

المبحث الثاني: توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري.

عرفنا في المبحث الأول من هذا الفصل معيار توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، لكنّ مهمّة تحديد القاضي الإداري لاختصاصه لا تنتهي بمجرد تمييزه عن اختصاص القاضي العادي، فهیئات القضاء الإداري ليست واحدة فقد أنشأ المشرّع على المستوى المركزي مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 01-98 وأنشأ بموجب القانون 02/98 على المستوى المحلي المحاكم الإدارية¹. وهو ما يطرح مسألة توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، ولقد تكفّلت في بداية الأمر بهذه المهمة المنشئة لها المشار إليها أعلاه². ثمّ صدر القانون 09/08 المتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي فصلّ في توزيع الاختصاص أكثر.

إنّ تعدّد أنواع هيئات القضاء الإداري يطرح مسألة الاختصاص النوعي (المطلب الأول)، أما تعدد المحاكم الإدارية في نفس المرتبة فيطرح مسألة الاختصاص الإقليمي (المطلب الثاني)، وكما قد يحدث تنازع في الاختصاص بين جهات القضاء العادي والإداري قد يحدث ذلك أيضا بين جهات القضاء الإداري، وهو ما عالجه قانون الإجراءات المدنية والإدارية من المواد 808 إلى 812 (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الاختصاص النوعي.

كما سبق بيانه فإنّ المادة الأولى من قانون المحاكم الإدارية والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قررتا أنّ المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامّة في المنازعات الإدارية، كما أنّ المواد 09، 10 و 11 من قانون مجلس الدولة والمواد 901، 902 و 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أكّدتا هذه الحقيقة من خلال حصرها لاختصاصات مجلس الدولة كقاضي ابتدائي ونهائي وقاضي استئناف وقاضي نقض.

الفرع الأول: الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

¹ وعددها 48 محكمة إدارية، انظر المرسوم التنفيذي رقم: 11-195 مؤرخ في 22 مايو 2011، ج. ر. 29 يعدّل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المتعلّق بكيفيات تطبيق القانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، حيث كانت وفقا لنص المادة 2 من المرسوم المعدل 31 محكمة فقط.

² انظر المادة 01 من القانون 02-98 سالف الذكر، والمواد 09، 10، 11 من القانون العضوي 01-98 سالف الذكر.

تختص المحاكم الإدارية حسب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنظر جميع المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها، ولقد أكدت ذلك المادة 801 من نفس القانون من خلال بيان أنواع الدعاوى التي يمكن رفعها أمام المحكمة الإدارية، وهي:

1. دعاوى المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

المقصود بدعاوى المشروعية دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، وهي الدعاوى التي يطلب فيها المدعي من المحكمة الإدارية إلغاء القرار الإداري غير المشروع، والدعاوى التفسيرية وهي الدعاوى التي يقتصر المدعي فيها على طلب تفسير القرار الغامض دون المطالبة بإلغائه، وأخيرا دعاوى فحص المشروعية وفيها يطلب المدعي من المحكمة الإدارية الحكم على القرار ما إذا كان مشروعا أم لا دون إلغائه.

2. دعاوى القضاء الكامل: ويقصد بها الدعاوى التي يطلب فيها المدعي من المحكمة التعويض بسبب المسؤولية التقصيرية أو العقدية للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

كما يدخل ضمنها أيضا دعاوى الإلغاء التي لا تقتصر فيها سلطات القاضي الإداري على إلغاء القرار غير المشروع بل تتعدى ذلك إلى تعديله أو إحلال قراره محل القرار الإداري غير المشروع.³

الفرع الثاني: الاختصاص النوعي لمجلس الدولة.

³انظر: عبد القادر عدوّ، المنازعات الإدارية، دارهومه، الجزائر، 2012، ص. 99.

الاختصاص الأصلي لمجلس الدولة حسب نص المادة 152 من دستور 1996 التي أنشئ بموجبها، هو النقص (هيئة مقومة لأعمال جهات القضاء الإداري)، إلا أنه لاعتبارات عديدة يمارس مجلس الدولة اختصاصه أحيانا كقاضي مشروعية ابتدائي ونهائي، وأحيانا كقاضي استئناف، ونادرا كقاضي نقض.

أولا-مجلس الدولة كقاضي مشروعية ابتدائيا ونهائيا: حيث يختص بنظر دعاوى المشروعية فيما يخص القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.^{4,5}

ثانيا-مجلس الدولة كقاضي استئناف: بالنسبة للقرارات القضائية للمحاكم الإدارية،⁶ يقوم مجلس الدولة بإعادة دراسة الملف من حيث الوقائع والقانون، وفي حالة إلغاء القرار المستأنف يتصدى من جديد للفصل في المنازعة بقرار نهائي غير قابل للنقض.

