القضاء الإداري خلال الفترة الإستعمارية الفرنسية 1830-1962

أ. خلوفي رشيد (*)

مقدمة (1) :

عرف القضاء الإداري في الجزائر تطورا من سنة 1830 إلى 1962 عموما نفس التطور الذي عرفه القضاء الإداري الفرنسي، وهذا من حيث الهياكل القضائية الإدارية الدنيا (2).

وتم وضع الهياكل القضائية الخاصة بالنزاعات الإدارية عبر مرحلتين. تميزت المرحلة الأولى عن الثانية من حيث طبيعة القضاء الإداري.

اتسمت المرحلة الأولى بهياكل مختصة في نفس الوقت بشؤون إدارية وشؤون قضائية، مما سمح للفقه (3) أن يسمي هذه المرحلة بمرحلة الخلط بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية. ودامت هذه الفترة إلى سنة 1844.

(*) أستاذ مكلف بالدروس بالمدرسة الوطنية للإدارة.

(1) يستحق موضوع القضاء الإداري في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية دراسة أوسع وأعمق مما نقدمه من معلومات عامة في هذا العمل نظرا للموضوعات التي يثيرها مثل مسألة تنظيم تشكيل وسير الهياكل القضائية الإدارية أو كيفية الفصل في النزاعات من خلال التحليل والتعليق على القرارات التي أصدرتها ونظرا كذلك لقلة البحوث في هذا الموضوع المتميزة ذات الطابع المغرض.

(2) يكمن هذا التشابه في الهياكل القضائية الدنيا لأن مجلس الدولة الفرنسي الذي يعتبر قاضي الاستئناف ضد القرارات الصادرة عن هذه الهياكل القضائية والذي أسس في سنة 1799 ومقره في العاصمة الفرنسية باريس.

(3) C. BONTEMS. OP cit.

ولم توضع هياكل قضائية إدارية منفصلة عن الإدارة إلا بعد تأسيس المجالس الولائية Les conseils de préfecture في سنة 1849 وخاصة مع تأسيس المحاكم الإدارية Tribunaux administratifs في سنة 1953.

ولمعرفة هذا التطور خصصنا مبحث أول لدراسة القضاء الإداري من سنة 1831 إلى سنة 1848 تحت عنوان مرحلة الخلط La confusion بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية ومبحث ثان لدراسة القضاء الإداري من سنة 1849 إلى سنة 1962 تحت عنوان مرحلة تأسيس قضاء إداري مستقل عن الإدارة.

مبحث 1 : من سنة 1831 إلى سنة 1848 : مرحلة الخلط بين السلطات الإدارية والسلطة القضائية

حاولت السلطات الإستعمارية خلال هذه المرحلة وضع هيئات قضائية مختصة في الفصل في النزاعات الإدارية.

وتم وضع أول هيكل قضائي تحت تسمية "مجلس الإدارة Conseil d'administration في سنة 1834 (مطلب 1) عوّض بهيكل قضائي ثاني سمي "مجلس المنازعات Le conseil du contentieux في سنة 1846 (مطلب 2).

وتجسد آخر هيكل في مرحلة الخلط في المجلس الإداري Le conseil de Direction (مطلب 3).

مطلب 1 : فترة "مجلس الإدارة" Le conseil d'Administration

في الحقيقة لم يظهر "مجلس الإدارة" إلا في سنة 1834 وكانت

"لجنة الحكومة Le comité de gouvernement" أو اللجنة الإدارية الملكية La commission administrative de la Régence هي الجهة القضائية المختصة في النزاعات الإدارية حسب ما نص عليه الأمر الملكي L'ordonnance royale المؤرخ في 1831/12/1.

وبعد فشل هذه الطريقة في الفصل في النزاعات الإدارية أسس مجلس الإدارة Le conseil d'Administration بواسطة أمر ملكي بتاريخ 1834/7/22 الذي حدد طبيعته وأمر ملكي ثاني بتاريخ 1834/8/10 الذي حدد تشكيله (فقرة 1) واختصاصه (فقرة 2).

فقرة 1 : تشكيل مجلس الإدارة

تشكل مجلس الإدارة من ضباط سامين من الجيش الاستعماري وموظفين سامين من الإدارة، تتمثل في الأعضاء التالية :

- ثلاثة أعضاء يمثلون الجيش وهم :

* قائد الجيش Officier général, commandant des troupes
* قائد القوات البحرية Officier général, commandant la marine
* معتمد عسكري Intendant militaire

وثلاثة أعضاء يمثلون الإدارة وهم :

* نائب عام Procureur général
* معتمد مدني Intendant civil
* مدير المالية Directeur des finances

فقرة 2 : إختصاص "مجلس الإدارة"

أشار الأمر الملكي المؤرخ في 1834/7/22 أن مجلس الإدارة يلعب دور مستشار للمحافظ Le gouverneur ويعتبر في نفس الوقت هيأة منازعات.

وحددت المادة 54 من الأمر الملكي المؤرخ في 1834/8/10 مجال اختصاصه حيث نصت على ما يلي :

"يفصل مجلس الإدارة في الجزائر في جميع المواد المخولة للمجالس الولائية (1) Le conseil de préfecture في فرنسا (2).

وتتعلق هذه المواد أساسا بـ :

- الميدان الميزاني Domaine budgétaire
- التعريفات الجمركية Tarifs douaniers
- شرطة العبادة أو التعبد Police de culte

وكانت القرارات الصادرة عن مجلس الإدارة قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة الموجود في فرنسا.

