

إشكالية التنازع الإيجابي أمام محكمة التنازع في الجزائر

ملخص:

تصدى القانون العضوي 98-03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، لحالات تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، و وحد شروط وإجراءات رفع الدعوى أمام محكمة التنازع في الحالتين، غير أن تنظيم التنازع الإيجابي بموجب المواد 16، 17 منه، أفرز إشكالات قانونية وعملية على الصعيدين الإجرائي والموضوعي، ويحاول هذا البحث عرض هذه الإشكالات، والوقوف على أهم العقبات التي تحول دون ممارسة محكمة التنازع دورها الكامل في الفصل في تنازع الاختصاص الإيجابي.

الكلمات المفتاحية: محكمة التنازع، التنازع الإيجابي، التنازع السلبي، الإحالة، المعيار العضوي.

د. أمينة رايس
جامعة العربي بن مهيدي
أم البواقي – الجزائر -

مقدمة:

تبنى التعديل الدستوري⁽¹⁾ 1996 نظام الازدواجية القضائية في الجزائر، ونص لأول مرة على تأسيس هيئات قضائية؛ من بينها محكمة التنازع التي عهد لها الاختصاص بالفصل في تنازع الاختصاص، كما صدر القانون العضوي 98-03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، وحدد حالات تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، والملفت للانتباه أن تنازع الاختصاص الإيجابي في الجزائر يحتل وضعية خاصة من حيث مفهومه، وشروطه، مما يثير عديد الإشكالات على الصعيدين الإجرائي، والموضوعي⁽²⁾ ، وعليه يتمحور الإشكال الرئيس الذي يعالجه هذا البحث حول : ما هي أهم الإشكالات التي يفرزها اختصاص محكمة التنازع بالفصل في تنازع الاختصاص الإيجابي؟

Abstract:

Organic Law 98-03, on the jurisdiction, organization and functioning of the Dispute Tribunal, dealt with cases of conflicts of jurisdiction, both positive and negative. However, the organization of positive conflicts under Articles 16, 17 has created legal and practical problems at the procedural and objective level. This research attempts to present these problems and to uncover the most important obstacles that prevent the Court from fully exercising, and the role in determining the conflict of positive jurisdiction.

Keywords: Court of Conflicts, Positive Conflict, Negative Conflict, Returns, Organic Criterion.

وللإجابة عن الإشكال السابق، ارتأينا تقسيم الخطة تقسيماً ثنائياً على النحو التالي:
المبحث الأول: الأساس القانوني للتنازع الإيجابي أمام محكمة التنازع في الجزائر
المبحث الثاني: إشكالات التنازع الإيجابي الإجرائية والموضوعية

المبحث الأول:

الأساس القانوني للتنازع الإيجابي أمام محكمة التنازع في الجزائر

إن التعرض للأساس القانوني للتنازع الإيجابي أمام محكمة التنازع في الجزائر، يفرض ضرورة التعرض بداية للأساس القانوني لمحكمة التنازع، ثم الأساس القانوني لتنازع الاختصاص الإيجابي
المطلب الأول: الأساس القانوني لمحكمة التنازع
إن الأساس القانوني لمحكمة التنازع باعتبارها من أهم المؤسسات الدستورية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري 1996، يتفرع إلى الأساس الدستوري، ثم الأساس التشريعي.

الفرع الأول: الأساس الدستوري

نصت المادة 152 من التعديل الدستوري 1996: "...تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة"، وعلاوة على إعلان المادة السابقة عن تأسيس هيئة قضائية جديدة هي محكمة التنازع، أثارت صياغتها إشكالاتاً حينما حصرت إمكانية حدوث تنازع في الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة، خاصة بعد صدور القانون العضوي 98-03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها و عملها⁽³⁾، الذي أشار في مادته الثالثة باختصاص محكمة التنازع في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي والجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري، إذ وسع من اختصاصها إلى كل تنازع قد يقع بين جهتين قضائيتين، إحداهما تابعة لجهة القضاء العادي، والأخرى لجهة القضاء الإداري، بما جعل البعض يقول بعدم دستورية المادة 03 من القانون العضوي 98-03⁽⁴⁾، بالرغم من أنها أقرب للمنطق والصواب.

وقد تدارك التعديل الدستوري 2016⁽⁵⁾ الإشكال السابق حينما عدل المادة 152⁽⁶⁾ على النحو التالي: "...تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري"، وبذلك يفهم أن الإشكال كان واقعا على مستوى النص الدستوري لا القانوني، والدليل على ذلك أن يد التعديل مست الدستور وليس القانون، وبموجب التعديل السابق تم وضع حد لتفسيرات المادة 152، إذ أصبحت محكمة التنازع تختص بالفصل بتنازع الاختصاص بين هيئتين قضائيتين، إحداهما تابعة للقضاء العادي، والثانية تابعة للقضاء الإداري.

