سبتمبر2022

محكمة التنازع الجزائرية بين إشكالات الواقع و رهانات المستقبل

د. عمـر غـول

جامعة باجي مختار – عنابة

Algerian court of conflict between reality problems and future challenges

Dr. Omar Ghoul

mghomar85@gmail.com

الملخص

تهدف هذه الدراسة لتسليط الضوء على محكمة التنازع الجزائرية؛ فإذا كانت السلطة قد عمدت استكمالا لما عرف بنظام الازدواجية القضائية المحدث بموجب التعديل الدستوري 1996م إلى تأسيس محكمة ترجيحية أُطلق عليها اسم "محكمة التنازع" للفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري و جهات القضاء العادي، إلا أن الواقع استنادا إلى القانون العضوي رقم 03/98 أثبت وجود عدة أوجه قصور من حيث اختصاصاتها انعكست سلبا على قراراتها و دورها في تحقيق هذه الغاية، لكن و مع صدور التعديل الدستوري 2020م فإن الواقع الحالي بمختلف متغيراته يحتم على السلطة أن تراجع اختصاصات محكمة التنازع ليتسنى لها ممارستها بشكل أدق و أعمق باعتبارها مكملا للازدواجية القضائية الحقيقية كما هو في النظم المقارنة.

كلمات مفتاحية: محكمة ، اختصاص ، تنازع ، ترجيح.

Abstract :

This studyaimsathighlighting the Algerian conflict court; if the authority has completedwhatisknown as the system of judicialdualismupdatedunder the constitutionalamendment 1996, itwillestablish a "court of conflict" to adjudicate the conflicts of jurisdictionbetween the administrative and ordinary courts. However, as a matter of fact, based on organiclaw N° 98/03 has provedthatthere are severaldeficiencies in terms of itsjurisdictionsthat have negativelyaffecteditsdecisions and itsrole in achievingthis goal. However, with

2020 constitutionalamendment, the current changes makeitincumbent on the Authority to review the jurisdiction of the Court of conflictsothatitcanexerciseit more precisely and more deeply as itcomplements the truejudicialduality as itis in comparative systems.

.**Key words :**court, competence, conflict, likely

مقدمة:

من المعلوم أن محكمة معينة لا يمكنها أن تبت في قضية معينة دون أن يكون لديها الصلاحية القانونية للقيام بذلك، أو كما يُعبر عليه بالقول أنه "إذا كانت المحكمة مكلفة بقول الحق فإنه يتعين قبل ذلك أن يكون لها الحق في قوله"، ما يعني أن فكرة التنظيم القضائي تقتضي ضبط قواعد الاختصاص بين مختلف الجهات القضائية بشكل دقيق، لكن قد يتحتم معه أيضا تأسيس هيئة قضائية عليا تُعنى بفض ما قد يثور من تنازع اختصاص بين هذه الجهات القضائية.

في فرنسا مثلا اقتضى تحقيق مبدأ ازدواجية القضاء استقلال جهات القضاء الإداري عن جهات القضاء العدلي استقلالا عضويا ووظيفيا، لكن قد يترتب عن تعدد هذه الجهات داخل النظام القضائي احتمال وجود بعض الإشكالات في مجال الاختصاص بينها نتيجة عدم دقة معيار توزيع الاختصاص، ووجود تداخل في مجال الاختصاص، وتعين للفصل في مسألة تنازع الاختصاص وجود هيئة قضائية مستقلة عن جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العدلي تولت تحديد طبيعة المنازعة، وتحديد اختصاص كل من جهتي القضاء الإداري والعدلي باعتبارها مكملا لنظام الازدواجية القضائية.

أما في الجزائر نظرا لأن قواعد الاختصاص النوعي من النظام العام، وعلى المحكمة أن تقضي بعدم اختصاصها، ولو من تلقاء نفسها[1]، و للخصم أن يتمسك بعدم اختصاص المحكمة في أي حالة كانت عليها الدعوى[2]، فقد عمدت السلطة استكمالا منها للبناء القضائي إلى تأسيس جهة قضائية[3]، كما خصصتها بنظام تشريعي[4]، حتى تكون محكمة ترجيحية يعود لها سلطة الفصل و إصدار القرار النهائي بصدد تكييف النزاع،و عقد الاختصاص إما للقضاء الإداري أو القضاء العادي، هذه المحكمة تحمل اسم "محكمة التنازع".

لكن بتسليط الضوء على محكمة التنازع الجزائرية استنادا لمختلف النصوص القانونية ذات العلاقة التي نظمت تشكيلتها و اختصاصاتها خاصة مع صدور التعديل الدستوري 2020م[5] الأخير تتضح إشكالية : **ما مدى نجاح المشرع الجزائري في تنظيم محكمة التنازع؟ و ما هي رهانات و انعكاسات التعديل الدستوري الأخير على هذه المحكمة؟.**

المنهج المتبع: تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي عن طريق وصف و تحليل مختلف النصوص القانونية المنظمة لمحكمة التنازع و كذا مختلف القرارات القضائية الصادرة عن عنها حتى يتسنى معرفة مدى نجاح هذه المحكمة في أداء الدور المنوط بها.

أهداف الدراسة: تسعى هذه الدراسة لتحقيق جملة من الأهداف تتمثل بإيجاز في الآتي:

– إبراز نظرة المشرع الجزائري حول مكانة محكمة التنازع في النظام القضائي و مختلف الاختصاصات المنوطة بها.

– تحليلا لنصوص القانونية و القرارات القضائية ذات العلاقة لإبراز أوجه القصور التي تعاني منها محكمة التنازع الجزائرية لأداء وظيفتها بشكل فعال كما هو متاح في النظم المقارنة كالنظام الفرنسي.

– إبراز انعكاسات التعديل الدستوري 2020م على محكمة التنازع في أداء وظيفتها.

خطة الدراسة: لمعالجة هذه الإشكالية تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول تحت عنوان " الأساس القانوني لمحكمة التنازع الجزائرية"، أما **المبحث الثاني** جاء تحت عنوان " تشكيلة و اختصاصات محكمة التنازع الجزائرية".

المبحث الأول: الأساس القانوني لمحكمة التنازع الجزائرية

إذا كانت محكمة التنازع في فرنسا تمثل مكملا طبيعيا (Complément normal) لنظام الازدواجية كما وصفها الفقيه "De Laubadere"، كما أن إحداثها يُعد نتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية و القضائية كما ذكر ذلك الدكتور "غازي الغرايري"[6] إلا أن لمحكمة التنازع الجزائرية خصائص تميزها عن مثيلاتها في الأنظمة المقارنة كفرنسا مثلا، تتضح من خلال معرفة أساسها الدستوري (مطلب أول) ثم التطرق إلى أساسها التشريعي (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الأساس الدستوري لمحكمة التنازع الجزائرية

انطلاقا من الدستور فقد نصت المادة 152 من التعديل الدستوري 1996م على أن:"... تُؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العلياو مجلس الدولة". و بالتالي تُعتبر المادة 152 المشار إليها الأساس الدستوري لمحكمة التنازع في الجزائر، فمصطلح "تتولى" تخول لمحكمة التنازع دون سواها مهمة الفصل في تنازع الاختصاص الذي تم قصره حسب منطوق المادة في قمتي هرم القضاء الإداري و القضاء العادي.

بصدور التعديل الدستوري 2016م يُلاحظ أن المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 171 منه في فقرتها الرابعة (04) قد أزال الغموض الذي كان سابقا، و فصل ما كان مجملا، حيث نصت على ما يلي:" تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي و هيئات القضاء الإداري"، و بالتالي تم توسيع حالات تنازع الاختصاص من الناحية العضوية ضمن هذه المادة لتشمل جميع هيئات القضاء العادي و القضاء الإداري دون الربط مع مادة أخرى كما كان في ظل التعديل الدستوري 1996م بالربط بين المواد 152 و 153 منه، لكن بالرجوع إلى المادة 172 من التعديل الدستوري 2016م[7] يتضح أنها حملت نفس مضمون المادة 153 من التعديل الدستوري 1996م، فبربطها بالفقرة الرابعة (04) المشار إليها من المادة 171 يظهر تساؤل عن المقصود بعبارة "و اختصاصاتهم الأخرى" إذا تعلق الأمر بمحكمة التنازع خاصة أن القانون العضوي رقم 03/98 بشكله الحالي لا يجيب على هذا التساؤل، و لا يشير إلى أي اختصاصات أخرى.

