View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Biskra University Journals

المحاكم الإدارية واقع وآفاق

دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب

الدكتور عادل مستاري
أستاذ محاضر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة بسكرة (الجزائر)

مقدمة:

تعتبر المحاكم الإدارية القاعدة الأساسية التي يبني عليها القضاء الإداري أجهزته القضائية من القاعدة إلى القمة، ومع مجلس الدولة يكونان هيكل القضاء الإداري

ومن أجل تكريس مبدأ انتهاج ازدواجية القضاء والرغبة في إصلاح الجهاز القضائي الإداري سعت كل من الجزائر والمغرب إلى تجسيد هذا النهج كل في موقعه وظروفه.

فبالنسبة إلى الجزائر نص دستور 28 نوفمبر 1996 في مادته 152 على إنشاء مجلس الدولة كأعلى هيئة قضائية إدارية في الدولة، وتبعا لذلك صدر القانون رقم 02/98 المنظم للمحاكم الإدارية وأوكل الاختصاص لها بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية ابتداء والتي كانت تفصل فيها الغرف الإدارية بالمجالس القضائية والغرف الجهوية.

وتدعيما لهذا النهج صدر القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتلاها المرسوم التنفيذي رقم 98- 356 المتضمن كيفية تطبيق القانون 98-02، والذي أعلن عن إنشاء 31 محكمة إدارية تنصب تباعا وفق شروط موضوعية ضرورية.

أما المملكة المغربية فإن الإصلاحات القضائية توالت عبر مراحل عديدة كان أبرزها تغيير 27 سبتمبر 1957 الذي بمقتضاه أنشئ المجلس الأعلى، وإصلاح 1965 الذي وحدة المحاكم وعربها، وإصلاح 1974 الذي أنشأ محاكم الجماعات والمقاطعات.

إلى أن صدر أهم إصلاح قضائي إداري تشهده المغرب، وهو صدور القانون رقم 90-41 المؤرخ في 10 سبتمبر 1993 والمصادق عليه بالظهير الشريف رقم 1-91-225، والذي جاء نتيجة الرغبة الملكية في التطلع إلى دور كبير تلعبه المحاكم الإدارية في إرساء دولة القانون والذي ترجم بصدور المرسوم رقم 59-92-2 المؤرخ في 1993/11/03 والمحدد لعدد المحاكم الإدارية (7 محاكم).

وعليه وبشروع الجزائر في تنصيب المحاكم الإدارية بصفة تدريجية وإنشاء المحاكم الإدارية في المغرب، وذلك من أجل تجسيد نظام ازدواجية القضاء، يطرح

المنارة للاستشارات

هذا الموضوع العديد من الإشكاليات التي من شأن حلها الإجابة على كل الغموض الذي يكتنف تجسيد ازدواجية القضاء في لجزائر والمغرب بصورة حقيقية.

من بين هذه الإشكاليات:

1- هل أن كل من الجزائر والمغرب هيأت كل الظروف لإقرار نظام ازدواجية القضاء التي من بينها مبدأ التخصص في العمل القضائي؟

2- هل أن ما أتت به القوانين المنظمة للمحاكم الإدارية سواء في الجزائر أو المغرب مجسدة فعلا في دنيا الواقع؟

وبصورة أشمل، هل نجحت الجزائر والمغرب في انتهاجهما لهذا النظام؟

للإجابة على هذه التساؤلات قسمنا الموضوع إلى محورين رئيسيين نتناول في المحور الأول دوافع وأهداف اختيار نظام ازدواجية القضاء في الجزائر والمغرب، أما المحور الثاني فقد عالجنا فيه واقع المحاكم الإدارية في الجزائر والمغرب.

المحور الأول: دوافع وأهداف اختيار نظام ازدواجية القضاء في الجزائر والمغرب

أولا – دوافع وأهداف اختيار نظام ازدواجية القضاء في الجزائر:

إذا ما ألقينا نظرة على تطور القضاء الإداري في الجزائر نجده مر بالعديد من المراحل الهامة والأساسية والتي اختتمت بتبني نظام ازدواجية القضاء سنة 1996.

وبعدما كانت الجزائر خلال الفترة الاستعمارية تابعة لفرنسا بحكم الاستعمار وبالتالي كل ما هو حاصل في فرنسا مطبق في الجزائر نظام ازدواجية القضاء). إلا أنه غداة الاستقلال، وجدت الجزائر نفسها أمام العديد من العوائق والصعوبات والمخلفات الاستعمارية على كل الأصعدة التي منها الصعيد القضائي والقانوني، مما أجبرها على إبقاء العمل بالقوانين الفرنسية ولو مؤقتا إلا ما خالف منه الشريعة الإسلامية (قانون 153/62 المؤرخ في 1962/12/31) إلى غاية إحداث أول إصلاح قضائي هيكلي تمثل في الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 1963/06/18 والذي بموجبه تم إنشاء المجلس الأعلى، هذا الأخير قضى على ازدواجية القضاء من القمة فقط دون القاعدة، حيث تم الاستبقاء المؤقت على

المنارة للاستشارات

المحاكم الإدارية مع اختصاصات مخفضة[1] إعمالا بالقانون رقم 157/62، وتكون قرارات هذه المحاكم قابلة للاستئناف أمام المجلس الأعلى[2].