ومن الملاحظ أن هذا التنظيم القضائي الإداري يظهر تفوق الطابع الإداري على الطابع القضائي لمجلس الإدارة مما سمح للأستاذ "مومي Momy" (1) يصرح بأن هذا المجلس المتشكل من موظفين سامين، رؤساء مرافق إدارية يكتسي بالنسبة للمتقاضين صفة الخصم والحكم في نفس الوقت".

وعدل هذا التنظيم بتأسيس هيئة أخرى وهي "مجلس المنازعات Le conseil du contentieux".

قسم 2 : فترة "مجلس المنازعات Le conseil du contentieux من سنة 1845 إلى سنة 1846.

أسس "مجلس المنازعات" بواسطة الأمر الملكي المؤرخ في

---

(1) أسست المجالس الولائية في فرنسا سنة قبل تأسيسها في الجزائر في سنة 1849 هذا ما يفسر إشارة المادة 54 من الأمر الملكي المذكور أعلاه إلى صلاحيات المجالس الولائية.

(2) Article 54 : Le conseil d'administration statue sur toutes les matières dont la connaissance est, en France, devolue aux conseils de préfecture.

(3) Momy-R. Etude comparée des conseils de perfecture Thèse 1932-Alger page 20 "cette organisation composée de chefs de service revêt aux yeux du public l'apparence d'un corps juge et partie".

1845/4/15 المتضمن أساسا إعادة تنظيم الإدارة الجزائرية المركزية والمقاطعات Les provinces الجزائرية.

ويمكن اعتبار هذا المجلس هيئة قضائية شبه مستقلة عن الإدارة من حيث تشكيله (قسم 1) صلاحياته وخاصة من حيث بعض القرارات الصادرة عنه (قسم 1).

قسم أول : تشكيل وسير "مجلس المنازعات".

نص الأمر الملكي المؤرخ في 1845/4/15 على تشكيلة مجلس المنازعات الذي يتكون من الأعضاء التالية :

- رئيس المجلس
- مستشارين
- كاتب ضبط

كما نص أيضا على الصفة القضائية لأعضاء "مجلس المنازعات" مما يؤكد الفكرة السالفة الذكر أن "مجلس المنازعات" يعد قضاء إداري شبه مستقل عن الإدارة.

قسم 2 : مجال اختصاص مجلس المنازعات

لأول مرة ينظم أمر ملكي قواعد اجرائية بالنزاعات الإدارية، بحيث حدد الأمر الملكي المؤرخ في 1845/4/15 قواعد خاصة بإجراءات التحقيق، تبليغ القرارات الصادرة عن مجلس المنازعات وكذلك طرق الطعن في القرارات الصادرة عن هذا المجلس.

كما حدد نفس الأمر الملكي والأمر الملكي المؤرخ في 1846/7/21 المتعلق بفحص سندات الملكية، صلاحيات مجلس المنازعات، ووفق هذين

الأمرين أصبح المجلس يختص بالمجالات التالية :

- المواد التي كانت من اختصاص مجلس الإدارة السابق

- تطبيق ما جاء في المواد 6، 8، 12 و16 من الأمر الملكي المؤرخ في 1846/7/21 (1) أي الفصل في النزاعات المتعلقة بحق الملكية وفحص السندات المتعلقة بالملكية العقارية.

وكانت قرارات مجلس المنازعات وخاصة تلك الناتجة عن النزاعات المتعلقة بالملكية، تعتبر بمثابة سندات ملكية قانونية، وهي قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة في فرنسا.

وتم حل مجلس المنازعات في سنة 1847 أي سنتين بعد تأسيسه.

وبررت السلطات الإدارية الإستعمارية هذا الحل بعدم تطابق تنظيمه مع التقسيم الإقليمي الجديد المقرر في الأمر الملكي المؤرخ في 1847/9/1 الذي أسس ثلاث مقاطعات (الجزائر، وهران وقسنطينة).

لكن ما كتبه الأستاذ "بونطان" BONTEMS (2) يكشف عن الحقيقة التي كانت من وراء حل مجلس المنازعات، حيث لاحظ هذا الأستاذ أنه : "لأول مرة فلتت المنازعات الإدارية من سلطة وقبضة الإدارة، بحيث قام مجلس المنازعات بمهامه القضائية بجدية وحاول في عدة مرات مراقبة تجاوزات الإدارة الإستعمارية وتعسفاتها، حينئذ أصبحت نهاية مجالس المنازعات منتظرة وقريبة".

وعوض مجلس المنازعات بمجلس المديرية Le conseil de direction

---

(1) وضع هذا الأمر الملكي لتسهيل وتحقيق السياسة الاستعمارية الرامية إلى الإستلاء على أملاك الجزائريين بواسطة تطبيق قواعد قانونية خاصة بإثبات حق الملكية مستوردة وغير معمول بها في الجزائر قبل 1830 بحيث كانت قواعد إثبات حق الملكية في الجزائر منبثقة من عادات وتقاليد وكذلك قواعد قانونية غير القواعد القانونية الفرنسية.

(2) C. BONTEMS- Les origines de la justice administrative en Algérie : RA- 1975/2 et 3 p 283.

مطلب 2 : من سنة 1847 إلى 1848 : فترة مجلس المديرية Le conseil de direction أو العودة إلى عهد "مجلس الإدارة".

أسس الأمر الملكي المؤرخ في 1941/9/1 ثلاث مجالس أي مجلس مديرية على مستوى المقاطعات الثلاث : الجزائر، وهران وقسنطينة.

وتشكلت هذه المجالس من أربعة أعضاء يرأسها مدير الشؤون المدنية (وهو موظف إداري سامي).

واختص مجلس المديرية في النزاعات المخولة لمجلس المنازعات وكذلك المواد التي كانت من اختصاص "مجلس الولاية Le conseil de pré-fecture الفرنسي.

