

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

مقدمة

إن الحديث عن مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، يدعون إلى البحث عن أصل هذا النظام القضائي، وكما هو معلوم فإن النظام القضائي الجزائري يخضع للازدواجية القضائية، وكما هو معروف أن أصلها بفرنسا، حيث كانت نتيجة الثورة الفرنسية سنة 1789، وبعد ذلك انتقلت إلى كل أنحاء العالم خاصة الدول التي أصبحت تحت الاحتلال الفرنسي.

والجزائر بحكم أنها كانت إحدى هذه الدول المحتلة من قبل فرنسا لفترة القرن وربع القرن حتى أصبحت جزءا لا يتجزأ من الدولة الفرنسية، مما جعل النظام القضائي السائر في فرنسا يطبق على الجزائريين بالجزائر، كذلك أنشأت هيئات قضائية بالجزائر تخضع لرقابة مجلس الدولة الفرنسي بالرغم من أنها لم تكن إلا عبارة عن مجالس ومحافظات قضائية تخدم فقط الإدارة الفرنسية المحتلة، بقي النظام إلى غاية الاستقلال، ورجوع كل الهيئات إلى الجزائريين لكن بنفس الوظيفة السابقة وبقي النظام القضائي المزدوج سائرا بعد الاستقلال، حيث كان يتشكل من قضاء عادي وقضاء إداري تجسده ثلاثة محاكم إدارية متواجدة في كل من الجزائر، وهران وقسنطينة.

لكن النظام القضائي الذي انتهجته الجزائر عقب الاستقلال خاصة بعد إنشاء المحكمة العليا كأعلى جهاز قضائي في الجزائر ينظر في كل المنازعات سواء العادية أو الإدارية كان مغاير لنظام الازدواجية القضائية، حيث اختارت الجزائر نظاما خاصا حاولت من خلاله أن تمزج فيه بين النظامين القضائيين الانجلوسكسوني الموحد، والفرنسي المزدوج، فأصبح فيها القضاء موحدا من حيث الهيكل التنظيمي ومزدوجا من حيث المنازعة والقانون، وبالرغم من أن النظام القضائي الذي كان يسود في تلك المرحلة موحدا، إلا أن المنازعات الإدارية ظل ينظر فيها أمام الغرفة الإدارية المتواجدة داخل المجلس القضائي أو تلك التي كان ينظر فيها في الغرفة الجهوية أو في الغرفة التابعة للمحكمة العليا.

بقي ذلك النظام سائدا رغم التعديلات التي أدخلها المشرع الجزائري على القوانين بمسميات مختلفة، ومن خماسي إلى آخر ومن مرحلة إلى أخرى، تحت شعارات متجاذبة بين

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الاشتراكية العليا والسفلى وبين الديمقراطية ودولة القانون ونظرا للمراحل التاريخية الداخلية التي عاشها النظام في الجزائر والذي أثر على كل الأنظمة الأخرى سواء القضائية أو الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية مما دفع بالنظام السياسي بالتدخل من أجل تغيير سياسته الداخلية تحت الطلبات المتحدة من أجل تطبيق المفهوم الحقيقي للديمقراطية المتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات وإعطاء الأهمية الكبرى للجهاز القضائي حتى يعم العدل والمساواة.

فما كان على المؤسس الدستوري في تعديل 28 نوفمبر 1996 التأكيد على الازدواجية القضائية أي العودة إلى النظام القضائي الذي ورثه من الاستعمار الفرنسي، حيث جاء في المادة 152 منه: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"، والتي بموجبها تم إنشاء مجلس الدولة مستقلا عن المحكمة العليا التي بقيت هيئة قضائية مقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، كما تم بموجب نفس المادة الدستورية إنشاء محكمة للتنازع للنظر وحل التنازل في الاختصاص الذي يقع بين القضاء الإداري والقضاء العادي.

لكن المشرع لم يبقى عند ذلك الحد، بل وضع قوانين عضوية تحدد مهام مجلس الدولة وتشكيلته ودوره، لكن الإشكال بقي على حالة، لأن تأسيس مجلس الدولة لم يأتي بجديد للقضاء الإداري لأن المحاكم الإدارية رغم ميلادها إلا أنها لم تبعث بعد، وبقيت دار لقمان على حالها، أي مازالت الغرفة الإدارية حي التي تنتظر في المنازعة الإدارية، في انتظار بداية مهام المحاكم الإدارية، زد على ذلك كان الجانب الإجرائي أمام مجلس الدولة يخضع لقانون الإجراءات المدنية، أي المنظمة للقضاء العادي إلى غاية سنة 2009، حيث دعت القوانين الإجرائية بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي يحدد كيفية الإجراءات أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

بالإضافة إلى ذلك جاء مجلس الدولة ليؤكد نظام الازدواجية القضائية في الجزائر ينظر في الطعون القرارات الصادرة عن الهيئات المحددة قانونا وكذا الطعون بالإلغاء في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

لكن يبقى التساؤل المطروح لماذا اختار المشرع الجزائري النظام الازدواج القضائي وتخلّى عن نظام وحدة القضاء؟ وبإضافة مجلس الدولة إلى الصرح القضائي ما هو الدور المخول لهذا المجلس؟ هل هو دور قضائي فقط؟ أم هناك أدوار أخرى؟ وهل عبارة مجلس الدولة توحي بأنه تابع للدولة أم انه هيئة قضائية مستقلة؟ وهل مجلس الدولة جاء ليكرس نفس الدور الذي لعبه مجلس الدولة الفرنسي في حماية الحقوق والحريات؟ أم أنه مجرد هيئة قضائية تنظر في مدى تطبيق القانون من قبل القاضي الإداري؟

وعليه سوف يتناول بحثنا هذا بالمدة التاريخية عن نظام الازدواج القضائي (فصل تمهيدي) ثم نعالج وضعية القضاء الإداري بعد الاستقلال وإنشاء مجلس الدولة (فصل أول) وبعد ذلك نبين دور مجلس الدولة وأثر ذلك على حماية الحقوق والحريات.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفصل التمهيدي: لمحة عن نظام الإزدواجية القضائية

قبل الخوض في الحديث عن مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، تستوقفنا محطات هامة تكون سبب نشأة هذا الجهاز القضائي، وباعتبار أن الجزائر كانت دولة مستعمرة من قبل الاحتلال الفرنسي نجد أن كل القطاعات تتأثر بالإدارة الفرنسية سواء من حيث نشاطها أو عملها القانوني.

لذلك نجد أن أصل نشأة هذا الجهاز يدعونا إلى التحليق عبر التاريخ للنزول في المحطة الفرنسية باعتبارها مهد القانون الإداري وبالتالي القضاء الإداري، حيث كان للثورة الفرنسية الأثر الكبير في ظهور الإزدواجية في النظام القضائي، حيث يتولى القضاء العادي في المنازعات بين الأفراد وعلى رأسه محكمة النقض بينما يتولى القضاء الإداري في المنازعات الإدارية وجاء على رأسه مجلس الدولة.

ومن هنا نعالج هذه اللحمة التاريخية من جوانبها مختصرة، حيث نتعرض إلى مفهوم القضاء المزدوج في المبحث الأول وأسباب ومراحل نشأته في البحث الثاني وأدواره القانونية القضائية في المبحث الثالث.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المبحث الأول: مفهوم القضاء المزدوج

القضاء المزدوج أو الازدواجية في القضاء هي ناتج حاصل عن الثورة الفرنسية ومبدأ من المبادئ التي دعى إليها الثوار من أجل الخروج من سيطرة البرلمانات على القضاء وكان عبارة عن مخرج استطاع به المفكرين السابقين من إعطاء تاريخ واضح لبداية القانون الإداري بصفة خاصة ووجود جهازين قضائيين ينظران في كل الأفضية التي تواجه المواطن مع المواطن في المعاملات (القضاء العادي) أو المنازعات الإدارية يتولاها القضاء الإداري، وبالتالي كان لنظام الازدواجية القضائية دور كبير في خلق توازن قانوني في القضاء وعليه سوف نتعرض لتعريف هذا النظام ثم نبين مبررات وجوده.

المطلب الأول: تعريف القضاء المزدوج

لا يمكن إعطاء تعريف قانوني تاريخي للقضاء المزدوج، إلا أنه يمكن القول بشأنه أنه نظام فرنسي النشأة والتطور، ومزدوج في القضاء نتيجة ظهور نظام قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي قائم بذاته يختص في المنازعات الإدارية إلى جانب وجود قضاء عادي يختص في المنازعات والقضايا العادية (المدنية والتجارية)¹.

إن هذا الازدواج في النظام القضائي تمخض عنه:

- استغلال الأفضية والمحاكم الإدارية عن المحاكم العادية عضويا وموضوعيا.
- لجوء الأفضية الإدارية إلى تطبيق قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص وهي قواعد القانون الإداري²، معنى ذلك أن هذا الازدواج في القانون كان على مستوى الإجراءات بحيث يحكم التقاضي في المادة الإدارية أمام هيئات قضائية إدارية، أما على مستوى قواعد الموضوع نجد أن هناك قانون إداري قائم بذاته متميز في القانون المدني أو التجاري يضم مجموعة من قواعد الموضوع وضعت خصيصا لتحكم نشاط الإدارة وتنظيمها.

¹- د. عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، بدون جزء، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر-1999، ص33.

²- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري مجلس الدولة، بدون جزء، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر- 2004، ص20.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

إلا أنه بالرغم من هذا التوضيح نجد أن القاضي الإداري في مجالات استثنائية كان يلجأ إلى قانون الإجراءات المدنية باعتبار أن هناك بعض النصوص التي كانت تنظم بعض الأفضية الإدارية وبالتالي لم يكن مستقل كلية بل مطلقا نسبيا.

المطلب الثاني: مبررات وجوده

إن الحديث عن الازدواجية القضائية يدعونا إلى الحديث عنها في القانون كما بيّنا سابقا ولذلك نجد أن نظام الازدواج القضاء والقانون يقوم على عدة اعتبارات ومبررات تاريخية ومنطقية وعملية تكون بصورة منظمة وفعالة تتكامل فيما بينها وعليه يمكن توضيحها حسب ما يلي:

1. المبررات التاريخية: كانت مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية هي عبارة عن فترة سادها فساد كلي في كل المجالات خاصة مجال القضاء حيث كانت المحاكم القضائية في تلك الحقبة (البرلمانات القضائية) من خلال امتيازاتها وتدخلها المعرقل للشؤون الإدارية ومثل وظائف الإدارة مما أدى إلى خلق نوع من الخوف والتوتر وعدم الثقة في جهات القضاء العادي من حيث عدالتها وحيادها¹ وكل هذه المبررات دفعت بفصل الإدارة العامة عن القضاء العادي بموجب المادة 13 من القانون 16-24 أوت 1790، ومن تلك اللحظة بدأت المعطيات التاريخية لميلاد فكرة أو نظام القضاء المزدوج، بالتالي وجود ازدواج في القانون.

2. المبرر المنطقي: باعتبار أن النشاط الإداري هو عبارة عن أعمال تمارسها الإدارة من خلال مراقبتها العامة بانتظام وإضطراد ونظرا لتغييرها من حين إلى آخر وانتفاع المواطن منها وتلبية حاجياته منها قد تنشأ من حين إلى آخر نزاعات بخصوص ذلك المرفق العمومي أو تلك الإدارة فإنه لا يمكن في كل هذه الظروف أن تخضع تلك الامتيازات التي تتصف بها الإدارة ودورها إلى قضاء عادي أو قضاء واحد ينظر في كل

1- د. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول - القضاء الجزائري، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر-1998، ص 61.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المنازعات، وعلى أساس الاختلاف الذي يتميز به النشاط الإداري عن النشاط الخاص كان من الضروري وجود جهاز قضائي مستقل ينظر في الأفضية الإدارية.¹

3. المبرر العملي: هذا المبرر جاء عوضا عن المبررين السابقين يبين من خلاله أن نظام ازدواج القضاء والقانون هو نابع من نظرية القانون الإداري باعتبارها نظرية مستقلة بقواعدها وإجراءاتها عن قواعد القانون العادي، وبالتالي أصبحت تنظم وتعالج عدة نظريات كنظرية القرارات الإدارية ونظرية العقود الإدارية ونظرية الوطن العام... الخ، ومن ثمّ تختم أن يوجد جهاز قضائي متخصص هو القضاء الإداري وعليه كان مبررا كافيا لوجود نظام ازدواج في القضاء والقانون.

1- د. عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، بدون جزء، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر-1990، ص37.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المبحث الثاني: أسباب ومراحل نشأته

تمّ تقديم مبررات وجود نظام ازدواج القضاء والقانون حتى يكون هناك دافع أساسي لوجود هذا النظام الذي أخذت به الكثير من التنظيمات في العالم ومن بينها الجزائر، وباعتبار أن المبادئ التي قام عليها الفرنسيون ثورتهم للقضاء على تعسف البرلمان جعل لظهور نظام ازدواج القضاء والقانون أسباب لذلك نعالجها في المطلب الأول ومراحل مرّ بها هذا النظام إلى يومنا هذا تعالج في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أسباب نشأته

إن نظام القضاء والقانون المزدوج لم يظهر من العدم بل كانت هناك عدّة أسباب وعوامل تاريخية وسياسية ودستورية وعملية وواقعية حكمته قبل مجيء الثورة الفرنسية 1789، فكانت المحاكم الأساسية هي البرلمانات تتكون من النبلاء وتحارب كل قضاء من شأنه أن ينشأ إلى جانبها، حيث كانت لها عدّة معارك في ذلك ضد مندوبي الملك¹، وكانت تعرقل أي محاولة إصلاحية. فبدأت بوادر الثوار في تأسيس قاضي مختص في النزاعات الإدارية بعدما اعتبروا أن تدخل القاضي العادي في ذلك بعد مساسا باستقلال الإدارة. وعلى اثر ذلك تم إنشاء قضاء إداري انطلاقا من مبدئين مهمين هما:

- مبدأ الفصل بين السلطات (الذي نادى به الفقيه مونتيسكيو).
- مبدأ الفصل بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية.

فجاء المبدأ الأول كوسيلة للفصل بين كل السلطات فكرس بذلك المبادئ التي جاء بها الفتية "مونتيسكيو" القاضية بعدم تدخل أي سلطة في عمل سلطة أخرى وتجسد هذا المبدأ في النصين القانونيين الذين يشكلان الإطار القانوني للقضاء الإداري²، حيث تضمن

1- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الجزء الأول، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، بدون تاريخ، ص 15.

2- د. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية- تنظيم واختصاص القضاء الإداري، بدون جزء، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر-2005، ص 49.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

النص الأول انفصال الوظائف الإدارية عن القاضي العادي¹ وكرس النص الثاني منع القضاء العادي بالنظر في الأعمال الإدارية مهما كان شكلها².

أما المبدأ الثاني جاء تأكيدا لتحقيق الازدواجية القضائية من خلال الفصل بين السلطات الإدارية أي ترك القضاء بعيدا عن قيود الإدارة ويعطى له الاستقلالية في الفصل في الأفضية الإدارية أي أن السلطة القضائية يجب أن تكون منفصلة عن السلطة التنفيذية (الإدارة).

المطلب الثاني: مراحل نشأته

بعدها تم تقديم مبررات ظهور واعتماد القضاء الفرنسي على نظام الازدواج القضائي نستعرض المراحل التي مرت بها نشأة هذا النظام ونظرا لكون أن القضاء الإداري والقانون لم يأت بالسهولة لكنه كان نتيجة ظروف حساسة أدت إلى بروزه كنظام مستقل قائم بذاته ضد الأنظمة التي كانت تساير القضاء من قبل "البرلمانات القضائية" وعليه فالمراحل التي مرّ بها هذا النظام هي:

1- مرحلة الفساد القضاء الإداري: وهي مرحلة سادت قبل الثورة الفرنسية 1789 حيث كانت البرلمانات القضائية تتدخل في كل الشؤون وتنتظر في كل الأفضية بما فيها الأفضية الإدارية لكون أن الملك في تلك الفترة لم يكن يعطي أي اهتمام للإدارة العامة مما دفع بالفلاسفة والفقهاء ببعث الرأي العام الفرنسي للتعبير عن رفضه وسخطه ضد النظام القائم³.

2- مرحلة الثورة الفرنسية: لما قامت الثورة الفرنسية سنة 1789 أحدث الثوار تغييرا على مستوى الأنظمة القضائية متأثرين بأفكار الفقيه "مونتيسكيو" الذي دعى إلى الفصل بين السلطات ومنع محاكم القضاء العادي من التعرض للأنشطة والأعمال الإدارية حسب ما جاء في القانون 16-24 أوت 1790⁴.

1- المادة 13 من القانون 16-24 أوت 1790.

2-décret du 16 FRUCTIDOR AN III.

3- د.عوادي عمار، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص29.

4- P.GUSTAVE. PEISER. Contentieux administratif, 11^e édition, DALLOZ- France 1999, p5.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

3- مرحلة الإدارة العامة في الإدارة القاضية: بالرغم من الأفكار التي جاء بها الفقيه "مونتيكيو" من أجل تطبيق المبادئ التي جاء بها إلا أن تطبيقها لم يكن في المستوى المنتظر بل جعلت من الإدارة هي السلطة القاضية في المنازعات التي تعرض عليها بدل من جعل جهاز قضائي مستقل كما سطر له، بل كان هناك موظفين عاملين بالإدارة هم من يقومون بذلك، كالوزارات والهيئات الإدارية¹، وهذا الأمر حير الكثير من العقلاء كيف يعقل أن تكون الإدارة خصما وحكما في نفس الوقت وكيف يمكنها أن تتكشف عدم مشروعية أعمالها وأخطائها للرأي العام، كل هذه التساؤلات جعلت من المواطن عدم مخاصمة الإدارة العامة.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المبحث الثالث: أدوار القضاء المزدوج

بعد قيام الثورة الفرنسية وغلق المجال أمام البرلمانات القضائية من التدخل في الأفضية الإدارية ظهر قضاء خاص بالمنازعات الإدارية وبقي القضاء العادي ينظر في المنازعات بين الخواص وهذا ما جعل قيام نظام قضائي مزدوج في الهياكل والقضاة وحتى من الناحية الموضوعية مما جعل منه استنتاج عدة فوائد ودور لهذا النظام التي نستهلها بتحديد دوره القضائي ثم نبين تأثير ذلك من الناحية القانونية.

المطلب الأول: دوره القضائي

إن بروز نظام القضاء المزدوج في مرحلة من المراحل التاريخية لفرنسا وذلك من خلال خلق جهازين قضائيين مختلفين أحدهما يخضع للقانون الخاص والآخر يخضع للقانون الإداري، كان عبارة عن انطلاقة مبدئية لجعل كل جهاز ينظر لمنازعاته بشكل مستقل عن الآخر وذلك بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وتؤكد ذلك من خلال دعوة الثوار إلى جعل القضاء الإداري مستقل عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بعدما كان محجوزا من قبلها ولذلك ترتب على هذا النظام مزايا تتمثل في ما يلي:

- إن تطبيق ازدواج القضاء يؤدي إلى تجسيد وتطبيق مبدأ التخصص.
- إن نظام ازدواج القضاء أدى إلى إثراء العلوم الإدارية بمفهومها الواسع.
- إن نظام ازدواج القضاء نشأ عنه وجود نظامين قضائيين عادي وإداري.¹

أما بخصوص عيوب هذا النظام فهي مجرد انتقادات وجهت له على أساس أنه نظام صعب التطبيق ويعتبره البعض معقدا نوعا ما على أساس أنه قد ينحاز إلى الإدارة في بعض المنازعات على أساس السلطة العامة، وهذا مساس بحقوق وحرية الأفراد إلا أنه النظام الوحيد سواء لفرنسا أو البلدان التي كانت مستعمرة من قبلها حتى يستطيع المواطن أن يرى بأن هناك جهازين قضائيين، وبالتالي إمكانية إقامة عدالة حقيقية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المطلب الثاني: دوره القانوني

بعدها رأينا دور نظام الازدواج القضائي نبين دوره القانوني لأن بروز نظام قضائي مزدوج حتما يؤدي بنا إلى وجود ازدواجية في القانون، فبعد تأكيد عدم تدخل القاضي العادي أي عدم استعمال القاضي العادي للقانون الخاص في الأفضية الإدارية بموجب المادة 13 من القانون 16-24 أوت 1790، يظهر جليا أن ذلك الازدواج أدى به إلى وجود قواعد قانونية خاصة تحكم القانون الخاص (القضاء العادي)، ووجود قواعد القانون الإداري (قضاء إداري) تنظر في المنازعات الإدارية¹.