أما التعديل الدستوري 2020م الأخير على خلاف النصوص الدستورية السابقة فيما يخص محكمة التنازع تم صياغة مادة واحدة بخمسة (5) فقرات عوض مادتين كما كان سلفا؛ هي المادة 179 التي نصت في فقرتيها الرابعة و الخامسة على ما يلي:"... تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي و هيئات القضاء الإداري. يحدد قانون عضوي تنظيم... و محكمة التنازع، و سيرها واختصاصاتها".

بتحليل هذه المادة من الناحية الشكلية يُلاحظ أن المؤسس الدستوري وُفق في الصياغة على اعتبار أن مصطلحاتها جاءت أكثر ضبطا بالمقارنة مع النصوص السابقة، فمثلا تم حذف عبارة "و اختصاصاتهم الأخرى" التي كانت مذكورة في المواد 153 من التعديل الدستوري 1996م و 172 من التعديل الدستوري 2016م التي أثارت العديد من الإشكالات التي تم التطرق لها سلفا، مع الإبقاء على نفس التوجه بالإشارة إلى هيئات القضاء الإداري و هيئات القضاء العادي على سبيل الإطلاق.

من الناحية الموضوعية على اعتبار أن القانون العضوي رقم 03/98 لم يعد يتماشى مع النص الدستوري الجديد، وفق ما سيتم تناوله لاحقا، يُنتظر من السلطة أن تبادر إلى إصدار قانون عضوي جديد ينظم محكمة التنازع لتتماشى مع المستجدات التي منها مثلا استحداث المحاكم الإدارية الإستئنافية في القضاء الإداري و ضمانة عدم القابلية للعزل التي أصبحت ضمانة دستورية لأول مرة وفقا للمادة 172 من هذا التعديل و غيرها من الضمانات الأخرى، حتى تكون محكمة التنازع بحق مكملا لنظام الازدواجية القضائية الحقيقية كما في النظم المقارنة.

لذا لا بد من انتظار صدور القانون العضوي المنظم لمحكمة التنازع حتى يمكن معرفة انعكاسات كل هذه المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري 2020م على تشكيلة و اختصاصات محكمة التنازع.

المطلب الثاني: الأساس التشريعي لمحكمة التنازع الجزائرية

تطبيقا لنص المادة 153 من نفس النص الدستوري التي ذكرت أنه:" يحدد قانون عضوي تنظيم...، و محكمة التنازع، و عملهم، و اختصاصاتهم الأخرى" صدر القانون العضوي رقم 03/98 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها، فباستقراء هذا القانون العضوي من حيث الشكل فإني أشاطر رأي الأستاذ "رشيد خلوفي" الذي سجل عدة ملاحظات من حيث الشكل تعلقت أولا بتأشيراته؛ التي ضمت جملة من المواد الدستورية منها المادة 119 التي نصت على ما يلي:" تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا. تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"، فلماذا أشار المشرع لهذه المادة؟ و ما علاقتها بمحكمة التنازع؟[8].

إذا كان ذكر مجلس الدولة ضمن الفقرة الثالثة (03) من هذه المادة قد تفسر هذه العلاقة إلا أن اختصاصات محكمة التنازع تنفي هذه العلاقة التي تقتصر على النظر في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري بما فيه مجلس الدولة عندما يمارس صلاحياته القضائية و ليس الاستشارية الموضوع المنظم في المادة 119 سالفة الذكر[9]، و رغم أن المجلس الدستوري أصدر رأيه[10] المتعلق بمراقبة مدى دستورية هذا القانون العضوي إلا أنه لم يتفطن إلى هذه التأشيرة التي لا علاقة لها باختصاصات محكمة التنازع.

من جانب آخر سجل الأستاذ ضعف منهجية القانون العضوي المتعلق بمحكمة التنازع وسوء ترتيب مواده؛ حيث يتجسد ذلك في عدم وجود فصل مخصص لاختصاصات محكمة التنازع علما بأن المادة 153 من التعديل الدستوري 1996م تشير صراحة لهذا الموضوع، كما أن المادة 16 من نفس القانون العضوي المتعلقة بذات الموضوع وردت في الفصل الرابع تحت عنوان "الإجراءات"، والمادة الثالثة (03) أيضا وردت في الفصل الأول تحت عنوان "الأحكام العامة"[11].

من جانب ثالث وطبقا لنص المادة الثالثة (03) التي نصت على ما يلي:" تختص محكمة التنازع في الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي والجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري حسب الشروط المحددة في هذا القانون. لا يمكن لمحكمة التنازع التدخل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة لنفس النظام".

بداية من خلال الفقرة الثانية (02) من هذه المادة التي ذكرت أنه:"... لا يمكن لمحكمة التنازع التدخل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة لنفس النظام"، يتضح عدم اختصاص محكمة التنازع للفصل في منازعات الاختصاص التي تطرأ بين الجهات القضائية الإدارية فيما بينها، و بين الجهات القضائية العادية فيما بينها؛ ذلك أن هذه المنازعات تخضع لأحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية[1312].

وقد أكد مجلس الدولة في قرار له[14] أن تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة يعود الفصل فيه إلى مجلس الدولة بغرفه مجتمعة، كما أكدت المحكمة العليا في قرار لها[15] أنها لم تعد مختصة للفصل في تنازع الاختصاص بين الغرفة الإدارية والغرفة المدنية لذات المجلس القضائي بعد صدور القانون العضوي رقم 03/98 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع.

بالرجوع إلى الفقرة الأولى من المادة الثالثة (03) سالفة الذكر التي نصت على ما يلي: "تختص محكمة التنازع في الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي والجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري حسب الشروط المحددة في هذا القانون...".

فقد سجل الفقه الجزائري[16] مخالفة هذه المادة من القانون العضوي رقم 03/98 للمادة 152 من التعديل الدستوري 1996م من خلال استخدام مصطلح "منازعات" من طرف المشرع بدل مصطلح "تنازع" المذكور في هذه المادة الدستورية، فالمنازعات هي مجموعة النزاعات القائمة بين طرفين أو أكثر يعود الفصل فيها إلى قاضي ما حسب قانون ما، بينما التنازع يحمل معنى الخلاف و النزاع، و بالتالي فإن مصطلح "المنازعات" أشمل من مصطلح "تنازع" أو "نزاع" الذي لا يشكل إلا عنصرا من مفهوم مصطلح "منازعات"[17]، لكن و رغم ذلك كان الأحرى من باب توحيد المصطلحات القانونية التقيد بالمصطلح القانوني الوارد في النص الأسمى أي الدستور، وذلك في النصوص القانونية الأدنى منه درجة لاسيما القانون العضوي رقم 03/98.

من جانب آخر فتوسيع مجال تنازع الاختصاص بمقتضى المادة الثالثة (03) المشار إليها إلى كل الدرجات القضائية للقضاء العادي والقضاء الإداري يشكل مخالفة للمادة 152 المذكورة أعلاه، حتى وإن كان هذا التوسيع منطقي على أساس أن التنازع في الاختصاص قد يكون بين مختلف هيئات القضاء العادي من محكمة ومجلس قضائي ومحكمة عليا من جهة و هيئات القضاء الإداري من محكمة إدارية و مجلس دولة من جهة أخرى، و ليس فقط بين المحكمة العليا ومجلس الدولة كما ورد في نص المادة 152 ما يعبر عن مستوى قضائي فقط انطلاقا من دورهما التقويمي للجهات القضائية الدنيا المشار إليه في نفس المادة، إذن فحسب هذا الاتجاه الفقهي كان على المؤسس الدستوري أن يورد ضمن نص المادة 152 عبارة "تنازع الاختصاص بين جهتين قضائيتين مختلفتين" بدلا

من النص المعتمد الذي ضيق من نطاق التنازع و قوض المعنى الحقيقي المقصود بقصره على النزاع الحاصل بين المحكمة العليا و مجلس الدولة[18].