الفرع الثاني: الأساس التشريعي

لقد صدر القانون العضوي 98-03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، وقد تضمنت 35 مادة مقسمة إلى خمس فصول، وبالنسبة لاختصاص محكمة التنازع تضمنها الفصل الرابع، الذي عنوانه المشرع بالإجراءات، وما يثير الانتباه أن صدره في شكل قانون عضوي يفترض معه أن يكون على قدر كبير من الدقة، شكلا وموضوعا، بالنظر للإجراءات الخاصة التي تحكم سنه مقارنة بالقانون العادي، في نطاق نصاب التصويت، وكذا إجبارية عرضه على المجلس الدستوري للتأكد من مدى دستوريته، غير أن ما تضمنه يبين عدم توخي الدقة من حيث المصطلحات القانونية المستعملة مثلا في نطاق استخدام مصطلح: " منازعات " ضمن المادة 03 منه، عوض مصطلح " تنازع"⁽⁷⁾، وكذلك استخدام مصطلح " الفرار " تارة، و " الحكم " تارة أخرى ضمن المواد 16، 17 منه. كما أن القانون العضوي 98-03 تضمن إشكالات كبيرة من الناحية الموضوعية، خاصة في نطاق الفصل المتعلق بالاختصاص والذي عنوانه بالإجراءات، سوف يأتي بيانه من خلال هذا البحث.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لتنازع الاختصاص الإيجابي

لقد عرفت المادة 16 من القانون العضوي 98-03 المقصود بتنازع الاختصاص الذي تختص محكمة التنازع بالفصل فيه، و أول ما يستحق الإشارة إليه هو أن هذه المادة تجمع بين حالتين تنازع

الاختصاص الإيجابي و تنازع الاختصاص السلبي، ومن خلالها فإن المقصود بتنازع الاختصاص الإيجابي: عندما تقضي جهتان قضائيتان تنتميان لهرمين قضائيين مختلفين باختصاصهما في نفس النزاع، وقد فسرت المادة 16 في فقرتها الثانية المقصود بنفس النزاع، إذ لا بد من توافر العناصر التالية:

- أن يتقاضى الأطراف بنفس **الصفة** أمام جهة إدارية وأخرى قضائية: ومودى ذلك أن ثمة دعويين مرفوعتين من نفس الطاعن ضد نفس المطعون ضده أمام جهتين قضائيتين تنتميان لهرمين قضائيين مختلفين، وفي هذا المجال نرى بأن المشرع قد ضيق على أطراف النزاع حينما اشترط " نفس الصفة" في نطاق حالة تنازع الاختصاص، ونرى بأنه كان يمكن الاكتفاء باشتراط وحدة الأطراف إضافة لوحدة السبب، والموضوع، لأنه من الممكن أن تتغير صفات الأطراف ضمن الدعويين المرفوعتين أمام الجهتين القضائيتين، كأن يقوم طرف برفع الدعوى أمام القضاء العادي بينما يختار الطرف الثاني رفعها أمام القضاء الإداري.

أما عن عبارة " جهة إدارية وأخرى قضائية " تثير تساؤلا هل المقصود بها جهة إدارية أي تنتمي للإدارة العامة أم جهة قضائية إدارية؟ والواضح أن المشرع قد قلد ضمن العبارة السابقة المشرع الفرنسي في تعريفه للتنازع الإيجابي، الذي يرى تحقق التنازع الإيجابي عندما تقضي درجة قضائية تابعة للقضاء العدلي باختصاصه في الفصل في نزاع ما تعتبره الإدارة- باعتبارها طرفا في القضية- من اختصاص القضاء الإداري⁽⁸⁾، فتنازع الاختصاص الإيجابي يقصد به حماية الإدارة من الخضوع للقضاء العادي في منازعاتها مع الأفراد، ويرجع سبب ذلك إلى ما قبل الثورة الفرنسية حيث كانت محاكم البرلمانات تقف حائلا ضد كل إصلاحات الحكومة، لذلك فإن التنازع الإيجابي في فرنسا يعمل في اتجاه واحد وهو منع محاكم القضاء العادي من النظر في المنازعات الإدارية، وعدم منع مجلس الدولة والمحاكم الإدارية من النظر في منازعات تختص بها المحاكم العادية، لذلك فإن هذا النوع من التنازع مقرر أصلا لحماية الإدارة وليس لأي فرد من أصحاب المصلحة إجراء هذا الدفع أمام محكمة التنازع⁽⁹⁾، والوضع في الجزائر على خلاف ذلك⁽¹⁰⁾ بالرغم من صياغة المادة 16، فتنازع الاختصاص يكون بين جهتين قضائيتين إحداهما تنتمي للقضاء العادي، والثانية تنتمي للقضاء الإداري.

- أن يكون الطلب مبنيا على نفس السبب والموضوع: ومعنى ذلك أن يكون النزاع المرفوع أمام الجهتين القضائيتين هو نفسه من حيث السبب وموضوع النزاع، والمقصود بذلك أن يكون وجه الطعن المثار هو نفسه أمام جهتي التقاضي، والموضوع هو نفسه، فلو اختلف السبب أو الموضوع بالرغم من وحدة الأطراف لا تكون أمام تنازع إيجابي.

المبحث الثاني: إشكالات التنازع الإيجابي الإجرائية والموضوعية

إن مفهوم تنازع الاختصاص الإيجابي في ظل القانون العضوي 03-98 يثير إشكاليين رئيسيين أولهما إجرائي والثاني موضوعي.

