررات صادرة عن جهة قضائية لا يطعن فيها إلا بالنقض (القرار رقم 016886 المؤرخ في 07 جوان 2005، القرار رقم 025039 المؤرخ في 19 افريل 2006...). أنظر، مجلة مجلس الدولة، الاجتهاد القضائي، العدد 9، 2009، ص. ص. 57. 60.

والإحالة ببساطة إلى أحكام المواد من 901 إلى 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي وفقت في تفصيل مسألة الاختصاص القضائي لمجلس الدولة.

إن تنظيم الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بنصين قانونيين في آن واحد لا يستجيب لأي منطق قانوني، إذ يظهر جليا أن عدم التنسيق بين أحكام المواد 9 و10 و11 من جهة وأحكام المواد 901 و902 و903 من جهة أخرى ليست مقصودة لكي ترتب أثارا قانونية معينة، بل هي مجرد أخطاء مادية في تعامل المشرع الجزائري مع التطورات الحاصلة في النظام القانوني الوطني.

Résumé:

La compétence matérielle du Conseil d'Etat dans son volet judicaire est régie par deux textes de loi ; d'une part, la loi 08-09 du 25 février 2008 portant code de procédure civile et administrative et d'autre part, la loi organique 98-01 du 30 mai 1998 relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, modifiée en vertu de la loi 11-13 du 26 juillet 2011. L'auteur de cette brève réflexion met la lumière sur la genèse de cette dualité sinon de cette inflation normative injustifiée et tente d'identifier, par conséquent, et les incohérences et les implications juridiques qui en résultent.