لكن و رغم مساندتي لهذا الاتجاه الفقهي المشار إليه فيما يخص انتقاده لعدم توحيد المصطلحات القانونية بين النص الدستوري (المادة 152) باعتباره النص الأسمى والنصوص القانونية الأدنى منه درجة لاسيما نص المادة الثالثة (03) من القانون العضوي رقم 03/98 باعتباره مستمدا من الدستور، إلا أن هذا القانون العضوي قد جاء موافقا و مفصلا للمادة 152 من التعديل الدستوري 1996م.

بالرجوع إلى المادة 153 من التعديل الدستوري 1996م[19] و بربطها مع المادة 152 سالفة الذكر يتضح أن القانون العضوي رقم 03/98 قد جاء مفصلا "للاختصاصات الأخرى" لمحكمة التنازع المذكورة في المادة 153 إلى جانب اختصاصها في الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة، لذلك جاءت المادة الثالثة (03) من القانون العضوي رقم 03/98 شاملة لجميع حالات تنازع الاختصاص بين جهات القضاء العدلي و جهات القضاء الإداري دون استثناء، و أكدت على هذا الطرح بقولها:"... حسب الشروط المحددة في هذا القانون..."، كما أكد المشرع على صحة هذا الطرح من خلال نص المواد من 16 إلى 19 من القانون العضوي رقم 03/98 التي بينت أشكال تنازع الاختصاص وفصلت فيه ليشمل أي جهتين قضائيتين إحداهما تابعة للقضاء العادي و الثانية تابعة للقضاء الإداري دون استثناء أيضا.

المبحث الثاني: تشكيلة و اختصاصات محكمة التنازع الجزائرية

صرح السيد وزير العدل في الجزائر بمناسبة عرض مشروع القانون الخاص بمحكمة التنازع أمام البرلمان بأنه:" لا يكف إنشاء المحاكم الإدارية وحده لاستكمال بناء المؤسسات القضائية إذا لم يتم تعزيزه بإنشاء محكمة تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بالاختصاص و التي تطرأ بين الجهات القضائية التابعة للنظام الإداري و تلك التابعة للنظام القضائي العادي، إذ أن تبني نظام ازدواجية القضاء، و توزيع الاختصاص القضائي بين الجهات القضائية الإدارية و الجهات القضائية العادية على أساس طبيعة النظام كل ذلك يؤدي إلى قيام الكثير من المنازعات لمعرفة ما يُعتبر إداريا و ما يُعتبر مدنيا الأمر الذي يقتضي إنشاء هيئة تتولى الفصل في حالات التنازع لتحديد اختصاص كل قضاء"[20].

على ضوء ذلك كانت محكمة التنازع كغيرها من الجهات القضائية في البلاد تتشكل من مجموعة من الأعضاء (مطلب أول) و تمارس مجموعة من الاختصاصات (مطلب ثاني) لأداء الدور المنوط بها، فهل عكست هذه المحكمة واقعيا الدور المنوط بها كما صرح بذلك وزير العدل وفق ما تم الإشارة له سلفا؟.

المطلب الأول: تشكيلة محكمة التنازع الجزائرية

نظرا لكون محكمة التنازع في الجزائر تتولى الفصل في تنازع الاختصاص الذي قد يُثار بين جهة القضاء الإداري و القضاء العادي، فقد حرص المشرع أن يكون مبدأ المساواة بين هذين الجهتين هو المبدأ الذي يحكم تنظيم محكمة التنازع، و نصت المواد من 5 إلى 10 من القانون العضوي رقم 03/98 على أسلوب تشكيل هذه المحكمة من خلال هذا المبدأ؛ حيث تتشكل هذه المحكمة من رئيس (الفرع الأول) و ست (06) قضاة يتم اختيارهم بالتساوي بين جهتي القضاء الإداري و القضاء العادي[21] (الفرع الثاني)، كما تتشكل من محافظ دولة و محافظ دولة مساعد (الفرع الثالث)، إضافة إلى كتابة ضبط (الفرع الرابع) كباقي الهيئات القضائية الأخرى.

الفرع الأول: رئيس محكمة التنازع

نصت المادة السابعة (07) من القانون العضوي رقم 03/98 على ما يلي:" يُعين رئيس محكمة التنازع لمدة ثلاث (3) سنوات، بالتناوب، من بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة، من قبل رئيس الجمهورية، باقتراح من وزير العدل و بعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء".

طبقا للمادة أعلاه جعل المشرع رئاسة محكمة التنازع من بين قضاة المحكمة العليا فقط أو قضاة مجلس الدولة فقط و ليس من بين قضاة الجهات القضائية الأخرى سواء العادية أو الإدارية، و حُددت عهدة رئيس محكمة التنازع بثلاث (03) سنوات دون الإشارة إلى إمكانية تجديد عهدة ثانية أو أكثر بعد احترام قاعدة التناوب[22]، مع إمكانية استخلافه في حالة وجود مانع بالقاضي الأكثر أقدمية[23] دون اشتراط أن يكون من نفس الفئة التي ينتمي إليها الرئيس المستخلف.

و بذلك فإن المشرع الجزائري بالنسبة لرئاسة محكمة التنازع لم يتبع سبيل المشرع الفرنسي الذي أسندها بحكم القانون لوزير العدل، حيث أشار الأستاذ "عبد الغني بسيوني" في هذا الصدد أن: "إعطاء رئاسة محكمة التنازع الفرنسية لوزير العدل كان موضعا للانتقاد من ناحيتين: أنه عضو في الحكومة، و قد لا تتوافر لديه المعرفة القانونية إذا لم يكن من القانونيين. بيد أن هذا الوضع لا يمثل خطورة كبيرة في الحقيقة، إذ أن الوزير لا يتدخل في التصويت، إلا في حالة انقسام الأصوات بطريقة متعادلة لكي يرجح أحد الجانبين، كما أن الوزير لم يرأس المحكمة عمليا إلا عدة مرات استثنائية حيث أن الرئاسة يباشرها نائب الرئيس المنتخب بواسطة زملائه من بين أعضاء المحكمة"[24]، و رغم أن المشرع الجزائري بفرضه نظام التناوب على رئاسة محكمة التنازع قد ضمن عدم التحيز لجهة قضاء دون أخرى، إلا أن الأستاذ "عمار بوضياف" له رأي آخر دعى فيه إلى ضرورة إسناد رئاسة محكمة التنازع لشخصية قانونية محايدة لا تنتمي لا إلى المحكمة العليا و لا إلى مجلس الدولة، كأن تُسند الرئاسة لأستاذ جامعي أو باحث في العلوم القانونية و الإدارية[25].

في الحقيقة لا بد أن يُنظر لمحكمة التنازع على أساس أنها ليست محكمة للتنازع و إنما مؤسسة للتشاور بين قضاة ينتمون إلى جهتي القضاء الإداري و القضاء العادي تتوفر فيهم الخبرة و الكفاءة في الوظيفة القضائية، تتمثل مهامهم أساسا في إيجاد حلول مناسبة تخدم المتقاضي و تبين له الجهة القضائية المختصة بنظر دعواه في حالة تنازع الاختصاص بكل موضوعية و حياد[26].

الفرع الثاني: قضاة محكمة التنازع

تتشكل محكمة التنازع من ست (06) قضاة نصفهم من قضاة المحكمة العليا و النصف الآخر من قضاة مجلس الدولة وفق ما نصت عليه المادة الثامنة (08) من القانون العضوي رقم 03/98، حيث يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل و بعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء، فيتضح من خلال أسلوب تشكيل محكمة التنازع أن المشرع الجزائري حرص على تطبيق مبدأ المساواة في التمثيل بين القضاء الإداري و القضاء العادي من خلال ما جاءت به المادة 12 من القانون العضوي رقم 03/98 التي جسدت هذا المعنى بنصها:" يجب لصحة المداولة أن تكون محكمة التنازع مشكلة من خمسة (5) أعضاء على الأقل، من بينهم عضوان من المحكمة العليا و عضوان من مجلس الدولة..."، لكن ينبغي التنبيه إلى أن التمثيل المتساوي ليس معناه البحث عن التوازن المطلق لأن هذا الأخير غير مضمون في النهاية لاسيما في ظل أغلبية الانتماء إلى جهة قضائية معينة، و هي مسألة أكيدة على اعتبار أن هذه المحكمة تحتاج إلى رئيس لمباشرة أعمالها و أنه سيُعين من إحدى الجهتين (المحكمة العليا أو مجلس الدولة)، فمن غير المعقول تبعيته لهما معا[27]، فغالبية الانتماء إلى جهة معينة لا تؤثر على حياد و موضوعية هذه المحكمة خاصة أن المشرع قد فرض عدة ضمانات و ضوابط منها فرض تسبيب قراراتها، و ذكر النصوص القانونية المطبقة[28].