والقضاء العادي كانت له قوانين منظمة له حيث يلجأ القاضي بتطبيقها وهي عبارة عن مجموعات من القواعد القانونية، بينما القضاء الإداري لا توجد له نصوص تنظمه بل كان القاضي يلجأ إلى خلق وابتكار الحلول والاجتهادات، حيث كانت له مزايا وعيوب هي:

1- المزايا:

- إن نظرية القانون الإداري تؤدي إلى فكرة دولة القانون وبالتالي ضمان وحماية حقوق وحرية الإنسان بصورة واقعية ومرنة وفعالة.
- إن نظام ازدواج القانون جعل من كل جهاز له علومه الخاصة بالنظر في المنازعات المعروضة عليه.
- إن وجود نظامين قضائيين يؤدي إلى تطبيق قواعد كل جهاز من جهات القضائين إيجابيا أو سلبيا.

2- العيوب:

1- د. عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 34.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

عيب على هذا النظام في بداية الأمر من الناحية القانونية على أنه لا توجد له قواعد يرجع إليها القاضي بل كان يعتمد فقط على الاجتهادات خاصة في المجال الإداري مما أدى إلى المساس بحريات وحقوق المواطن.¹

1- د. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 66.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفصل الأول: وضعية القضاء الإدارية في الجزائر

بعدها تعرّفنا عن النظام القضائي في فرنسا باعتبارها محطة انطلاق القانون الإداري وبالتالي القضاء الإداري كما بينا النظام الذي اعتمد في تلك الدولة وهو نظام ازدواج القضاء والقانون.

وباعتبار أن الدولة الجزائرية كانت إحدى مستعمرات الدولة الفرنسية منذ سنة 1830 إلى غاية 1932 فإنه بطبيعة الحال يكون القضاء في تلك المرحلة يخضع للنظام الاستعماري بكل شكل مميز عكس ما هو في فرنسا حيث كان يسود نظام قضائي خاص يخضع لأنواع وسياسة الاستعمار أي دون تشكيل جهاز قضائي مميز (عادي وإداري) ولكن كانت كل الهيئات القضائية عبارة عن مجالس إدارية تدير من قبل جنود. وعليه سوف نعالج وضعية القضاء الإداري الجزائري في كل مراحله سواء قبل الاستقلال أو بعده أي قبل إنشاء مجلس الدولة الجزائري ثم نتطرق إلى مجلس الدولة الجزائري كهيئة قضائية إدارية عليا.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المبحث الأول: وضعية القضاء الإداري قبل نشأة مجلس الدولة في الجزائر

وضعية القضاء بصفة عامة والقضاء الإداري بصفة خاصة لم تكن هناك أجهزة قضائية قبل الاستقلال لأن الجزائر كانت تسير من قبل إدارة الجيش الاستعماري إلا أنه فيما يخص الطعن بالنقض كان يتم أمام مجلس الدولة الفرنسي بباريس، لكن مباشرة بعد الاستقلال فكرت السلطة السياسية من خلق جهاز قضائي خاص بالدولة الجزائرية ينظر في كل المنازعات ليحل محل (محكمة النقض ومجلس الدولة)، لكن هذا الجهاز كان يتخبط بين أحادية النظام القضائي أي وجود قضاء عادي فقط وبين ازدواجيته من حيث الوظيفة وعليه نعالج وضعية القضاء قبل الاستقلال وبعده ثم نبين طبيعة هذا النظام والجهات التي كانت مخول لها النظر في المنازعات الإدارية قبل مجيء مجلس الدولة الجزائري.

المطلب الأول: وضعية القضاء الإداري قبل الاستقلال

منذ أن وضع الاستعمار الفرنسي أقدامه في الجزائر 1830 حاول أن يفرض نظامه القانوني كما هو يطبق في فرنسا أي نظام الازدواجية القضائية والقانونية، حيث مرّ هذا النظام بمرحلتين أساسيتين أي مرحلة 1830 إلى 1848 ثم مرحلة 1848 إلى 1962 التي نعالجها كما يلي:

الفرع الأول: مرحلة الخلط بين السلطة الإدارية والقضائية

ابتداء من تاريخ 5 جويلية 1830 أي تاريخ دخول الاستعمار الفرنسي أرض الجزائر صدر الأمر الملكي المؤرخ في 1831/12/1 المتضمن تشكيل "لجنة الحكومة" باعتبارها جهة قضائية مختصة في المنازعات الإدارية¹، لكن هذه الجهة فشلت في القيام بواجبها القضائي فصدر أمر ملكي آخر بتاريخ 1834/7/22 الذي تأسس بموجبه "مجلس الإدارة" حيث تم تعيين تشكيلة وطبيعة نشاطه.

1- د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص66.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

يتكون مجلس الإدارة من الشخصيات التالية:

- الحاكم العام رئيسا.
- النائب العام.
- مدير المالية والضرائب.
- قائد المجموعات العسكرية.
- قائد القوات البحرية.
- متصرف عسكري.

فكان هذا الجهاز بالإضافة إلى اختصاصاته الإدارية فكان ينظر في الطعون بالاستئناف المرفوعة أمامه ضد المحاكم العادية.¹

فبعدما أشار الأمر الملكي إلى الأعضاء المكونين لمجلس الإدارة، وأضاف اختصاصات لهذا المجلس بعد الاختصاصات الإدارية التي كان يشرف عليها خاصة المالية العامة، وإدارة الشؤون الأمنية والعسكرية باعتباره هيئة إدارة عامة فرنسية في أرض الجزائر، كما كان ينظر في الطعون بالاستئناف ضد أحكام المحاكم العادية والدعاوى الإدارية.²

هذا المجال الذي كان ينظر إليها على أساس أنه هيئة قضائية في الجزائر تابعة لفرنسا بالرغم من أن هذا المجلس يعتبر هيئة إدارية عسكرية بحتة، وهذا هو الخلط الذي وقع المستعمر الفرنسي فيه على أساس الخلط بين السلطة الإدارية والعسكرية.

ثم يضيف الأمر الملكي أن مجلس الإدارة يلعب دور المستشار في نفس الوقت هيئة منازعات "يفصل مجلس الإدارة في الجزائر في جميع المواد المخولة للمجالس الولائية في فرنسا"³. حيث كانت قرارات هذا المجلس قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ببائيس، وهكذا كان مجلس الإدارة دائما يغلب مصالح الإدارة والسلطات العسكرية على حساب أحكام

1- د.عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 161.

2- د.عوايدي عمار، المرجع أعلاه، ص 161.

3- المادة 54 من الأمر الملكي الصادر بتاريخ 1834/08/10.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

القانون والعدالة وحریات وحقوق الإنسان والمواطن والفرد بالجزائر وعليه تم تأسيس جهاز آخر وهو:

■ مجلس المنازعات الذي دامت فترته ما بين 1845 إلى 1846 أسس بموجب الأمر الملكي رقم 1845/4/16 تم بموجبه إعادة تنظيم الإدارة الجزائرية المركزية والمقاطعات التابعة لها، الشيء المميز في هذا المجلس يظهر أنه مستقل عن الإدارة سواء في تشكيلته أو اختصاصه أو من حيث القرارات التي يصدرها، وبناء على الأمر الملكي المؤرخ في 1845/04/15 يشكل مجلس المنازعات من:

- رئيس المجلس.
- أربعة مستشارين.
- كاتباً عاماً (كاتب ضبط).

أما اختصاصاته كما حددها الأمر الملكي السابق فهي تخص كيفية إجراءات التحقيق وتبليغ القرارات الصادرة عن مجلس المنازعات وكذلك طرق الطعن.

كما كانت اختصاصاته تمس النظر في السندات الملكية وفحصها خاصة النزاعات المتعلقة بحق الملكية.¹ وبالرغم من القول بأن هذا المجلس كان مستقل عن الإدارة وينظر بالطعن في قراراته أمام مجلس الدولة، حيث كان يقف أمام أي تعسف للإدارة العسكرية. قامت بحله على أساس انه لا يتطابق مع التقسيم الجديد للمقاطعات الثلاث وهذا حتى يتسنى لنا المسك بزمام الأمور وإرجاع هذه الهيئة القضائية إلى الحالة التي كانت عليها من قبل.

■ مجلس المديرية كذلك أسس بموجب أمر ملكي المؤرخ في 1847/03/1 حيث أصبح يضم ثلاث مجالس على مستوى المقاطعات الثلاث وهي:

- مجلس مديرية الجزائر العاصمة.
- مجلس مديرية وهران.
- مجلس مديرية قسنطينة.

1- د.خلفي رشيد، قانون المنازعات الإداري، المرجع السابق، ص70.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

حيث كانت تتألف هذه المجالس في بداية الأمر من (05) أعضاء بالنسبة لمجلس محافظة الجزائر ومن (04) أعضاء لكل من مجلس محافظة قسنطينة ووهران حسب المرسوم 25 مارس 1865 والذي تم تخفيضها بصورة متجانسة إلى (03) أعضاء المرسوم 22 جويلية 1907¹ وكان عمل المجالس دائما خاضعا لسلطة الإدارة العامة الفرنسية على حساب حقوق المواطنين الجزائريين وحرّياتهم ومن أهم المنازعات التي كانت تنتظر فيها هذه المجالس تحت إمارة مجلس الدولة الفرنسي بباريس، والمنازعات الضرائب ومنازعات الغابات.

ولعبت هذه المجالس دورا هاما في تدعيم الإدارة مما جعل هذه المرحلة تعرف وتطبق النظام وحدة القانون والقضاء، أي الإدارة العامة هي الإدارة القاضية². وعليه كان لابد على المستعمر الفرنسي تحت تأثير الأحداث بفرنسا من تغيير سياسته في الجزائر خاصة في الميدان القضائي فبعد كل المحاولات التي قام بها في المرحلة الأولى إلا أنه كان يحاول دائما جعلها تحت سيطرة الإدارة العامة أي الإدارة العسكرية وبالتالي كان يوهم الأفراد الجزائريين بأن هناك قضاء مستقل لكنه كان يخلط بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية رغم المبادئ السامية التي بنى عليها نظامه القضائي وفاء المبادئ الثورة الفرنسية 1789، وعليه حاول من جديد إحداث قضاء مستقل عن الإدارة وهو ما سنتناوله في المرحلة الثانية.

1- د.محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة: فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر - 2005، ص13.

2- د.عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص164.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفرع الثاني: مرحلة تأسيس القضاء الإداري من الناحية الوظيفية.

بعدما حاول الاستعمار الفرنسي تطبيق نظامه القضائي حسب رغباته وأهوائه دون مراعاة لحقوق المواطنين وحررياتهم من تسمية إلى أخرى حيث أخلط بين النظام الإداري والقضائي إلا أنه في هذه المرحلة أبدى رغبته في خلق قضاء مستقل عن الإدارة وكان ذلك سنة 1849 إلى غاية 1953 حيث مرت هذه المرحلة بتأسيس جهازين هامين أعتبرا تاريخيا في القضاء الجزائري في وجود الاستعمار متمثلا في:

1- المجلس الولائية 1849 إلى 1952:

أسسها النظام الاستعماري مثل ما كان موجود بفرنسا بموجب قرار 1848/12/19 حيث أصبحت المقاطعات تسمى بالولايات يقوم بتسييرها "والي" يساعده مجلس عام منتخب ومجلس إداري، حيث تم تأسيس هذه المجالس في كل من الجزائر العاصمة ووهران وقسنطينة.¹ يتبين من خلال التسمية أن هذه المجالس الولائية القضائية مكونة فقط من الإداريين وبالتالي كيف تستطيع أن تقوم بوظيفتها القضائية اتجاه الإدارة العامة.

وبناء على النصوص التي أصدرها الحاكم الفرنسي خاصة المرسوم المؤرخ في 1889/8/31 و القانون 1889/7/22 المحدد للإجراءات القضائية الواجب إتباعها في الدعاوى الإدارية ثم بين مجال اختصاصها الذي ينحصر في مجال محدد مما جعلها هيئات قضائية ذات الاختصاص المحدد ومن الدرجة الأولى قابلة للرقابة من قبل مجلس الدولة الفرنسي، حيث كانت تنتظر فقط في مجال الضرائب، الأشغال العمومية، مخالفة الطرق.

ثم تم إعادة تنظيم هذه المجالس سنة 1926 بموجب المرسوم المؤرخ في 1927/9/7 سواء من ناحية التنظيم أو سير هذه المجالس الولائية خاصة بالنظر إلى مثيلاتها بفرنسا، بالرغم من أنها لم تحقق النتيجة التي توصلت إليها المجالس الولائية بفرنسا إلا أنه سادها نوع من الاستقلالية القضائية عن الإدارة إلى غاية إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1953.

1- د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 74.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

2- المحاكم الإدارية 1953:

حيث كانت قفزة تاريخية في القضاء الجزائري بموجب المرسوم 53-934 المؤرخ في 30 سبتمبر 1953 المادة 16 منه.

من خلال تسميتها يتضح أنها مستقلة عن الإدارة وخاصة تشكيلتها التي تتكون من رئيس ومستشارين حيث تم اختيار أعضائها من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة أو المتحصلين على شهادات الليسانس حقوق خاصة ذوي الأصل الجزائري وتكون لهم رتب وظيفية من الدرجة الأولى¹، فكان مجال اختصاصها باعتبارها هيئة قضائية ذات الولاية العامة تنتظر في جميع المنازعات الإدارية ما عدا تلك المخولة لمجلس الدولة الفرنسي. كما كان لها كذلك النظر في دعاوى تفسير وفحص المشروعية القرارات الإدارية التي تندرج في مجال اختصاصها.

أما اختصاصها الإقليمي فبعد الإصلاحات التي أجرتها الإدارة الفرنسية واستحدثت بموجبها ولايات أخرى جعلت تلك المحاكم الإدارية الثلاث كل واحدة تنتظر في حدود الإقليم أو الجهة التابعة لها مثل المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة لجهة الوسط وجزء من الواحات والمحكمة الإدارية بوهران ولايات غرب الجزائر، المحكمة الإدارية بقسنطينة ولايات شرق الجزائر.²

أما الإجراءات أمام هذه المحاكم فكانت محددة بموجب القانون المؤرخ في 1953 الذي يبين ويحدد إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية والذي يحدد كذلك القواعد الإجرائية المتمثلة في :

- قاعدة القرار المسبق.
- قاعدة الميعاد.
- قاعدة الاختصاص الإقليمي.

¹- د. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص16.

²- د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص90.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- قاعدة الطعن في القرارات الصادرة عنها أما مجلس الدولة الفرنسي .

المطلب الثاني: القضاء الإداري بين الأحادية والازدواجية

مباشرة بعد الاستقلال حاول النظام السياسي في الدولة الجزائرية على إبقاء المحاكم الإدارية حيث صادق المجلس التأسيسي على القانون رقم 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 الذي سمح بتمديد الهيئات القضائية الإدارية القائمة في الجزائر وقطع أي علاقة مع مجلس الدولة الفرنسي الذي أصبح هيئة قضائية أجنبية.

وبالتالي تم الاتفاق بين الدولتين الجزائرية والفرنسية حول القضايا العالقة بين المحاكم الإدارية في الجزائر الخاصة بالفرنسيين والقضايا العالقة أمام مجلس الدولة الفرنسي الخاصة بالجزائريين على أن تشطب بحكم القانون¹. واستمرت المحاكم الإدارية في نشاطها إلى غاية 1965 تاريخ تنظيم الجهات القضائية بواسطة الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 الذي حول مهامها إلى المجالس القضائية، ومن هنا دخلت الجزائر مرحلة تحول في الميدان القضائي بين الأحادية القضائية والقانونية والازدواجية.

الفرع الأول: نظام وحدة القضاء

فبعد إنشاء المحكمة العليا² كجهة نقض بالنسبة للقضاء العادي والإداري من خلال الغرف الإدارية كانت هذه الخطوة ضربة قاضية للقضاء على نظام ازدواجية القضاء لكن بالشكل المرن أي ليس كما هو مطبق في الدول الأنجلوسكسونية، وبالتالي أصبح القضاء الإداري ليس مستقلا عن القضاء العادي بل أصبح مندمجا فيه تحت تأثيرات سياسية وإيديولوجية مفادها مخالفة القضاء الفرنسي الرأسمالي، حيث تم التأكيد على اعتناق الجزائر لنظام وحدة القضاء والقانون بناء على المادة الخامسة من القانون 65-278 المؤرخ في 1965/11/16: "تتقل إلى المجالس القضائية اختصاصات المحاكم الإدارية"³.

¹- د.خلفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 101.

²- أنشأت المحكمة العليا بموجب المرسوم 63-261 المؤرخ في 1963/07/22.

³- د.عوايدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 56.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

وعليه تم إنشاء غرف إدارية داخل المجالس القضائية وآخر داخل المحكمة العليا تنتظر في المنازعات ذات الطابع الإداري.

فكانت تنتظر الغرف الإدارية داخل المجالس القضائية ابتدائيا طبقا للمعيار العضوي الشكلي، ويطعن في أحكامها وقراراتها بالاستئناف أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا وبالنقض أمام نفس الجهة القضائية. ومن الأسباب التي دفعت بالنظام الجزائري لاعتناق هذا النظام ما يلي:

1. الأساس التاريخي: يتمثل هذا الأساس في الظروف التاريخية التي مرت بها الدولة الجزائرية خاصة مباشرة بعد الاستقلال، بعدما كان النظام القضائي يخضع للقضاء الفرنسي أي نظام الازدواجية القضائية والقانونية ومحاولة النظام الحاكم في تلك المرحلة بالقضاء على أي أثر من آثار الاستعمار، باعتبار أن أي نشاط كان مشلولا، حيث ساد الفقر والبطالة والمشاكل والعجز وانعدام المستشفيات والمدارس والمساكن، كذلك أن أغلب إطارات الجهاز القضائي غادرت البلاد وتركت المرافق العدلية تقريبا شاغرة، ومما زاد الطين بلة هو الأزمات السياسية المتعاقبة التي نشبت داخل صفوف قيادات الثورة التحريرية وأمام هذه الوضعية السياسية والاقتصادية والتنظيمية الصعبة كان على الجزائر أن تتبنى أوسط وأسهل نظام قضائي.¹

2. الأساس السياسي: كان لتبني الدولة الجزائرية نظام وحدة القضاء والقانون أثارا سياسية تبعا للنظام السائد آنذاك حيث أنه مباشرة بعد خروج المستعمر تبنى نظام سياسي اشتراكي وبالتالي هو عادي للنظام الليبرالي الفرنسي، كذلك اعتماد نظام الحزب الواحد، ومبدأ وحدة السلطة وبالتالي تحتم على النظام في تلك المرحلة تبني هذا النظام إلى غاية التعددية الحزبية سنة 1986 بموجب التعديل الدستوري.

3. الأساس المنطقي والواقعي: باعتبار أن الأساس التاريخي والسياسي والعملي والتطبيقي كان لهم دور في وجود نظام وحدة القضاء والقانون، فإن العامل والأساس المنطقي لوضع الجزائر في تلك المرحلة يحتم على النظام الجزائري انتهاج هذا النظام لكونه مرنا

¹ - د. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 177.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

واقعيًا لاعتبار أن أطراف النزاع غير متساوين في الدعوى (الصفة والمركز القانوني) عكس ما هو موجود في القانون الخاص.

4. الأساس العملي والتطبيقي: يكمن هذا الأساس في وجود مرافق عدلية، أجهزة متواضعة وإطارات قليلة، انعدام الخبراء في الميدان مما دفع بانتهاج هذا النظام لبساطته وسهولة تطبيقه بالإضافة إلى مراعاته للاعتبارات الاقتصادية، مما جعل تطبيق القانون الإداري إلى جانب القانون الخاص في هيئة واحدة.

لكن بالرغم من كل هذه الأسس والمبررات هبت رياح التحولات من جديد على الهيكل القضائي بموجب التعديل الدستوري 1986 حيث تم تطبيق المبدأ الفصل بين السلطات، تم من خلال ذلك إنشاء محاكم إدارية (أي جهاز قضائي خاص بالمنازعات الإدارية).