بعدها دخلت الجزائر في مرحلة انتقالية لغاية سنة 1965، وبموجب القانون الصادر بتاريخ 1965/07/10 والأمر رقم 65-278 المؤرخ في 1965/11/06 المتضمن التنظيم القضائي الإداري، والذي ألغى المحاكم الإدارية الثلاث وأوكل مهامها للغرف الإدارية الموجودة على مستوى المجالس القضائية.

وهنا تم القضاء على ازدواجية القضاء من القاعدة لتتبنى الجزائر نظام وحدة القضاء، لكن بأسلوب مختلف عن الأسلوب المطبق لدى الدولة المتبنية لنظام الوحدة (إنجلترا) وذلك لوجود نظام الغرفة الإدارية.

ووصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 1996، كرس هذا الأخير ازدواجية القضاء صراحة بالنص على إنشاء مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وذلك في نص المادة 152 منه.

والسؤال هنا ما هي الدوافع والأهداف التي من ورائها تم تخلي الجزائر عن نظام الوحدة وتبني الازدواجية؟

إن المتتبع للنظام القضائي في الجزائر يجد أن دائرة النزاعات الإدارية تتسع يوما بعد يوم جراء التطور الاجتماعي والثقافي والاقتصادي وخصوصا في الاستثمارات الأجنبية، مما أدى إلى تزايد احتكاك الإدارة بالمواطن بشكل مباشر.

كما أن إرساء مبادئ الديمقراطية وفتح الحريات ابتداء من دستور 1989 رفع من مستوى وعي المواطن وعدم خشيته من مقاضاة الأداة.

ولعل من أبرز الدوافع عدم تحكم القاضي العادي في المنازعة الإدارية وذلك نظرا لاختلاف الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية سواء من حيث الأطراف (وجود الدولة أو الولاية أو البلدية طرف في النزاع)، بالإضافة إلى أن موضوع النزاع الإداري له صلة كبيرة بالمصلحة العامة إلى جانب استثنائية قواعد القانون الإداري وغير المألوفة في القانون الخاص.

بالإضافة إلى العديد من الدوافع كتوافر العنصر البشري وتطور المجتمع الجزائري...الخ، كل هذا جعل من تخصيص قضاء وقضاة للفصل في النزاعات الإدارية أمر لابد منه.

المنارة للاستشارات

كما أن الفرد في الوقت الحالي معد نفسيا لتقبل فكرة مقاضاة الإدارة ولم لا التغلب عليها، وهذا ما كان في فترة أسبق (عهد الأحادية الحزبية) من الصعوبة بمكان.

ونجد أن المراحل السابقة كشفت عن عيوب في نظام الوحدة خصوصا من الناحية الإجرائية والقانونية مما عجل بثورة تشريعية الهدف منها مواكبة تطور المجتمع.

ثانيا – دوافع وأهداف اختيار نظام ازدواجية القضاء في المغرب:

نفس الحال ينطبق على المملكة المغربية، حيث عمد المشرع المغربي على إدخال مجموعة من التعديلات على قواعد التنظيم القضائي.

ولعل الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك الحسن الثاني في 1990/05/08 بالرباط بمناسبة تأسيس المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، له الأثر البالغ في رغبة المغرب في انتهاج نظام ازدواجية القضاء، حيث أشار الملك إلى الدور الطلائعي الذي ينبغي أن تلعبه المحاكم الإدارية في إطار إرساء دولة القانون[3]، وعليه توالت القوانين المجسدة لهذه الرغبة، بدء بقانون 90-41 المؤرخ في 10 سبتمبر 1993 والمصادق عليه في بالظهير الشريف رقم 1-91-225، وكذا مرسوم رقم 59-92-2 المؤرخ في 1993/11/13 والمحدد لعدد المحاكم الإدارية السبعة، بالإضافة إلى استحداث المشرع المغربي لمحاكم إستئنافية بموجب القانون 80/03 المؤرخ في 14 فبراير 2006 المصادق عليه بالظهير الشريف رقم 07-06-1 والمنصبة في كل من الرباط ومراكش.