ولعبت هذه المجالس الثلاث دورا في تدعيم الإدارة على حساب المواطنين.

كما اعتبر تأسيس مجلس المديرية، نظرا لتشكيله وخاصة طبيعة رئيسه بمثابة رجوع إلى فترة مجلس الإدارة التي دامت من سنة 1831 إلى سنة 1844.

ومثل عهد مجلس المديرية آخر محاولة من الإدارة الإستعمارية لهيمنتها وتحكمها في الهيئات القضائية الإدارية.

وانطلقت المرحلة الثانية التي يمكن اعتبارها مرحلة وضع هياكل قضائية مستقلة عن الإدارة ابتداء من سنة 1849.

مبحث 2 : من سنة 1849 إلى سنة 1962 فترة تأسيس قضاء إداري "مستقل" عن الإدارة.

ظهرت في هذه الفترة هيئات قضائية إدارية جديدة تمثلت في "المجالس الولائية Les conseils de préfecture" التي باشرت نشاطها من سنة 1849 إلى سنة 1952 (مطلب 1) والمحاكم الإدارية Les tribunaux administratifs التي تأسست في سنة 1953 ودامت إلى سنة 1962 (1) (مطلب 1).

مطلب أول : من سنة 1849 إلى سنة 1952 فترة" المجالس الولائية Les conseils de préfecture.

تظهر دراسة النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم وسير واختصاص المجالس الولائية أن النظام القانوني الخاص بها (1) عرف مرحلتين أساسيتين.

إنطلقت المرحلة الأولى بالنسبة للمجالس الولائية الفرنسية منذ تأسيسها (2) وبالنسبة للمجالس الولائية في الجزائر ابتداء من تاريخ 1848 وانتهت في سنة 1926، لكل المجالس دون تمييز (قسم 1).

وانطلقت المرحلة الثانية في سنة 1926 بعد اصلاح خص المجالس الولائية وطبق هذا الاصلاح بصفة مختلفة على المجالس الولائية في فرنسا والمجالس الولائية في الجزائر (قسم 2).

---

(1) إستمر نظام المحاكم الإدارية في الجزائر بعد 1962 إلى غاية 1965 تاريخ تنظيم القضاء الجزائري على مستوى المجالس القضائية والمحاكم.

(2) سواء تعلق الأمر بالمجالس الولائية في الجزائر أو في فرنسا

(3) أسست المجالس الولائية بواسطة قانون Pluviose ANVIII 28 أي إبان الثورة الفرنسية.

قسم 1 : النظام القانوني "للمجالس الولائية" في الجزائر من سنة 1848 إلى سنة 1926.

تثير دراسة النظام القانوني للمجالس الولائية في الجزائر البحث عن وضعية للمجالس الولائية في فرنسا ونظامها القانوني.

نظمت الجمهورية الفرنسية لسنة 1848 الإدارة العامة في الجزائر بواسطة قرار مؤرخ في 1848/12/9، بحيث أصبحت المقاطعات تسمى "ولايات Departement"مسيرة من طرف والي Préfet يساعده مجلس عام Un conseil général منتخب ومجلس ولائي Conseil de préfecture.

وأشار القرار المشار إليه أعلاه إلى تأسيس مجلس ولائي في كل من ولايةالجزائر، ولاية وهران وولاية قسنطينة. ونصبت هذه المجالس الثالث في 1849/2/8 بينما أسست المجالس الولائية في فرنسا إبان الثورة الفرنسية أي حوالي سنتين من قبل.

فقرة 1 : تنظيم وسير المجالس الولائية في الجزائر

حسب قرار 1848/12/16 يتشكل المجلس الولائي من :

- الوالي، رئيس للمجلس، وله صوت مرجح
- مندوب الحكومة Commission du gouvernement يقوم به الأمين العام للولاية.
- 3 أو 4 أعضاء (من سنة 1848 إلى سنة 1888) ومن 3 أعضاء (ابتداء من سنة 1905).

وفي سنة 1907 نظم المرسوم المؤرخ في 1907/7/22 المجلس الولائي الذي أصبح يتشكل من :

- الوالي، رئيس
- مندوب الحكومة Commission du gouvernement يقوم به الأمين العام للولاية.

- عضو مختار من بين رؤساء المرافق التابعة للولاية.

إن طبيعة أعضاء المجلس الولائي في هذه الفترة تبين أن هذه الهيئات القضائية ما زالت تخضع للإدارة وبالتالي لا تستطيع أن تقوم برقابة قضائية على السلطة الإدارية بصفة جدية ومحايدة تمتاز بالعدل والإنصاف.

أما فيما يتعلق بقواعد سير المجالس الولائية وخاصة الإجراءات المتبعة أمامها، فإن المرسوم المؤرخ في 1889/8/31 (1) أشار إلى تطبيق قانون 1889/7/22 المتضمن 68 مادة متعلقة بالإجراءات القضائية الإدارية الواجب اتباعها في الدعاوي الإدارية أمام المجالس الولائية في فرنسا.

فقرة 2 : صلاحيات "المجالس الولائية" في الجزائر

حددت النصوص القانونية المذكورة أعلاه صلاحيات ذات طابع إداري (2) وصلاحيات ذات الطابع قضائي.

وإن دراسة هذه النصوص القانونية تظهر خصائص هذا الاختصاص (1) كما تحدد مجاله (2).

1- خصائص إختصاص المجالس الولائية

تميز مجال اختصاص المجالس الولائية بالخصائص التالية :

* **أولا** : نصت القوانين المذكورة أعلاه إلى نزاعات ذكرتها على سبيل الحصر، مما جعل من المجالس الولائية هيئات قضائية ذات الاختصاص المحدد Compétence d'attribution.