المطلب الأول: على المستوى الإجرائي

من خلال ما جاء ضمن القانون العضوي 03-98، وبخصوص الآليات القانونية التي يمكن من خلالها لمحكمة التنازع أن تفصل في تنازع الاختصاص، يتبين لنا أن ثمة طريقتين، إما رفع دعوى أمام محكمة التنازع من قبل أطراف النزاع (المادة 17)، أو عن طريق نظام الإحالة من إحدى الجهات القضائية (المادة 18).

الفرع الأول: رفع الدعوى من قبل أطراف النزاع

من خلال المادة 17 من القانون العضوي 03-98⁽¹¹⁾ تم تحديد أجل رفع الدعوى من قبل أطراف النزاع أمام محكمة التنازع، بشهرين ابتداء من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو النظام القضائي العادي.

إن التمعن في الشروط المنصوص عليها ضمن المادة 17 تجعلنا ندرك مدى تعقيد موضوع التنازع الإيجابي⁽¹²⁾، ذلك أن عبارة " القرار الأخير" الواردة ضمن المادة 17 يقصد بها أن ثمة قرار أول

صادر جهة قضائية تنتمي لهرم قضائي معين قضت باختصاصها بالفصل في النزاع، و أصدرت حكما قضائياً، ثم رفع نفس النزاع أمام جهة قضائية تنتمي للهرم القضائي الثاني، وصدر قرار قضى باختصاصها وفصل في النزاع، وحسب المادة 17 لا بد أن يستنفذ القرار الثاني جميع طرق الطعن حتى يمكن لأطراف النزاع رفع دعوى تنازع الاختصاص أمام محكمة التنازع، والسؤال المطروح هنا هو هل يشترط في القرار الثاني فقط الطابع النهائي، أم يشترط كذلك في القرار الأول؟

وقد أجابت محكمة التنازع عن الإشكال السابق ضمن القرار رقم 30 الصادر بتاريخ 11/13/2007⁽¹³⁾ في قضية السيدة الأرملة (و. ص. ز.) ضد : وزير التربية ، وقد جاء فيه: "... وأن الطاعة تستند في عريضتها إلى قرارين:

قرار صادر من الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 2003/06/28 حال فصلها في القضايا الاستعجالية، انتهى إلى التصريح بعدم الاختصاص.

أمر استعجالي صادر عن محكمة قسنطينة بتاريخ 2003/06/26 صرحت هذه الجهة القضائية بموجبه بعدم الاختصاص.

حيث أنه طبقاً لمقتضيات المادة 17 من القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03/06/1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها لا تعرض على محكمة التنازع إلا القرارات النهائية...

إن صدور قرارين قضائيين عن جهتين قضائيتين تنتميان لهرمين قضائيين مختلفين لا تجعلنا أمام حالة تنازع اختصاص إيجابي، وإنما أمام تناقض في أحكام قضائية صادرة عن جهات قضائية تابعة لهرمين قضائيين مختلفين، وبالنتيجة فإن الشروط المنصوص عليها ضمن المادة 17 لرفع دعوى تنازع اختصاص إيجابي أمام محكمة التنازع من قبل أطراف النزاع مستحيلة على أرض الواقع، لأن تحقق هذه الشروط يجعلنا أمام تناقض في أحكام قضائية صادرة عن جهات قضائية تابعة لهرمين قضائيين مختلفين لا أمام حالة تنازع إيجابي، ويمكن لأطراف النزاع رفع دعوى أمام محكمة التنازع حينما يتعلق الأمر بأحكام قضائية متناقضة وفق ما نصت عليه المادة 17 في فقرتها الثانية.

وفي هذا السياق صدر قرار عن محكمة التنازع في قضية (م ل) ضد السيد والي ولاية وهران (ب ي)، بتاريخ 2008/05/18⁽¹⁴⁾ جاء فيه: "... وأنه يستخلص من مستندات ووثائق الملف بأنه وقرار 2005/12/21 نقضت الغرفة المدنية بالمحكمة العليا القرار الصادر عن الغرفة المدنية بمجلس قضاء وهران بتاريخ 2002/04/16 بدون إحالة، وهو ما جعل القرار الصادر عن الغرفة المدنية بمجلس قضاء وهران بتاريخ 1992/13802 قابلاً للتنفيذ، هذا القرار الذي أيد حكم محكمة وهران الصادر بتاريخ 1991/06/29 الناطق باختصاصه والمعترف للطاعن بحق شراء المسكن المتنازع عليه.

وأن مجلس الدولة أيد في قراره الصادر في 2006/05/10 القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء وهران بتاريخ 2005/04/02 (رقم 04/10167) الذي صرح باختصاصها وأبطل قرار لجنة التنازع عن أملاك البلدية بوههران الصادر بتاريخ 1994/02/06، وبالنتيجة أبطل العقد الإداري للتنازل المشهر في المحافظة العقارية بوههران بتاريخ 1994/04/16 (مجلد 60/2565) و أمر بخروج المدعي من المسكن المتنازع عليه.