الفرع الثاني: نظام ازدواجية القضاء والآراء المؤيدة له

بالرغم من أن النظام الجزائري في إطار الإصلاح القضائي سنة 1965 قام بتبني نظام وحدة القضاء والقانون إلا أنه قبل هذه المرحلة كان يسود النظام القضائي الجزائري نظام ازدواج القضاء والقانون من خلال بقاء المحاكم الإدارية تلعب نفس الدور الذي كانت مكلفة به قبل الاستقلال، لكن بعد صدور المرسوم سنة 1965 أوقف نشاط المحاكم الإدارية وأعطى المهمة للمجالس القضائية، ولذلك ثار جدل كبير بين من نادى على إبقاء بنظام ازدواج القضاء والقانون خاصة وزارة الداخلية آنذاك مدعمة أدلتها بتقارير للخبراء في القانون الإداري استنادًا إلى أسس ومبررات المنازعات الإدارية لطبيعتها الخاصة والاستثنائية، إضافة إلى مبدأ التخصص في مجال الوظيفة القضائية للدولة المعاصرة، وبالتالي الأخذ بنظام قضائي إداري مستقل. كما أن الإجراءات التقاضي تكون سهلة وبسيطة أمام القضاء الإداري مستقل عن القضاء العادي.¹

لكن من خلال الدور الذي لعبته الغرف الإدارية سواء في المجالس القضائية أو على مستوى المحكمة العليا، فنجدها تطبق أحكام نظرية القانون الإداري الفرنسية مما جعل الكثير من الفقهاء والأساتذة مثل الأستاذ "فينو" أن النظام القضائي الجزائري هو نظام مزدوج وأن

¹ - د. عوادي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ص 170.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الوحدة هي فقط من حيث الهيكل مرتكزا في ذلك على قواعد سير اختصاص الغرف الإدارية داخل المجالس القضائية والمحكمة العليا¹، خاصة كونها تتمتع باستقلالية من حيث الاختصاصات المخولة لها بالنظر في المنازعات الإدارية ولذلك نجد أن الكثير أجمع على هذا الرأي بالرغم من وحدة الهيكل إلا أن الوظيفة تختلف بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

وخلاصة ذلك أنه مهما أخذ المشرع القضائي سواء بوحدة القضاء والقانون لاعتبارات رآها سببا في ذلك أو لكون أن ذلك النظام في ظاهره وحدوي إلا أن باطنه يبدي اختلاف في الوظيفة كون أن المنازعات ينظر إليها بصفة مستقلة بالرغم من عدم وجود هيكل خاص بها إلا أنه أجمع الكثير على أنها صفة من صفات القضاء المزيج وسوف ينظر ذلك جليا عند دراسة الجهات المخول لها بالنظر في المنازعات الإدارية.

المطلب الثالث: الجهات المخول لها الفصل في المنازعات الإدارية

بعدها تعرفنا عن وضعية القضاء بصفة عامة، والقضاء الإداري بصفة خاصة إبان وجود الاحتلال الفرنسي، وأحطنا مجموعة من المحطات القضائية التي استوقفتنا عندها تلك الجهات التي أنشأت مباشرة بعد الاستقلال الغرض منها القضاء على كل ما كان فرنسيا إلى غاية لجوء المشرع مواكبة كل التشريعات العالمية القضائية بالخروج من فكرة أحادية النظام القضائي إلى نظام ازدواج القضاء بإنشاء أجهزة قضائية أخرى كالمحاكم الإدارية ومحكمة التنازع ومجلس الدولة كجهة تنتظر في المنازعات الإدارية ولذلك سوف نحاول أن نلقي الضوء عن الجهات التي كانت مخول لها النظر في النزاعات الإدارية سواء قبل الاستقلال أو بعده.

¹ - د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص55.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفرع الأول: مرحلة قبل الاستقلال

كما تعرضنا له أن الدولة الفرنسية بمجرد مسكها زمام السلطة وحتى تقوم بالمثل ما هو موجود بفرنسا، ولا تترك فراغا في مجال القضاء بادرت بإنشاء مجلس للإدارة كجهة قضائية تفصل في المنازعات الإدارية، حسب ما نص عليه الأمر الملكي المؤرخ في 1931/12/01¹، حيث حددت المادة 54 منه على أن: " يفصل مجلس الإدارة في الجزائر في جميع المواد المخولة للمجالس الولائية في فرنسا" وتتعلق بالمواد التالية:

- الميدان الميزاني.
- التعريفات الجمركية.
- شرطة العبادة أو التعبد.

حيث كانت كل القرارات الصادرة عن هذا المجلس قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي لكن بالرغم من تلك الاختصاصات إلا أنه كان يخدم الإدارة العامة أكثر ما ينظر إلى الخصم مما جعل هذا المجلس يكون دائما منحازا للإدارة، فتكون بذلك هي الخصم والحكم في نفس الوقت الشيء الذي دفع بالسلطات الفرنسية إلى تغييره بمجلس للمنازعات حتى يكتسي طابعا من الاستقلالية عن سابقه سواء من حيث تشكيلته أو قراراته حيث كان يختص بالنظر في الاختصاصات التالية:

- إجراءات التحقيق.
- تبليغ القرارات الصادرة عنه.
- طرق الطعن في تلك القرارات.

كما أضيفت له صلاحيات أخرى بموجب أمر ملكي المؤرخ في 1846/07/21 هي:

- فحص سندات الملكية.
- فحص السندات المتعلقة بالملكية العقارية.

¹ - د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص66.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

حيث كانت القرارات الصادرة عن هذا المجلس تعتبر ملكية قانونية وهي قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي، ونظرا لتدخلات هذا المجلس في مراقبة تجاوزات السلطة الاستعمارية وتعسفاتها وأصبحت نهائية منتظرة فحل هذا المجلس بحجة أنه غير مطابق للتنظيم الذي استخدمته الإدارة الاستعمارية بالتقسيم الإقليمي الجديد الذي أسس بموجبه ثلاث مقاطعات (الجزائر، وهران، قسنطينة)¹. وبعد ذلك تم إنشاء ما يسمى بمجالس المديرية التي تم بموجبها إرجاع كل السلطات الاختصاصات الإدارية القضائية إلى الإدارة الاستعمارية مع بقاء المقاطعات الثلاث قائمة إلى غاية إنشاء المجالس الولائية 1849 سنة بعد إنشائها في فرنسا حيث كانت صلاحياتها القضائية متماثلة فتقريبا كما هو في فرنسا ولذلك كانت تدخلاتها محددة بموجب نص قانوني لأن مجلس الدولة كان في تلك المرحلة هو القاضي الإداري وعليه فكانت هذه المجالس تعتبر هيئات قضائية من الدرجة الأولى ومختصة بالنظر في:

- الضرائب المباشرة.
- الأشغال العمومية.
- بيوعات أملاك الدولة.
- منازعات الطرق.
- منازعات الانتخابات المحلية.

وكان اختصاص مجلس الولاية أوسع بالرغم من تجريد الإدارة الاستعمارية إلى أملاك الشعب فكان ينظر في قسمة الأموال الشائعة وبين الدولة والأفراد.²

وبالرغم من إعادة تنظيمها سنة 1926 ومنحها صلاحيات أخرى في مجال المنازعات الإدارية إلا أنه لا يخلو من الانتقادات باعتباره أنه كان دائما ينصف الحق للإدارة الاستعمارية وتجلى ذلك أن الإدارة كانت تخضع المنازعات المتعلقة بأملاك الدولة إلى القضاء العادي كذلك في تطبيق الضريبة فكان الجزائري يدفع ضعف ما يدفعه الفرنسي.

¹- د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص71.

²- د.محيو أحمد، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص15.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

وأخيرا فإن الصلاحيات التي كانت للمجالس الولائية محدودة الأمر الذي كان يؤدي إلى إحالة عدد كبير من القضايا إلى مجلس الدولة الذي كان ينظر في أغلب المنازعات الإدارية، وعلى إثر ذلك تم إنشاء المحاكم الإدارية في نفس السنة التي أنشأت بها في فرنسا. حيث تم إنشاء المحاكم الإدارية في الجزائر كإجراء إصلاحي للجهات القضائية.¹

وبعد المحاولات الفاشلة للنظام الاستعماري الفرنسي من أجل احتواء القضاء الإداري من قبل إدارته، وتحت ضغط الملفات العالقة أمام الهيئات القضائية خاصة أمام مجلس الدولة باعتبار أنه كان الجهة الوحيدة للنظر في المنازعات الإدارية، فقام سنة 1953 بإنشاء جهات قضائية أخرى هي المحاكم الإدارية والتي منحها الولاية العامة بعدما كانت لمجلس الدولة حيث كانت لها عدة تدخلات في مجال المنازعات الإدارية.²

على أن نفس المحاكم تطبق في الجزائر باعتبارها مستعمرة فرنسية³ وعليه ظهرت عدة مراسيم تنظم المحاكم الإدارية ودورها ومجال تدخلاتها، كما وضح الأشخاص المشكلين لهيئة المحكمة مما سمح لبعض الجزائريين من الدخول إليها.

كذلك الإصلاح سن تنظيم الأقاليم بالجزائر بعدما كان تقتصر على ثلاث ولايات هي (الجزائر، وهران، قسنطينة) توسع ليشمل مجموعة من الولايات الوسطى تابعة لمحكمة الجزائر وأخرى غربية تابعة لولاية وهران والثالثة شرقية تابعة لولاية قسنطينة حيث كان مجال اختصاصها أنها أصبحت صاحبة الولاية العامة أي أنها كانت مختصة في جميع النزاعات الإدارية ما عدا التي كانت مخولة لمجلس الدولة وفق نصوص محددة.⁴

¹ - أنشأت المحاكم الإدارية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 53-934 المؤرخ في 30/09/1953 المادة 16.

² - GUSTAVE PEISER. Contentieux administratif 11^e édition DALLOZ- France, 1999, p20.

³ - المادة 17 في المرسوم رقم 53-954 المؤرخ في 30/9/1953 المتعلق بتطبيقه في الجزائر.

⁴ - د.محيو أحمد، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص17.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الإجراءات المتبعة أمام المحاكم 1953:

- اشترطت المادة 2 من القانون رقم 56-557 أن لا تكون الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية إلا إذا كانت ضد القرارات الإدارية شريطة أن يكون هناك قرار مسبق.
- أما بخصوص الميعاد فقد بينت المادة الأولى من القانون المذكور أعلاه: على أنه إذا رفع المدعي دعواه مباشرة أمام القضاء يجب عليه أن يقوم بالإجراءات خلال شهرين بعد نشر أو تبليغ القرار الإداري بينما إذا قام المدعي برفع التظلم إلى الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء حددت المهلة بأربعة أشهر للإدارة للرد على التظلم، كما يعتبر سكوتها بعد المهلة بمثابة قرار ضمني بالرفض على أن يرفع المدعي خلال شهرين دعواه الإدارية.
- أما المحكمة الإدارية التي تفصل في النزاع هي محكمة موطن المدعي عليه أي الإدارة مصدرة القرار إلا ما استثنته المواد من 7 إلى 16 من المرسوم 53-1163 المؤرخ في 1953/11/28 المتعلقة بالنزاعات الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو الاستيلاء أو العقود الإدارية أو الوظيف العمومي... الخ.
- أما طرق الطعن في القرارات الصادرة عن تلك المحاكم كانت تتم أمام مجلس الدولة الموجود في فرنسا.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال

بعدما بينا الجهات التي كانت مخولة بالنظر في المنازعات الإدارية في المرحلة الاستعمارية، والتي كان على الإدارة الاستعمارية استحداثها من حين إلى آخر حتى تبقى تحت سيطرتها وبالتالي لا يتمكن الفرد الجزائري من مقاضاة الإدارة باعتبارها خصما وحكما في نفس الوقت.

وبعد حصول الجزائر على استقلالها استمر تطبيق النظام الفرنسي لفترة قصيرة لملي الفراع القانوني ولقد استمرت هذه المحاكم بنفس العمل وبنفس الهيكل والتقسيم إلى غاية إنشاء المجلس الأعلى بموجب القانون رقم 63-218 المؤرخ في 1963/06/18 الذي

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

أصبحت له الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية وبالتالي فقد المحاكم تلك الصفة، لكنها بقيت إلى غاية تاريخ تنظيم الجهات القضائية سنة 1965¹، حيث جاء في المادة الخامسة من هذا الأمر تحويل المحاكم الإدارية إلى المجالس القضائية وبالتالي إنهاء المحاكم الإدارية في الجزائر² ومن هذه الآونة تم القضاء على الازدواجية القضائية وإعلان نظام وحدة القضاء والقانون أي أن المحاكم الإدارية أصبحت مجرد غرف إدارية تابعة للمجالس القضائية وغرفا أخرى لدى المحكمة العليا بالعاصمة أي أنها كانت غير مستقلة عن النظام القضاء العادي³، حيث أن هذه الغرف التي كانت تامة للمجالس القضائية التي كانت تعتبر محاكم استئناف لها صلاحيات محكمة إدارية ابتدائية⁴ بينما كان دورها في المحكمة العليا كجهة نقض لذلك سوف نعالج دور هذه الغرف في المحكمة العليا ثم في المجلس القضائي.

1- الغرفة الإدارية في المجالس القضائية:

كانت الغرف الإدارية بالمجالس القضائية مختصة محليا وإقليميا، وهي صاحبة الولاية العامة والاختصاص بعملية النظر والفصل في الدعاوى والمنازعات الإدارية ابتدائيا وهذا ما تناولته المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر 66-154 المؤرخ في 1966/6/8 حيث أن نطاق الاختصاص الإقليمي- المحلي للفرقة الإدارية بالمجالس القضائية في الدعاوى التالية:

- دعوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن إحدى البلديات، أو إحدى المؤسسات العامة.
- دعوى تفسير القرارات الصادرة عن إحدى البلديات أو المؤسسات العامة ذات الطبيعة الإدارية.

¹- الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي الجريدة الرسمية رقم 96/1965.

²- د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص103.

³- د.عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص57.

⁴- د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية- الهيئات والإجراءات أمامها- الجزء الثاني، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص180.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- دعوى تقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن إحدى البلديات أو المؤسسات العامة ذات الطبيعة الإدارية.
 - دعاوى التعويض والمسؤولية الإدارية للمطالبة بالتعويض وإصلاح الأضرار الناجمة عن أعمال البلدية.
 - دعاوى القيود الإدارية للبلديات والمؤسسات العامة ...
- بينما القرارات الصادرة عن الولايات فيتم النظر فيها أمام الغرف الجهوية الموجود في كل من الجزائر، وهران، قسنطينة وبيشار وورقلة.

2- الغرفة الإدارية في المحكمة العليا:

تختص الغرفة الإدارية في المحكمة العليا بالنظر والفصل في الطعون والدعاوى التالية:

- الطعون بالاستئناف المرفوعة عن الأحكام الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية المختصة محليا.
- دعوى إلغاء المنصب على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية (رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الوزراء وكل من اختصاصه إداري)
- دعوى تفسير القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية.
- دعوى تقدير مشروعية للقرارات الصادرة عن السلطات المركزية.
- دعاوى منازعات الثروة الزراعية.¹

ولعلّ هذه القضايا التي تنتظر فيها الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من أجل تقريب العدالة من المواطن، والواقع أن تلك المرحلة كان يصعب على المواطن الذهاب إلى العاصمة من أجل تقديم دعواه خاصة الذي كان يقطن بعيدا، فكان يتعسر عليه ذلك أو

¹ - د. عوادي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 212.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

يكون من باب المستحيلات، كما كان البعض يجهل هذه الجهة القضائية وكيف يتم رفع الدعوى أمامها وهل ما فسر قلة الدعاوى المعروض أمامها.¹

كما يمكن للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن تتظر في حالة تنازع اختصاص القضاة بين هيئتين قضائيتين من الدرجة الأدنى حسب المادة 215 من قانون الإجراءات المدنية وظل دور الغرف الإدارية سواء على مستوى المجلس القضائي أو الغرف الجهوية أو على مستوى المحكمة العليا تقوم بدورها المنوط لها وفقا ما جاء في القوانين المنظمة لها أو الدساتير 1963، 1976، 1989.

وبالرغم من تزايد عدد المجالس في الكثير من الولايات وفق إجراءات التقسيم الإداري الجديد وتدخلات تلك الغرف من أجل حل كل النزاعات الإدارية، وتقريب المواطن من الإدارة، إلا أن الفصل فيها كان يأخذ وقتا طويلا سواء نظرا لعدم تخصص القضاة في المجال الإداري أو تهرب المحامين من الدفاع عن الحالات التي تكون فيها الدولة طرفا.

وهكذا بقي الحال إلى غاية الإصلاحات الشاملة التي مست دستور 1989 والتي جاءت بالعديد من الإصلاحات ثم تلاها تعديل دستور 1996 الذي حدد من خلال بعض موادها على وجود هيئة قضائية جديدة تختص بالنظر في المنازعات الإدارية وهي مجلس الدولة ثم جاءت بعد ذلك المحاكم الإدارية بموجب القانون 98-02 المؤرخ في 30/05/1998 التي لم تنشأ إلى حد الآن بصفة رسمية ثم محكمة التنازع الصادرة بموجب القانون العضوي 98-03، 30/05/1998.

¹ - د.محيو أحمد، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص139.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المبحث الثاني: مجلس الدولة الجزائري

بعد تعرفنا على الوضعية التي كان عليها القضاء الإداري سواء قبل الاستقلال أو بعده فإننا نجد أن القضاء الإداري في فترة وجود الاستعمار أو بعده لم يكن مستقلا بآتم المعنى لكن كان دائما خاضعا لسلطة الإدارة المركزية، فكانت الدولة هي الحكم والخصم في نفس الوقت لذلك لا يمكن تسجيل أي موقف عن هذا القضاء عكس ما حدث في فرنسا في قضايا مشهورة تغير بها مجرى القضاء، دون أن ننسى بأن الجزائر من قبل كانت تخضع لنظام القضاء المزدوج، وبعد إعادة تنظيم القضاء في سنة 1965 أكدت على مبدأ الأحادية بالرغم من وجود غرف إدارية في كل من المجلس القضائي والمحكمة العليا.

في كل هذه المرحلة لم يستطع القضاء الإداري أن يبرز كجهاز قضائي مثالي ينظر في المنازعات الإدارية، وحتى أن في بعض الحالات كان على الفرد الذهاب إلى العاصمة من أجل رفع دعواه أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة الإدارية، أو أمام الغرف الجهوية مما جعلت الفرد قد يتنازل عن حقه أمام هذه العراقل التي كان يسيرها نظام أحادي يخضع لإيديولوجيات متعددة بين الاشتراكية والرأسمالية وبين مخلفات الاستعمار والحلول السلمية.

هذه الأسباب دفعت السلطات الجزائرية إلى إعادة تنظيم كل الهياكل السياسية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك القضائية خاصة بعد تعديل الدستور 1996 حيث أعطى أهمية كبيرة للقضاء خاصة القضاء الإداري ميلاد مجلس الدولة الجزائري كجهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية¹.

وبالتالي كانت الانطلاقة الحقيقية للزدواجية القضائية حيث ظهر كهيئة مقومة إلى جانب المحكمة العليا، ومنذ ذلك الحين أصبح للجزائر خاصة للأفراد جهة يتوجهون إليها لدفع تظلماتهم الإدارية بالرغم من التأخر الذي عرفه تشكيل هذا المجلس بعد تأسيسه إلى غاية ظهور القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ثم القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إنشاء الحاكم الإدارية التي لم تنشئ إلى حد الآن ما عدا مدينة الجزائر العاصمة.

¹ - المادة 152 من الدستور 28 نوفمبر 1996.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

وعليه سوف نعالج مجلس الدولة من كل الجوانب التي خصها به الدستور والقوانين المنظمة له خاصة من ناحية الأساس الدستوري لوجوده وكذا الأساس التشريعي.

المطلب الأول: الأساس القانوني لنشأة مجلس الدولة الجزائري

بعدما عرفنا بأن مجلس الدولة الفرنسي أنشئ من قبل الحاكم حتى يكون مقربا ويلبي له كل احتياجاته من أجل إرضاء الأفراد ظل يواصل مهمته الاستشارية إلى غاية حصوله على الولاية العامة لكن يبقى دائما أساسه أنه تابع لسلطة التنفيذية بالمفهوم الضيق أي الإدارة المركزية. لكن مجلس الدولة الجزائرية له أسسه ومقوماته سواء دستورية أو تشريعية.

الفرع الأول: الأساس الدستوري

يستفاد من المادة 2/152 من دستور 1996 والتي جاء فيها: "يؤسس مجلة الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية" يستفاد من هذا النص أن القضاء الإداري يتكون من مجلس الدولة وجهات قضائية أخرى لم يبينها الدستور.