---

(1) يعتبر هذا القانون بمثابة المصدر الأول للقوانين الحالية المتعلقة بالإجراءات القانونية المتبعة أمام القضاء الإداري في فرنسا، ويشبه ما هو منصوص عليه في ق.إ.م الجزائري في مواده المتعلقة بالدعاوي الإدارية.

* **ثانيا** : تعتبر المجالس الولائية كهيئات قضائية من الدرجة الأولى، تكون قراراتها قابلة لرقابة مجلس الدولة الفرنسي.

* **ثالثا** : تمتاز المجالس الولائية في الجزائر بنفس الصلاحيات المخولة للمجالس الولائية في فرنسا هذا ما نصت عليه المادة 13 من القرار المؤرخ في 1948/12/9.

2- مجال اختصاص المجالس الولائية

حددت عدة نصوص قانونية (1) صلاحيات المجالس الولائية في فرنسا وخصصت هذه الصلاحيات المجالات التالية :

- الضرائب
- الأشغال العمومية
- مخالفة الطرق
- النزاعات المتعلقة بالإنتخابات المحلية

وأصبحت هذه المجالات المذكورة أعلاه من اختصاص المجالس الولائية في الجزائر بفضل المادة 4 من القرار المؤرخ في 1849/1/9.

قسم 2 : 1926، سنة إعادة تنظيم المجالس الولائية

تمت عملية إعادة تنظيم المجالس الولائية بواسطة مجموعة من المراسيم (2) أهمها المرسوم المؤرخ في 1926/9/6 الخاص بالمجالس

---

(1) إن عدد النصوص القانونية التي حددت مجال اختصاص المجالس الولائية عديدة ومتنوعة. وفضلت بعد قراءتها أن أشير إلى بعض النصوص التي ظهرت أساسية وجوهرية بالنسبة للموضوع وهي :
- قانون Flufiose ANIII 28، المادة 4.
- قانون 1831 المتعلقان بالتنظيم البلدي
- قانون 1807 و1836 المتعلقان بالخبرة، الأشغال العمومية والاستلاء المؤقت.
- قانون 1847 لمتعلق بالطرق

(2) ذكر الأستاذ " مومي MOMY" (المرجع المذكور باللغة الفرنسية) أن تنظيم المجالس الولائية بواسطة مراسيم تحقق بعد سماح المادة 1 من قانون المالية المؤرخ في 1926/1/3 وتسمى هذه العملية وهذه المرحلة بعهد المراسيم التشريعية.

الولائية في فرنسا ولمرسوم المؤرخ في 1927/9/7 (أي سنة بعد المرسوم الأول) الذي طبق المرسوم الأول والمتعلق بالمجالس الولائية في الجزائر.
وخص الاصلاح مجالي تنظيم وسير المجالس الولائية.

فقرة 1 : تنظيم وسير المجالس الولائية

1- الإطار القانوني

نصت المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 1927/9/7 (1) على ما يلي :

"يطبق المرسوم المؤرخ في 1926/9/6 المتضمن إعادة تنظيم المجالس الولائية على الجزائر "مع مراعاة التغييرات التالية"

وهكذا أعيد تنظيم المجالس الولائية بالجزائر حسب ما نص عليه المرسوم المؤرخ في 1926/9/6 والمتعلق بالمجالس الولائية في فرنسا ولتقدير مدى هذا التنظيم الجديد للمجالس القضائية وكذلك ما جاء في الفقرة الأولى من المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 1927/9/7 من الجملة "مع مراعاة التغييرات التالية" لا بأس أن نذكر ما جاء به المرسوم 1926/9/6 من تنظيم جديد وما استثناه من صلاحيات للمجالس الولائية في الجزائر.

جاء في المادة 3 من المرسوم المؤرخ في 1926/9/6 ما يلي (2)

"تتشكل المجالس من رئيس وأربعة مستشارين يتولى أحدهم وظيفة محافظ الدولة"

ونصت المادة 4 من نفس المرسوم (3)

---

(1) Article 1er du decret du 7/9/1927 : " Le decret du 6/9/1926 les conseils de perfecture s'appliqique à reorganisation l'Algerie sous reserve, des conditions suivantes".

(2) Article 3 du décret du 6/9/1926 : " Les conseils de perfecture se composent d'1 president et de 4 conseillers dont l'un est chargé des fonctions du commissaire du

(3) Article 4 du décret du 6/9/1926 : " Les présidents et les membres des conseils de perfecture sont només par décret sur la proposition du Ministre de l'interieur. gouvernement".

"يعين رؤساء وأعضاء المجالس الولائية بمرسوم بعد اقتراح من وزير الداخلية"

أما المادة 3 من المرسوم المؤرخ في 1926/9/7 (1) والمتعلق بالمجالس الولائية في الجزائر فقد نصت على ما يلي :

"خلافا لما نصت عليه المادة 3 من المرسوم المؤرخ في 1926/9/6، فإن المجالس الولائية الجزائر تتشكل من رئيس ومستشارين معين بواسطة مرسوم بعد تقديم من وزير الداخلية"

وأظافت المادة 4 من المرسوم المؤرخ في 1927/9/7 (2)

"خلافا لما نصت عليه المادة 3 من المرسوم المؤرخ في 1926/9/6 فإن وظيفة محافظ الحكومة تبقى ممارسة من طرف الأمين العام للولاية أو الأمين العام المكلف بشؤون الجزائريين وهذا طبيعة النزاعات والمصالح المطروحة".

2- ملاحظات حول النظام القانوني للمجالس الولائية الجزائرية.

