

مظاهر استقلالية القضاء الإداري في الجزائر

أ. شربكي جهاد - جامعة الجلفة

مقدمة

يعد مبدأ استقلال القضاء نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي أن تمارس كل سلطة عملها بمنأى عن تأثير ونفوذ السلطة الأخرى ، لأن أثار علاقة التبعية بين القاضي وأي سلطة أخرى مهما علت، من شأنه المساس بطبيعة وظيفة القضاء ومبادئ العدالة وسيادة القانون .

كما يعتبر من أهم المبادئ والوسائل التي يتحقق بها العدل وتحفظ بها الحقوق وتصلح الدماء والأعراض والأموال هي إقامة النظام القضائي الذي يتمتع فيه القاضي بالاستقلال الذي يجعله لا يخضع إلا لله وللنانون ولضميره المستنير . فمن المهم جدا البحث عن الضمانات الدستورية لاستقلال القاضي الجزائري سواء كان قاضيا عاديا أو إداريا ثم البحث عن عوائق فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من خلال التطرق لمظاهر التضييق على سلطة القضاء الإداري من الناحية العملية وأخيرا التعرض لبعض خصوصيات النظام القضائي الإداري في الجزائر ومدى تأثيره على استقلالية قضاة القضاء الإداري .

ومن خلال ما سبق سنحاول الإجابة على الإشكالية التالية: أين تكمن مظاهر إستقلالية القضاء في الجزائر؟
المبحث الأول : مظاهر استقلالية القضاء في النصوص الدستورية .

عرف نظام الحكم في الجزائر عدة تغييرات منذ الاستقلال ، فقد كان ذا طابع اشتراكي في ظل دستوري 63 و 76 واستبدل بالنظام اللبيري الحرفي ظل دستور 89 أين كرس مبدأ الفصل بين السلطات ، وتؤكد تكريس هذا المبدأ في دستور 96 هذا الأخير الذي تبنى الازدواجية القضائية فعمق بذلك التجربة الديمقراطية ، فمن الضروري معرفة موقف المؤسس الدستوري الجزائري من الجهاز القضائي ابتداء من دستور 63 إلى غاية دستور 96 وحسب آخر تعديلات له في نوفمبر 2008.

المطلب الأول : في ظل دستوري 1963 و 1976 :

سنستطرق لمظاهر استقلال الجهاز القضائي في دستور 1963 ثم لمظاهر هذا الاستقلال في دستور 1976 .

1 - مظاهر استقلال القضاء في ظل دستور 1963 :

إن دستور 63 لم يصف القضاء بأي وصف فهو لم يطلق عليه لا صفة الوظيفة ولا صفة السلطة إنما أطلق عليه مصطلح "العدالة" في الباب الخاص بالقضاء، والجهاز الوحيد الذي وصف بالسلطة في دستور 63 هو السلطة التنفيذية .
أقرت المادة 62 من دستور 63 صراحة بأن القاضي لا يخضع في ممارسة وظيفته إلا للنانون ومصالح الثورة الاشتراكية ، وهذا ما يعتبر تقييد لحرية القاضي، إذ أن القاضي لا يخضع للنانون فحسب بل يخضع أيضا لمصالح الثورة الاشتراكية ، وبالتالي فإن القاضي يخدم مصالح الثورة الاشتراكية فيما يصدره من أحكام وهذا ما يتعارض مع مفهوم استقلالية القضاء ، فدستور 63 لا ينظر إلى القضاء إلا كجهاز ملحق وتابع للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

2- مظاهر استقلال القضاء في ظل دستور 1976 :

أطلق هذا الدستور على القضاء مصطلح "الوظيفة القضائية" و نظمها من المادة 164 إلى 182 وطبقا للمادة 172 منه فالجهاز القضائي مستقل حيث جاء في نص هذه المادة : "لا يخضع القاضي إلا للقانون" ، وحسب المادة 173 فقرة 2 فان القاضي محمي من كل أشكال الضغوط و التدخلات والمناورات التي تضر بأداء مهمته أو تمس احترام نزاهته .

والقاضي ليس مسؤولا أمام السلطة التنفيذية أو التشريعية ولكنه مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء ، لكن الملاحظ أن المجلس الأعلى للقضاء يقر ولا يقرر تعيين ونقل القضاة وسير سلمهم الوظيفي ، أي لا يصدر قرارات التعيين والنقل وسير السلم الوظيفي للقضاة لان الذي يقرر هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء ، وبالتالي فدور المجلس الأعلى للقضاء يقتصر على الإقرار و المصادقة على هذه القرارات عند صدورها عن رئيس المجلس الأعلى للقضاء ، وفي ذلك هيمنة على المجلس الأعلى للقضاء (2) .

أيضا القضاء في ظل دستور 76 وظيفة شعارها المساهمة في الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية وحماية مصالحها حسب المادة 166 و 173 من دستور 1976

المطلب الثاني : في ظل دستوري 1989 و 1996 المعدل.