لذلك نجد أم المؤسس الدستوري استعمل مصطلح مجلس الدولة بدلالة على أنه أعلى هيئة إدارية مثل ما هو قائم في فرنسا، غير أن هذا الأخير تابع للسلطة التنفيذية يقوم بدوره الاستشاري، أما في الجزائر فإن ذكر مجلس الدولة قد وقع في الفصل الثالث من الباب الثاني المخصص للسلطة القضائية كما أنه في نفس المادة التي تناولت ذكر المحكمة العليا، لكن دون أن نفس بأن الدستور قد تناول مجلس الدولة أعضائه ووظائفه في عدة مواقع منها خاصة ما يتعلق بتعيين رئيس المجلس الدولة من قبل رئيس الجمهورية على أساس أنه من الشخصيات الكبيرة في البلاد¹.

كذلك تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة² وعليه نجد كما ذكر من قبل بأن المؤسس الدستوري منذ البداية عمد إلى وضع ضمانات

¹ - أ. عبد الرزاق زوينة، المركز القانوني لرئيس المجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة العدد 1-2002، ص33.

² - المادة 119 بما دستور 28 نوفمبر 1996.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

للقضاء الإداري، وبالتالي الرجوع إلى النظام القضائي المزدوج، حيث كانت هذه الضمانات غير متوفرة في القضاء الفرنسي¹.

وعليه نجد أن مجلس الدولة الجزائري نص عليه في المادة 152 وبالتالي تكون له حصانة دستورية مثلما آلت إليه المحكمة العليا، كما أنه ودر في الفصل المخصص للسلطة القضائية حتى لا يبقى أي شك في ذلك أو لبس حول ميوله إلى السلطة التنفيذية وهذا ما أكده القانون الفصول الصادر بموجب القانون 01-98 المحدد لاختصاصات المجلس على أنه: "مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية". وبالتالي من خلال تحليل ما ورد في الدستور والقانون العضوي نجد أن مجلس الدولة الجزائري قد أنفرد عن مثيله في فرنسا كونه مؤسساً دستوري قانونياً.

وبالتالي بأن مجلس الدولة هيئة قضائية مثل كل الهيئات القضائية الأخرى فنجد أن الهيئة التي تمثلها قضاة مثل هيئات القاضي العادي جعل لهم الدستور أنهم يتمتعون بالضمانات المنصوص عليها في المادتين 147-148 من الدستور كما أنهم يخضعون للقانون الأساسي للقضاة.

الفرع الثاني: الأساس التشريعي

إن الأساس القانوني لمجلس الدولة هو الدستور لأنه المرجع الأساسي لأي دولة وهو أعلى هرم قانوني حيث بدأ من خلال تعديل 1996 إلى جعل مجلس الدولة ميلاد جديد للازدواجية القضائية وظهور هيئة قضائية مقومة إلى جانب المحكمة العليا.

ولقد نص دستور 1996 في المادة 153 على أنه: "يحدد قانون عضوي لتنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم اختصاصاتهم الأخرى". وهذا معناه أن المؤسس الدستوري ترك أعمال للقانون العضوي هو الذي يحدد مهام هذا المجلس

1- د. نصر الدين بن طيفور، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وأثر ذلك على حماية الحقوق الحريات، مجلة مجلس الدولة، العدد 9-2009-ص25.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

وتشكيلته ونظامه لكن بقي هذا القانون سنتين 02 إلى صدوره في سنة 1998¹ فهو يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على الاحترام القانون ويتمتع حين ممارسته لاختصاصاته القضائية بالاستقلالية ويحتوي القانون العضوي على 44 مادة متضمنة على خمسة أبواب هي:

- يتعلق الباب الأول بالأحكام العامة.
- ينظم الباب الثاني في مجال اختصاص مجلس الدولة.
- الباب الثالث خصص لتنظيم وسير مجلس الدولة.
- الباب الرابع توجد به مادتين تحيل إلى قانون الإجراءات المدنية قبل التعديل.
- أما الباب الأخير فتناول أحكام انتقالية نهائية²

إضافة إلى هذا القانون العضوي صدرت تنظيمات (مراسيم) التالية:

- المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998³ المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، حيث تشكل في بدايته من 44 عضواً بمختلف فئاته.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998⁴ المحدد للأشكال والكيفيات المتعلقة بالاستشارة لدى مجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-262 المؤرخ في 29 أوت 1998⁵ الذي يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا (سابقاً) إلى مجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-263 المؤرخ في 29 أوت 1998⁶ الذي يحدد كيفيات تعيين رؤساء الصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم.

¹ - د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، بدون طبعة بدون جزء، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2004، ص47.

² - د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص184.

³ - الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 1998.

⁴ - جريدة الرسمي رقم 64 لسنة 1998.

⁵ - جريدة الرسمي رقم 64 لسنة 1998.

⁶ - جريدة الرسمية رقم 64 لسنة 1998.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- المرسوم التنفيذي رقم 98-322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998¹ المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة.
- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22 أوت 1999² المتعلق بالمسائل إجرائية أمام مجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 نوفمبر 2003 يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير لسنة 2008³ والمتعلق بقانون الإجراءات الدينية والإدارية والذي طبق في افريل سنة 2009، وتناول في الكتاب الرابع الإجراءات التبعية أمام الجهات القضائية الإدارية وخاصة بابه الثاني الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة .

المطلب الثاني: النظام الداخلي لمجلس الدولة

كما بينا سابقا بأن الأساس الذي وجد به مجلس الدولة الجزائري كان دستوريا بأتم الكلمة والمعنى وأن المؤسس الدستوري وضع لهذا الجهاز عدة مواد دستورية تبين أهمية هذه الهيئة القضائية موازاة مع المحكمة العليا وعكس ما وجد به مجلس الدولة الفرنسي الذي وضعه الحاكم كي يستشيريه ويكون قريبا منه يستجيب لطلباته⁴، إضافة إلى المواد الدستورية صدرت عدة قوانين ومراسيم رئاسية وتنفيذية كان أهمها القانون العضوي 98-01 وقانون الإجراءات الدينية والإدارية 08-09 اللذان جاء ليحددان دور ومهام المجلس الدولة الجزائري خاصة في المنازعات الإدارية، وعليه كان لابد لهذه الهيئة القضائية الاستشارية أن يكون لها كيان ومؤسس حيث تضع هذه المؤسسة نظاما داخليا يحدد مهام كل جهاز بداخلها وكيفية عمل أعضائها⁵.

¹ - جريدة الرسمية رقم 77 سنة 1998.

² - جريدة الرسمية رقم 58 لسنة 1999.

³ - الجريدة الرسمية رقم 24 لسنة 2008.

⁴ - GUSTAVE PIESER Contentieux Administratif, 11^e édition DALLOZ, 1999, p5.

⁵ - المادة 19 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باحتياجات مجلس الدولة تنظيمه وعمله جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

يتضمن هذا النظام الداخلي على 141 مادة موزعة على ثلاثة أبواب:

- الباب الأول يتعلق بتنظيم وتسيير مجلس الدولة.
- الباب الثاني ينصب على الهياكل القضائية والاستشارية.
- الباب الثالث يتعرض للهياكل الإدارية التي يقوم عليها مجلس الدولة¹

وعليه سوف تستعرض هذا النظام من خلال ما جاءت به المواد (4-7-19-22-25) من القانون العضوي 01-98 التي تبين لنا بأن النظام الداخلي يتم إعداده من خلال معرفة مجال الإحالة إلى النظام الداخلي ثم مسألة تنظيم مجلس الدولة.

الفرع الأول: مجال الإحالة إلى النظام الداخلي²

تجد فكرة الإحالة في هذا المجال أن نصوص القانون العضوي 01-98 خاصة مواده السالفة الذكر أنها دائما تحيل مجال تدخل رأي مجلس الدولة إلى النظام الداخلي وهذا ما جاءت به المادة 04 من القانون العضوي 01-98 بقولها : يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

كذلك ما جاءت له المادة 01-98/7 انه: "يشارك مجلس الدولة في برامج تكوين القضاة الخاضعين للجهات القضائية الإدارية حسب الكيفيات المحددة في نظامه الداخلي" ويعني ذلك أن مجلس الدولة يشارك في البرامج الخاصة بتكوين القضاة الخاضعين للجهات القضائية الإدارية.

كذلك ما تناولته المادة 19 من القانون العضوي 01-98 على أنه: "يحدد النظام الداخلي كيفيات تنظيم وعمل مجلس الدولة، لاسيما عدد الفرق والأقسام ومجالات عملها وكذا صلاحيات كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية". أي معناه أن مجلس

¹- د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري- مجلس الدولة، المرجع السابق، ص50.

²- د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص185.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الدولة لا بد عليه أن يرجع إلى النظام الداخلي في أي مسألة تخص جانبه التنظيمي والعملية¹.

كذلك: "يختص مكتب مجلس الدولة بما يأتي إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه"، وهذا حسب ما جاء في المادة (25 من القانون 98-01).

كما يوجد بعض المسائل التي تحيلنا إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة هي كيفية قيام محافظ الدولة بمجلس من إعداد وبرمجة جلساته بمساعدة أحد مساعديه على أن يقدم مذكراته وفق ما جاء في النظام الداخلي² وهذا حسب ما بينته المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 وهذه الإحالة منتقدة لأن نصوص الدستور كانت واضحة في تلك المجالات ولا تستدعي أن ينظمها نظاما آخر باعتبار المركز القانوني لمجلس الدولة في هرم المؤسسات القضائية العليا للدولة ولذلك سوف نعالج هذا الجانب في مسألة تنظيم مجلس الدولة.

الفرع الثاني: مسألة تنظيم مجلس الدولة في النظام الداخلي

بالرجوع إلى المواد التي ذكرت من قبل بخصوص إحالة تنظيم وعمل مجلس الدولة إلى النظام الداخلي تطرح عدة إشكالات تساؤلات وملاحظات التي تتعلق بالإحالة ما يترتب عنها من نتائج خاصة من حيث الضمانات القانونية وعلاقتها بالمتقاضين.

فإذا ما تمعنا في الإحالات التي مست بعض مجالات الأقسام الإدارية والتقنية وكذلك صلاحيات كتابة الضبط لمجلس الدولة فإن الإحالة تنظيم المواضيع خاصة إذا تعلق الأمر بالغرف والأقسام ومجالات عملها فإن ذلك الإجراء غير قانوني لأن موضوع عدد الغرف والأقسام مسألة جوهرية حتى لو أن مثل هذه الإحالة ذكر في مواقع عدة خاصة في دستور 1996 الجزائري في المواد 107-167 وكذلك ما جاء في المادة 29 من القانون 89-22 المؤرخ في 12/12/1989 المتعلق بالمحكمة العليا.

¹- د.خلوفي رشيد، المرجع أعلاه، ص185.

²- د.محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 91.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

كما تعتبر الإحالة التي جاء بها القانون العضوي رقم 98-01 أنها مخالفة لأحكام المادة (153) التي جاء فيها: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

وعليه عندما نجد الكلمات المذكورة في نص هذه المادة مثل كلمة "عملهم" و"اختصاصاتهم الأخرى" هي كلمات غير قابلة لأي تأويل أو توضيح حتى تحال إلى النظام الداخلي، زد على ذلك أنها أي هذه الكلمات الخاصة بمجلس الدولة تنظم على مستوى نصوص تشريعية على الأقل حسب ما حدده الدستور في المادة (125) في فقرته الثانية بقوله: "يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

وأن أي تنظيم عمل يمس هيكل مجلس الدولة يعتبر مسألة جوهرية لا يضمنها إلا نص قانوني رفيع المستوى¹، وبالتالي فإنه لا يمكن تنظيم أي عمل أو إجراء داخل مجلس الدولة بإحالته إلى النظام الداخلي إلا إذا كان ذلك العمل أو الإجراء منصوص عليه بنص قانوني تؤكد هئية عليا كالدستور أو مرسوم رئاسي أو تنفيذي².

المطلب الثالث: تنظيم مجلس الدولة

بعدما وضحنا الغموض الذي ساد بعض المواد التي أحالت عمل وإجراءات مجلس الدولة إلى النظام الداخلي وبيننا كيف يمكن تلك الأعمال أن تخضع للنص القانوني إلا أنه عند قراءة المواد التي جاء بها الدستور أو القانون العضوي أو المراسيم المنظمة لعمل مجلس الدولة الجزائري فإن دراسة تنظيم مجلس الدولة تقتضي معرفة هيكله أو أجهزته وكذا تشكيلته وكيفية ممارسة مهامه وذلك وثق القوانين المنظمة لمجلس الدولة .

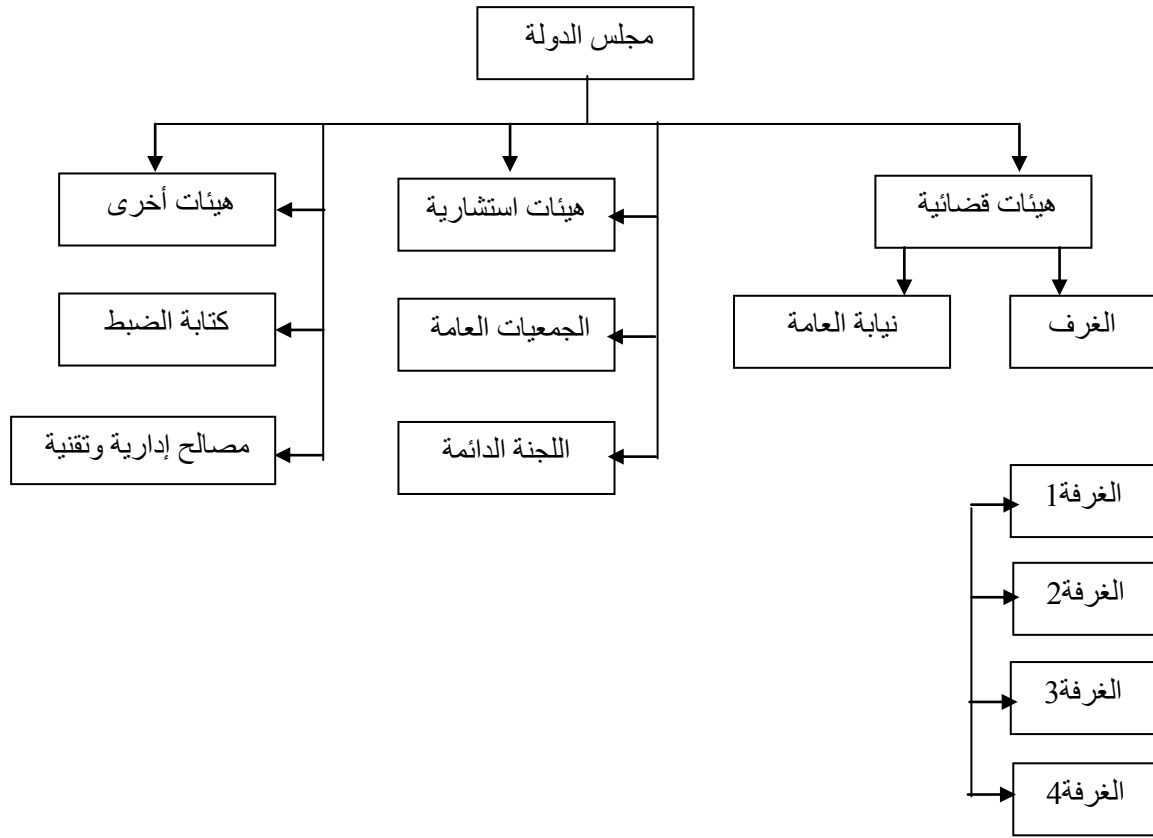
1- خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص188.

2- مجلس الدولة انشأ سنة 1996 ووضع له قانون عضوي 1998 وتم إعداد له نظام داخلي سنة 2003 هذا من بين الصعوبات التي واجهت هذه الهيئة القضائية العليا في الجزائر .

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفرع الأول: هيكل مجلس الدولة

بالرجوع إلى المواد (14 إلى 19) القانون العضوي (98-01) يتبين بأن هيكل مجلس الدولة يتكون مما يلي: حسب النموذج¹



- تبيين من خلال هذا النموذج بأن مؤسسة مجلس الدولة تتكون من هيئتين إحداهما قضائية الأخرى استشارية بالإضافة إلى وجود هيئات أخرى، كما أن عدد الغرف تبيين من خلال بعض القرارات الصادرة في مجلس الدولة أي عددها خمسة.

وعليه سوف نعالج كل قسم حسب اختصاصه داخل مجلس الدولة بالرجوع إلى نصوص القانون العضوي والقوانين المنظمة له أي ممارسة اختصاصات مجلس الدولة ذات

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الطابع القضائي في شكل غرف مع إمكانية تقسيم هذه الغرف إلى أقسام¹ واختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة.

1- تنظيم الهيئات القضائية:

بالرغم من اختصاصه الأصلي هو الاختصاص الاستشاري إلا أن مجلس الدولة هيئة قضائية أساسية ينظر في جميع القضايا والمنازعات الإدارية²، هو بالتالي تابع للسلطة القضائية حسب ما جاء في القانون العضوي خاصة في مادته 14 بقولها: "ينظم مجلس الدولة لممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي في شكل غرف، ويمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام".

كما تحيلنا المادة 17 بالقانون العضوي إلى النظام الداخلي بخصوص تعيين رؤساء المصالح والأقسام كما انه كذلك يضم مجلس الدولة أقساما تقنية ومصالح إدارية تابعة للأمين العام وذلك تحت سلطة رئيس مجلس الدولة³، وما يمكن استخلاصه هو أن القانون العضوي 98-01 قد بيّن لنا الغرف والأقسام لكنه أحالنا إلى التنظيم سواء النظام الداخلي الذي أعده مجلس الدولة أو المرسوم الرئاسي 98-197 المؤرخ في 30-06-1998 المتضمن تعيي إعطاء مجلس الدولة، حيث يتبين من خلاله أن عدد الغرف هو 4 وعدد رؤساء الأقسام هو 8 وعليه يفترض أن عدد الأقسام يساوي عدد الغرف أي يجب أن تكون هناك تناسب لكن يبدو من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة أن عدد الغرف هو 5 تختص الغرفة الخامسة بالمسائل الاستعجالية تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة.

وعليه يبقى تحديد عمل كيفية سير الغرف الأقسام مرتبط بما سيحدده النظام الداخلي حيث جاء في هذا الأخير أن هناك 5 غرف وعلى كل فإن مجلس الدولة يعقد جلساته لدى ممارسته اختصاصاته القضائية إما في شكل غرف وأقسام أو غرف مجتمعة⁴.

¹ - د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 65.

² - المادة 2، من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998.

³ - د، خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 188.

⁴ - المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

أ) **الغرف والأقسام:** بعدما كانت الغرف الإدارية موجودة فقط في المجالس القضائية والمحكمة العليا للنظر في المنازعات الإدارية، لكن بعد تأسيس مجلس الدولة أصبح هو الهيئة المقومة في المسائل القضائية خاصة المنازعات الإدارية وبالتالي تحولت الغرف إلى هذا المجلس ووضعت إلى جانبها أقساما.

- **الغرفة الأولى:** مختصة بالبت في القضايا ذات الصلة بالصفقات العمومية والمحلات والسكن.

- **الغرفة الثانية:** مختصة بالبت في القضايا ذات الصلة بالتوظيف العمومي ونزع الملكية ذات المنفعة العامة وبالمنازعات الضريبية.

- **الغرفة الثالثة:** تنظر هذه الغرفة في البت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بمسؤولية الإدارة وبالتعمير وبالاعتراف بالحقوق والإيجارات.

- **الغرفة الرابعة:** تختص هذه الغرفة بالنظر في المنازعات العقارية

- **الغرفة الخامسة:** تختص هذه الغرفة في البت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالتنفيذ والاستعجال وبالمنازعات المتعلقة بالأحزاب¹.

بالرغم من ذلك يمكن لمجلس الدولة عند الحاجة إعادة النظر في اختصاص الغرف بموجب مقرر يصدره رئيس المجلس.

كما أن هذه الغرف تضم كذلك أقسام، حيث توجد لكل غرفة قسمين على الأقل ويمارس كل قسم نشاطه إما على أفراد أو يجتمعان في شكل غرفة²، وتتشكل الغرفة أو القسم سوى من المستشارين في مهمة عادية باعتبارهم قضاة ولا يمكن لأية غرفة أو قسم الفصل في أية منازعة إلا بحضور 03 ثلاثة أعضاء لكل من الغرف أو الأقسام على الأقل³.

¹- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص67.

²- المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

³- المادة 34 من القانون العضوي 98-01

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

كما يمكن لرئيس مجلس الدولة عند الضرورة أن يترأس أية غرفة بحيث تتكون كل غرفة لمجلس الدولة من:

- رئيس الغرفة
- رؤساء الأقسام
- مستشاري الدولة
- كاتب ضبط

ب) الغرف مجتمعة: يعقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف مجتمعة وغرف أقسام خاصة في حالة الضرورة وفي الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعاً عن الاجتهاد القضائي وعندما يقوم المجلس في جلساته مجتمعة أي يعقد جلسات الغرف مجتمعة بتشكيلة التالية :

- رئيس مجلس الدولة
- نائب الرئيس
- رؤساء الغرف
- عمداء رؤساء الأقسام

ولا يمكن الفصل في الاقضية إلا بحضور نصف عددا أعضاء تشكيلة الغرف مجتمعة حيث انه لا يمكن أن تتداول ولا تثبت الغرف المجتمعة إلا بحضور نصف الأعضاء على الأقل¹.

كما تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة ويرجع صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات

2- تنظيم الهيئات الاستشارية:

بالرجوع إلى القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة خاصة المادة 35 منه يتبين لنا الهيئات ذات الطابع الاستشاري بحيث تتكون هذه الهيئات من:

¹- المادة 69/ف1 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- الجمعية العامة
- اللجنة الدائمة

(أ) **الجمعية العامة:** يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة، حيث يتأسس رئيس المجلس الدولة الجمعية العامة وتضم الجمعية العامة نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة مستشاري الدولة، كما يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم حسب الأوضاع التي جاءت بها المادة 39 من القانون العضوي 98-01¹ على أنه لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل وتبدي الجمعية العامة رأيها في مشاريع القوانين المقدمة لها من الحكومة .

(ب) **اللجنة الدائمة:** تتشكل اللجنة الدائمة حسب ما جاء في المادة 38 من القانون العضوي 98-01 من رئيس غرفة وأربعة مستشارين الدولة على الأقل كما يمكن حضور بعض الموظفين الإداريين لجلسات اللجنة الدائمة.²

وإذا كانت الاستشارة من اختصاص الجمعية العامة كما ذكر سابقا إلا انه قد تسند الاستشارة إلى اللجنة الدائمة في الحالات الاستثنائية بعد تدخل رئيس الحكومة في ذلك أي على استعجالها وهذا ما يمكن القول فيه بتدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات السلطة القضائية بالتالي مست المبدأ الديمقراطي الذي يدعوا إلى مبدأ فصل السلطات والماس باستقلالية المجلس الذي تؤكد المادة 02 من القانون العضوي 98-01 بقولها: " مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية" وفي جميع الحالات يبدي مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين في شكل تقرير نهائي يحرر باللغة العربية وقد يكون مرفوقا بالترجمة إلى لغة أجنبية .

وتتضمن هذه التقارير اقتراحات ترمي إلى، إما إلى إثراء النص وإما إلى تعديله وإما إلى سحبه عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستوريتها.

¹- العيفا أو يحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية ، الجزائر 2004، ص381.

²- د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص190

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

3- تنظيم الهيئات الأخرى:

تتمثل الهيئات الأخرى الموجودة في المجلس الدولة ماعدا الهيئات القضائية والاستشارية هي:

- مكتب مجلس الدولة.
 - كتابة الضبط.
 - الأمانة العامة (أقسام تقنية ومصالح إدارية)¹
- (أ) مكتب مجلس الدولة: يتكون مكتب مجلس الدولة من:

- رئيس مجلس الدولة رئيسا.
- محافظ الدولة نائب لرئيس المكتب.
- نائب رئيس مجلس الدولة.
- رؤساء الغرف.
- عميد رؤساء الأقسام.
- عميد المستشارين².

ويختص مكتب مجلس الدولة بإعداد النظام الداخلي للمجلس والمصادقة عليه وإبداء الرأي في توزيع المهام على قضاة المجلس، واتخاذ الإجراءات التنظيمية قصد السير الحسن، وإعداد البرنامج السنوي للمجلس.³

كما يختص كذلك المكتب بالفصل في المسائل المتعلقة بتنظيم المجلس ويقرر إنشاء أو حذف الغرف والأقسام، كما يضبط جدول الجلسات ويحدد الحد الأدنى لعدد القضايا التي يجب على كل قاضي الفصل فيها شهريا ويضبط قائمة القضاة المعنيين للجلسات ويحدد قائمة وتشكيلة اللجان ويقيم حصيلة النشاط السنوي للقضاة كما وكيفا، ويسهر على تفادي

¹- د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 191.

²- المادة 24 من القانون العضوي رقم 98-01.

³- أ العيفا أو يحي، المرجع السابق، ص 379.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

كل اختلال في سير الغرف، ويراقب ويقيم الإحصائيات المتعلقة بالقضايا المطروحة على مجلس الدولة، ويراجع سجلات منشورات مجلس الدولة. ويسهر على توحيد المصطلحات القانونية المستعملة من قبل الغرف، ويضبط برنامج تكوين القضاة من خلال تنظيم اللقاءات المتخصصة وفترات تكوينية في الخارج وكذا عن طريق مشاركة قضاة مجلس الدولة في تحسين مستوى قضاة الحاكم الإدارية قصد تخصصهم. ويصادق على مقترحات ميزانية مجلس الدولة المحضرة من قبل الأمين العام، ويفحص كل المسائل ذات الصلة بالمؤسسة والتي يرى الرئيس ضرورة عرضها عليه¹.

ب) كتاب الضبط: مجلس الدولة كتابة ضبط يتكفل بها كاتب ضبط رئيسي يعين من بين القضاة من طرف وزير العدل باقتراح من رئيس مجلس الدولة²، لكن التساؤل الذي يطرح هو من هؤلاء القضاة التي جاء بهم القانون العضوي 98-01 أهم من قضاة مجلس الدولة وهذا لا يمكن لأن التشكيلة البشرية لمجلس الدولة محددة ودورها ومكانها معين، أم هم من قضاة المحاكم الإدارية أم من قضاة القضاء والعادي³؟ ويبقى ذلك التساؤل مطروحا إلى غاية إيجاد نص يبين ذلك وتتشكل كتابة الضبط مجلس الدولة من:

- كاتب ضبط رئيس يعين ما بين القضاة .
- كتاب ضبط المساعدين.

وتتشط كتابة الضبط تحت رئاسة مجلس الدولة ويكون نشاطها وفقا هيكل مجلس الدولة أي من كتابة ضبط مركزية، وكتابة ضبط الغرف وكتابة ضبط الأقسام.

وبالرجوع إلى القانون العضوي 98-01 نجد المادة 16 منه لم تحدد لنا عمل كتابة الضبط ولذلك يقتضي الرجوع إلى عمل كتابة الضبط المحكمة العليا للعمل بالقواعد العامة ويطبق بنفس القانون المطبق على كتابة الضبط المحكمة العليا

¹ - المادة 28 من النظام الداخلي للمجلس الدولة

² - د، محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص76.

³ - د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص192.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

أما بخصوص الصلاحيات فتتمثل صلاحيات رئيس كتابة الضبط فيما يلي:

- التنسيق بين مختلف المصالح كتابة الضبط.
- التنسيق بين كتابات ضبط الغرف والأقسام.
- مراقبة الصندوق والمحاسبة.
- حفظ تقارير الخبراء وتسليم نسخ منها للأطراف.
- حفظ تقارير المعانية الميدانية المأمور بها قضائيا.
- دفع الرسوم القضائية لإدارة الضرائب.
- مراقبة مصلحة تسجيل الطعون.
- المشاركة في الانعقاد الجمعية العامة لمجلس الدولة.
- تحضير ومسك تحرير محاضر اجتماعات مكتب مجلس الدولة¹

كذلك ما تناولته المواد 75-76 من النظام الداخلي لمجلس الدولة بخصوص كتابة ضبط الغرف وكتابة ضبط الأقسام .

ج) الأمانة العامة: تتكون الأمانة العامة لمجلس الدولة من الأمين العام والهيكل التابعة له. وتكمن دور الأمانة العامة في استقبال المشاريع التي تعدها الحكومة، وتقديمها أمانة الحكومة في شكل ملف مكتمل حتى يتسنى لمجلس الدولة إبداء رأيه فيه، فيسجل ذلك الملف في السجل الخاص بالإخطار، وبعد استلام الملف يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد مستشاري الدولة كمقرر.²

أما في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها (التي قلنا فيها بأنه اعتداء أو تدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة القضائية) فيحيل رئيس المجلس مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين في الحال مستشار الدولة

¹ - المادة 73 من القانون الداخلي لمجلس الدولة.

² - أ. العيفا أويحي، المرجع السابق، ص382.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المقرر كما تتكون الأمانة العامة الملحق بها مكتب الترتيب العام من قسم الإدارة والوسائل وقسم الوثائق وهي هياكل يضمن الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينها.¹

(د) الهيئات التقنية والإدارية: توجد إلى جانب الهيئات القضائية والاستشارية هيئات إدارية نص عليها القانون العضوي 98-01 في المادة 17 بقولها: " يضم مجلس الدولة أيضا، أقساما تقنية ومصالح إدارية تابعة للأمين العام وذلك تحت سلطة رئيس مجلس الدولة".

وطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 98-263 المؤرخ في 09/08/1998 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-166 المؤرخ في 09/04/2003 الذي يحدد كيفية تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم فإنهم يعينون بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير العدل بعد أخذ رأي رئيس مجلس الدولة.

وتعتبر وظائف رؤساء الأقسام التقنية والمصالح الإدارية التابعة للمجلس وظائفها عليا في الدولة ، حيث تصنف بنسبة:

- رئيس القسم الصنف (ب): القسم 2.
- رئيس المصلحة الصنف (أ): القسم 2².

الفرع الثاني: تشكيلات مجلس الدولة

باعتبار مجلس الدولة هيئة قضائية فلا بد من أنها تتكون من هياكل مثلها مثل المؤسسات القضائية الأخرى وتتكون من تركيبة بشرية عبارة عن قضاة معينين وفقا للقوانين والمراسيم حيث يتكون مجلس الدولة من 44 عضوا حدده المرسوم الرئاسي رقم 98-187

¹- المادة 123/ ف1 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

²- د. محمد الصغير بعلي، مرجع السابق، ص74.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المؤرخ في 30-05-1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة¹، ويتوزع هؤلاء الأعضاء من حيث الوظيفة كما يلي:

- ◀ قضاة الحكم والاستشارة: رئيس المجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف وعددهم 01 ، رؤساء الأقسام وعددهم 08 والمستشارون وعددهم 20.
- ◀ قضاة النيابة: حافظ الدولة، مساعدو محافظ الدولة وعددهم 09.

ومصدر هؤلاء القضاة يتشكل كالآتي:

- 34 عضو من قضاة الهيئات القضائية.
- عضو واحد من مجلس المحاسبة.
- عضوان من أعضاء المجلس الدستوري.
- 4 أعضاء من سلك الموظفين السامين.
- عضوان من تلك الولاية.
- عضوان من تلك الجامعيين.

ويخضع كل هؤلاء القضاة إلى القانون الأساسي للقضاة.²

1- رئيس المجلس:

بالرجوع إلى أحكام الدستور ولسيما الفترة الرابعة من المادة 78 من الدستور الجزائري التي يظهر من خلالها عدم وجود أية معايير أو مقاييس تقيد رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المجلس الدولة على تعيين رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، فلرئيس الجمهورية السلطة التقديرية ولا يمكن لأية مؤسسة أو هيئة أن تشاطر في ممارسة هذا الاختصاص³. وعليه فإن هذه السلطة لا يستطيع أي أحد أن يطعن فيها فهو مظهر من

¹- يتكون أعضاء مجلس الدولة الفرنسي من 321 في سنة 1992 (197 منهم ينشطون في مجلس الدولة و 104 منهم في مهمة غير عادية لدى مصالح إدارية).

²- د. خلوفي رشيد المرجع السابق، ص196.

³- د. عبد الرزاق زونية، قراءة حول المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة مجلة الدولة العدد 1، 2002، الجزائر، ص32.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

مظاهر السمو لرئيس الدولة لذلك يمكن أن تطرح عدة تساؤلات في هذا الجانب أي في اختيار رئيس المجلس أهو من سلك القضاة؟ أم من المواطنين؟ أم المدرسين؟ إذن لماذا هذا الاختيار بالرغم من أن المؤسس الدستوري قد أورد كلا الهيئتين مجلس الدولة والمحكمة العليا في نفس المادة 3/153 بقولها: "تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون ". كما أن نفس الرئيس أي رئيس المحكمة العليا مجلس الدولة يعينان بمرسوم رئاسي .

وبالرجوع إلى الدستور بخصوص تعيين رئيس مجلس الدولة وفقا المادة 4/78 من الدستور فإنه يعين مثله مثل القضاة بموجب نفس المادة لكن تلك الفقرة لم تبين هل هو قاضيا أم لا، إلا أن القانون العضوي اعتبر رئيس مجلس الدولة قاضيا¹. وبالتالي يرفع اللبس على أي تساؤل حول الامتياز الذي خص به رئيس مجلس الدولة على أن يكون من بين الشخصيات القضائية عكس ما هو موجود بفرنسا حيث أن رئيس مجلس الدولة الفرنسي من أعضاء السلطة التنفيذية²، ويساعد رئيس مجلس الدولة في أداء مهامه نائب الرئيس .

وعلى هذا الأساس يكون رئيس المجلس الدولة:

- يمثل المؤسسة رسميا.
- يسهر على تطبيق أحكام نظامه الداخلي.
- يتولى توزيع المهام على رؤساء الغرف والأقسام ومستشاري الدولة بعد استشارة المكتب.
- ويمارس جميع الصلاحيات المخولة له ضمن النظام الداخلي³.

وفي حالة غيابه أو حدوث مانع له يخلفه نائب الرئيس.

¹ - المادة 20 من القانون العضوي 98-01

² - د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 94.

³ - أ. العيفا او يحي ، المرجع السابق، ص378.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

وبالرغم من الأساس الدستوري الذي وضع مجلس الدولة وبالتالي رئيسه إلا أننا دائماً نجد أن المؤسس الدستوري والمشرع في القوانين كل واحد منهم في اتجاه لأنه أحياناً نجد القوانين تعارض النصوص الدستورية باعتبار أن رئيس مجلس الدولة وضع في نفس النص مع المحكمة العليا لماذا لا تكون رئاسة المجلس الأعلى للقضاء كذلك من نصيب رئيس مجلس الدولة عندما ينعقد كهيئة تأديبية؟ كذلك كيف يمكن لرئيس منصب دستورياً لا يمكنه تعيين الأقسام التابعة له وتحال بموجب المواد 17-18 إلى التنظيم ولذلك كان لا بد على المؤسس الدستوري عند تعرضه للقانون العضوي أن ينظر هل مطابق للدستور أم لا؟ قبل إصداره.¹

2- نائب الرئيس: تكمن مهامه في ما يلي:

- يساعد رئيس للمجلس الدولة في أداء مهامه.
- في حالة غياب رئيس المجلس الدولة يخلفه.
- وباعتباره قاضي يساعد رئيس مجلس الدولة في التنسيق ومتابعة أشغال الغرف والأقسام.
- كما يمكنه رئاسة جلسات الغرف.

3- محافظ الدولة:

يتم تعيين محافظ الدولة بالمجلس الدولة بموجب مرسوم رئاسي دون أن يكون هناك قانون يحدد شروط لذلك كما يوجد إلى جانب محافظي دولة مساعدين، وهم قضاة معينون كذلك بموجب مرسوم رئاسي إلا أن القانون العضوي 98-01 قد يبين لنا من خلال المادة 26 ممارسة محافظ الدولة ومساعديه بقولها: "يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي الاستشاري".

¹ - د. عبد الرزاق زونية، المرجع السابق، ص 35.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

أما المادة 15 من القانون المذكور أعلاه فقد جعلت دور محافظ الدولة نفسه دور النيابة العامة في القضاء العادي بقولها: "يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة والمساعدين"¹.

ومن خلال المادتين السابقتين بأن المشرع قد ربط مهمة محافظ الدولة بالمجلس الدولة بدور الذي تقوم به النيابة العامة على المستوى القضاء العادي وبالرغم من الفرق الشاسع بينما كما هو معلوم فإن النيابة العامة في القضاء العادي تمارس مهامها القضائية الإدارية بالشكل التالي :

- ◀ **على المستوى القضائي:** تمارس مهامها طبقا للقانون الإجراءات المدنية أو الإجراءات الجزائية.
- ◀ **على المستوى الإداري:** فهي تسهر على توزيع الموظفين والإشراف عليهم ومراقبة الأوضاع الأمنية والصحية بالسجون.

لكن محافظ الدولة بمجلس الدولة يسهر على من سير محافظة الدولة وله في ذلك أن:

- " يمارس السلطة السلمية على قضاة محافظة الدولة والموظفين التابعين في المحافظة
- يرأس أو يفوض احد مساعديه ليرأس مكتب المساعدة القضائية.
- يطلع على طلبات محافظي الدولة المساعدين.
- يمكنه طلب إحالة قضية إلى الغرف المجتمعة.
- يساهم في المهمة الاستشارية لمجلس الدولة.
- يعوض محافظ الدولة بأقدم محافظي الدولة المساعدين في حالة غياب أو مانع أو شغور"².

¹- د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 97.

²- المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

كما يقوم بعد إحالة ملف القضية المعروضة على القاضي المقرر وجوبا بالمحكمة الإدارية من اجل تقديم تقريره المكتوب في اجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف على أن يبرمجها إلى القاضي المقرر بعد انتهاء الأجل حيث يتناول تقرير كل التوضيحات بخصوص القضية والحلول المقترحة ويختم تقريره بطلبات محددة.¹

كما يقدم محافظ الدولة ملاحظاته الشفوية حول كل قضية تعرض عليه خلال الجلسات قبل غلق باب المرافعات وعليه يجب أن تتقيد المحكمة الإدارية من خلال إشارتها إلى الأحكام بإيجاز إلى طلبات محافظ الدولة وملاحظاته والرد عليها.²

كذلك ما جاء به القانون العضوي 01-98 في بعض مواد دور محافظ الدولة سواء في الجانب القضائي أو الاستشاري.³

أما في المجال القضائي يتجسد دوره في ما يلي:

- حضور جلسات مجلس الدولة على مستوى الغرف والأقسام القضائية.
- ممارسة الصلاحيات التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما الجانب الاستشاري يتجسد دوره في ما يلي :

- حضور محافظ الدولة أو احد مساعديه جلسات مداورات اللجنة الدائمة أو الجمعية العامة دون أن يكون هناك أي نص قانوني يبيّن طبيعة هذا الحضور وما مصير المذكرات التي يعدها بالرغم من أن المادة 7 من المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29/08/1998 قد أحالت هذه المسألة إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة .

كما له دور كذلك في الهيئات الأخرى، حيث:

1- المواد 897-898 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بموجب القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، الجريدة الرسمية رقم 21.

2- المادتان 899-948 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية.

3- د- خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 199-200.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- يعتبر عضوا أساسيا مجلس الدولة (م 20).
- وله مكانة معتبرة بمكتب مجلس الدولة (م 24)
- يحضر جلسات تشكيلية مجلس الدولة (م 32) ويقدم مذكراته.

4- رؤساء الغرف:

يرأس كل غرفة من غرف مجلس الدولة رئيس يتولى التنسيق أشغال الغرف ويجد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرفة أو الأقسام ويترأس الجلسات والمداولات الغرفة، كما يمكنه رئاسة الجلسات الأقسام ويتولى إعداد جداول القضايا المطروحة على الغرفة .

ورؤساء الغرف بحكم مناصبهم هو أعضاء في مجلس الدولة المكونين له بحكم المادة (20) كما أنهم أعضاء في مكتب المجلس (م 24) ويشكلون المجلس عند انعقاد غرفة مجتمعة (م 32) ويعتبرون أعضاء في الجمعية العامة المكلفة بالمهام الاستشارية.

ويسهر رؤساء الغرف على السير الحسن للغرفة وتوزيع ملفات الغرفة وتعيين المستشارين المقررين والتأشير والترخيص على طلبات تمديد الأجل¹.

كما يقوم بتقديم طلبات تحويل الملفات من الغرفة إلى الأخرى إلى رئيس مجلس الدولة. ويقوم رؤساء الغرف بالتوقيع على أصول القرارات بعد التوقيع عليها من المستشار المقرر والسهر على توحيد الاجتهاد القضائي للغرفة، والمشاركة في تنقيط قضاة الغرف، وبيّغ ملاحظات رئيس مجلس الدولة إلى قضاة الغرفة².