و أن الجهتين القضائيتين العادية و الإدارية صرحتا باختصاصهما وفصلتا في النزاع القائم بين المدعي ووالي وهران ومديرية أملاك الدولة لولاية وهران، وهو ما أدى إلى قيام تنازع إيجابي في الاختصاص.

حيث أن دراسة المستندات والأحكام القضائية المدرجة في الملف تبين تعلق النزاع بالحق في شراء مسكن في إطار القانون رقم 81-01 المؤرخ في 1981/02/01 المتضمن التنازل عن أملاك الدولة، و أن هذه النزاعات تخضع لاختصاص الجهات القضائية الإدارية طبقاً لمقتضيات المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية لأنها تنصب على نزاعات قائمة بين هيئات إدارية وبين المستفيد من حق التنازل عن أملاك الدولة.

وأن الجهات القضائية العادية قد أخطأت عندما تمسكت باختصاصها و أنه يتعين بالتالي معاينة وجود تنازع إيجابي في الاختصاص والتصريح بأن الجهات القضائية الإدارية هي المختصة والتصريح ببطلان و بالأثر لقرار المحكمة العليا الصادر في 2006/05/10...".

ومما سبق نلاحظ أن قضاة محكمة التنازع توصلوا إلى قيام حالة تنازع اختصاص إيجابي، بالرغم من أن ثمة قرارين صادرين عن كل من المحكمة العليا، ومجلس الدولة بصفة نهائية، كلاهما قضى باختصاصه بالفصل في موضوع النزاع، إضافة إلى وجود تناقض بين الحكيمين.

كما أن المادة 17 في فقرتها الثانية، نصت على أنه في حالة تناقض بين أحكام نهائية، **ودون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص.**

إن التحليل البسيط للفقرة الثانية من المادة 17 يؤدي بنا إلى اعتبار حالة التناقض بين الأحكام النهائية تتحقق في الحالة التي تقر فيها جهتين قضائيتين تنتميان لهرمين قضائيين مختلفين باختصاصهما للفصل في نفس النزاع، وتصدر أحكام نهائية متناقضة في موضوع النزاع، غير أن الفقرة السابقة تنبئ إشكالا في إطار عبارة " دون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى"، من حيث تحديد ماهي الأحكام التي لا تراعى في هذا المجال؟ ونظن بأن المقصود هو الأجل، لأن الطابع النهائي للقرارات شرط حتى نكون أمام حالة تناقض بين أحكام نهائية، والحقيقة أن النظام الداخلي لمحكمة التنازع كفيل بالرد على الإشكال السابق، بحكم أن المادة 13 من القانون العضوي 98-03 أشارت إلى ضرورة إعداد رئيس محكمة التنازع للنظام الداخلي والموقفة عليه، لكننا للأسف لم نعثر عليه⁽¹⁵⁾، وهذا ما يثير الاستغراب هل يعقل أن مؤسسة دستورية ذات أهمية بحجم محكمة التنازع تعمل دون نظام داخلي؟ هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإن عبارة " تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص"، ويقصد ببعدية أنه بعد الفصل في موضوع النزاع تفصل محكمة التنازع بتحديد الجهة القضائية المختصة، والتي يكون حكمها محل الاعتبار، وتبطل الحكم الصادر عن الجهة القضائية التي تقر بعدم اختصاصها، وبمفهوم المخالفة في نطاق الفقرة الأولى من المادة 17 يمكننا القول أن محكمة التنازع تفصل قبليا في الاختصاص، لكن هذا مستحيل بالنظر للشروط المنصوص عليها ضمن الفقرة الأولى، والنتيجة أن المادة 17 من القانون العضوي تجعل التنازع الإيجابي- بموجب الشروط التي تنص عليها- يوصلنا إلى حالة تناقض في أحكام نهائية.

ومن خلال ما سبق بيانه نجد بأن المشرع أخطأ حينما وحد شروط رفع الدعوى من قبل أطراف النزاع ضمن حالتي التنازع السلبي و التنازع الإيجابي، إذ نرى أن الشروط التي تضمنتها المادة 17 صالحة فقط في نطاق حالة التنازع السلبي⁽¹⁶⁾ دون الإيجابي.

وفي هذا المجال نتساءل عن الحكمة من تضمين المشرع رفع الدعوى أمام محكمة التنازع، من قبل أطراف النزاع شرط الطابع النهائي للأحكام القضائية الصادرة عن جهتي القضاء العادي والإداري، ونرى أنه لا يوجد ما يمنع أن ترفع الدعوى أمام محكمة التنازع دون اشتراط الطابع النهائي للأحكام، إذ على العكس ستحل مسألة تنازع الاختصاص منذ البداية، عوض تضييع الوقت على المتقاضين؛ كون صيرورة الحكم نهائي تستغرق وقتا نتصوره أطول من ذلك الذي تستغرقه محكمة التنازع للفصل في تنازع الاختصاص.

الفرع الثاني: نظام الإحالة⁽¹⁷⁾

بحسب ما جاء في المادة 18 من القانون العضوي 98-03، فإنه إذا لاحظ القاضي الذي ترفع أمامه دعوى، أن هناك جهة قضائية قضت باختصاصها أو بعدم اختصاصها، وأن 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.