إنّ إسناد قضاء الاستئناف إلى مجلس الدولة يرهق قضاته ويدفعهم حسب الأستاذ عمار بوضياف للاهتمام بالوقائع، ويشتت جهودهم خاصة أمام كثرة الطعون بالاستئناف المسجلة أمامه.⁷

إنّ إسناد هذا الاختصاص لمجلس الدولة يجعل منه قاضي واقع أكثر منه قاضي قانون، كما يساهم في تراكم القضايا أمامه، وهو الوضع الذي يشبه ما عاناه مجلس الدولة الفرنسي قبل إنشاء

⁴ المادة 09 من قانون مجلس الدولة معدلة بموجب القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 يوليو 2011، يعدل القانون العضوي 98-01، ج.ر. 43 وقد كانت قبل التعديل تنص على قرارات الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، ولقد جاء هذا التعديل لتصبح هذه المادة متفقة مع المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: حيث اعتبر بعض الفقه أنّ هذه المادة وهي من قانون عادي تخالف نص المادة 09 بصياغتها الأصلية 09 وهي من قانون عضوي، لأنها اقتصررت على ذكر قرارات السلطات المركزية دون الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

انظر: عمّار بوضياف، المرجع السابق، ص. 160

الحقيقة أننا نرى أنه لا يوجد أي تعارض فالقانون المخول بتنظيم اختصاصات مجلس الدولة هو القانون العضوي 98-01، والمادة 09 منه تستغرق المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية، فذكر هذه الأخيرة لبعض الاختصاصات التي نص عليها القانون العضوي دون الآخر لا يعني أنها ألغتها، خاصة وأنه من المعروف بداهة أن القاعدة الأدنى لا تلغي القاعدة الأعلى، أظف إلى ذلك أن الفقرة الثانية من نص المادة 901 التي نصت على الاختصاصات الأخرى التي تخولها نصوص خاصة يدخل ضمنها أي اختصاص آخر تمنحه نصوص أخرى، وبالتالي نرى بأنه لا مجال لإثارة هذه الملاحظات.

⁵ مبرر إحالة هذه المنازعات على مجلس الدولة لينظر فيها بصفة ابتدائية ونهائية حسب أستاذنا الدكتور مسعود شهبوب، هو أهمية موضوعها، لكن من عيوب ذلك أنه تهمدرجات التقاضي.

انظر: مسعود شهبوب، المرجع السابق، ج. 2، ص. 126

⁶ المادة 10 من قانون مجلس الدولة، والمادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁷ عمّار بوضياف، المرجع السابق، ص. 161

المحاكم الإدارية للاستئناف، ولهذا وجب إنشاء محاكم إدارية للاستئناف في نظام القضاء الإداري الجزائري لتحمل هذا العبء عن مجلس الدولة، ليتفرغ لدوره كقاضي نقض.

وبالفعل فمن بين التعديلات المهمة التي جاء بها دستور 2020 التأسيس لمحاكم الاستئناف الإدارية التي جاء النص عليها في المادة 179 منه⁸، في انتظار صدور القانون الخاص بها، وفي انتظار تنصيبها.

ثالثا-مجلس الدولة كقاضي نقض:

يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا⁹، كما يختص بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة¹⁰. إنَّ الجهات القضائية الإدارية المذكورة بنص المادتين 11 من مجلس الدولة و903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هي المحاكم الإدارية، والمحاكم الإدارية للاستئناف في انتظار تنصيبها، أمَّا الأحكام الصادرة ابتدائيا ونهائيا عن مجلس الدولة فلا تقبل الطعن بالنقض حسب اجتهاد مجلس الدولة¹¹.

المطلب الثاني: الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

من الواضح أنَّ الاختصاص الإقليمي لمجلس الدولة اختصاص وطني، لكن عدد المحاكم الإدارية في الوطن هو 48 محكمة¹²، فعلى أي أساس يتم توزيع الاختصاص بينها؟ لقد عالج قانون الإجراءات المدنية والإدارية هذه المسألة في المادتين 803 و804 منه.

الفرع الأول: القاعدة العامة.

لقد أحالت المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يخص كيفية تحديد الاختصاص الإقليمي على المادتين 37 و38 من نفس القانون، وهو ما يعني أنَّ الجهة القضائية المختصة

⁸ تنص المادة 179 من دستور 2020 على: " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية، والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية...".

⁹ المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 11 من قانون مجلس الدولة.