و يتفق المشرع الجزائري مع المشرع الفرنسي في مسألة التمثيل المتساوي بين القضاء الإداري والقضاء العادي في تشكيل محكمة التنازع الجزائرية مع وجود اختلافات تتعلق بعدد الأعضاء و طريقة اختيارهم، حيث أن محكمة التنازع الفرنسية متساوية الأعضاء من قضاة مجلس الدولة و محكمة النقض (ثلاثة مستشارين من كل منهما) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من قبل زملائهم، و هؤلاء الأعضاء الستة (06) يعينون بدورهم عضوين اثنين (02)، و مساعدين اثنين (02) يُختارون مناصفة من الهيئات القضائية و الإدارية[29]، و يُنتخب أعضاء محكمة التنازع الفرنسية لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد، في حين اعتمد المشرع الجزائري طريقة التعيين بالنسبة لأعضاء محكمة التنازع، كما أنه لم يحدد أي مدة بالنسبة للقضاة على خلاف ما هو مطبق على رئيس محكمة التنازع و على محافظ الدولة و مساعده.

الفرع الثالث: محافظ الدولة و مساعده

طبقا لنص المادة التاسعة (09) من القانون العضوي رقم 03/98 فإنه إضافة إلى رئيس محكمة التنازع و القضاة، يُعين على مستوى محكمة التنازع قاض بصفة محافظ دولة لمدة ثلاث (03) سنوات من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل و بعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء،و يساعده محافظ دولة مساعد يُعين بذات الكيفية لمدة ثلاث (03) سنوات، ويقوم محافظ الدولة ومساعده بتقديم طلباتهما وملاحظتهما الشفوية بخصوص حالات التنازع المعروضة على المحكمة[30]،و أشاط الأستاذ "عمار بوضياف" الذي ذكر في ملاحظته أن المشرع طبقا لنص المادة التاسعة (09) سالفة الذكر لم يبين الجهة التي يُعين منها محافظ الدولة أو مساعده، و عما إذا كان أحدهما أو كلاهما ينتسب لجهة القضاء الإداري أو القضاء العادي[31]، فهذا الفراغ القانوني كما ذكر الأستاذ "رشيد خلوفي" لا يخدم مبدأ المساواة و التناوب المكرس في هذا القانون[32].

الفرع الرابع: كتابة الضبط

يتولى مهام كتابة الضبط طبقا لنص المادة 10 من القانون العضوي رقم 03/98 كاتب ضبط رئيسي يُعين من طرف وزير العدل فيُمارس ذات المهام المسندة لكتابة الضبط في الهيئات القضائية المختلفة من مسك سجلات المحكمة و حضور الجلسات و غيرها، لكن ما يُؤخذ على المشرع أنه لم يحدد ما إذا كان كاتب الضبط الرئيسي يحمل صفة قاضي كما هو معمول به على مستوى مجلس الدولة أم لا؟[33].

المطلب الثاني: اختصاصات محكمة التنازع الجزائرية

حافظ المؤسس الدستوري على نفس المنحى من خلال ما حددته المادة 171 من التعديل الدستوري 2016م، حيث تم حصر اختصاص محكمة التنازع في فض حالات تنازع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري و جهات القضاء العادي.

من جانب آخر حدد القانون العضوي رقم 03/98 المشار إليه حالات التنازع في الاختصاص التي تختص محكمة التنازع بالنظر فيها بموجب المواد من 16 إلى 18 منه،و تتمثل هذه الحالات في التنازع الإيجابي (الفرع الأول)، التنازع السلبي (الفرع الثاني)، التعارض بين أحكام نهائية (الفرع الثالث) بالإضافة إلى نظام الإحالة لمحكمة التنازع (الفرع الرابع).

الفرع الأول: التنازع الإيجابي

يُقصد بالتنازع الإيجابي تمسك كل من جهتي القضاء الإداري القضاء العادي باختصاصهما بشأن نفس الدعوى مما يدعوا للجوء إلى محكمة التنازع للبت في هذا التنازع الإيجابي، و تعيين الجهة القضائية المختصة بالدعوى من بين الجهتين المتنازعتين[34]، فقد نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 03/98 على أن:" يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي و أخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري باختصاصهما للفصل في نفس النزاع..."، حيث يرجع أصل التنازع الإيجابي إلى القانون الفرنسي الذي يعتبر التنازع الإيجابي وسيلة لحماية الإدارة من الخضوع للقضاء العدلي في المنازعات التي تثور بينها و بين الأفراد، و يعود هذا المعنى الخاص إلى أسباب تاريخية خاصة بفرنسا؛ تتمثل في حرص الدولة على عدم الخضوع للقضاء العدلي فيما تمارسه من نشاط إداري، تخوفا من مواقفه القديمة المضادة للإدارة في النظام الفرنسي القديم قبل نشوب الثورة الفرنسية.

يتميز التنازع الإيجابي في فرنسا بأنه إجراء إنفرادي (**Unilatéral**) مقرر لحماية الإدارة، فهي وحدها التي تملك حق الدفع بعدم اختصاص القضاء العدلي بالدعوى موضوع التنازع، و ليس لأي فرد من أصحاب المصلحة إجراء هذا الدفع أمام محكمة تنازع الاختصاص، و يمثل الإدارة في هذا الإجراء المدير أو المحافظ الذي يقع النزاع في نطاق محافظته، فيجب عليه إثارة هذا الدفع بعدم الاختصاص أثناء نظر الدعوى أمام القضاء العدلي قبل أن يصدر حكم نهائي في الموضوع سواء في درجته الأولى أو حتى في درجة الاستئناف طالما لم يصدر حكم نهائي، و بالتالي لا يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص أمام محكمة النقض لأنها تراقب الأحكام القضائية من الناحية القانونية فقط، و لا تتعرض لموضوع الدعوى كأصل عام[35].

أما في الجزائر فقد ظهر المشرع الجزائري من هذا الجانب أكثر موضوعية من نظيره الفرنسي، فالتنازع الإيجابي في النظام القانوني الجزائري مقرر لحماية توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي، فهو ليس مقررا لصالح الإدارة، و لا يخرج عن كونه تنازع بين جهتين قضائيتين و ليس بين الإدارة و جهة قضائية عدلية كما هو في فرنسا[36].

حيث أن هذا الوضع المتناقض يوحي أن هناك خطأ في التكييف و تصور مختلف لذات القضية و الموضوع، و لو تُرك الأمر على حاله لأدى ذلك إلى تناقض الأحكام عن جهتي القضاء الإداري أو القضاء العادي بالرغم من وحدة النزاع و الأطراف و السبب، و هو ما أوضحه المشرع في نص المادة 16 بقوله:"... يُقصد بنفس النزاع عندما يتقاضى الأطراف بنفس الصفة أمام جهة إدارية و أخرى قضائية،و يكون الطلب مبنيا على نفس السبب ونفس الموضوع المطروح أمام القاضي"، وهذا يعني أن القضية إما أن تكون من اختصاص أحد الجهتين القضائيتين

و ليس من اختصاصهما معا[37]، فمن خلال قرار محكمة التنازع غير القابل لأي طعن و الذي يفصل في تنازع الاختصاص تتضح جهة القضاء المختصة.