وفي هذه الحالة تتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع ويلاحظ أن حالة تنازع الاختصاص الإيجابي ممكنة الوقوع في نطاق المادة 18، إذ تتوافر عندما تقضي جهة قضائية باختصاصها وأصدرت قرارها القضائي، ويعيد رافع الدعوى الأولى رفع نفس النزاع مرة ثانية أمام

جهة قضائية تنتمي للهرم القضائي الآخر، فهنا أول ما سيقوم به المدعى عليه في الدعويين، هو الدفع بسبق صدور حكم في القضية موضوع النزاع من قبل جهة قضائية منتمة للهرم القضائي (العادي أو الإداري)، وهنا تتحقق الحالة المنصوص عليها في المادة 18، لكن المادة السابقة أشارت إلى أن القاضي بإمكانه إحالة ملف القضية لمحكمة التنازع إذا لاحظ أن قراره سيؤدي إلى تناقض في أحكام قضائية لنظامين مختلفين، ومعنى ذلك أنه يرجح من خلال ملف القضية أنه مختص بنظر النزاع المرفوع أمامه، وأنه و أن استمر في نظر النزاع على هذا النحو سيصل إلى حالة التناقض بين الأحكام القضائية، لأن القاضي إن قضى بعدم اختصاصه لن تتوافر حالة تنازع الاختصاص الإيجابي.

ومما سبق يتبين لنا أن حالة تنازع الاختصاص الإيجابي في نطاق القانون العضوي 98-03 يمكن توقعها فقط في نطاق نظام الإحالة الذي لا تشترط في ظله الشروط المنصوص عليها عندما ترفع دعوى تنازع الاختصاص من قبل أطراف النزاع.

المطلب الثاني: على المستوى الموضوعي

إن تنازع الاختصاص الإيجابي أمام محكمة التنازع، لا يثير إشكالا على الصعيد الإجرائي فحسب، وإنما كذلك على الصعيد الموضوعي، ونقصد بذلك أن محكمة التنازع أنشئت من حيث الأصل حتى تفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، في منازعات نتصور أنها صعبة التصنيف، من حيث اعتبارها منازعات عادية أو منازعات إدارية، غير أن قواعد الاختصاص النوعي للجهات القضائية الإدارية، المنصوص عليها ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 تعيق محكمة التنازع عن ممارسة الدور المنوط بها، بصورة خاصة في نطاق تنازع الاختصاص الإيجابي.

الفرع الأول: مدى تأثير المعيار العضوي على تنازع الاختصاص الإيجابي

وفي مجال تحديد معيار النزاع الإداري فقد تبني أول قانون إجرائي في الجزائر سنة 1966 المعيار العضوي⁽¹⁸⁾ الذي يجعل من كل منازعات الإدارة تخضع لاختصاص الهيئات القضائية الممثلة في الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى، ومعنى ذلك أن القضاة الفاصلين على مستوى الغرف الإدارية يفصلون في كل منازعات الإدارة سواء كانت ذات طبيعة عادية أو إدارية⁽¹⁹⁾، مما يترتب تطبيقهم لنوعين من القواعد القانونية العادية منها والإدارية، مع وجود استثناءات على هذه القاعدة العامة.

وبالرغم من التعديلات المتتالية التي عرفها قانون الإجراءات المدنية فإن هذه القاعدة العامة في مجال اختصاص الغرف الإدارية بقيت على حالها، وكان يؤمل غداة التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي تبنى صراحة نظام ازدواجية القضاء بإنشاء جهاز للقضاء الإداري إلى جانب جهاز القضاء العادي، أن يعيد المشرع النظر في قواعد الاختصاص في مجال منازعات الإدارة بأن يجعل نطاق اختصاص هيكل القضاء الإداري يمتد لنوع واحد من منازعات الإدارة وهي المنازعات الإدارية بالمعنى الفني الدقيق، بينما يجعل المنازعات العادية للإدارة من اختصاص هيكل القضاء العادي.

غير أن القوانين الصادرة بعد التعديل الدستوري سواء المتعلقة بأجهزة القضاء الإداري (القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والقانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية) أو حتى القانون الإجرائي الجديد الذي ألغى قانون الإجراءات المدنية (القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، لم تأت بأي جديد في هذا الإطار بل كرست من جديد هيمنة المعيار العضوي في تحديد اختصاص هيئات القضاء الإداري⁽²⁰⁾، وإثقال كاهل القاضي الممارس على مستوى هيكل القضاء الإداري بنوعين من منازعات الإدارة العادية منها والإدارية، وأكثر من ذلك أفرز تبني المشرع للمعيار العضوي عدة مشاكل على المستوى العملي⁽²¹⁾.

وعليه لا يمكننا الحديث عن نزاع إداري بالمعنى الدقيق والمدلول الفني للمصطلح، في نطاق اختصاص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في الجزائر، ويمكننا الحديث عن نزاع للإدارة قد يكون عاديا وقد يكون إداريا .