5- رؤساء الأقسام:

يرأس كل قسم رئيس مهمته توزيع القضايا على القضاة التابعين للقسم، ويترأسون الجلسات ويعدون التقارير، ويسيروا المناقشات والمداولات (م 28 من القانون العضوي 98-01) كما يعتبرون أعضاء في مكتب مجلس الدولة والأعضاء المشكلين للمجلس الدولة .

¹-د- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري -مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 68.

²- المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

كذلك يمكن لرئيس القسم أن يرأس الغرفة عند الاقتضاء وحسب الاقدمية، ورئاسة مداولة لجلسات القسم، والتوقيع على أصول القرارات الصادرة عن القسم، وإعلام رئيس الغرفة عن نشاط القسم، وإبلاغ رئيس الغرفة بغيابه أو غياب احد مستشاري القسم والسهر على احترام الاجتهاد القضائي المستقر والرجوع إلى رئيس الغرفة في حالة وجود إشكال قانوني¹.

6- المستشارين:

يتشكل مستشارو الدولة بمجلس الدولة على صنفين مستشارو دولة في مهمة عادية ومستشارو دولة من مهمة غير عادية.

(أ) **مستشار دولة في مهمة عادية:** باعتباره قاضيا يعين مستشار الدولة بمرسوم رئاسي وفقا لما خوله الدستور لرئيس الجمهورية فنلاحظ من خلال شكل تعيين هؤلاء المستشارين في المهمة العادية بصفتم كقضاة أي في الهيئة القضائية لمجلس الدولة كانوا قضاة في الغرف الإدارية بالمحكمة العليا.

ويخول لهم القانون العضوي مهمة التقرير والاستشارة سواد في تشكيلات المجلس القضائية أو الاستشارية (م 29) ويشاركون في المداولات.

ويكلف المستشار المقرر بتسليم الملفات من رئيس الغرفة ويقيم مسؤوليته بمجرد تسلمها والتحقق في الملفات طبقا للقوانين والأنظمة² كما يقوم المستشار الغرفة بإبلاغ ملق القضية والتقرير إلى محافظ الدولة ليتسنى لهذا الأخير تقديم طلباته، كذلك يقوم بإعلام رئيس الغرفة بالانتهاء عن التحقيق في القضية بغرض جدولتها وتحديد الجلسة وإعداد مشروع القرار بعد المداولة وقبل النطق به في الجلسة ورقابة القرارات بعد طبعها وقبل التوقيع عليها . كما يمكن لمستشار الدولة أن يمارس وظائف محافظ الدولة المساعد.

¹-د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص68.

²- المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

ب- مستشار دولة في مهمة غير عادية: يعتبر مستشار الدولة في مهمة غير العادية من بين الشخصيات القانونية التي تكون في هذه المهمة غير العادية كمقررين في التوكيلات ذات الطابع الاستشاري ويشاركون في المداولات إلا أنهم لا يخضعون للقانون الأساسي للقضاة الذي يخضع له كل من رئيس مجلس الدولة ونائبه محافظ الدولة ومساعديه والمستشارين في مهمة عادية¹.

إلا أن القانون العضوي 98-01 قد أحال شروط وكيفيات تعيينهم إلى التنظيم حيث صدر في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9/04/2003 المتعلق بشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية، حيث يبلغ عدد المستشارين في مهمة غير عادية اثني عشر (12) مستشارا على الأكثر ويعينون من بين الشخصيات ذات الكفاءات الأكيدة في مختلف ميادين النشاط لكن تعيينهم يجب أن يكون وفقا للشروط المحددة قانونا²، وهي:

- أن يكون حائزا على شهادة دكتوراه في القانون أو العلوم الاقتصادية أو المالية أو التجارة ويثبت جمع (7) سنوات خبرة على الأقل في الوظائف العليا للدولة.
- أن يكون موظفا حائزا على شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس ومارس مدة خمس عشرة (15) منها سبع (7) سنوات على الأقل في الوظائف العليا للدولة.
- أن يكون حائزا على شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس أو شهادة معادلة لها ويثبت خبرة مهنية مدتها ست عشرة (16) سنة من بعد الحصول على هذه الشهادة³.
- وتقتصر مهمة مستشار الدولة في مهمة غير عادية بالمساهمة والتدخل في الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة دون القضائي المقتصر على مستشاري الدولة في المهمة العادية.

¹- القانون الأساسي للقضاة هو القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12/12/1989.

²- المادة 3 من المرسوم التنفيذي 03-165 المذكور أعلاه.

³- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 60.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفصل الثاني: اختصاصات مجلس الدولة

مجلس الدولة هذه التسمية كثيرا ما سالت على جباه الكثير عروقا وانهمرت على الخدود وكان مولودا قد جاوز حد الحمل كما تهافت عليه الكثير حتى سالت لعابهم دون أي يعرفوا مدلول هذه الهيئة فكان مولوده عسيرا جرى وفق عملية قيصرية لم يحضرها أي طبيب مختص في ذلك لكنها أجريت وزاد المولود لكنه سمّي قبل أن يولد. هذه التسمية تعارك حولها رجال القانون والساسة والمؤلفين ومراسيلي الجرائد حول ماذا؟! حول هل هو مؤسسة تابعة للدولة بمفهومها الضيق أي السلطة التنفيذية أم هو هيئة قضائية قائمة بذاتها فبعد التحاليل والأبحاث التي قمنا بها من قبل تبين بان مجلس الدولة هيئة قضائية مقومة تنتظر في المنازعات الإدارية إلا أنها ليست مستقلة تماما باعتبار أنها تسير من قبل قضاة القضاء العادي لذلك، والمؤسس الدستوري لما وضع لمجلس الدولة الصفة الدستورية وجعله هيئة قضائية ذات اختصاصين اختصاص استشاري وهو الأصل واختصاص قضائي وهذا ما سوف نعالجه من خلال المباحث الثلاث .

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المبحث الأول: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة

إن المؤسس الدستوري عندما لجأ إلى ذكر مجلس الدولة في المادة (152/د96) على أساس أنه هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، حيث ذكر نفس الاختصاص للمحكمة العليا كجهة قضائية تختص بمنازعات القضاء العادي أي في نفس المادة الدستورية وبالتالي المتمعن في هذه المادة والباحث يرى أن اختصاص مجلس الدولة له اختصاص وحيد يتمثل في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية ومعنى ذلك أي التقويم هو التصويب الصحيح ولا يكون ذلك إلا بالنظر في الأعمال الصادرة عن جهات أخرى لذلك ينحصر دوره بالنظر في المنازعات مثل ما تقوم به المحكمة العليا.

كذلك ما جاء به المشرع في القانون العضوي 98-01 بخصوص الاختصاص القضائي لمجلس الدولة حيث منحه المشرع فضلا عن دوره التقويمي فجعله كقاضي درجة أولى قاضي استئناف وقاضي نقض وبالرغم أن الدستور لم يبين له هذا الاختصاص وهذا ما سوف نعالجه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: مجلس الدولة قاضي اختصاص

قبل التعرض إلى النطاق أو مجلس الدولة كقاضي اختصاص يجب أن نعرف لماذا المشرع الجزائري وضع لمجلس الدولة اختصاصين، اختصاص قضائي وآخر استشاري حيث جعل لكل جهة مختصة هيئات تتكفل بالنظر في المنازعات الموجهة إلى مجلس الدولة وكل جهة تسير وفق معطيات محددة قانونا.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

1- أسس مجلس الدولة كهيئة قضائية:

تتمثل الهيئات القضائية لمجلس الدولة في الغرف والأقسام¹ حيث جاء في القانون العضوي 98-01 المجالات والأشخاص المشكلين لهذه الغرف ومجال تدخلهم ولذلك نجد أن هذه القواعد المسيرة للهيئات القضائية سواء تكون في تشكيلها العادي أو في الحالات أخرى غير العادية.²

(أ) سير الهيئات القضائية في تشكيلها العادية: تفصل كل غرفة أو قسم بمجلس الدولة في القضايا في:

- الطعون بإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية .
- والطعون الخاصة بتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.³

كما أنه لا يمكن لأية غرفة أو قسم الفصل في قضية إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل، عند الضرورة ويتراأس رئيس مجلس الدولة أية غرفة وكذلك القانون العضوي قد حدد القواعد المتعلقة بكيفية توزيع القضايا بين القضاة.⁴

(ب) سير الهيئات القضائية في تشكيلاتها غير العادية: ومعنى ذلك أن القانون العضوي قد بين لنا أنه يمكن عند الضرورة اجتماع أو عقد مجلس جلساته متشكلا من كل الغرف مجتمعه لا سيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعاً عن اجتهاد قضائي⁵، ولذلك بعد معرفة قواعد سير مجلس الدولة بصفته هيئة قضائية تقدم دوره كقاضي اختصاص في مرحلته الأولى.

¹ - المادة 30 من القانون العضوي 98-01.

² - د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 202.

³ - أ. العيفا أويحي، المرجع السابق، ص 376

⁴ - المواد 27-28 من القانون العضوي 98-01

⁵ - د.خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 204.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفرع الأول: أنواع الدعاوى أمام مجلس الدولة

يفصل مجلس الدولة كقاضي اختصاص ابتدائيا ونهائيا في المنازعات التي تثور بشأن بعض الأعمال والقرارات والتصرفات ذات الأهمية¹، وبالرجوع إلى القانون العضوي خاصة المادة (40) منه التي تحيلنا بخصوص الإجراءات إلى قانون الإجراءات المدنية الذي عدل وأصبح قانونا للإجراءات المدنية والإدارية.²

حيث نص هذا القانون في مادته (901): "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية" إلا أن المادة 9 من القانون العضوي 98-01 قد أضافت إلى جانب السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، لا ندري لماذا المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يضيفها بالرغم من أنه يجب الرجوع في الإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة إلى هذا القانون، وبالرجوع إلى هاتين المادتين يمكن استخلاص الملاحظات التالية:

1- إن الطعون المشار إليها والتي ترفع أمام مجلس الدولة لا يقبل أن ترفع أمام جهات أخرى باعتبار أن مجلس الدولة هو أعلى جهاز قضائي إداري وبالتالي لا يمكن أن يتقدم أي شخص بالطعن بالاستئناف أو النقض في تلك القرارات التي يصدرها وأمامه ثانية.

2- إن الدعوى التي أشارت إليها المادتين والتي ترفع لأول مرة أمام مجلس الدولة هي دعوى إلغاء وبالتالي لا يمكن أن ترفع دعوى أخرى غير واردة في المادتين المذكورتين أعلاه دون دعوى التعويض عن الأضرار التي لحقت الغير نتيجة نشاط السلطة الإدارية المركزية أو الهيئات الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية.

¹ - د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 113.

² - القانون 08-03 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية رقم 21 صادرة في 2008/04/22.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

أما إذا كانت هناك دعوى إلغاء مرتبطة بدعوى تعويض أمام المحكمة الإدارية فلا بد لهذه الأخيرة أن تحيل جميع الطلبات إلى مجلس الدولة.¹

ولهذه الأسباب نجد أن أهم الدعاوى التي يمكن توجيهها حسب دعوى الإلغاء.

(أ) **دعوى الإلغاء:** فدعوى الإلغاء أو الطعن لتجاوز السلطة يهدف إلى إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة، فإذا وجد المجلس أنه أي القرار مخالف للقانون قضى بإلغائه دون أن يتعدى ذلك إلى بيان نطاق المركز القانوني للطاعن فدور الطاعن يتمثل في الإلغاء فقط.²

ودعوى الإلغاء هي دعوى عينية هدفها تنقية القرارات الإدارية مما يشوبها من أوجه عدم المشروعية، ويكون القرار الإداري خارجا عن نطاق المشروعية إذا ما انتقد إلى أحد أركانه الخمسة، كما لو صدر من غير مختص أو في غير الشكل الذي حدده القانون، أو صدر مخالفا لأحكام القانون أو مبادئه العامة أو انتقد لأسباب تبرر إصداره، أو حاد في غايته عن تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف الذي حدده القانون لإصداره.³

أما الشروط الواجب توفرها في دعوى الإلغاء تتمثل في ما يلي:

(1) محل الطعن بالإلغاء ولذلك يشترط في دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة أن يكون محل الطعن منصبا على القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية (المادة 9 من ق.ع 01-89).

1- المادة 809 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2- د.مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص 471.

3- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بالإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بدون جزء لا مطبوعة، دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص 19.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

وعليه يجب أن يكون هذا القرار أو يتميز بالخصائص التالية:

- أنه تصرف قانوني أي يكون صادر بقصد وإدارة من أجل إحداث أثر قانوني (أي له طابع تنفيذي) مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة أو تعديل مركز قانوني قائم مثل قرار ترقية موظف، أو إلغاء مركز قانوني مثل قرار فصل موظف عام.

كما أن التصرفات والأعمال الصادرة في الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، كما هو الحال في الأعمال التحضيرية، أو التعليمات والمنشورات أو الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة.

وبعدما عرفنا بأنه تصرف قانوني هو كذلك قرار إداري صادر عن مرفق عام أي سواء كانت أجهزة وهيكل السلطة الإدارية أو الهيئات العامة والتنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية¹ ويستبعد مبدئياً من دائرة القرارات كل من الأعمال التشريعية والأعمال القضائية، وأعمال تصرفات الهيئات، التنظيمات الخاصة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

- ◀ فالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ليست قرارات إدارية.
- ◀ الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية (المحاكم، المجالس) ليست من قبل القرارات.
- ◀ القرارات أو الأعمال الدستورية فمجلس الدولة غير متخصص بالطعون الموجهة ضد قراراته مثل ما جاء في القرار رقم: 002871 المؤرخ في 2001/11/12 حيث جاء في أحد حيثياته ما يلي: "إن القرارات الصادرة في هذا الإطار (الإقضاء من الترشح للانتخابات الرئاسية) تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظراً لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع"².

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 85.

² - مجلة مجلس الدولة العدد 3، 2003، ص 71.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

ومع ذلك فإن بعض الأعمال التي تقوم بها الغدارة من تصرفات وأعمال وتسيير أجهزة البرلمان أو المحاكم وحتى المجلس الدستوري يمكن تكييفها على أنها قرارات وأعمال إدارية.

■ كذلك يجب أن يكون القرار الإداري صادر بالإدارة المنفردة للإدارة حينما تمارس صلاحياتها القانونية كالعقود التي تبرمها الدولة في إطار الصفقات العمومية، وعليه فإن مجلس الدولة الفرنسي يقبل بالطعن في الإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات المنفصلة ذات العلاقة بالعملية التعاقدية المركبة، مثل نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، والعملية الانتخابية.

(2) الشروط الخاصة برفع الدعوى، فالشخص لا تكون له مصلحة في الدعوى إلا إذا كان له حق اعتدي عليه وهذه الدعوى لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة، وهو إما صاحب الحق نفسه أو النائب عنه نيابة قانونية.¹

حيث وضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية شروطا لرفع الدعوى جاء في المادة 13 منه: " لا يجوز أي شخص تقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون". ومن خلال ذلك يشير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه ، ومن تم فإنه يشترط في أشخاص الخصومة في الطعن بالإلغاء توافر الصفة والمصلحة حسب ما جاء في المادة (13) من قانون السابق الذكر الذي عدّل قانون الإجراءات المدنية السابق الذي تناول من خلال مواده الصفة والمصلحة والأهلية لكن المشرع الجزائري في التعديل الجديد وضع الأهلية في القسم الخاص بالدفع بالبطلان من خلال المادة (65) حيث جاء فيها: "يشير القاضي تلقائيا انعدام الأهلية".

أ) **الصفة:** يقصد بها القدرة القانونية على رفع الخصومة للقضاء أو المثل أمامه لتلقيها ولذلك اعتبرت كشرط من شروط قبول الدعوى إلا أن الفقه الراجح يدمج الصفة ضمن المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، بحيث تتوفر الصفة وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى.²

¹- د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 544.

²- د. محمد بعلي، المرجع السابق، ص 88.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

ب) **الأهلية:** تناولها المشرع في المادة 65 في مجال الدفوع بالبطلان بالإجراءات ولذلك لم يتناولها بوضوح لأن المحامي هو الذي ينوب عن رافع الدعوى خاصة في الدعاوى لطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة كما هو في التشريعات الأخرى مثل التشريع الفرنسي الذي لم يتعرض إلى الأهلية.

ت) **المصلحة:** فالمصلحة هي الباعث وهي سبب الدعوى ومناطها الذي تكون بدونه إهدار للوقت وبالتالي هي مضمون الحق في الدعوى¹، ومن خلال القاعدة التي تبناها المشرع الجزائري بأنه "لا دعوى بدون مصلحة"، بالتالي من ثم ينبغي أن تكون المصلحة محققة عند رفع الدعوى، لكن يطرح التساؤل في مجال القضاء الإداري هل يمكن أن تستمر المصلحة في دعوى الإلغاء؟ فالقضاء الإداري لا يشترط استمرار المصلحة لأن الدعوى أصلا رفعت من أجل مشروعية القرار أما المصلحة وجدت من أجل جدية رافع الدعوى، وعليه بالرجوع إلى محتوى نص المادة (13) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أن المصلحة يجب أن تكون قائمة أو محتملة يقرها القانون وبالتالي يجب أن تكون موجودة فعلا أو قد تكون غير محققة وقت رفع الدعوى، مهما كان وضع المصلحة ينبغي أن تكون مشروعة كما أضاف المشرع كذلك إمكانية أن تكون المصلحة فردية أو جماعية مباشرة أو غير مباشرة، مادية أو معنوية.

3- الطعن الإداري المسبق:

حسب ما جاء في المادة (830) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه: "يجوز للشخص المهني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه والمتمثل في (4 أشهر)". ولذلك من خلال نص المادة نجد أن المشرع قد أجاز للطاعن بتقديم تظلم أولي إلى الجهات التي ترأس الجهة المصدرة للقرار الإداري أي أن يكون هناك طعن مسبق في مصدر القرار ولذلك يشترط قبل اللجوء إلى تقديم الطعن أمام

¹ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 103.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

مجلس الدولة يجب أن يكون مسبقاً بطعن إداري أمام الرئيس من أصدر القرار المطعون فيه، وفي حالة استحالة وجوده لسبب ما يلجأ إلى الطعن أو التظلم الولائي.¹

وعليه لا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا كانت عريضة الدعوى مرفوعة بقرار رفض الطعن الإداري وذلك حسب ما جاء في المادة (819 ق إ م إ د).

4- المواعيد والإجراءات:

للحديث عن احترام مواعيد رفع دعوى الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة والإجراءات أمامه يجب أن نتقيد بما جاء به المشرع من خلال القوانين التنظيمية بهذا الشأن.

◀ **المواعيد:** من خلال احترام الميعاد نجد أن هناك مصلحتان تخص آجال رفع دعوى الطعن: مصلحة المطاعن وتقضي بأن يترك الأمر هكذا بغير حدود ليطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الضارة به في أي موعد والمصلحة العامة ويتطلب أن يقفل الطعن بعد فترة معينة لتستقر الأوضاع التي قررتها القرارات الإدارية²، ولذلك نجد أن القانون الإداري ولإستقرار الأوضاع فقد حصر الطعن بالإلغاء في ميعاد محدد أي عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال الطعن أمام المحاكم الإدارية أي أربعة أشهر كذلك نفس الشيء أمام مجلس الدولة³، ويسير ذلك من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

وتحسب المدة كاملة مع إمكانية تمديدها في حالات وقف أو قطع الميعاد، حيث يتم الحساب بالأشهر وليس بالأيام وعليه تكون:

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 92.

² - د. مصطفى أبوزيد فهمي، المرجع السابق، ص 577.

³ - المواد 829-907، من قانون الإجراءات المدنية الإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- بداية الميعاد تنطلق من اليوم الموالي للعلم بموقف الجهة المصدرة للقرار حيال الطعن ولهذا البداية الميعاد هي اليوم الموالي¹ من تاريخ تبليغ الرفض الكلي أو الجزئي، ولذلك نجد أن المشرع قد حدد مدة خاصة في حالة تظلم صاحب المصلحة إلى الجهة الإدارية أصبح جوازيًا وليس إجباريًا (م830) أي أن التظلم يكون خلال (4 أشهر) من تاريخ التبليغ أو النشر بحيث أنه إذا قدم التظلم بعد القضاء هذه المدة لا يعتد به، ما إذا كان في نفس الموعد أو يبقى مرتبط بموقف الإدارة اتجاء ذلك التظلم.