ونجد من بين أسباب انتهاج نظام ازدواجية القضاء في المغرب، تحقيق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي والذي حتم على المملكة المغربية تقديم تسهيلات تحفيزية لرجال الأعمال وجلب المستثمرين الأجانب ليس فقط تسهل وتذليل الصعوبات الاقتصادية والمالية، بل تعداه إلى الجانب القانوني والقضائي بتخصيص قضاء مستقل عن القضاء العادي لضمان عدم تعسف الإدارة في مواجهتهم، وهذا لن يتأت إلا عن طريق الازدواجية.

المنارة للاستشارات

المحور الثاني: واقع المحاكم الإدارية في الجزائر والمغرب

هنا لسنا بصدد معالجة كيفية تنظيم المحاكم الإدارية واختصاصاتها في مجال المنازعات الإدارية، بل سوف نقوم بتسليط الضوء على مدى فعالية القوانين المنظمة لهذه المحاكم وتجسيدها على أرض الواقع.

أولا – واقع المحاكم الإدارية في الجزائر:

من استقراء نص المادة 152 من الدستور والتي تنص على " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"، نستشف الأساس القانوني لوجود المحاكم الإدارية كهيئات قضائية إدارية دنيا مهمتها الفصل في المنازعات بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة.

وتوجت هذه المادة بصدور القانون رقم 02/98، والذي يعد أول قانون خاص بالمحاكم الإدارية بعد الاستقلال[4]، والذي تلاه صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المتمم لكيفيات تطبيق أحكام القانون 02/98.

وقد حدد هذا المرسوم عدد المحاكم الإدارية والمقدرة بـ 31 محكمة إدارية على المستوى الوطني، وتشكيلتها المكونة من رئيس المحكمة والقضاة ومحافظ الدولة كل في اختصاصه[5]، بالإضافة إلى كتابة الضبط[6].

لكنه بالرغم من هذه القوانين التي جسدت ازدواجية القضاء في القاعدة، إلا أنهما يثيران الكثير من الغموض في تطبيقهما وذلك للأسباب التالية:

1- إن مواد القانون رقم 98-02 والمكونة من 10 مواد، تتميز بكثرة الإحالات سواء على قانون الإجراءات المدنية أو عن طريق التنظيم.

أ- الإحالة على قانون الإجراءات المدنية:

نلاحظ أنه بدخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيز التنفيذ، كيف يكون الحال بالنسبة لمواد قانون 98-02 التي تحيل إلى القانون القديم؟

إضافة إلى ذلك نشير إلى أن الإحالات توحي بما لا يدعو مجالا للشك أن الظروف غير مهيأة لإقامة قضاء إداري متكامل ومميز عن القضاء العادي، نظرا لأن الأمر يقتضي بيان مختلف الجوانب الأساسية المتعلقة بالمحاكم الإدارية لما لذلك من تأثير على حريات وحقوق الأفراد[7]، والإحالة أيضا تكون دائما نتيجة وجود النقص.

المنارة للاستشارات

ب- الإحالة على التنظيم:

إن الإحالة على التنظيم تعطي أكثر تدخل للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، في حين أن مكانة المحاكم الإدارية وأهمية دورها في المنازعات الإدارية تفرض أن يكون النص التشريعي أكثر تفصيلا حتى يضمن للقواعد الضرورية إطارا قانونيا مستقرا بعيدا عن تدخلات السلطة التنفيذية في مجال القضاء[8].

2- إشكالية عدم تنصيب جل المحاكم الإدارية، يبقى وجود قانون 98-02 والمرسوم 98-235 وقانون الإجراءات المدنية والإدارية كالجسد بلا روح، فازدواجية القضاء معناه تفعيل هذه القوانين في دنيا الواقع.

3- تنصيب محاكم إدارية في مناطق والإبقاء على الغرف في مناطق أخرى مع وجود قانون واحد والذي هو قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي يخاطب المحاكم الإدارية فقط، من شأن ذلك بعث الخلل في النظام القضائي الجزائري من حيث الهيكلة، فتتشتت وتتوزع بين نظام الوحدة في مناطق ونظام الازدواجية في مناطق أخرى.

4- لما كانت الازدواجية فرضتها الطبيعة الاستثنائية لقواعد القانون الإداري وتميزها عن القانون الخاص، مع تميز الإدارة بالسلطة العامة، فإن تطبيق هذا المبدأ يفرض وجود تخصص في العمل القضائي، حيث يلعب الاجتهاد القضائي دورا بارزا وفعالا في استنباط القواعد غير المألوفة في القانون الخاص.

لكننا نجد أن دفعات المدرسة العليا للقضاة هي دفعات ذات طابع عام وليس تخصصي مما يزيد عبئا آخر على عبء عدم تنصيب جل المحاكم الإدارية.