ومما سبق فإذا كان المحكمة الإدارية - باعتبارها صاحبة الولاية العامة- تختص بجميع منازعات الإدارة العادية منها، والإدارية بموجب قرارات قضائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، فإن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال : هل نتصور وقوع تنازع اختصاص إيجابي عمليا إذا كانت جميع منازعات الإدارة من اختصاص القضاء الإداري؟ وإذا كانت جميع منازعات الإدارة من اختصاص القضاء الإداري، ما الجدوى من وجود محكمة التنازع أصلا؟
وعليه فإن الأخذ بالمعيار العضوي يجعل حالة تنازع الاختصاص الإيجابي غير متوقعة الحدوث إلا نادرا، وهذا ما تجسد فعلا على مستوى الممارسة العملية، إذ أن حالات التنازع الإيجابي التي نظرتها محكمة التنازع تكاد تكون نادرة، وتطغى عليها حالات التنازع السلبي.

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي والتنازع الإيجابي

إن تأثير المعيار العضوي على حالة التنازع الإيجابي، تتجلى في إمكانية حدوثه في نطاق الاستثناءات الواقعة على المعيار العضوي فإذا كان المعيار العضوي هو الأصل في إسناد الاختصاص النوعي للجهات القضائية الإدارية، فإنه ترد عليه عديد الاستثناء وفي هذا الإطار أن ثمة جملة من المنازعات التي تخضع لاختصاص القضاء الإداري بالرغم من أن أطرافها ليسوا ممن عدتهم المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإداري، كما أن ثمة منازعات تخضع لاختصاص القضاء العادي بالرغم من أن أحد أطرافها ممن عدتهم المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية وفق مايلي:

الفقرة الأولى: المنازعات التي ينظرها القضاء الإداري دون أن تكون الإدارة العامة طرفاً فيها

ومؤدى ذلك أن المشرع الجزائري يستند - في حالات خاصة - على معايير أخرى غير المعيار العضوي، لا يراعي فيها الصفة الإدارية لأطراف النزاع. وإنما يأخذ في الحسبان، في المقام الأول، طبيعة النشاط الذي تظهر به أشخاص معينة تابعة في الأصل للقانون الخاص. فيتجلى ذلك من خلال تكليف المشرع المؤسسة العمومية الاقتصادية بتحقيق مصلحة عامة محددة، أو عندما يسمح لها القانون بممارسة صلاحيات السلطة العامة، كما يظهر ذلك من خلال قيام بعض أشخاص القانون الخاص بمساعدة الدولة على تسيير بعض المرافق العامة كي تعمل بانتظام واطراد⁽²²⁾.
و يتم الاستناد في مثل هذه الوضعيات إلى المعيار المادي الذي يأخذ في الحسبان موضوع النشاط الذي يُمارسه الشخص القانوني حتى ولو كان النشاط المعتاد لهذا الشخص خاضعا في الأصل لأحكام القانون الخاص؛ ففي هذه الحالات الاستثنائية يتولى القضاء الإداري نظر المنازعات التي تثار استنادا على المعيار المادي؛ لأنه هنا يجب أن يُراعى في النزاع طبيعة نشاط ذلك الشخص القانوني، وخير مثال على ذلك ما ورد بالنسبة لنشاط بعض المؤسسات العمومية ذات الصبغة الاقتصادية، عندما تمارس تسيير أملاك عامة، أو تنجز مشاريع ممولة من طرف الدولة، أو عندما تظهر بمظاهر السلطة العامة⁽²³⁾، وكما هو الشأن أيضا بالنسبة لنشاط بعض المنظمات المهنية ذات الامتداد الوطني⁽²⁴⁾؛ حيث تعمل هذه المنظمات على مساعدة الدولة في تسيير أحد مرافقها العامة مثل مرفق القضاء وتختص ببعض منازعاتها جهات القضاء الإداري.

الفقرة الثانية المنازعات التي ينظرها القضاء العادي رغم أن الإدارة العامة طرف فيها

لقد حول المشرع صراحة بصفة استثنائية للقضاء العادي صلاحية النظر في بعض المنازعات بالرغم من أن الإدارة طرف فيها، وقد تضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية البعض من هذه الاستثناءات على المعيار العضوي، في نطاق المادة 802 منه⁽²⁵⁾، كما جاء البعض الآخر من

الاستثناءات ضمن نصوص خاصة، نذكر منها على سبيل المثال النزاعات المتعلقة بالمادة الجمركية (جبايات ومخالفات) فقد أوكلها المشرع الجزائري صراحة إلى جهات القضاء العادي (المدني والجزائي)، وذلك في المادتين 272 و 273 من القانون رقم 79-07 المؤرخ في 19/07/1979 المتضمن قانون الجمارك، المعدل والمتمم⁽²⁶⁾.