تثير دراسة النظامين القانونين لكل من المجالس الولائية في الجزائر وفي فرنسا عدة مسائل تنقسم إلى قسمين : القسم الأول، يضم مسائل إجابية والقسم الثاني، يتكون من مجموعة من الملاحظات تعبر على خاصية المجالس الولائية الجزائرية، خاصية منبثقة من السياسة الاستعمارية وإداراتها.

---

(1) Articles du décret du 7/9/1927 : " Les conseils de perfecture Algériens par dérogation à l'arcticle 3 du décret du 6/9/1926 se composent d'un président de 2 conseillers nommés par décret sur la presentation du Ministra de l'interieur.

(2) Article 4 du décret du 7/9/1926 : " Par dérogation de l'article 3 du décret du 6/9/1926, les fonctions de commissaire du gouvernement continuent à être exercées, suivant la nature des litiges et les intérêts en cause, soit par le secretaire général de la prefecture soit par le secretaire général pour les affaires des indigenes".

أ- فيما يتعلق بالتغييرات الإجابية

يتمثل التغيير الإجابي الوحيد في عضوية رئيس المجالس الولائية، بحيث بعدما كان الوالي (أي الإدارة طرف في النزاع الإداري) وهو رئيس المجلس الولائي أصبحت رئاسة هذا المجلس الولائي من نصيب عضو آخر معين بواسطة مرسوم، مما يسمح بنوع وقسط من استقلالية المجلس الولائي عن الإدارة.

لكن كما سنلاحظه فإن هذا الجانب الإجابي لإعادة تنظيم المجالس الولائية ذاب في الملاحظات السلبية التالية :

ب- فيما يتعلق بالمسائل السلبية

ذكرت المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 1927/9/7 المتعلقة بالمجالس الولائية الجزائرية أن نص المرسوم المؤرخ في 1926/9/6 المتعلق بالمجالس الولائية الفرنسية يطبق على الجزائر "لكن" مع مراعاة التغييرات التالية وأشارت إلى مسألتين أساسيتين تقلل من التغييرات التي كانت تهدف إلى وضع هيكل قضائي مستقل عن الإدارة أو بالأحرى تبقى وضعية المجالس الولائية الجزائرية في الحالة التي كانت عليها قبل سنة 1926.

* تتمثل المسألة الأولى في كيفية تعيين أعضاء المجلس الولائي في الجزائر.

أشارت المادة 4 من المرسوم المؤرخ في 1926/9/6 أن أعضاء المجالس الولائية الفرنسية يعينون بواسطة مرسوم بعد اقتراح من طرف وزير الداخلية.

بينما المادة 3 من المرسوم المؤرخ في 1927/9/7 تنص على أن أعضاء المجالس الولائية الجزائرية يعيون بواسطة مرسوم (أي بنفس الطريقة) لكن بعد تقديم من طرف وزير الداخلية.

إذن لماذا يتم تعيين أعضاء المجالس الولائية الفرنسية بعد اقتراح بينما يتم تعيين أعضاء المجالس الولائية الجزائرية بعد تقديم، ما هو الفرق بين عملية الاقتراح وعملية التقديم؟

وما هي النتائج القانونية والخلفيات المترتبة عن هذا التمييز؟

في رأينا عملية الاقتراح من طرف وزير الداخلية تعبر على اختصاص هذا الأخير في عملية اختيار أعضاء المجالس الولائية الفرنسية بعد اجراءات موضوعية أي من طرف الإدارة المركزية الاستعمارية المتواجدة في الجزائر وأن عملية "التقديم" تجعل من وزير الداخلية "صندوق بريد" لكونه يمثل درجة ادارية ضرورية بين الإدارة الاستعمارية ورئيس الحكومة ورئيس الجمهورية الفرنسيين أعضاء المجالس الولائية. وبالتالي فإن عملية التقديم تعبر على قوة الإدارة الاستعمارية في تعيين هذه الأعضاء وتؤكد على هيمنة الإدارة على هذا الجهاز القضائي الإداري.

* وتتمثل المسألة الثانية في منصب محافظ الحكومة Le commissaire du gouvernement

نصت المادة الثالثة من مرسوم 1926/9/6 أن منصب محافظ الحكومة يعود إلى عضو من الأعضاء، الأربعة المعينين بمرسوم بعد اقتراح من وزير الداخلية، بينما وطبقا لتحفظات المادة الأولى من مرسوم 1927/9/7 وما نصت عليه المادة 4 من نفس المرسوم فإن الأمين العام للولاية (أي ممثل الإدارة الولائية) هو الذي يشغل منصب محافظ الحكومة لدى المجالس الولائية.

وهكذا وبالإضافة إلى ما لاحظناه في المسألة الأولى فإن كيفية تشكيل المجالس الولائية الجزائرية تجسد فكرة الإدارة كخصم وحكم في النزاعات الإدارية في الجزائر خاصة وإذا علمنا أن المجالس الولائية

الجزائرية تتشكل من عضوين فقط خلافا لتشكيل المجالس الولائية الفرنسية المتكون من 4 أعضاء.

فقرة 2 صلاحيات المجالس الولائية

إضافة إلى الصلاحيات التي مارستها المجالس الولائية حسب النصوص القانونية المذكورة سابقا (1) فإن المرسوم المؤرخ في 1935/5/5 وسع من مجال هذه الصلاحيات وأصبحت تضم كذلك المواد التالية :

- النزاعات المتعلقة بمسؤولية المجموعات المحلية
- النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية المبرمة بين الولايات والمرافق العمومية المحلية.
- النزاعات المتعلقة بالموظفين المحليين.

ورغم هذا التوسع في صلاحيات المجالس الولائية الجزائرية فإن الملاحظات المشار إليها سابقا تقلل من أهميتها خاصة وأن ملاحظات بعض الفقهاء تؤكد ذلك.