ففي حالة سكوت الإدارة المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (2) من تاريخ التبليغ فإن ذلك السكوت يعتبر بمثابة رفض الإدارة فيعطى للشخص حق الطعن سواء أمام المحكمة الإدارية أو أمام مجلس الدولة خلال مدة شهرين الممنوحة لها للرد.

في حالة رد الإدارة خلال الشهرين الممنوحة لها فإن للطاعن مدة شهرين له اللجوء إلى القضاء ليبدأ سيرانها من تاريخ التبليغ قرار الإدارة بالرفض، على أنه يمكن أن تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية التي أوردها المشرع على سبيل الحصر وهي:

- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.
- طلب المساعدة القضائية.
- وفاة المدعى أو تغيير أهليته.
- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.²

◀ **الإجراءات:** يشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائرية لقبول الطعن التقيد والالتزام وفق الإجراءات التالية:

- يجب أن يستوفي الطعن بعريضة إفتتاحية للدعوى أمام مجلس الدولة متضمنة عدد الخصوم على أن تتضمن الإشارة إلى البيانات التالية: مذكرات الخصوم، ومعلومات تتعلق بالأطراف واحتوائها على موجز للوقائع، وذكر وجه أو أوجه الطعن مع ضرورة توقيعها

¹- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص94.

²- المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة (م 905) باستثناء الأشخاص الممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية (م800).

- يجب تقديم نسخة من القرار الإداري المطعون فيه.
- يجب تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي.

ب) دعوى التفسير: وهي ثاني دعوى ذكرها المشرع في الفقرة الثانية من المادة (9 ق.ع 01-98) حيث جاء فيها: "الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة"، ومعنى ذلك أن مجلس الدولة كذلك ينظر في الطعون المقدمة إليه في تفسير القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاصه حسب ما جاء في المادة (901) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث لا تقبل دعوى التفسير أمام مجلس الدولة إلا بتوافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي وأخرى قانوني¹، وتتمثل فيما يلي:

1- محل الطعن: الأصل أن دعوى الدعوى التفسير التي ترفع أمام مجلس الدولة تتصب فقط على القرارات الواردة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية دون سواها أي القرارات الأخرى الصادرة عن هيئات أخرى غير واردة في المادة (09 من ق.ع 01-98) والمادة (901 من ق إ م و إ د) وعليه فإنه يخرج عن إدارة هذه الدعوى تفسير الصفقات العمومية أو أي تصرفات أخرى.

2- الغموض والإبهام: على أساس أن القرار الذي ينظر فيه بالطعن بالتفسير يجب أن يكون غامضا ومبهما وبالتالي فالقرارات الواضحة لا يمكن الطعن فيها بالتفسير أمام مجلس الدولة.

3- وجود نزاع جدي وقائم وحال: نعني بذلك أن يكون هناك نزاع قائم بين طرفين أو أكثر نتيجة غموض في قرار إداري صادر في حقه على أن يكون ذلك النزاع قائما فعليا ليس مستقبلا ولم يتم فضله بالحلول السلمية أو الودية.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص124.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

4- الطاعن: وضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية قاعدة عامة تسري على مختلف الطعون، ومنها الطعن بالتفسير القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة¹ كما يشترط في الطاعن الصفة والمصلحة الأهلية حسب ما جاء في المادتين (13-64) من قانون إ م إ (د).

5- الميعاد: في قانون الإجراءات المدنية السابق لم يقيد رفع دعوى التفسير بمدة معينة²، إلا أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية تعرض إلى الميعاد لكل الدعاوى المعروضة على مجلس الدولة بصفة كلية وأنها تخضع لنفس الميعاد المحدد للدعاوى المعروضة على المحاكم الإدارية وبنفس الكيفية الإجرائية وكذلك الحالات التي ينقطع فيها الميعاد أما بخصوص القانون العضوي لم يتعرض إلى الميعاد لأنه ترك ذلك للتنظيم أما من حيث تحريك الدعوى التفسير فتتخذ طريقين:

أ- الطريق المباشر وهو الطريق الذي يسمح ويمكن لمن له صفة ومصلحة أن يرفع دعواه بخصوص القرار الإداري أمام مجلس الدولة مباشر وابتدائياً.³

ب- الطريق غير المباشر وينظر إليه على أنه الطريقة السائدة في تحريك دعوى التفسير حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة وجود دفع بالغموض أو الإبهام في قرار إداري مرتبط بالنسبة للدعوى أصلية المعروضة أمامها، فلتلجأ إلى مطالبة الأطراف بإحالة الأمر على مجلس الدولة بصفته يمثل القضاء الإداري فيتوقف النظر في الدعوى الأصلية إلى حين إعطاء المعنى الحقيقي والواضح للقرار المطعون فيه بالتفسير وهو ما يسميه الفقه بالإحالة. أما من حيث سلطة القاضي جانبا نجد أن سلطة مجلس الدولة في دعوى التفسير مرهونة بإعطاء المعنى الحقيقي للقرار المطعون فيه، ورفع الغموض والإبهام عنه، وهو ما يقتضي توفر العلم الكافي بالمصطلحات القانونية وعلوم اللغة، وعليه فإن القاضي الناظر في دعوى التفسير لا يمكنه أن يبحث في مدى مشروعية القرار المطعون فيه كما ليس له الحق بإلغائه وتتم عملية التفسير وقف قرار صادر عن مجلس الدولة حائزا لقوة الشيء المقضي به وبالتالي يبلغ إلى رافع

¹ - المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب القانون رقم 66-154 المعدل والمتمم الصادر في 06 جوان 1966.

³ - د. محمد الصغير بعللي، المرجع السابق، ص 125.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الدعوى في حالة الطعن المباشر وإلى الجهة القضائية إذا كان الطعن غير مباشر (الإحالة).

ج) دعوى تقدير وفحص المشروعية: حسب ما جاء في المادة (9/ف2 من ق.ع 01-98): "فإن مجلس الدولة يفصل ابتدائيا ونهائيا في الطعون الخاصة بتغيير ومدى مشروعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة"، وكذلك ما تناولته المادة (901 ق إ م إ د) بخصوص ذلك، مثل ما جاء في القرار رقم 14431 الصادر بتاريخ 2002/09/24 الذي يتضمن مدى شرعية القرار الخاص بالمجلس الوطني لتقابة القضاة ومجلس المحاسبة عن طريق الاستعجال أمام مجلس الدولة من ساعة إلى ساعة من طرف الطاعن رئيس مجلس المحاسبة.

أما من حيث الموضوع في هذه الحالة يطلب من قاضي مجلس الدولة أن ينظر ويفحص مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه، أي مدى صحة الأركان المكونة له من سبب ومحل اختصاص وشكل إجراءات وهدف ومدى سلامتها وخلوها من أي عيب.

أما من حيث التحريك، مفاد ذلك أن مجلس الدولة يفصل فيها ابتدائيا ونهائيا بطريقتين أي مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية وبالتالي بحظر على الجهات القضاء العادي أي الفاصلة في المواد المدنية تقدير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى تدخل في اختصاصها، مما يتطلب إحالتها على القضاء الإداري¹ وكذلك الأمر إذا تعلق بالمحاكم الجزائية فإنه يعاقب الذين يخالفون المراسيم والقرارات المتخذة بصورة قانونية من قبل السلطة الإدارية.²

أما من حيث سلطة القاضي في هذا المجال لا يمكن للقاضي الناظر في الطعن في مدى شرعية القرار بإلغائه كما هو في دعوى الإلغاء أو البحث عن الغموض أو الإبهام فيه كما هو في دعوى التفسير لكنه يقوم بمعانية وفحص القرار من حيث الأركان التي يقوم

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 130.

² - المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

عليها أي هل أركانه صحيحة أم مشوبة يعيب من العيوب، على أن يكون ذلك بموجب قرار حافظ لقوة الشيء المقضي به يلتزم القاضي العادي.

الفرع الثاني: معيار الاختصاص

باعتبار أننا في مجال القانون الإداري فسوف نبحث في معيار الاختصاص الذي يعتمد عليه القاضي الإداري، ففي النظام السابق لم يكن بالمستطاع تحديد أي معيار للقاضي الإداري، لكن في مرحلة الازدواجية القضائية، حيث أنه قد تولى المشرع تحديد المعيار المعتمد من احد المعيار بين المادي أو العضوي.

- فالمعيار المادي: يتركز بالنظر في طبيعة النشاط ولا عبرة له بالقائم بالنشاط أي أنه يكفي أن يكون النشاط إداريا حتى يكون من اختصاص القاضي الإداري، ولو كان القائم بهذا النشاط شخص من أشخاص القانون العام.

- أما المعيار العضوي: فهو يبين لنا العضو القائم بالنشاط بغض النظر عن طبيعته ويترتب على أنه يعد عملا إداريا يختص به القاضي الإداري متى كان صادرا عن شخص من أشخاص القانون العام، حتى ولو كان النشاط عاديا.

وحسب ما جاء في القانون العضوي 98-01 خاصة المادة (9) بقولها: "يفصل بمجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمخططات المهنية الوطنية" ومن خلال الاستناد إلى هذا النص فنجد أن المشرع اعتمد على المعيار العضوي أي النظر إلى الجهة التي صدر فيها القرار والتصرف المطعون فيه¹. كما يختص في الفصل في القضايا المخولة لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة² وعليه فالجهات التي يختص بالنظر في قراراتها هي:

¹ - د. محمد الصغير بعل، المرجع السابق، ص 131.

² - المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية بينت اختصاص مجلس الدولة بالفصل فقط في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، ثم قالت القضايا المخولة له دون تحديد.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- السلطات الإدارية المركزية،
- الهيئات العمومية الوطنية،
- المنظمات المهنية الوطنية.

ولذلك نجد أن نطاق اختصاص مجلس الدولة قد توسع على ما كانت عليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.

1- السلطات الإدارية المركزية:

تتمثل السلطات الإدارية المركزية في الأجهزة التنفيذية التي تتولى النشاط باسم الدولة كشخص اعتباري إقليمي متميز عن الأشخاص الإقليمية الأخرى فيدخل في نطاق السلطات المركزية رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزارات، وكذلك المرافق العامة التابعة لها وكان من قبل يدخل ضمن الهيئات المركزية الهيئات غير المركزة المتواجدة على مستوى الولايات (المديريات التنفيذية)¹ حيث أنه لا يوجد نص يبين أنها تنظر في الطعون المقدمة ضدها أمام مجلس الدولة، إلا أن الأمر الواقع يجعل الطعون ضد قرارات هذه الهيئات يكون أمام الغرف الإدارية بالمجلس في انتظار تشكيل المحاكم²، حيث أعطى المشرع للمحكمة الإدارية بالفصل في هذه المنازعات بموجب المادة (801 ق إ م إد) بقولها: "...تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

◀ رئاسة الجمهورية: تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة والهيكل الداخلية ومع ذلك يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه المؤسسة الإدارية المركزية³ وتلك التصرفات التي تقوم بها الأجهزة هي التي تكون محلا للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة.

¹ - المديريات الولائية (التنفيذية) تشكل المجلس الولائي الذي يرأسه الوالي.

² - القانون المتعلق بالمحاكم صدر بموجب القانون 98-02 المؤرخ في 30/5/98 إلى غاية سنة 2010.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 29/5/1994.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

أ- الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب الدستور سواء من خلال المواد (124-129) من دستور 1996 فهي من الناحية الموضوعية لا تختلف عن الأعمال التشريعية (القوانين) التي لا تصلح أن تكون محلا لأي طعن قضائي بينما من الناحية الشكلية، فهي لا تختلف عن الأعمال الإدارية لصدورها من طرف السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، وعليه يثار التساؤل حول طبيعة الأوامر من حيث تكييفها على أنها أعمال تشريعية أم أعمال إدارية خاصة من جانب الطعن فيها قضائية، ففي هذا السياق ذهب الفقه والقضاء بفرنسا إلى التمييز بين مرحلتين:

- تكون أعمال إدارية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان.
- تكون أعمال تشريعية غير قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة بعد المصادقة عليها.

ب- المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية كذلك بموجب نصوص دستورية وعليه فإن هذه المراسيم هي أعمال وقرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي، وبالتالي تصلح مبدئيا لتكون حلا لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص مدى مشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل ابتدائيا ونهائيا¹، غير أنه هناك بعض المراسيم الرئاسية ذات الأهمية يمكن تكييفها على أنها من أعمال السيادة الشيء الذي يخرجها من دائرة الاختصاص لمجلس الدولة.

◀ هيئات الوزير الأول: قبل التعديل الأخير كانت رئاسة الحكومة من خلال من خلال هيئاتها (أي هيئات الوزير الأول) التي قد تخولها النصوص والأنظمة اتخاذ تصرفات من قبل قرارات إدارية خاصة الأمين العام للوزير الأول (من خلال قراراته) والتي تمس التسيير والتنظيم الداخلي. فالمراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة ليفصلها فيها ابتدائيا ونهائيا حسب ما جاء في المادة (09) ق.ع 98-01 ما لم تكن شكل عملا من أعمال السيادة.²

¹- المادة (901) من القانون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية الإدارية الذي أصبح ساري المفعول في 22 أبريل 2009.

²- د. محمد الصغير بعللي، المرجع السابق، ص 138.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

◀ الوزارة: يتمتع أعضاء الحكومة أي الوزراء تحت رئاسة الوزير الأول، بسلطة إصدار القرارات الإدارية التي تخص كل قطاع سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، كما يمكن لوزيرين أو أكثر إصدار قرارات مشتركة، كما أن تصرفات الوزير لا تتوفر كلها على خصائص القرار الإداري أي أنها لا ترتب أثر قانوني معين مثل المنشورات والتعليمات والأنظمة والاقترحات وغيرها، وعليه لا يمكن تكليف هذه الأعمال والتصرفات على أنها قرارات إدارية، وبالتالي ليس من شأنها أن تحدث أثرا حيث لا تؤثر في المراكز القانونية لا إنشاء ولا تعديل ولا إلغاء. إلا أنه الإشكال يثار في الهيئات التابعة للوزارات مثل المديرية الموجودة أساسا على مستوى الولايات فحسب ما جاء في المادة (801/ف1 ق إ م إد) بقولها: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،..." وبالتالي نجد المصالح غير ممرکز في نص المادة هي المديرية التابعة للوزارات، وبالتالي فالمحاكم الإدارية هي المختصة بالفصل في دعاوى تلك المصالح غير الممركزة في أول درجة على أن مجلس الدولة ينظر فيها بالطعن بالاستئناف كدرجة قضائية عليا.¹

2- الهيئات العمومية الوطنية:

هي تسمية جديدة في الجزائر وعليه جاءت عامة ومجردة لم تحدد لنا ما المقصود بها عندما صدرت في القانون (98-01) أي القانون العضوي لمجلس الدولة بينما قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يتناولها في موادها التي تتيح له بالفصل في الطعون المقدمة إليه.

فالهيئات العمومية الوطنية يقصد بها الأجهزة المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة²، لذلك ثار خلاف

¹ - المادة 902/ق1 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 141.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

بين تحديد هذه الهيئات ودور نشاطها، لذلك لا يمكن إدخال الهيئات العمومية المستقلة وبالتالي تشمل الهيئات العمومية الوطنية مثل المجلس الأعلى للوظيفة العامة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن المجلس الأعلى للإعلام وكذلك السلطات والمؤسسات الدستورية ولذلك فإنها حين تمارس بعض أجهزتها أعمالا ذات طبيعة إدارية من قبيل القرارات الإدارية، كما أن ما يصدر عن المجلس الدستوري من قرارات تتعلق بتسييره وإدارته تقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام مجلس الدولة ما دامت ليست من قبيل القرارات الدستورية (المادة 163 من دستور 96) والهيئات العمومية الوطنية، حتى ينعقد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بالنظر في منازعاتها يجب أن تتسم بالطابع العام بفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في قراراتها (م 98/9-01).

3- المنظمات المهنية الوطنية:

فالمنظمات المهنية هي شخص خاص عبارة عن مجموعة من أشخاص تستهدف في تحقيق غرض معين، اعترف لها المشرع الشخصية الاعتبارية منها: مهنة المحاماة الصيادلة والمهندسين المعماريين، والقرارات التي تصدرها هذه الهيئات في حق أعضائها سواء تعلق الأمر بالانضمام أو التأديب فالطعن يكون هنا أمام مجلس الدولة حسب ما جاء في نص المادة (9 من القانون العضوي 98-01).

المطلب الثاني: مجلس الدولة قاضي استئناف

الطعن بالاستئناف هو إحدى الطرق العادية التي يستعملها الشخص الطاعن في القرار الإداري الذي يكون قد عرضه على المحكمة الإدارية من قبل، لكنه لم يقتنع بالحكم الصادر نظرا لإجفافه بحقه أو عدم تمكنه من الحصول على ما كان يسعى إليه، ولذلك

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

يجب على الطاعن أن يؤسس طعنه على ما يشاء من الأسباب الشكلية أو الموضوعية متعلقة بالواقع أو القانون.¹

ولذلك نجد المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 98-01 من خلال مادته (10) نصّ على ما يلي: "يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" وهو كذلك ما نصت عليه المادة (02) من القانون 98-02² بقولها: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"، وهكذا نجد من خلال استقرار النصاب أن هناك قاعدة ومبدأ عام تكون بمقتضاه جميع القرارات الصادرة ابتدائيا قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة.³

وعكس ما نجده في مجلس الدولة الفرنسي حيث أنه بموجب قانون 31 ديسمبر 1987 تقلصت مهامه بعد ما كان قاضي استئناف بعد إنشاء المحاكم الإدارية عام 1958 حيث كان ينظر بالاستئناف في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، لكن بعد ديسمبر 1987 إنشاء المحاكم استئنافية أسند لها صلاحيات الاستئناف في القرارات الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي بقي يحتفظ ببعض القضايا ينظر إليها بالاستئناف خاصة المتعلقة بالانتخابات المحلية أو بتقدير المشروعية أو قرارات بعض الهيئات المتخصصة⁴. ولذلك نجد من خلال المادة 10 من القانون العضوي 98-01 والمادة (02) من القانون 98-02 أنه يمكن استخلاص الملاحظات التالية:

- إن القرارات الإدارية هي وحدها التي تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة وأية جهة أخرى يناط لها المهمة القضائية لا تكون أحكامها قابلة للاستئناف أمامه. لكن رغم ذلك نجد أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية من خلال نص المادة (902/ف2) على أنه: "كما

¹- أ.بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، طبعة 1995، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص28.

²- القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية الصادر سنة 1992، الجريدة الرسمية العدد 37.

³- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص114.

⁴- د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، ج1، طبعة الثالثة، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص167.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

يختص مجلس الدولة أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"، وبالتالي نجد هذا الحكم أنه مخالف للدستور الذي ينص من خلال مادته (153/ د 96) على أن اختصاصات مجلس الدولة تكون بموجب قانون عضوي وإن القانون العضوي (98-01) لم يرد به هذا الحكم وبالتالي فإن النص الوارد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد أضافه المشرع بالرغم من عدم وجوده في القانون العضوي، لذلك يكون مخالف للدستور.

أما نص المادة (10) من القانون العضوي قد استعمل عبارة القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية بينما في نص المادة (902/ف1) فقد استعمل عبارة الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

والأصل أن جميع القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية تكون قابلة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم توجد حالات قررها القانون مصير مغاير وهذا حسب ما جاء في نص المادة (10/ف2) القانون (98-01): "في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". لكن الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة يقتضي الإشارة إلى شروط قبول الطعن بالاستئناف والآثار المترتبة عن ذلك.

الفرع الأول: شروط قبول الطعن بالاستئناف

لقبول الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة يجب توافر مجموعة من الشروط شريطة أن تكون خاضعة لقانون الإجراءات المدنية وذلك حسب المادة (40) من القانون العضوي 98-01 لكن حاليا أن تكون خاضعة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية (2010) في الإجراءات ذات الطابع القضائي وتتعلق هذه الشروط بالقرار المستأنف فيه وبالطاعن وبالإجراءات والمواعيد.¹

1. حمل الاستئناف (القرار المستأنف فيه):

يشترط في القرار المستأنف فيه أن يكون حكما ابتدائيا صادرا عن المحاكم الإدارية.

¹ - د. محمد الصغير بعلي، القضائي الإداري، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 153.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

(أ) أن يكون الحكم محل الاستئناف قضائياً ومعنى ذلك أن الطعن بالاستئناف لا ينصب إلا على الأحكام القضائية¹، وبالتالي يجب أن يكون عملاً قضائياً، حيث أنه كذلك يمكن تكه الهيئات القضائية القيام بالأعمال الإدارية لذلك يجب أن نميز بين ما هو عمل إداري من قبل هيئة قضائية والحكم القضائي الناظر فيه بالطعن بالاستئناف.