ومما سبق يمكن القول أن التنازع الإيجابي من الممكن تصوره- عمليا- في نطاق المنازعات التي تشكل استثناءات على المعيار العضوي، وقد سبق لمحكمة التنازع أن قضت بذلك ضمن قرار صادر عنها بتاريخ 2014/12/24 في قضية (ع. ق) ضد بلدية بورقيقة⁽²⁷⁾، وقد جاء فيه:

"... حيث أنه يستخلص من المستندات والوثائق المدفوعة في الملف أن النزاع المطروح أمام محكمة التنازع يخص تنازعا إيجابيا في الاختصاص و ناجما عن قرار الغرفة التجارية والبحرية لمجلس قضاء البلدية الصادر في 2012/03/20 الذي وبعد إعادة السير في الدعوى بعد النقض أيد حكم محكمة حجوط الصادر في 2006/03/28 الذي تمسك باختصاصه وحكم على المدعي بدفع بدل الإيجار المستحق للبلدية المدعى عليها ومبلغ مالي على سبيل التعويض وعن قرار مجلس الدولة الصادر في 2010/01/07 الذي ألغى قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء البلدية الصادر في 2008/06/23 وفصلا من جديد تمسك باختصاص الجهات القضائية الإدارية للفصل في النزاع واستجاب لطلبات البلدية... حيث إن العقد المبرم بين بلدية بورقيقة والمدعي بتاريخ 1999/01/30 هو عقد إيجار تجاري وأن القاضي المختص للفصل في النزاعات التي قد تنجم عنه هو القاضي العادي حال فصله في القضايا التجارية وهذا تطبيقا لمقتضيات المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية القديم التي كانت قابلة للتطبيق أثناء إبرام العقد.

وإنه وطبقا لمقتضيات المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية القديم وخلافا لأحكام المادة 7 من نفس القانون، تكون من اختصاص المحاكم المنازعات المتعلقة بالإجراءات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنية أو الإيجارات التجارية وكذلك في المواد التجارية أو الاجتماعية. وإن المادة 170، فقرة 3 من القانون التجاري تنص كذلك على أن تطبق أحكام القانون التجاري على إيجار المحلات والعمارات المملوكة للدولة أو الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية. حيث أن مجلس الدولة ألغى، عن خطأ، قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء البلدية الصادر بتاريخ 2008/06/23

وإنه يتعين بالتالي القول بأن قراره الصادر في 2010/01/07 (تحت رقم 51793) باطل و لا أثر له والقول بأن قرار الغرفة التجارية والبحرية لمجلس قضاء البلدية الصادر في 2012/03/20 (تحت رقم 2012/5563) هو الواجب التنفيذ...".

الخاتمة:

إن الإشكالات القانونية السابقة أثرت على الممارسة العملية لمحكمة التنازع كما ونوعا، إذ عرفت منذ تنصيبها الفعلي عام 1998 نشاطا محدودا ومتواضعا، إذ أثير اختصاصها في مرات قليلة تكاد تعد على الأصابع، خاصة في السنوات الأولى لتنصيبها⁽²⁸⁾، وفي نطاق التنازع الإيجابي نادرا ما قضت محكمة التنازع في إطاره مقارنة بحالة التنازع السلبي.

إن قضاء محكمة التنازع في نطاق التنازع الإيجابي يظهر إشكالات كبيرة:

- على الصعيد الإجرائي؛ في إطار الشروط التي نصت عليها المادة 17 من القانون العضوي 98-03، والمتعلقة خاصة بشرط صيرورة الأحكام تحوز الطابع النهائي، مما يجعلها تختلط باختصاص محكمة التنازع بالفصل في نطاق الأحكام القضائية النهائية المتناقضة. وبالنتيجة فحالة تنازع الاختصاص الإيجابي من الممكن توقعها فقط في نطاق آلية الإحالة وفق المادة 18 من القانون العضوي 98-03.

• على الصعيد الموضوعي، من خلال تأثير المعيار العضوي- المنصوص عليه بموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية- على إمكانية حدوث حالة تنازع إيجابي، مما يجعل التنازع الإيجابي من الممكن حدوثه في نطاق الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي. وبناءاً على ما سبق نرى ضرورة الإسراع في إعادة النظر في القانون العضوي 03-98 خاصة في نطاق المواد 16، 17 منه، وكذا التعجيل في إصدار النظام الداخلي لمحكمة التنازع لئلا يهدد أهمية في حسن سير العمل من جهة، وتوضيح الغموض الذي يشوب القانون العضوي 03-98 من جهة أخرى.

قائمة الهوامش :

- (1)- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ج.ر. عدد:76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- (2)- لقد كان موضوع محكمة التنازع موضوع كتابات عديدة من قبل مجموعة من الباحثين، لكن الملاحظ أن أغلبها كانت دراسات سطحية، وصفية لا تقف على الإشكالات التي يتضمنها القانون العضوي 03-98 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، أنظر على سبيل المثال: - سعد عمير، النظام القانوني لمحكمة التنازع في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات، العدد 08، جوان 2009، جامعة الوادي، ص 101 وما يليها.
- عادل بو عمران، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في النظام القانوني الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 08، جانفي 2013، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة.
- (3)- القانون العضوي رقم 03-98 مؤرخ في 3 يونيو سنة 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد: 39، الصادرة بتاريخ 07 يونيو 1998.
- (4)- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 208.
- (5)- عدل التعديل الدستوري 1996 بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج.ر عدد: 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- (6)- أصبح رقم المادة السابقة 171 ضمن التعديل الدستوري 2016.
- (7)- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 207.
- (8) Bernard Pacteau, contentieux administrative, 7eme édition, Refondue, P.U.F, Droit, p 192.
- (9)- ده شتي صديق محمد، القضاء الإداري وتنازع اختصاصاته مع القضاء العادي، الطبعة 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص 149.
- (10)- يرى الأستاذ مسعود شيهوب أن النظام الجزائري يظهر أكثر موضوعية، فالتنازع الإيجابي في الجزائر مقرر لحماية توزيع الاختصاص بين النظامين القضائيين الإداري والعادي، لمزيد من التفاصيل راجع: - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني: نظرية الاختصاص، الطبعة 06، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص 184.
- (11)- وجاء فيها: " يمكن الأطراف المعنية رفع دعواهم أمام محكمة التنازع 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...".
- (12)- تشير الكثير من المراجع إلى التنازع الإيجابي دون الخوض في مدى إمكانية تحقق شروطه المنصوص عليها في المادة 17، أنظر على سبيل المثال: - عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2011، ص 285.