¹⁰ قرارات اللجنة الوطنية للطعن في مجال تأديب المحامين انظر المادة 132 من القانون 07/13 مؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر. 55 وقرارات مجلس المحاسبة، انظر المادة 11 من القانون العضوي 01-98.

¹¹ قرار صادر عن الغرفة الثالثة، بتاريخ 2004/05/11، ملف رقم 012994 مشار إليه في: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 164

¹² المادة من الثانية من المرسوم 356/98 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي 195/11 المشار إليه سلفا.

إقليمياً هي الجهة القضائية التي يقع فيها موطن المدعى عليه، وفي حالة تعدد المدعى عليهم الجهة القضائية التي يقع فيها موطن أحد المدعى عليهم.

الفرع الثاني: الاستثناءات على القاعدة العامة.

خلافاً للقاعدة الواردة في المادة 803، أوردت المادة 804 عدة استثناءات لاعتبارات مختلفة.

1. في مادة الضرائب أو الرسوم يؤول الاختصاص إلى المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم.
2. في مادة الأشغال العمومية، المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.
3. في مادة العقود الإدارية، المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.
4. في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.
5. في مادة الخدمات الطبية، المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.
6. في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية، المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها ومكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيماً به.
7. في مادة تعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري، المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.
8. في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال.

المطلب الثالث: تسوية مسائل الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري.

رغم حرص المشرع من خلال قانون مجلس الدولة وقانون المحاكم الإدارية وقانون الإجراءات الإدارية، على بيان قواعد الاختصاص النوعي والإقليمي؛ إلا أنه قد تعرض للقضايا الإدارية بعض الحالات

التي إمّا أن يحدث بشأنها تنازعا في الاختصاص، أو أن يكون هناك ارتباطا بين الطلبات المعروضة أمامه والطلبات المعروضة أمام محكمة إدارية أخرى أو مجلس الدولة.

الفرع الأول: في تنازع الاختصاص.

يؤول الفصل في جميع صور تنازع الاختصاص (سليبي أو إيجابي أو تناقض الأحكام) بين محكمتين إداريتين إلى مجلس الدولة، وبين محكمة إدارية ومجلس الدولة إلى مجلس الدولة بكل غرفه مجتمعة.¹³

الفرع الثاني: في الارتباط.

نظّم المشرع هذه الحالات ضمن المواد 809 إلى 812 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أولا: الارتباط بين طلبات من اختصاص محكمة إدارية وأخرى من اختصاص مجلس الدولة.

يقوم رئيس المحكمة بإحالة الطلبات إلى مجلس الدولة عندما تخطر المحكمة ب¹⁴:

1. طلبات في نفس الدعوى، بعضها يعود إلى اختصاصها والبعض الآخر يعود إلى مجلس الدولة لكنها مرتبطة.
2. طلبات تدخل في اختصاصها لكنها مرتبطة بطلبات أخرى مقدمة في دعوى أمام مجلس الدولة.

ثانيا: الارتباط بين طلبات من اختصاص محكمتين إداريتين.

1. تختص المحكمة الإدارية التي ترفع أمامها طلبات مرتبطة بطلبات أخرى من اختصاص محكمة إدارية أخرى بجميع هذه الطلبات.¹⁵
2. إذا أخطرت محكمتان إداريتان في نفس الوقت بطلبات مستقلة، لكنها تدخل في الاختصاص الإقليمي لكل منها، يقوم رئيس كل محكمة بإحالة الطلبات إلى رئيس مجلس الدولة، وإخطار

¹³ المادة 808 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

¹⁴ المادة 809 من نفس القانون.

¹⁵ المادة 810 من نفس القانون

الرئيس الآخر، يفصل رئيس مجلس الدولة في الارتباط إن وجد ويحدد المحكمة أو المحاكم المختصة بالفصل في الطلبات.¹⁶

من أجل تفادي أي تنازع في الاختصاص، وتخفيفاً للإجراءات والأجال والجهود على المدعي، نصت المادة 813 على أنه في حالة ما إذا أخطرت المحكمة الإدارية بطلبات ترى أنها من اختصاص مجلس الدولة، على رئيسها إحالة الملف في أقرب الأجال إلى مجلس الدولة، الذي إذا رأى أن الاختصاص لا يعود له¹⁷، فإنه يقوم بتحديد المحكمة الإدارية المختصة، ويحيل القضية عليها، ولا يجوز لها التصريح بعدم اختصاصها.¹⁸

¹⁶ المادة 811 من نفس القانون

¹⁷ أما إذا رأى أن الاختصاص يعود له، فإنه يفصل في الموضوع بطبيعة الحال.

¹⁸ المادة 814 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.