ثانيا – واقع المحاكم الإدارية في المغرب:

انطلاقا من الخطاب الملكي للملك الحسن الثاني بمناسبة تأسيس المجلس الاستشاري في 1990/05/08، والذي أشار إلى دور المحاكم الإدارية في إرساء دولة القانون، سارعت المغرب إلى إنشاء محاكم إدارية بموجب القانون 90-41 المؤرخ في 10سبتمبر 1993 والمصادق عليه بالظهير الشريف رقم 1-91-225، والذي على أساسه شكلت 7 محاكم إدارية لتشمل الجهات القضائية الرئيسية للمملكة، مع الإشارة إلى أن قضاء هذه المحاكم يطبق عليها قانون المجلس الأعلى للقضاء.

المنارة للاستشارات

ورغم أن إنشاء المحاكم الإدارية كان خطوة هامة لتجسيد نظام ازدواجية القضاء من حيث التنظيم والاختصاص، إلا أن التنظيم القضائي الإداري المغربي اصطدم بمشكل قانوني يتمثل في أن الازدواجية شكلت أو جسدت على مستوى القاعدة وأهملت لحد الآن قمة الهرم القضاء الإداري المتمثل في مجلس الدولة.

فأصبحت بذلك ازدواجية في القاعدة ووحدة في القمة، فقرارات المحاكم الإدارية تقبل الاستئناف بالغرف الإدارية للمجلس الأعلى، والذي يعد قمة هرم القضاء العادي مما شكل خرقا للقواعد القانونية المعمول بها في نظام ازدواجية القضاء.

وسعيا من المشرع المغربي لتفادي هذا القصور في نظامه القضائي قام باستحداث محاكم استئنافية إدارية بمقتضى القانون رقم 03-80 المؤرخ في 14 فبراير 2006 المصادق عليه بالظهير الشريف رقم 07-06 -1 والمنصبة في كل من الرباط ومراكش (مرسوم رقم 187-06-2) بتاريخ 2006/07/25، والتي تختص بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية وأوامر رؤسائها ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة.

ورغم أن هذا القانون قد حاول التقليل من القصور الذي شاب النظام القضائي من حيث درجة الاستئناف، إلا أن القواعد الأساسية التي يبنى عليها نظام ازدواجية القضاء لا زالت قاصرة في المملكة المغربية، على اعتبار أنها أهملت درجة من درجات التقاضي والتي تعد بالغة الأهمية والمتمثلة في الطعن بالنقض في قمة الهرم القضائي الإداري المجسد في مجلس الدولة.

خاتمة:

إيمانا منا بالسعي الحثيث لكل من الجزائر والمغرب في تجسيد نظام ازدواجية القضاء وذلك بإصدار القوانين المنظمة له ومحاولة تجسيدها في أرض الواقع، إلا أن القصور والغموض لا زال يشاب هذا النظام في كلتا الدولتين وذلك بالنظر لكل دولة في تجسيد هذا النظام.

فنجد الجزائر بدأت بالقمة بإنشاء مجلس الدولة (المادة 152 من الدستور)، ثم انتقلت إلى القاعدة بإنشاء المحاكم الإدارية (قانون 98-02)، بينما

المنارة للاستشارات

نجد أن المغرب أهملت القمة تماما وتوجه إلى القاعدة بإنشاء المحاكم الإدارية (قانون 90-41)، ثم استحدثت محكمتين استئنافيتين إداريتين (قانون 03-80).

ومع إشكالية عدم تنصيب جل المحاكم الإدارية في الجزائر وعدم إنشاء مجلس الدولة بالمغرب، والكثير من الاعتبارات والأسباب التي لم تجسد كمبدأ التخصص في العمل القضائي، فإنه يمكننا القول أن تجسيد نظام ازدواجية القضاء في الجزائر والمغرب بدأ بخطوات هامة تحسب لهما، إلا أن الواقع يقول غير ذلك، وأن القوانين تبقى من غير مفعول.

وما ندعو إليه هو الإسراع في تنصيب ما تبقى من محاكم إدارية في الجزائر وإنشاء مجلس الدولة في المغرب، لكي يكتمل الهيكل القضائي الإداري المتميز والمنفصل عن القضاء العادي هيكليا وإجرائيا.

الهوامش:

(1) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز آنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 29.

(2) عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، طبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، 2008، ص 56.

(3) عبد الله حداد، القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، منشورات عكاظ، طبعة ثانية، الرباط، 1995، ص 8.

(4) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 95.

(5) أنظر المادتين، 3-5 من قانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

(6) المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356.

(7) محمد صغير بعلي، المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، دار العلوم، عنابة، ب س ن، ص 76.

(8) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، طبعة رابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2008، ص 217.

المنارة للاستشارات