بعد صدور دستور 23 فبراير 1989 ، أصبح واضحا انه ثمة نظام جديد سلكته الدولة ويتمثل في تكريس مبدأ الفصل بين السلطات بحيث أصبح القضاء سلطة وان الضمانات الأساسية لذلك تكمن في المجلس الأعلى للقضاء (3) ، و استبدل النظام الاشتراكي بالنظام الليبرالي الحر ، وتعمقت التعديلات الدستورية أكثر في دستور 96 أين كرست الازدواجية القضائية .

1-مظاهر استقلال القضاء في ظل دستور 1989:

تبني هذا الدستور مبدأ الفصل بين السلطات بدلا من وحدة السلطة و النظام الليبرالي الحر بدلا من النظام الاشتراكي والتعددية الحزبية بدلا من الحزب الواحد ، فوزع السلطات: تشريعية ، قضائية ، تنفيذية وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات على عكس دستور 76 الذي سماها وظائف ، وكذا دستور 1963 الذي لم يسم إلا الجهاز التنفيذي بالسلطة ، واسند دستور 89 بذلك لكل سلطة اختصاصاتها .

نظم دستور 89 السلطة القضائية في المواد من 129 إلى 148 ، وقد اعتنق وحدة القضاء على عكس دستور 1989 الذي تبني ازدواجية القضاء ، وقد نصت المادة 129 من دستور 1989 على "السلطة القضائية مستقلة" وفي هذا النص تجسيد لاستقلالية السلطة القضائية ، كما جسد دستور 1989 حماية القاضي من كل أشكال الضغوط و التدخلات و المناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه بنص المادة 139 منه كما تحرر القاضي من الالتزام بمصالح الثورة الاشتراكية حيث وردت قاعدة أساسية في المادة 139 من دستور 89 " لا يخضع القاضي للقانون" .

ولا يكون القاضي مسؤولا إلا أمام المجلس الأعلى للقضاء ، كما أن المجلس الأعلى للقضاء أصبح يقرر ولا "يقرر" تعيين القضاة ونقلهم و سير سلمهم الوظيفي حيث تنص المادة 146 منه على : "يقرر المجلس الأعلى للقضاء طبقا للشروط التي يحددها القانون تعيين القضاة ونقلهم و سير سلمهم الوظيفي"، وهذا خلافا لدستور 76 فالجلس فيه لا يقرر إنما يقر تعيين ونقل القضاة (4) .

2- مظاهر استقلال القضاء في ظل دستور 1996 .

إن دستور 96 كرس مبدأ الفصل بين السلطات ، كما اعتنقت مبدأ ازدواجية القضاء (جهة للقضاء العادي وجهة للقضاء الإداري) ، فنهج بذلك نهج النظام الفرنسي وهي نقلة نوعية لتحسين الاجتهاد القضائي حيث اخضع المنازعات الإدارية لقضاء متميز عن القضاء العادي وهو القضاء الإداري وفي هذه الازدواجية حماية أكثر لحقوق و حريات الأفراد عند نزاعهم

مع الإدارة ، طالما إن السلطة الإدارية كطرف في المنازعة الإدارية في الأغلب الأعم تقف في مركز أفضل من الشخص العادي ن وتمتلك سلطة اتخاذ وتنفيذ قراراتها بإرادتها المنفردة ، وبالتالي من الأفضل خضوع منازعاتها لقاضي إداري متخصص ومستقل .

نصت المادة 138 منه على : (السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون) وتؤكد المادة 147 منه على انه : (لا يخضع القاضي إلا للقانون) ، وهو وفقا للمادة 149 : (القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية ممارسة مهامه ، حسب الأشكال المنصوص عليها في القانون) ، والقاضي محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته ، أو تمس نزاهة حكمه (المادة 148) والمجلس الأعلى للقضاء يقرر ولا يقر ، طبقا للشروط التي يحددها القانون ، تعيين القضاة ، ونقلهم ، وسير سلمهم الوظيفي (المادة 155) .

المبحث الثاني : بعض مظاهر استقلالية القضاء الإداري في الجزائر

يتميز النظام القضائي الإداري في الجزائر ببعض الخصوصيات التي من شأنها أن تعتبر مظهرا من مظاهر استقلالية القضاء الإداري في بعض جوانبه .

المطلب الأول : استقلالية هيئة محافضي الدولة

القول بان هيئة محافضي الدولة تقوم بدور النيابة العامة سواء على مستوى مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية ، المادة 15 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والمادة 05 من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية ، فإنها بهذا المفهوم تمارس صلاحيات النيابة العامة على مستوى القضاء العادي ولكن من الناحية العملية يمكن تسجيل بعض نقاط الاختلاف بين هيئة محافضي الدولة في القضاء الإداري والنيابة العامة في القضاء العادي :

- خضوع أعضاء النيابة العامة في القضاء العادي للتبعية التدريجية أي يكون للرئيس سلطة قانونية للمراقبة و الإشراف على الرؤوس إداريا وفيها هذه التبعية التدريجية تبدأ من وزير العدل (السلطة التنفيذية) ، إن هذا الإشراف يجعل وزير العدل مهيمنا على وظيفة النائب العام ويؤثر تأثيرا بالغا في حالات المتابعات الجزائية أو الحد منها ، مثل هذه التبعية لوزارة العدل لا نجدها على مستوى هيئة محافضي الدولة ، صحيح أن هيئة محافضي الدولة تحكمهم التبعية التدريجية وهذا ما أكدته المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة إذ حددت اختصاصات محافظ الدولة ومنها ممارسة السلطة السلمية على قضاة محافظة الدولة ، لكن هذه التبعية التدريجية تبدأ من محافظ الدولة وليس وزير العدل ، وتعتبر هذه الاستقلالية عن وزارة العدل مظهرا من مظاهر استقلالية هيئة محافضي الدولة عن السلطة التنفيذية .