فقرة 3 : موقف الفقه من وضعية المجالس الولائية الجزائرية

فإذا لاحظ الفقه الإداري (2) أن النظام القانوني المتعلق بالمجالس الولائية في فرنسا حقق إلى درجة ما نوعا من الاستقلالية بالنسبة للإدارة فإن النصوص القانونية الخاصة بالمجالس الولائية في الجزائر لم تتوصل إلى نفس النتيجة.

---

(1) إرجع إلى الصفحة 28.

(2) BONTEMS, YAGLA, MOMY etc....

ونقول مع الأستاذ "محيو" (1)، وانطلاقا من القواعد القانونية المتعلقة بتشكيلة المجالس الولائية في الجزائر أن هذه الأخيرة تعتبر جهازا قضائيا يراقب نشاط الإدارة ويحافظ على حقوق المواطنين من تجاوزات الإدارة، بل حققت هذه النصوص القانونية نوعا من تواطء بين الإدارة والمجالس الولائية التي تنطق باسم الإدارة.

ضف إلى ذلك أن نفس المجالس لا تتمتع بنفس الصلاحيات المخولة للمجالس الولائية في فرنسا بحيث كل النزاعات المتعلقة بأملاك الدولة (الإستعمارية) كانت من اختصاص القضاء العادي الذي سمح بتطبيقه لقواعد غريبة على العادات والتقاليد الجزائرية استلاء على أملاك الجزائريين.

وكما كتب الأستاذ "بونطان BONTEMS" (2) في مجال النزاعات المتعلقة بالضرائب "فإذا كان المكلف من أصل فرنسي فتفرض عليه ضريبة واحدة سواء في الجزائر أو في فرنسا، أما إذا كان المكلف من أصل جزائري مسلم فتفرض عليه نوعين من الضرائب المنصوص عليها في القانون الفرنسي والضرائب المفروضة عليه كمواطن جزائري مسلم.

ودامت هذه الهيئات القضائية إلى غاية 1953، سنة تأسيس المحاكم الإدارية Les tribunaux administratifs

(1) A. MAHIOU- Le contentieux administratif R.A n3 année 1972 p577, 578.
(2) BONTEMS- Les origines de la justice administrative en Algerie - R.A. 1975 n2 et 3 p 289, 290.

مطلب 2 : 1953، سنة تأسيس المحاكم الإدارية (1)

أصدر المشرع الفرنسي قانونا تحت رقم 53-611 بتاريخ 1953/7/11 يتضمن برنامج إنعاش المجال الإقتصادي والمالي وأشارت المادة 7 منه إلى أن الصلاحيات المخولة للحكومة في هذا الميدان تشمل مسألة إصلاح المنازعات الإدارية قبل 1953/10/1.

وفي 1953/9/30 أصدرت الحكومة مرسوم رقم 53-954 متعلق باصلاح المنازعات الإدارية.

يشكل هذا المرسوم النظام القانوني الأساسي للمحاكم الإدارية، يضع قواعد تنظيمها وتسييرها (قسم 1) ويحدد مجال اختصاصها (قسم 2) كما يحتوي على قواعد خاصة بالإجراءات الواجب اتباعها في الدعاوي التي ترفع أمامها.

وأشارت المادة 17 (2) من نفس المرسوم أنه يطبق على المحاكم الإدارية الجزائرية.

---

(1) P. CHAILLEY La reforme du contentieux administratif D. 1954 chronique p51.
- A. DE LAUBADERE La réforme du contentieux administratif AJ. 1953 p1 et p 173 et AJ 1954 p. 13.
- J. RIVERO La réforme du contentieux administratif. RDP 1953. p926.
Ces quelques références bibliographiques concernant les tribunaux administratifs en France. l'organisation, le fonctionnement et l'exercice des tribunaux administratifs en Algérie n'ont pas fait l'objet d'une etude et d'une recherches approfondies.
(2) Article 17 du décret n 53 - 934 du 30/9/1953 : " Le present décret est applicable à l'Algérie".

قسم 1 : تنظيم وسير المحاكم الإدارية

نصت المادة 14 الفقرة 2 للمرسوم المذكور أعلاه (1) ما يلي :
"يحدد النظام القانوني الخاص أعضاء المحاكم الإدارية بواسطة مرسوم (2).

كما نظم المرسوم رقم 53-935 المؤرخ في 1953/9/30 تشكيلة المحاكم الإدارية بحيث نصت مادته 4 أن المحاكم الإدارية في الجزائر (3) تتشكل من رئيس وثلاث مستشارين يقوم أحدهم بوظيفة محافظ الحكومة.

وحسب المرسوم رقم 53-936 المؤرخ في 1953/9/30 وخاصة مادته 2 يتم تعيين أعضاء المحاكم الإدارية (4) بواسطة مرسوم مؤشر عليه من طرف وزير العدل الذي يرسل إليه ملفات المعنيين هذا بعد اقتراح من وزير الداخلية.

ويختار أعضاء المحاكم الإدارية ضمن الطلبة خريجي المدرسة الوطنية للإدارة بعد تربص لدى قسم المنازعات لمجلس الدولة، هذا ما نصت عليه المادة 8 من المرسوم رقم 53-936 المذكور أعلاه.

---

(1) Article 14 décret n 53 - 934 du 30/9/1953 "un statut particulier du personnel des tribunaux administratifs sera etabli par une reglement d'administration publique"

(2) وحدد فعلا النظام المتعلق بقضاة المحاكم الإدارية بواسطة مرسوم رقم 53-936 مؤرخ في 1953/9/30.

(3) Article 4 du décret n 53 - 935 du 30/9/1953 : " Les tribunaux administratifs d'Algerie sont composés d'un président et de 3 conseillers dont l'un exerce les fonctions de commissaire du gouvernement".