إلا أنه من جانب آخر و طبقا لنص المادة 19 من القانون العضوي رقم 03/98 تُرفع الدعوى أمام محكمة التنازع بعريضة مكتوبة تودع و تُسجل بكتابة الضبط، فيُستنتج من نص هذه المادة أن هذا الإجراء يتميز بالعمومية بما يعني أنه يمكن لطرفي تنازع الاختصاص الإيجابي رفع هذا الأخير أمام محكمة التنازع، و قد أثار الأستاذ "رشيد خلوفي" و أنا أضم صوتي إليه لا منطقية و عدم قبول هذا الطرح الذي جاءت به المادة 19 فيما يتعلق بمسألة عموميتها؛ أي السماح حتى للمدعي بإثارة تنازع الاختصاص الإيجابي على الرغم من أنه هو صاحب الاختيار للجهة القضائية التي تم التوجه إليها، كما أن له الحق قانونا في اتخاذ إجراء بسيط يتمثل في ترك القضية لحين شطبها.

و بالتالي ما هو المنطق الذي يفسر و يبرر موقف المشرع الذي سمح في المادة 19 للمدعي بإمكانية التراجع عن الإجراءات التي قام بها، و تمكينه من رفع دعوى أمام محكمة التنازع بسبب عدم اختصاص الجهة القضائية التي اختارها؟[38].

الفرع الثاني: التنازع السلبي

إن التنازع السلبي وضعية قانونية مخالفة لوضعية التنازع الإيجابي رغم ورودها في نفس المادة، حيث نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 03/98 على ما يلي: " يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي و أخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري ... بعدم اختصاصهما للفصل في نفس النزاع..."، و بالتالي يحدث التنازع السلبي في حالة إصدار كل من القضاء الإداري و القضاء العادي حكما بعدم اختصاصهما بنظر الدعوى، و تتحقق هذه الصورة بقيام شخص برفع دعوى في موضوع محدد أمام القضاء العادي الذي يقضي بعدم اختصاصه، فيتوجه إلى القضاء الإداري برفع دعوى أمامه في ذات الموضوع، فيحكم هو الآخر بعدم اختصاصه، فينتج عن ذلك نشوب حالة من حالات إنكار العدالة[39].

فالمدعي الذي تُرفض دعواه أمام كل من الجهتين القضائيتين يرفع دعوى أمام محكمة التنازع التي تبطل قرار عدم الاختصاص للجهة القضائية المختصة و تحيل القضية أمامها، بذلك فإن محكمة التنازع لا تحدد الجهة القضائية المختصة بحكم مباشر،و لكنها تحقق ذلك حين تصدر حكما بإبطال أثر أحد الحكمين المطعون فيهما لما قضى به من عدم الاختصاص، عندئذ يتعين على الجهة القضائية التي تقرر إبطال حكمها الصادر بعدم الاختصاص أن تلتزم بحكم محكمة التنازع و تعاود نظر الدعوى من جديد[40].

و يُشترط لكي تتحقق صورة التنازع السلبي الشروط الآتية:

1- أن يصدر كل من القضاء الإداري و القضاء العادي حكمين يقرران فيهما عدم اختصاصهما بنظر الدعوى؛

2- أن يكون أساس كل حكم منهما أن النزاع يدخل في اختصاص الجهة القضائية الأخرى؛

3- أن تتحقق وحدة النزاع في موضوعه، سببه و أطرافه أمام كل من جهتي القضاء[41].

و رغم التشابه بين صورة التنازع السلبي في القانون الجزائري و مثيلتها في القانون الفرنسي إلا أن وجه الاختلاف بين القانونين يتمثل في أن الدعوى المتعلقة بالتنازع السلبي أمام محكمة التنازع الفرنسية غير مقيدة بأية مواعيد إلا ما يتعلق بسقوط الحق، فهي بسيطة و إجراءاتها غير معقدة لأنها تأتي لفض حالة من حالات إنكار العدالة. غير أنه من جهة أخرى، فإن نظام التنازع السلبي يعكس ثغرة من ثغرات نظام القضاء المزدوج في فرنسا، و هو تعقد النظام و تكلفته و بطئه بالنسبة للمتقاضي الذي عليه أن يتحمل في حالة التنازع السلبي أعباء ثلاثة (03) قضايا ليعرف فقط جهة الاختصاص، ثم يشرع في سلسلة الدعاوى الخاصة بالموضوع (الدرجة الأولى، الاستئناف و النقض)[42].

أما في القانون الجزائري فطبقا لنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 03/98، خلافا لما هو مطبق في فرنسا حُدد أجل رفع الدعوى المتعلقة بالتنازع السلبي من قبل الأطراف المعنية في أجل شهرين (02) ابتداء من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام جهات القضاء الإداري أو جهات القضاء العادي، إلا أنه لم يشترط عدم تعلق هذا التنازع السلبي بأعمال السيادة كما هو الحال في القانون الفرنسي لأن الاختصاص في هذه الحالة لا يعود إلى القضاء بنوعيه.

يرى الأستاذ "عمار بوضياف" أن الغاية التي أرادها المشرع الجزائري عندما قيد رفع دعوى التنازع السلبي في أجل شهرين (02) كما هو منصوص عليه في المادة 17 سالفة الذكر هي أن يمنح للجهة القضائية الإدارية أو العادية إمكانية تصحيح الأمر و تقرير إحدى الجهتين لاختصاصها من خلال طرق الطعن فتقل بذلك حالات تنازع الاختصاص.

كما أن محكمة التنازع في تطبيقها لنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 03/98 قد اتجهت اتجاها آخر فلم تشترط استنفاد كل طرق الطعن كما هو معمول به في فرنسا إنما قيدت قبول الطعن في القرارين بأن يكونا نهائيين غير قابلين للطعن فيهما، حيث ورد في أحد قراراتها[43] ما يلي:" عن قبول أو عدم قبول طلب أرملة (ب)، حيث يُستخلص من مقتضيات المادة 17 من القانون رقم 03/98 المؤرخ في 1998/06/03 المتعلق

باختصاصات محكمة التنازع، تنظيمها و عملها أنه يجوز لكل طرف معني رفع دعواه أمام الجهة القضائية في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو النظام القضائي العادي.

حيث أنه في قضية الحال، إذا كانت أرملة (ب)... غير ملزمة باستنفاد كل طرق الطعن أمام الجهتين القضائيتين، فإن القرارين الذين يخصانها لا ينبغي أن يكونا قابلين للطعن فيهما. حيث أنه لا يُستفاد من المستندات و الوثائق المقدمة في الملف أن القرار الصادر عن الغرفة المدنية لمجلس قضاء قسنطينة... و القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء قسنطينة... صارا نهائيين.

و بالنتيجة يتعين التصريح بعدم قبول الطلب المقدم من طرف الطاعنة...".

بالتالي و من خلال القرار المشار إليه يتضح أن محكمة التنازع تقبل الطعن أمامها فقط إذا كان القرارين نهائيين غير قابلين للطعن فيهما و ذلك في أي مرحلة من مرحل سير الدعوى سواء في الدرجة الأولى أو الاستئناف، فلا يُشترط استنفاد كل طرق الطعن، و قد كُرس هذا الاجتهاد دستوريا في نص المادة 171 من التعديل الدستوري 2016م.

الفرع الثالث: التعارض بين حكمين نهائيين

تتمثل هذه الحالة في قيام كل من جهتي القضاء الإداري و القضاء العادي بإصدار حكم نهائي في ذات الموضوع بصورة يتعارض فيها مع الحكم الآخر، فيتعذر بذلك تنفيذ الحكمين المتعارضين مما يؤدي إلى إنكار العدالة، و قد ظهرت هذه الصورة للمرة الأولى في النظام الفرنسي، و من أمثلة ذلك قضية "**Haullebreque**" بخصوص السفينة "**L'Isis**"؛ حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن السفينة التي كانت تنقل الجيش الفرنسي لمهمة حربية تعرضت إلى الهلاك بسبب عاصفة قوية جرتها اتجاه المدافع الروسية التي قصفتها و دمرتها، و كانت السفينة مؤمنة ضد مخاطر البحر لدى إحدى شركات التأمين الخاصة، في حين كانت الدولة هي الضامنة للسفينة من مخاطر الحرب[44].