- (13)- مجلة المحكمة العليا، عدد خاص، 2009، ص 73.
- (14)- مجلة المحكمة العليا، عدد خاص، 2009، ص 227.
- (15)- أشارت الباحثة أمال عباس إلى أنها تحوز معلومات من مصادر مقربة من رئيس محكمة التنازع إلى أنها تعمل دون نظام داخلي، أنظر:
- أمال عباس، محكمة التنازع و عملها القضائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2010/2009، ص 18.
- (16)- التنازع السلبي: يعرف بأنه التنازع الناتج عن تصريح القضاء الإداري والقضاء العدلي بعدم اختصاصهما بخصوص قضية واحدة، أنظر:
- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 224.
- (17)- ظهر هذا النظام في فرنسا بعد أن ظهرت العيوب في صورتي تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، وأراد المشرع الفرنسي بموجب هذا النظام القضاء على البطء الذي ميز النظام السابق، لمزيد من التفاصيل أنظر:
- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، الطبعة 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 196.
- (18)- لمزيد من التفاصيل حول المعيار العضوي كمعيار محدد لاختصاص الجهات القضائية في الجزائر، راجع:
- Mokhtar BOUABDELLAH, L'expérience algérienne du contentieux administratif, Etude critique, Thèse, pour le Doctorat d'Etat en Droit, 13 décembre 2005, FACULTE DE DROIT, Université des frères MENTOURI Constantine, Algérie 96 et suite.
- (19)- لمزيد من التفاصيل راجع: - مختار بوعبدالله، تقرير تمهيدي حول الملتقى المغربي: " المقاربة المغربية لمعيار القانون الإداري"، المنعقد أيام 11/10/09 ديسمبر 2014، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2015، ص 17.
- (20)- محمد زغاري، مدى تماشي المعيار العضوي مع استقلالية المنازعة الإدارية في ظل الإصلاح القضائي الجديد، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 13، جامعة قسنطينة، 2000، ص 120.
- (21)- أنظر:
- مراد بدران، تحديد اختصاص القضاء الإداري: دور المشرع أم دور القاضي؟، الملتقى المغربي: " المقاربة المغربية لمعيار القانون الإداري"، المنعقد أيام 11/10/09 ديسمبر 2014، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2015، ص 108 وما بعدها.
- (22)- لمزيد من التفاصيل أنظر:
- عبد العزيز نويري، الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي بشأن تحديد المنازعة الإدارية في الجزائر-دراسة تطبيقية- الملتقى المغربي: " المقاربة المغربية لمعيار القانون الإداري"، المنعقد أيام 11/10/09 ديسمبر 2014، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2015، ص 69 وما بعدها.
- (23)- أنظر: المواد 45، 56، 55 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة الاقتصادية، ج ر عدد 02، المؤرخة في 13/01/1988.
- (24)- القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29/10/2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر عدد: 55 المؤرخة في 30/10/2013، المواد 41، 42، 96.
- القانون رقم 06-03 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج ر عدد: 14، المؤرخة في 08/03/2006، المادة 56.

(25)- جاء في المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " خلافا لأحكام المادتين 800، 801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

1- مخالفات الطرق

2- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية".

(26)- لقد حددت المادة 272 اختصاص جهة القضاء الجزائري في نظر كل من الدعويين العمومية والجبائية معا بمناسبة الفصل في الجرائم الجمركية المرتكبة. حيث ذكرت، قائلة: " تنظر الجهة القضائية التي تبت في القضايا الجزائرية في المخالفات الجمركية وكل المسائل الجمركية المثارة عن طريق استثنائي. وتنظر أيضا في المخالفات الجمركية المقرونة أو التابعة أو المرتبطة بجنحة من اختصاص القانون العام."

كما نصت المادة 273 على أنه: " تنظر الجهة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية في الاعتراضات المتعلقة برفع الحقوق والرسوم واستردادها ومعارضات الإكراه البدني وغيرها من القضايا الجمركية الأخرى التي لا تدخل في اختصاص القضاء الجزائري."

(27)- مجلة المحكمة العليا، العدد 02، 2013، ص 479 وما يليها.

(28)- حول عدد القرارات التي صدرت عن محكمة التنازع ونوعها، بصورة خاصة في بداية ممارستها لاختصاصها، راجع:

- أمال عباس، المرجع السابق، ص 89.