(4) Article 2 du décret n 53 - 936 du 30/9/1953 : " Les membres des tribunaux administratifs sont nommés par décret pris sur proposition du ministre de l'interieur et contre signé par le garde des sceaux, ministre de la justice a qui sont préalablement communiqués les dossiers des intéressés.

وكتب الأستاذ "محيو" (1) أن المرسوم المؤرخ في 1957/2/14 سمح بتعيين موظفي الدولة درجة "أ" "A" Catégorie متحصلين على شهادة الليسانس في الحقوق لدى المحاكم الإدارية وهذا، كما أشار إليه نفس الأستاذ لتمكين وتسهيل دخول بعض الجزائريين إلى الجهاز القضائي الإداري.

ويستخلص مما سبق أن المحاكم الإدارية سواء كانت في الجزائر أو في فرنسا نظمها قانون واحد يتشكل من أعضاء مختصين في القانون ومستقلين عن الإدارة.

قسم 2 : مجال اختصاص المحاكم الإدارية

فقرة 1 : الإختصاص النوعي

بعد ما كانت المجالس الولائية هيئات قضائية ذات صلاحيات مذكورة على سبيل الحصر، فإن المحاكم الإدارية وحسب ما جاء في الفقرة 1 من المادة 2 من المرسوم 53-974 فهي هيئات قضائية ذات الولاية العامة Une juridiction de droit (2) أي مختصة في جميع النزاعات الإدارية ما عدا تلك المخولة لمجلس الدولة والمذكورة في الفقرة 2 من المادة 2 من المرسوم المذكور أعلاه الذي أصبح هيئة قضائية ذات الإختصاص المحدد، بحيث لا ينظر هذا المجلس كدرجة قضائية أولى إلا في المجالات التالية :

أ- دعاوي تجاوز السلطة المرفوعة ضد المراسيم التنظيمية والفردية.

---

(1) A. MAHIOU - Contentieux administratif- R.A. n 3 1972 p 579.

(2) Article du décret n 53-934 du 30/9/1959 : " Les tribunaux administratifs sont en premier ressort et sous reserve d'appel devant le conseil d'Etat, juges de droit commun du contentieux administratif.

ب- النزاعات المتعلقة بالحالة الشخصية للموظفين المعينين بواسطة مرسوم.

ج- الدعاوي المرفوعة ضد القرارات الإدارية التي يفوق مجال تطبيقا مجال الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

د- النزاعات الإنتخابية الخاصة بالمجلس الوطني Assemblé nation-ale والدعاوي المتعلقة بمداولات هذا المجلس.

هـ- النزاعات الإدارية القائمة خارج الأقاليم الخاضعة للمحاكم الإدارية ومجالس المنازعات الإدارية.

وأشارت المادة 6 من المرسوم رقم 53-1169 المؤرخ في 1953/28/11 إلى أن المحاكم الإدارية مختصة كذلك في دعاوي تفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية التي تندرج في مجال اختصاصها.

2- الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

نضمت عدة نصوص قانونية (1) التقسيم الإقليمي في الجزائر وكذا إختصاص المحاكم الإدارية في هذا الموضوع.

وبمقتضى المرسوم رقم 641/56 المؤرخ في 1956/6/28 قسمت المادة الأولى منه الولايات الثالث (الجزائر - وهران وقسنطينة) إلى 12 ولايات وهي : الجزائر الأصنام، المدية ، تيزي وزو، وهران، تلمسان، مستغان، تيارت، قسنطينة، عنابة وباتنة.

وبعد تقسيم جنوب الجزائر إلى ولايات أصبحت المحاكم الإدارية الثلاث (الجزائر، وهران وقسنطينة) محاكم ما بين محافظات.

(1) المرسوم رقم 641-56 المؤرخ في 1956/6/28 الذي أنشأ ولايات أخرى داخل الولايات الثلاث (الجزائر، وهران وقسنطينة).

- المرسوم المؤرخ في 1957/4/7 والمرسوم رقم 271-58 المؤرخ في 1958/3/17 المتعلقان بتقسيم الجنوب الجزائري.

- المرسوم 58-271 المؤرخ في 1958/3/17 الذي عدل التنظيم الولائي في الجزائر. وتم توزيع الاختصاص الإقليمي على المحاكم الثالث كما يلي:

* الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بالجزائر يضم الولايات التالية :

الجزائر - الأصنام - المدية - تيزي وزو - عنابة وجزء من ولاية الواحاة.

* الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بوهران يضم الولايات التالية :

وهران - مستغانم - تيارت - تلمسان - سعيدة - وسارة.

* الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بقسنطينة يضم الولايات التالية :

قسنطينة - باتنة - سطيف - عنابة - بجاية الجزء الثاني من الواحاة.

قسم 3 : الإجراءات القانونية المتبعة أمام المحاكم الإدارية

حددت القوانين التالية القواعد المتعلقة بالإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية.

* القانون المؤرخ في 1889/7/22 الذي طبق على الجزائر بحكم المرسوم المؤرخ في 1889/8/31.

* المرسوم رقم 53-934 المؤرخ في 1953/9/30 وخاصة مواده 2 إلى 9.

* المرسوم رقم 53-1169 المؤرخ في 1953/11/28 المتضمن إصلاح المنازعات الإدارية والمطبق للمرسوم 53-934 المؤرخ في 1953/9/30.

* القانون رقم 56-557 المؤرخ في 1956/6/7 المتعلق بشرط الميعاد الجديد، بحيث مادته 2 ألغت المادة 3 من المرسوم 53-934 المؤرخ في 1953/9/30.