قام صاحب السفينة برفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري فقضى مجلس الدولة بتاريخ 1857/07/23م باختصاصه و رفض الدعوى موضوعا على أساس أن هلاك السفينة كان بسبب العاصفة و ليس بسبب الحرب، فرفع صاحب السفينة دعوى قضائية أمام المحاكم العدلية يطالب فيها شركة التأمين بتعويضه عن الأضرار التي أصابته بسبب تدمير السفينة، فقضت محكمة النقض بتاريخ 1858/08/11م باختصاصهاو رفضت الدعوى موضوعا على أساس عدم مسؤولية الشركة لأن تدمير السفينة كان بسبب الحرب و ليس بسبب

مخاطر البحر، فأصبح المدعي أمام حكمين متعارضين، أدى هذا التعارض إلى إنكار العدالة خصوصا أنه لم يكن للمدعي الحق في اللجوء إلى محكمة التنازع لأن التنازع في هذه القضية ليس إيجابيا و لا سلبيا رغم اتفاقه مع هذا الأخير في النتيجة بالنسبة للمدعي و هي إنكار العدالة لأن كلا جهتي القضاء الإداري و القضاء العدلي قضت باختصاصها و فصلت في الموضوع[45].

نتيجة صدور مثل هذه الأحكام المتناقضة تدخل المشرع الفرنسي و أصدر قانون 1932/04/20م، و كان أول تطبيق لهذا القانون في قضية "**Rosay**"، حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد "**Rosay**" كان يستقل إحدى السيارات الخاصة عندما حدث تصادم بينها و بين إحدى السيارات العسكرية، نتج عنه إصابات بالغة له، فقام السيد "**Rosay**" برفع دعوى أمام القضاء العدلي طالبا التعويض عن الأضرار التي أصابته، فرفضت المحكمة دعواه على أساس أنه لم يقع خطأ من سائق السيارة الخاصة، فلجأ إلى القضاء الإداري و رفع دعواه على أساس خطأ سائق السيارة العسكرية، فرفض دعواه على أساس انتفاء الخطأ من جانب سائق السيارة العسكرية[46].

و أمام حالة إنكار العدالة الواضحة قام السيد "**Rosay**" برفع الطلب إلى محكمة التنازع استنادا إلى القانون المذكور، حيث قررت محكمة التنازع أن المسؤولية عن الحادث مشتركة لا بد أن يتحملها كل من الدولة و السائق مناصفة فوضع القرار حدا نهائيا للنزاع، و بالتالي تم استحداث حالة من حالات التنازع لا تدخل تحت طي التنازع السلبي بموجب القانون سالف الذكر[47].

و قد تعرض المشرع الجزائري بدوره إلى هذه الحالة من حالات التنازع، و ذلك بموجب المادة 17 في فقرتها الثانية (02) التي نصت على أنه:" في حالة تناقض بين أحكام نهائية، و دون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص".

إن ما جاءت به هذه المادة خاصة عبارة "بعديا في الاختصاص" تثير قلقا حقيقيا على حد وصف الأستاذ "رشيد خلوفي" الذي أشاطره الرأي؛ بحيث يقلل من الدور المنتظر من محكمة التنازع لأن تدخلها في هذا الشكل من التنازع يتطلب بالضرورة التطرق إلى الجوانب الموضوعية، و بالتالي الذهاب إلى أبعد من هذه العبارة التي تحصر دور محكمة التنازع في الجانب الشكلي و إن كان جوهري (الاختصاص) مما يدخل في حالة تنازع الاختصاص السلبي، إذن فعبارة "بعديا في الاختصاص" هي غير ملائمة و غير منطقية[48]، هذا ما يتأكد من خلال قرار محكمة التنازع[49] الذي جاء فيه:" حيث أنه لا يمكن للجهة القضائية الإدارية المعروض عليها النزاع من قبل المسمى (أ،ح) أن تفصل في طلبات الأطراف نظرا لوجود قرار سابق نهائي صادر عن الغرفة المدنية لمجلس قضاء البليدة لأن قوة الشيء المقضي به تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق سيما و أن هذا الدفع أُثير أمام مجلس

الدولة و بقي بدون رد، و ضمن هذه الظروف إنه كان يتعين على قضاة مجلس الدولة أن يقضوا برفض دعوى المسمى (أ،ح) لسبق الفصل فيها من قبل الجهات القضائية العادية التي لم تثبت له صفة المستأجر.

حيث أن القرار الصادر عن الغرفة المدنية لمجلس قضاء البليدة في 24 جانفي 1994 يبقى ساري المفعول و هو الذي يكون قابلا للتنفيذ.

و عليه... ينبغي الحكم بالقول أن القرار الصادر عن مجلس الدولة في 07 ديسمبر 1998 تحت رقم 186774 لا أثر له و أن القرار القابل للتنفيذ هو القرار الصادر عن مجلس قضاء البليدة بتاريخ 24 جانفي 1994".

من خلال هذا القرار يتضح أن محكمة التنازع لم تتطرق إلى الجوانب الموضوعية لهذا التنازع و لم تتعمق فيه، فقط قررت أن قرار مجلس الدولة لا أثر له إعتمادا على سبق الفصل بقرار نهائي صادر عن الغرفة المدنية لمجلس قضاء البليدة و بالتالي حجية الشيء المقضي به طبقا لنص المادة 338 من القانون المدني المعدل و المتمم، و هو ما تحقق أيضا بالنسبة لقرارها[50] المؤرخ في 2000/05/08م المتعلق ببلدية "رايس حميدو".

أما في فرنسا فإن محكمة التنازع فيما يخص حالة التعارض ما بين قرارين تتعمق في الموضوع من أجل إيجاد حل لهذا التنازع ثم إصدار قرار يتطرق إلى الموضوع و يفض هذا التنازع[51] و ينهي حالة إنكار العدالة كما حدث بالنسبة لقضية "**Rosay**" سالفة الذكر.

و بالعودة إلى القانون الجزائري يُشترط لقبول الطعن في حالة التنازع الناتج عن تعارض الأحكام الآتي:

1- وجود حكمين نهائيين صادرين في الموضوع أحدهما من جهة القضاء الإداري و الثاني عن جهة القضاء العادي مهما كانت درجتهما؛
2- أن يتحقق التعارض ما بين الحكمين مما يؤدي إلى إنكار العدالة، و هنا يختلف عن إنكار العدالة الناتج عن عدم وجود القضاء المختص بنظر الدعوى في حالة التنازع السلبي؛
3- أن يكون الموضوع واحدا في القرارين، حتى إذا كان السبب و الأطراف مختلفين[52].

الفرع الرابع: الإحالة إلى محكمة التنازع

إن الإحالة إلى محكمة التنازع ليس تنازعا بالمعنى الدقيق، و إنما هو إجراء يهدف إلى الحيلولة دون حدوث تنازع محتمل في الاختصاص، سواء كان تنازعا إيجابيا أو سلبيا[53]،و قد نشأ هذا الإجراء لأول مرة في فرنسا بموجب المرسوم الصادر في 1960/07/25م الذي استهدف معالجة مساوئ التنازع السلبي المتمثلة أساسا في

بطء الإجراءات؛ إذ كان المتقاضي يضطر إلى انتظار صدور الحكم عن كل من جهتي القضاء الإداري و القضاء العدلي بعدم الاختصاص مما يستغرق عدة سنوات قبل أن يُرفع تنازع الاختصاص السلبي إلى محكمة التنازع، كما استهدف هذا المرسوم معالجة مساوئ التنازع الإيجابي الناتجة عن انفراد جهة الإدارة وحدها برفع الأمر إلى محكمة التنازع[54].

و لقد تضمن هذا المرسوم حالتين للإحالة إلى محكمة التنازع الفرنسية؛ الأولى: وجوبية، عند صدور حكم نهائي بعدم الاختصاص من جانب القضاء الإداري أو القضاء العدلي، و لجأ المدعي إلى الجهة القضائية الأخرى، و قدرت هذه الجهة أنها غير مختصة فيتعين عليها أن تحيل الدعوى إلى محكمة التنازع دون إصدار حكم من جانبها بعدم الاختصاص، لكي تحدد محكمة التنازع الجهة القضائية المختصة بهذه الدعوى[55].