المطلب الثاني : استقلالية رئاسة مجلس الدولة

صحيح أن النموذج الفرنسي لنظام القضاء الإداري يعتبر مصدرا تاريخيا هاما للنظام القضائي الإداري في الجزائر لكنه لم يكن نقلا تاما عن النظام الفرنسي إذ يتميز ببعض الخصوصيات التي تجعله يختلف عن النموذج الفرنسي .

عند الحديث عن رئاسة مجلس الدولة الجزائري ، صحيح ان هناك غموض يكتنف مركز رئيس مجلس الدولة الذي يعين بمرسوم رئاسي الا انه بقراءة المادة 78 فقرة 04 من الدستور الجزائري يتضح بانها لم تحدد شروط خاصة في من يعين لرئاسة مجلس الدولة الامر الذي يدعو الى التساؤل عن مدى اشتراط صفة القاضي في رئيس مجلس الدولة ⁽⁵⁾.

وأمام عدم وجود شروط تقيد رئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الدولة فلرئيس الجمهورية حينئذ سلطة تقديرية لا تشاركه فيها أية هيئة وغير قابلة للتفويض فيها عملا بنص المادة 87 من الدستور التي تنص: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في ... وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 من الدستور " .

وبالتالي وبموجب المادة 78 من الدستور يمكن القول أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الدولة عامة بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يسند هذا المنصب إلى أي شخص يختاره ، سواء كان ينتمي إلى سلك القضاة أو الموظفين أو المدرسين أو حتى السياسيين، الأمر الذي يسمح بالاستنتاج التالي : (ليس من الضروري أن يكون رئيس مجلس الدولة قاضيا ، خلافا للرئيس الأول للمحكمة العليا الذي يشترط فيه أن يكون قاضيا)⁽⁶⁾ .

وبالنظر إلى الأداة التي يعين بها كل من رئيس مجلس الدولة و الرئيس الأول للمحكمة العليا نرى أنهما يعينان بنفس الأداة القانونية (مرسوم رئاسي) ، وبالنظر إلى المهام المسندة إلى كلا المؤسساتين فقد أسندت لهما نفس المهام المتمثلة في توحيد الاجتهاد القضائي وبالتالي (مهمة قضائية). وبالنظر لنص المادة 20 من القانون العضوي 98-01 اعتبرت رئيس مجلس الدولة قاضيا.

على الرغم من هذا الغموض إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعتبر الوزير الأول رئيس مجلس الدولة كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس الدولة الفرنسي الذي يعتبر هو نفسه الوزير الأول (التبعية للسلطة التنفيذية) .

أيضا عند مقارنة الوضع عندنا بالوضع في تونس بقراءة الفصل 07 من القانون الأساسي عدد 78 لسنة 2001 المؤرخ في 24 جويلية 2001 المتعلق بتسيير المحكمة الإدارية وضبط القانون الأساسي لأعضائها ينص على: " يحدث لدى المحكمة الإدارية مجلس أعلى يتركب على النحو التالي : الوزير الأول : رئيس..."

إذا استقلالية رئاسة مجلس الدولة في الجزائر عن وزارة العدل يعد مظهرا من مظاهر استقلالية السلطة القضائية الادارية عن السلطة التنفيذية .

خاتمة:

من أجل عدالة إدارية قوية ييسر فيها القانون قوته يتعين الإسراع في إعطاء القضاء الإداري استقلاله وتخصه وذلك بتوفير كافة الشروط الضرورية المادية و القانونية لتحقيق ذلك وذلك بتبني المفهوم الصحيح "لاستقلالية القضاء الإداري" بدعم القضاة ماديا ومعنويا ، وتكريس ضمانات دستورية ضد عزلهم وتفادي التدخل في مهامهم وتوفير شروط وظروف أداء مهامهم.

الهوامش والمراجع:

1 - ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، عين مليلة ، دار الهدى ، 2007 ، صفحة 63

2 - ميلود ذبيح ، المرجع السابق ، صفحة 65 .

3 - منصور قديدر ، من أجل نظرة جديدة للقضاء ، المجلة القضائية الجزائرية ، العدد 01 ، 1999 ، صفحة 34 .

4 - ميلود ذبيح ، المرجع السابق ، صفحة 162 .

5 - الدكتور محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، عنابة ، دار العلوم ، 2005 ، صفحة 94 .

6 - عبد الرزاق زوينة ، قراءة حول. المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 01 ، 2002 ، صفحة 32.