* المراسيم رقم 60، 1508، 60 -1501 و 60-1510 المؤرخة في 1960/27/12 والمتعلقة بالإجراءات القضائية الخاصة بالدعاوي التي ترفع أمام المحاكم الإدارية.

وخصت هذه القواعد الإجراءات التالية :

- قاعدة القرار المسبق
- قاعدة الميعاد
- قاعدة الاختصاص الإقليمي
- قاعدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية

فقرة 1 : قاعدة القرار الإداري محل الدعاوي الإدارية

اشترطت المادة 3 من المرسوم 53-934 قبل إلغائها (1) بحكم المادة 2 من القانون رقم 56-557 المذكور أعلاه، أنه لا تكون الدعاوي المرفوعة

---

(1) Article du décret n 53-934 du 30/9/1953
"Sauf en matière de travaux publics, le tribunal administratif ne peut être saisi que par voie de recours forme contre une decision et ce dans les 2 mois à partir de la notification ou de la publication de la decision attaquée.
Cette disposition ne déroge pas aux textes qu'ont institué des delais spéciaux de recours.
Le silence gardé plus de 4 mois, pour une réclamation par l'autorité compétente vaut decision de rejet, les intéressés disposent, pour se pouvoir contre cette décision, d'un délai de 2 mois à compter du jour de l'expiration de la période de 4 mois.

أمام المحاكم الإدارية مقبولة إلا ضد قرار إداري، وما جاءت به المادة الجديدة لا تتعلق بهذا الشرط. وهكذا فإن قاعدة القرار المسبق تعتبر شرط أساسي لرفع الدعاوي الإدارية.

فقرة 2 : قاعدة الميعاد

نصت المادة الأولى من قانون رقم 56-577 المذكور أعلاه على المدد التي ترفع فيها الدعاوي الإدارية أمام المحاكم الإدارية وهذا في حالتين :عندما يرفع المدعي دعواه مباشرة أمام القضاء يتشرط منه أن يقوم بهذه الإجراءات خلال شهرين بعد نشر أو تبليغ القرار الإداري محل الدعوى بينما عندما يفضل (كما سمحت به المادة الأولى) المدعي رفع تظلم للإدارة المعنية قبل اللجوء إلى القضاء حددت المادة الأولى مهلة 4 أشهر للإدارة للرد عن التظلم الإداري، ويعتبر سكوتها بعد انتهاء المهلة المذكورة (أي 4 أشهر) بمثابة قرار ضمني بالرفض ويبقى على المدعي أن يرفع دعوى إدارية خلال مدة شهرين بعد انتهاء مهلة 4 أشهر.

فقرة 3 : قاعدة الاختصاص الإقليمي

وضعت المادة 4 من المرسوم رقم 1169/53 المؤرخ في 1953/11/28 في فقرتها الأولى مبدأ عام حول الاختصاص الإقليمي يتمثل في تحديد المحكمة الإدارية المختصة إقليميا حسب معيار موطن المدعي عليه، أي الإدارة مصدرة القرار محل الدعوى الإدارية.

وأشارت المواد 7 إلى 16 من نفس المرسوم إلى الحالات المستثنات من القاعدة العامة المذكورة أعلاه وهذا فيما يتعلق مثلا بالنزاعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو الاستلاء أو العقود الإدارية، أو الوظيف العمومي وكذا نزاعات التعويض الناجمة عن الأشغال العمومية.

فقرة 4 : قاعدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية.

حدد القانون المذكور أعلاه حالة مراجعة القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية بحيث يمكن لأحد المتقاضين رفع طعن ضد قرار صادر عن المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة الموجود في فرنسا.

هذه بعض العناصر المتعلقة بالمحاكم الإدارية الثلاث الموجودة في الجزائر والتي باشرت نشاطها إلى ما بعد الاستقلال إلى غاية 1965 تاريخ الاصلاحات القضائية في الجزائر.

خاتمة

فإذا كان النظام القانوني المتعلق بالمنازعات الإدارية يحتوي على قواعد غير مألوفة ونظام الإزدواجية القضائية والفصل بين السلطات القضائية الإدارية والسلطات الإدارية فإن النظام القانوني للقضاء الإداري المتواجد في الجزائر يتميز بعلاقة مغايرة تجعل منه من 1830 إلى 1953 خاصة مصلحة من مصالح السلطة الإدارية.

BIBLIOGRAPHIE

A. MAHIOU : Le contentieux administratif en Algérie Rev Al 1972 p 575.

C. BONTEMS : Les régimes de la justice administrative en Algérie R. Al. 1975 n2 et 3 p 177.

Les instructions publiques en Algérie. Polycopié 1972-73 Fac de droit d'Alger.

Y. BOUACHBA : L'expérience Algérienne d'unité de juridiction.

P. LAMPUE : La justice administrative dans les Etats d'Afrique Francophone. RJPIC. 1965 p3.

C. COLLOT : Les institutions Algériennes de 1830 à 1962 cours polycopié. Fac de droit d'Alger. 1970.

A. CANAC : L'évolution de l'organisation judiciaire en Algérie depuis 1830. Revue Algérienne Tunisienne et Marocaine de législation et de jurisprudence. 1956 n6 (fond local).

M. B. YAGLA : La justice administrative en Algérie. Thèse 1972 Fac de droit d'Alger.

J. L. JOINVILLE : La justice administrative en Algérie AJDA 1967 n2 p68.

R. E. MOMY : Etude comparée des conseils de préfecture en France et en Algérie. Thèse 1962. Alger.

AZE : Etude de l'Histoire de la juridiction administrative Algérienne.

M. F. PAPASTRATIDES : Contribution à l'organisation administrative de l'Algérie. Mémoire. Faculté de droit d'Alger. 1974.