أما الإحالة الاختيارية، فقد قررها المرسوم المشار إليه أعلاه لصالح محكمة النقض أو مجلس الدولة الفرنسيين إذا كان هناك إشكال متعلق بالاختصاص أثناء نظر دعوى أمامها، فيمكن لهما إحالة هذا الإشكال على محكمة التنازع لتصدر حكمها في هذه المسألة[56].

أما في القانون الجزائري رجوعا إلى المادة 18 من القانون العضوي رقم 03/98 في فقرتها الأولى فقد نصت على ما يلي:" إذا لاحظ القاضي المخطر في خصومة أن هناك جهة قضائية قضت باختصاصها أو بعدم اختصاصها، و أن قراره سيؤدي إلى تناقض في أحكام قضائية لنظامين مختلفين، يتعين عليه إحالة ملف القضية بقرار مسبب غير قابل لأي طعن إلى محكمة التنازع للفصل في موضوع الاختصاص، و في هذه الحالة تتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع...".

حيث ذكر الأستاذ "عمار بوضياف" في تحليله لنص المادة 18 المشار إليها أن "المشرع جعل إخطار محكمة التنازع من قبيل الإجراء الوجوبي، فعندما يبني القاضي الإداري أو العادي قناعته و يصل إلى نتيجة أن القرار الذي سيصدره يتعارض مع قرار قضائي نهائي سبق و أن أصدرته جهة أخرى **وجب عليه** أن لا يصدر قراره لأنه لو فعل ذلك لطال عمر النزاع و لخالف منطوق المادة 18"[57]، فإذا كان القاضي الإداري أو القاضي العادي ملزم بإحالة الملف أمام محكمة التنازع إذا كان هناك حكم قضائي سابق صدر عن جهة قضائية تنتمي لنظام قضائي مختلف من أجل تجنب تناقض الأحكام القضائية في موضوع الاختصاص لو أصدر حكمه فما الحاجة إلى نص المادة 17 في فقرتها الثانية (02) التي تنص:"... في حالة تناقض بين أحكام نهائية، و دون مراعاة الأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، تفصل محكمة التنازع **بعديا في الاختصاص**"، فيُفترض أن الإحالة هي إجراء وجوبي وقائي ضد تناقض الأحكام بين الجهات القضائية المختلفة، فكيف يحدث التناقض بين أحكام نهائية لهذه الجهات القضائية؟.

من جانب آخر أشاطر رأي الأستاذ "رشيد خلوفي" الذي أشار إلى لا منطقية نص المادة 18 سالفة الذكر عندما احتملت أن تكون هناك جهة قضائية قضت باختصاصها لتطبيق نظام الإحالة من طرف القاضي المخطر، لأن حجية الشيء المقضي به طبقا لنص المادة 338 من القانون المدني المعدل و المتمم تتنافى مع هذا الطرح، كما أن هذه الإحالة تؤدي إلى إعاقة تنفيذ الحكم القضائي للجهة القضائية التي قضت باختصاصها بسبب توقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع[58].

فقد تأكد هذا الطرح من خلال قرار محكمة التنازع[59] المتعلق ببلدية "رايس حميدو" سالف الذكر الذي جاء فيه:"... حيث أنه من الثابت أن النزاع القائم بين الطرفين يرجع الفصل فيه للاختصاص المادي للجهة القضائية الإدارية على أساس: أن أحد الطرفين المتخاصمين هو بلدية رايس حميدو تطبيقا لمقتضيات المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية... حيث أن الدعوى الأولى التي تُوجت بصدور القرار المدني المؤرخ في 7 أوت 1996 و الدعوى الثانية التي رفعها رئيس بلدية رايس حميدو أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر و التي انتهت بصدور قرار الإحالة على محكمة التنازع بتاريخ 8 نوفمبر 1999 قائمتان بين نفس الأطراف المتنازعة و لهما نفس الموضوع و مؤسسة على نفس السبب.

بالتالي لا يمكن للجهة القضائية الإدارية المعروض عليها النزاع من قبل بلدية رايس حميدو أن تتمسك باختصاصها و تفصل في طلبات الأطراف نظرا لوجود قرار سابق نهائي صادر عن الغرفة المدنية لمجلس قضاء الجزائر لأن قوة الشيء المقضي به تكون حجة بما فصلت فيه من حقوق، و ضمن هذه الظروف كان يتعين على قضاة الغرفة الإدارية أن يقضوا برفض دعوى بلدية رايس حميدو لسبق الفصل فيها من قبل الغرفة المدنية".

إن نظام الإحالة وفق المنظور الجزائري يختلف عن نظام الإحالة وفق المنظور الفرنسي الذي يقوم فقط على حالة عدم الاختصاص و ذلك على أساس أن هيئة قضائية معينة ترى أنها غير مختصة بنزاع كان موضوع حكم أول نهائي بعدم الاختصاص صادر عن هيئة قضائية من نظام آخر، فيتعين عليها عدم إصدار حكمها، و إحالة الملف إلى محكمة التنازع لطلب رأيها[60] و معرفة الجهة القضائية المختصة.

بالتالي تتضح دقة و موضوعية و منطقية هذا الطرح على عكس الطرح الجزائري لنظام الإحالة كما تم الإشارة له سابقا، و قد سنحت الفرصة لمحكمة التنازع الجزائرية للفصل في إحالة بسبب حكم بعدم الاختصاص، ففي قرار لها[61] ذكرت أنه يُستخلص من المستندات المقدمة أن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء غليزان أصدرت حكما بعدم الاختصاص فصلا في دعوى رفعها تاجر طالبا فيها الحكم على بلدية "زمورة" بتسديد ما عليها من مستحقات نظير بضاعة تم توريدها لذات البلدية.

و بعد رفع الدعوى مجددا أمام محكمة "زمورة" قرر القاضي إحالة ملف الدعوى إلى محكمة التنازع لمعرفة من يؤول له الاختصاص للفصل في هذا النزاع القضاء الإداري أو القضاء العادي، فاعتمادا على المعيار العضوي قدرت محكمة التنازع أن الاختصاص ينعقد للغرفة الإدارية بمجلس قضاء غليزان و القول أن القرار الصادر عنها بعدم الاختصاص باطل و لا أثر له.

كما تحقق ذلك في قرار آخر لها[62] حيث جاء في حيثياته: أن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة قضت بعدم اختصاصها نوعيا للفصل في النزاع معتبرة أن الدعوى تهدف إلى إبطال مسح القطعة الأرضية المتنازع عليها و بالتالي إبطال الترقيم الذي قامت به مديرية الحفظ العقاري و بالتبعية إبطال الدفتر العقاري ما يدخل في منطوق نص المادة 515 ق.إ.م.إ[63]، حيث أن قاضي محكمة "الخروب" بعد رفع الدعوى أمامه، و تفاديا لإصدار حكم متناقض مع قرار الغرفة الإدارية أحال الملف إلى محكمة التنازع التي أصدرت قرارها بأن القضاء الإداري هو المختص للفصل في القضية و اعتبار القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة باطل و لا أثر له.

من جانب آخر نصت المادة 19 في فقرتها الثانية (02) أنه:"... عند الإحالة تُطبق القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية في مادة تنازع الاختصاص بين القضاة"، حيث أشارت هذه المادة إلى قانون الإجراءات المدنية الذي أصبح ملغى بعد دخول قانون الإجراءات المدنية و الإدارية حيز النفاذ مما يستدعي تعديلها لتواكب هذا التغير، كما أنه بالرجوع إلى مادة تنازع الاختصاص بين القضاة التي أشارت إليها المواد من 398 إلى 403 من ق.إ.م.إ يتضح انعدام العلاقة بينها و بين نظام الإحالة المشار إليه في المادة 19 سالفة الذكر، فقد أكد الأستاذ "رشيد خلوفي" هذا الطرح بقوله أن:" الإحالة إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية في مادة تنازع الاختصاص بين القضاة المذكورة في نص المادة 19 في فقرتها الثانية هي إحالة غير جدية لأن تنازع الاختصاص كما سبقت الإشارة إليه يختلف عن التنازع بين القضاة"[(64)].

الخاتمة:

كنتيجة لدراسة محكمة التنازع من حيث تشكيلتها و اختصاصاتها وفق التشريع الحالي أشاطر رأي الأستاذ "رشيد خلوفي" الذي ذكر أن قواعد محكمة التنازع المنظمة لتشكيلتها يُفترض فيها أن تهدف إلى تكريس مبدأ التناوب و التمثيل المزدوج الناتج عن "الازدواجية القضائية"، وبالتالي ضمان التوازن بين القضاء الإداري و القضاء العادي، فإذا تحققت هذه المبادئ في محكمة التنازع الفرنسية بوجود نظامين قانونيين منفصلين لكل من القاضي الإداري و القاضي العدلي، فإن التمثيل المزدوج و قاعدة التناوب في محكمة التنازع الجزائرية تكتسي طابعا شكليا لأن كل من قضاة مجلس الدولة و قضاة المحكمة العليا ينتمون إلى نظام قانوني واحد تمثل في القانون الأساسي

للقضاء طبقا لما نصت عليه المادة الخامسة (05) في فقرتها الثانية بقولها:"... يخضع قضاة محكمة التنازع للقانون الأساسي للقضاء".

أما فيما يخص الاختصاصات؛ إذا كانت تتميز بالجدية و الموضوعية و التناسق فيما بينها إذا تعلق الأمر بمحكمة التنازع الفرنسية، فإن ما يظهر على اختصاصات محكمة التنازع الجزائرية بعد دراستها من خلال نصوص القانون العضوي رقم 03/98 لاسيما المواد 16 إلى 19 منه أنها تتسم بانعدام الدقة و الموضوعية من ناحية و عدم التناسق والترابط فيما بينها إلى درجة التضارب من ناحية أخرى كما تم الإشارة له سابقا.

أما بخصوص التعديل الدستوري 2020م ظهر أنه استنادا للمادة 179 فقرة 4 و 5 أكثر دقة من حيث الصياغة، لكن بما أن القانون العضوي رقم 03/98 لم يعد يتماشى مع ما جاء به هذا التعديل الدستوري، يُنتظر من السلطة أن تبادر لإصدار قانون عضوي جديد منظم لمحكمة التنازع يتماشى مع هذه المستجدات.

لذا و كاقتراحات من خلال هذه الورقة البحثية:

- إصدار قانون عضوي جديد منظم لمحكمة التنازع من حيث التشكيلة والاختصاصات يتماشى مع النص الدستوري الجديد بمختلف التعديلات التي جاء بها؛
- إعادة ضبط اختصاصات محكمة التنازع لجعلها أكثر منطقية و منعا للتضارب و التناقض فيما بينها و لما لا الاستعانة بالتجارب في الأنظمة المقارنة.

المراجع والهوامش:

[1]قرار المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، تحت رقم 032677 بتاريخ 1985/09/09، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1989، ص 25.

[2] قرار مجلس الدولة تحت رقم 004841 بتاريخ 2003/04/15، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، 2004، ص 78.

[3] نصت المادة 152 من التعديل الدستوري 1996م على ما يلي:"... تُؤسس محكمة تنازع...".

[4] القانون العضوي رقم 03/98 المؤرخ في 1998/06/03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها، ج.ر.ر 39 مؤرخة في 1998/06/07.

[5] المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 2020/12/30 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020م، ج.ر.ر 82 مؤرخ في 2020/12/30.

[6] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، دار جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2013، ص 196.

[7] نصت المادة 172 على ما يلي:" يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، و مجلس الدولة، و محكمة التنازع، و عملهم،و اختصاصاتهم الأخرى".

[8] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج: 1، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2013، ص 205.

[9]المرجع نفسه، ص 205.

[10] رأي رقم 07/ر،ق،ع/م،د/ 98 مؤرخ في 1998/05/24 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازعو تنظيمها و عملها للدستور، ج.ر.ر 39 مؤرخة في 1998/06/07.

[11] رشيد خلوفي، نفس المرجع، ص 202-203.

[12]أنظر المواد 398 إلى 402 ق.إ.م.إ فيما يخص الجهات القضائية العدلية، و المواد 808 إلى 814 فيما يخص الجهات القضائية الإدارية.

[13]بوعمران عادل، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في النظام القانوني الجزائري، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد الثامن/جانفي 2013، ص 126.

[14] قرار مجلس الدولة تحت رقم 068359 المؤرخ في 2011/06/27، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، 2012، ص 85.

[15] قرار المحكمة العليا تحت رقم 392111 المؤرخ في 2006/02/15، المجلة القضائية، العدد الأول، 2006، ص 245.

[16] عادل بوعمران، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 127. أنظر أيضا: رشيد خلوفي، محكمة التنازع، مقال منشور بمجلة "إدارة" الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 08، عدد 02، 1998، ص 17-18.

[17] رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 207.

[18]بوعمران عادل، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 127.

[19] نصت المادة 153 على ما يلي:" يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، و مجلس الدولة، و محكمة التنازع، و عملهم، و اختصاصاتهم الأخرى".

[20] الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، مارس 1998، ص 06.

[21]صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2008/2007، ص 131. أنظر أيضا: عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، طبعة 2012، ص 84.

[22] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 210.

[23] المادة 2/12 من القانون العضوي رقم 03/98.

[24] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة 2006، ص 393. أنظر أيضا: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج: 1، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2009، ص 170.

[25] عمار بوضياف، محكمة التنازع في الجزائر و إشكالية المعيار العضوي (العقود التوثيقية ذات الطبع الإداري)، مقال منشور بمجلة الفقهو القانون، عدد 54، أفريل 2017، ص 35.

[26]صاش جازية، مرجع سابق، ص 133.

[27]بوعمران عادل، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 125.

[28] المادة 30 من القانون العضوي رقم 03/98.

[29] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 170. أنظر أيضا: صاش جازية، مرجع سابق، ص 134.

[30] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 201.

[31] عمار بوضياف، محكمة التنازع في الجزائر و إشكالية المعيار العضوي، مرجع سابق، ص 37.

[32] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 212.

[33]صاش جازية، مرجع سابق، ص 134.

[34]صاش جازية، مرجع سابق، ص 135. أنظر أيضا: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 209.

[35] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 398-399. أنظر أيضا: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 163-164.

[36]بوعمران عادل، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 127. أنظر أيضا: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 84-85.

[37] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 210. أنظر أيضا: بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدية و الإدارية، منشورات بغدادي، الطبعة الثالثة 2011، ص 307.

[38] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 222-223.

[39]صاش جازية، مرجع سابق، ص 138. أنظر أيضا: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 211.

[40]بوعمران عادل، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 128.

[41] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 402. أنظر أيضا: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 85.

[42] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 165.

[43]قرار محكمة التنازع، ملف رقم 10، بتاريخ 2000/10/09، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 158.

[44]صاش جازية، مرجع سابق، ص 140.

[45]صاش جازية، مرجع سابق، ص 140.

[46] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 403-404. أنظر أيضا: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 212.

[47]صاش جازية، نفس المرجع، ص 141.

[48] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 229-230.

[49]قرار بتاريخ 2000/10/09، ملف رقم 11، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 162.

[50]قرار محكمة التنازع، ملف رقم 01، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 153.

[51] Mokhtar Bouabdellah, L'expérience Algérienne du contentieux administratifs (étude critique), thèse doctorat, Université de Constantine, 13/12/2005, p 303-304.

[52] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 167.

[53] عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 86.

[54]صاش جازية، مرجع سابق، ص 142.

[55] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 204.

[56] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 406.

[57] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 205.

[58] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 228.

[59]قرار بتاريخ 2000/05/08، ملف رقم 01، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 153.

[60] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج: 1، مرجع سابق، ص 168.

[61]قرار محكمة التنازع تحت رقم 45 مؤرخ في 2007/12/09، مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، 2009، ص 150.

[62]قرار محكمة التنازع، بتاريخ 2011/05/16، ملف رقم 102، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، 2012، ص 177-178.

[63] تنص المادة 515 ق.إ.م.إعلى ما يلي:" ينظر القسم العقاري في الدعاوى المتعلقة بإبطال أو فسخ أو تعديل أو نقض الحقوق المترتبة على عقود تم شهرها".

[64] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج : 1، مرجع سابق، ص 228.