لكن لا يمكن التمييز بين الحكم أو القرار المترتب عن دعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية تكون قد حصلت فيها المحاكم الإدارية وفقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية الإدارية.

(ب) أن يكون ابتدائياً وذلك حسب ما جاء في نص المادة (10) من القانون العضوي (98-01) بقولها: "يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائياً من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". وكذلك ما جاءت به الفقرة الثانية من نص المادة (2) من القانون 98-02 بقولها: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

وبالتالي من خلال النصين نجد أنه يجب أن يكون الحكم أو القرار الصادر عن المحكمة الإدارية باعتبارها أول درجة للتقاضي في الشؤون الإدارية، من ثمة فإن أحكامها تكون قابلة للاستئناف وليس النقض.² إلا ما استثنته الفقرة الثانية "ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" ويبدو من خلال عبارة النص أن هناك أحكاماً ابتدائية صادرة عن المحاكم الإدارية غير قابلة للطعن فيها عن طريق الاستئناف، وبالتالي تعتبر أحكاماً نهائية صادرة من المحاكم الإدارية³، وهذا حسب ما جاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المواد (812) بقولها: "يترتب على أوامر الإجابة المنصوص عليها في المادتين 809 و811 أعلاه إرجاء الفصل في الخصومة، وهي غير قابلة للطعن"، وكذلك ما جاء في المادة (852) في موضوع اختتام التحقيق بقولها: "عندما تكون القضية مهياًة للفصل يحدد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل لأي طعن"، كذلك إذا كان الحكم المصحح

¹ - د. بشير محمد، المرجع السابق، ص 29.

² - د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، المرجع السابق، ص 482.

³ - أ. بشير محمد، المرجع السابق، ص 58.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

حائزا لقوة الشيء المقضي به فلا يكون حكم التصحيح قابلا لأي طعن وهذا ما جاءت به المادة (892/ف2) من (ق.إ.م، و إ.د).

ج) أن يكون الحاكم القابل بالطعن بالاستئناف حكما صادرا من محكمة إدارية أي تلك الهيئة القضائية الخاضعة للقانون (98-02) المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية وكذلك النصوص القانونية من (800 إلى 896) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلا أنه إلى يومنا هذا (2010) لم تنشأ المحاكم الإدارية بالمفهوم القانوني التنظيمي إلا المحكمة الإدارية التي نشأت في شهر فيفري بالجزائر العاصمة لكن كل المناطق الأخرى تبقى الإجراءات التقاضي أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية الموجودة عبر ولايات الدولة الجزائرية وينظر فيها بالطعن أمام مجلس الدولة حاليا لكن تلك الإجراءات هل تبقى خاضعة لقانون الإجراءات المدنية السابق؟ أم أنها تخضع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، وبالتالي لا يمكن القول بأن قانون الإجراءات المدنية قد عدل بل أن المشرع الجزائري قد أنشأ قانونا جديدا يتناول فيه الإجراءات أمام القاضي العادي وإجراءات أمام القضائي الإداري ليؤكد مبدأ تطبيق الازدواج القانون وبالتالي الازدواج القضائي.

2. الشروط المتعلقة بأشخاص الخصومة في الاستئناف:

أشخاص الخصومة الاستئنافية هم المستأنف والمستأنف عليه، وقد يكون من الغير في بعض الأحيان، فالقاعدة تقتضي طرح الخصومة كاملة أمام مجلس الدولة ولذلك فإن حق الاستئناف مقرر لجميع الأشخاص الذين كانوا خصوصا على مستوى الدرجة الأولى أو لذوي حقوقهم. ولذلك يشترط في أشخاص الخصومة في الطعن بالاستئناف توافر الصفة والأهلية والمصلحة كما تم معالجته من قبل.

أ) الصفة: هذا الشرط يسري على جميع الدعاوى والطعون فهي كقاعدة تقتضي أن يكون الحق في الطعن تقتصر على من كان خصما في الدعوى الابتدائية و ضد من كان

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

طرفا فيها، وان يطعن بنفس الصفة التي كانت له في الخصومة الأولى.¹ وذلك من أجل ضمان:

- احترام مبدأ التنافي على درجتين من جهة،
- مراعاة قاعدة نسبية أثر الأحكام من جهة أخرى.

كما يتم قبول الاستئناف الغير الذي كان قد تدخل في الخصومة الابتدائية، إلا أنه لا يمكن إدخاله أول مرة في مرحلة الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة.²

وعليه نجد أن المشرع الجزائري عند تعرضه لشرط الصفة وما يتصل بها عاما فإن الاستئناف يقتضي اتحاد أطراف الخصومتين الابتدائية والاستئنافية، وهو شرط متعلق بالنظام العام لتعلقه بمبدأ التقاضي على درجتين.

(ب) الأهلية: المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية تعرض إلى الأهلية في نفس مادة التي تعرض فيها بها إلى الصفة، بينما في القانون الجديد أي قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يتعرض لها في شروط قبول الدعوى³، بل تناولها في الدفع بالبطلان⁴ وعليه يجب لن يكون المتقاضي أهلا لذلك.

(ج) المصلحة: يشترط المشرع في المصلحة أن تكون قائمة أو محتملة يقرها القانون وعليه يجب لقبول الدعوى الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة أن تكون هناك مصلحة.

- للمستأنف من حيث عدم قبوله بالحكم أو القرار محل الاستئناف.
- للمستأنف عليه من حيث تنازله عن الحكم الصادر لمصلحته إذ تصبح الدعوى لأساس لها.

¹ - أبشير محمد، المرجع السابق، ص 67.

² - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 157.

³ - المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁴ - المادتان 64-65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

3. الإجراءات:

من حيث الإجراءات اشترط المشرع لقبول الاستئناف أمام مجلس الدولة ضرورة الالتزام بالإجراءات التالية التي حددتها المادة (40) من القانون العضوي (98-01) خاصة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي ينص على أنه يجب تقديم العريضة والطعون ومذكرات الخصوم، تحت طائلة عدم القبول من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة باستثناء الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية التي تكون طرفاً فيها.

كذلك يجب تقديم نسخة من الحكم أو القرار المطعون فيه والهدف من ذلك هو تمكين مجلس الدولة من التعرف على الحكم المستأنف فيه أي مجموع الطلبات والوسائل التي قدمت أمام المحكمة الإدارية والطريقة التي فصلت بها وبالتالي تكون لدى أعضاء مجلس الدولة فكرة أولية عن مدى سلامة الحكم المستأنف أمامهم¹، بالإضافة إلى الملخص وقائع القضية كما يجب عليه أن يذكر بدقة الأوجه التي يبني عليها استئنافه، كما يشترط على المستأنف تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي، لكن يجب أن تكون العريضة الطعن موقعة من قبل محام معتمد.

4. الميعاد:

كما تقدم من قبل حسب ما جاء في المادة (40) من القانون العضوي (98-01) بأن الإجراءات تخضع لقانون الإجراءات المدنية وبالتالي فإن أحكام ميعاد رفع الطعن بالاستئناف في المادة الإدارية لا تختلف عنه في المواد المدنية فكانت المدة شهر (01) من تبليغ قرار أو حكم المحكمة الإدارية، وتحسب مدة الميعاد كاملة تبدأ من تاريخ التبليغ من طرف قلم كتاب المجلس القضائي إلى جميع الأطراف حالياً² ولكن مع بدأ العمل بقانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه يحدد أجل استئناف الأحكام بشهرين (02) ويخفض هذا

¹ - أ.بشير محمد، المرجع السابق، ص 81.

² - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 160.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الأجل إلى خمسة عشر (15) يوما بالنسبة للأوامر الاستعجالية، ما لم توجد نصوص خاصة¹، كما تسري من تاريخ يوم التبليغ الرسمي للأمر أو الحكم إلى المعنى وتسري من تاريخ انقضاء الأجل المعارضة إذا صدر غيابيا، كما أنها تسري هذه الآجال في مواجهة طالب التبليغ، وهذا حسب ما جاء في القرار رقم 012045 المؤرخ في 2002/10/08 "حيث من الثابت أن التبليغ عن طريق كتابة الضبط بشكل الإجراء الأصلي والقانوني للتبليغ القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية وإن تبليغها عن طريق المحضر القضائي يشكل إجراء تكميليا عند الحاجة فقط..." هذا القرار لمجلس الدولة.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الاستئناف

من بين الآثار المترتبة عن الاستئناف أمام مجلس الدولة كقاعدة عامة أن الاستئناف ليس له أثر موقف وذلك لتنفيذ الحكم الإداري وامتداد طبيعي ونتيجة منطقية للقاعدة المقررة في المواد الإدارية والقاضية بعدم جواز الأساس الطعون القضائية بالقوة التنفيذية للقرارات الإدارية²، غير أنه يمكن وقف تنفيذ القرار الإداري بناء على طلب الطرف المعني شرط أن يكون بدعوى مستقلة عن الدعوى الطعن بالاستئناف، حيث أنه لا يقبل ما لم يكن متزامنا مع دعوى المرفوعة في الموضوع، وعليه سوف نعالج هذه الآثار في ما يلي:

1- وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

وفي انه يجوز لمجلس الدولة إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالا، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الاستئناف. كذلك يمكن لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف في حالة أنه قام باستئناف الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية القاضي برفض الطعن في دعوى الإلغاء وكان في تنفيذ القرار المطعون فيه إحداث عواقب يصعب تداركها، أو كانت هناك أدلة تبين تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

¹ - المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية.

² - أ.بشير محمد، المرجع السابق، ص104.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

2- وقف تنفيذ القرارات القضائية¹:

يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية إذا كان تنفيذه من شأنه أن يحرص المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها وعند وجود ما يبرر إلغاء القرار المستأنف، كما أن وقف التنفيذ المقرر من قبل مجلس الدولة وبناء على طلب المعني يكون فقط في دعوى الإلغاء (تجاوز السلطة) هو أن يأمر بوقف تنفيذ هذا الحكم ولذلك يجوز لمجلس الدولة أن يرفع حالة وقف التنفيذ بناء على طلب من يهمله الأمر، وعليه يجوز استئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ التبليغ.

المطلب الثالث: مجلس الدولة قاضي نقض

يعتبر مجلس الدولة في الجزائر كقاضي نقض بناء على القانون العضوي رقم (98-01) خاصة مادته (11) بقولها: "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس الحاسبة" بالرغم من أن الطعن بالنقض لم يكن معروفا في المادة الإدارية قبل صدور مجلس الدولة أي أثناء وجود المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، حيث كانت تنظر فقط في الدعاوى كقاضي أول درجة وكقاضي استئناف فقط، هذا بالرغم من إشارة بعض النصوص القانونية لهذا النوع من الاختصاص كقانون الضرائب المباشرة الذي ينص في المادة (498) منه "أن القرارات الصادرة عن المجالس القضائية لا تخضع للاستئناف ولا يمكن الطعن فيها إلا عن طريق النقض"².

أما قانون مجلس المحاسبة (95-02) الذي أشار إلى الطعن بالنقض ضد قرارات هذا المجلس إلا أن المحكمة العليا في قرارها رقم 75425 بتاريخ 1993/04/11 قضت: "بأن الطعن بالنقض أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا يعد في نظر الاجتهاد القضائي المستقر عليه باستئناف" ولذلك نجد أن في فترة وحدة القضاء لم تكن الغرفة الإدارية تتمتع

¹- أنظر المواد من 908 إلى 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

²- د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص415.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

باختصاص النقض حيث كانت نقط كقاضي درجة أولى (قاضي إلغاء) أو قاضي استئناف¹، وعليه نجد أن مجلس الدولة في مرحلة الازدواج يتمتع باختصاص الفصل في الطعون بالنقض، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي، حيث أصبح يلعب دورا هاما خاصة بعد قانون 1987/12/31 كمحكمة نقض بالنسبة لأحكام محاكم الاستئناف الإدارية²، غير أنه وبالرجوع إلى المادة (40) من القانون العضوي (98-01) في ما يتعلق باختصاص مجلس الدولة فإنها تخضع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية (حاليا) حيث جاء في المادة 903 منه ما يلي: " يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة هن الجهات القضائية الإدارية، كما يختص كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة".

الفرع الأول: شروط الطعن بالنقض

نفس الإجراءات السابقة في الاستئناف، حتى يكون إجراء الطعن بالنقض يجب أن يستوفي مجموعة من الشروط التي تتعلق بالقرار المطعون فيه (محل الطعن)، والطاعن والشكل والإجراءات والميعاد.

1- القرار المطعون فيه وهو محل الطعن بالنقض وبالرجوع إلى القانون العضوي (98-01) المادة 11 منه: "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الصادرة نهائيا وكذا الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة" وكذلك يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، كما يختص في الطعون بالنقض المخولة بموجب نصوص خاصة حسب ما جاء في المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ومن خلال النصين نجد أن الطعن بالنقض ينصب على نوعين من القرارات، هي:

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 162.

² - د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، ص 483.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية (المادة 01-98/11) (م 903 ق.إم إد)

- القرارات الصادرة في مجلس المحاسبة (المادة 01-98/11) (م 903 ق.إم إد).

أ) القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية: يشترط لقبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في محل الطعن أن يكون القرار قضائيا ونهائيا صادر عن الجهات القضائية.¹

1. أن يكون القرار قضائيا أي انه لا يمكن قبول الطعن بالنقض إلا بالنسبة للأعمال القضائية الصادرة في شكل قرارات، وبالتالي استبعاد الأعمال الإدارية كالتى تصدر عن بعض أجهزة الجهات القضائية الإدارية لدى ممارستهم لمهام التسيير والإدارة.

2. أن يكون القرار نهائيا عندما تكون في هذا المرحلة نقول بأن المتقاضي قد استنفد جميع إجراءات طرق الطعن الأخرى أي أن القرار يكون نهائيا، ولذلك فالقرارات القابلة للاستئناف حسب المادة 10 من القانون العضوي (01-98) لا يمكن أن تكون محلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، إلا أنه يجب أن يكون القرار نهائيا وبالتالي استبعاد القرارات التحضيرية.²

3. أن يكون صادرا عن الجهات القضائية الإدارية فحسب ما جاء في نص المادة 11 من القانون العضوي (01-98) أن تكون محل للطعن بالنقض القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الفاصلة نهائيا ومجلس المحاسبة لكن التساؤل يثور بخصوص الجهات القضائية وبالتالي استبعاد قرارات المحاكم الإدارية (الأحكام) هي قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة وما لم ينص القانون على ذلك³ وكما جاء في الفقرة الثانية من المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا".

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 164.

² - د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 418.

³ - المادة 2/2 من القانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

ومن خلال ذلك نستنتج انه رغم المحاكم الإدارية جهة قضائية إلا انه:

- من خلال ذلك استبعاد المحاكم الإدارية كون المواد التي تناولتها سواء في القانون العضوي لمجلس الدولة المادة 10 أو القانون (01-98) أو قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن أحكامها قابلة للاستئناف فقط وليس للطعن بالنقض إلا أن الباب تركه المشرع مفتوح من خلال عبارة "ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" وهي التي يمكن من خلالها رفع الطعن بالنقض الإداري في حالة ما إذا نص قانون أن الأحكام التي تصدرها المحاكم الإدارية في مجال ما لا يطعن فيها إلا عن طريق النقض.¹
- الجهات القضائية التي حددها المشرع والفاصلة نهائيا من خلال المادة 11 (القانون 01-98) أشارت إلى كل الجهات القضائية الإدارية بالرغم من أن المشرع الفرنسي استطاع أن يوضحها من خلال المادة (2/ف8) من المرسوم 1953/11/28، إلا أن في الجزائر لا يوجد نص عام يحدد ويحصر الجهات القضائية الإدارية إلا أنه يمكن ردها إلى تلك القائمة داخل السلطة القضائية أو تلك الموجودة خارجها² إذن القاعدة العامة أن قرارات الحاكم والإدارية قابلة للاستئناف وليس للطعن إلا انه يمكن توضيح بعض تلك الجهات القضائية منها:

﴿ **مجلس الدولة:** هيئة قضائية (جهة) قراراته غير قابلة لا للاستئناف ولا للطعن بالنقض ومن ثم فإن القرارات التي يفصل فيها ابتدائيا ونهائيا في الطعون الواردة في المادة (9) من القانون (01-98) غير قابلة للطعن بالنقض، أي أنه لا يمكن الطعن في قرار صادر عنه، لأنه من غير المعقول وغير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل بالطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه، ذلك أن المقرر قانونا أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن واعتراض الغير الخارج عن الخصومة أو بتصحيح خطأ مادي طبقا لقانون الإجراءات المدنية³.

﴿ **المحاكم الإدارية:** الأصل أنه لا يمكن النقض في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية إلا إذا نص القانون خلاف ذلك، كما هو الشأن بالنسبة لبعض المنازعات الانتخابية حيث

¹ - د.خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص419.

² - د.محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص165.

³ - القرار رقم 007304 المؤرخ في 2002/09/23 عن مجلس الدولة.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

تنص المادة (92) المعدلة¹ "لكل ناخب الحق في المنازعات في مشروعية عمليات التصويت أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة في أجل يومين (2) كاملين ابتداء من تاريخ إعلان اللجنة الولائية للنتائج. وتفصل الجهة القضائية الإدارية المختصة في أجل أقصاه خمسة (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ رفع الدعوى. ويبلغ القرار تلقائياً وفور صدوره إلى الأطراف المعنية قصد تنفيذه، يكون القرار نهائياً قابلاً للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال عشرة (10) أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ".

ب) قرارات مجلس المحاسبة: لقد أنشأ بموجب المادة (190) من دستور 1976 مجلس المحاسبة متأثر بمجلس المحاسبة بفرنسا رغم أن النظام في تلك المرحلة كان النظام الاشتراكي، صدر نظامه الأساسي بموجب القانون المؤرخ في سنة 1980، حيث أصبح يتمتع باعتباره هيئة إدارية، باختصاص واسع يتمثل في الدور الاستشاري المالي لرئاسة الدولة وأن القرارات التي كان يصدرها تقبل المراجعة إما بواسطة دعوى المادة النظر، أو عن طريق الطعن بالنقض² لكن بعد ذلك تناولها دستور 1989 وكذلك دستور 1996 على: "أن يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"³ ومنذ التغييرات التي حدثت من أجل تنظيم مجلس المحاسبة أصبح في ما بعد يتمتع بالاختصاص الإداري والقضائي في ممارسة المهمة الموكلة له.⁴

حيث تنص المادة 110 من الأمر 95-20: "تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقاً لقانون الإجراءات المدنية"، والذي جاء فيه المادة 958: "عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع"، أما ما جاء في نص المادة (11 من القانون العضوي 98-01): "إن مجلس الدولة يفصل... الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة".

¹ - المادة 92 من الأمر 97-07 المؤرخ في 03/6/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 07-01 المؤرخ في 2004/02/7.

² - د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 85.

³ - المادة 170 من دستور 1996.

⁴ - المادة 3 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

وعليه يمكن استخلاص الملاحظات التالية:

- المادة 11 من (ق 01-98) أشارت إلى قرارات مجلس المحاسبة بصيغة عامة ومطلقة أي هل قرار مؤقت قرار نهائي، قرار صادر بعد المراجعة، قرار صادر بعد الطعن بالاستئناف.¹
- أما المادة 110 من الأمر 20-95 فقد أشارت إلى نوع محدد من قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن كل الغرف مجتمعة طبقا للمادتين 108 و 109 من الأمر 20-95.
- أما المادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد أكدت على أنه عندما يقرر مجلس الدولة النظر في الطعن في قرار مجلس المحاسبة فإنه يتعين عليه الفصل في الموضوع.

وعليه كان يا مكان المشرع تفادي التناقضات وإعادة صياغة المادة 11 من القانون العضوي بوصف وتحديد القرار المراد الطعن فيه والصادر عن مجلس المحاسبة وذلك عندما تكون كل الغرف مجتمعة (أي الطعن فيه بالنقض) ويبقى لمجلس المحاسبة اختصاص الطعن بالاستئناف.

الفرع الثاني: أوجه الطعن بالنقض

بناء على نص المادة 40 من القانون العضوي رقم (01-98) المتعلق بمجلس الدولة، فإن قانون الإجراءات المدنية (والحالي المدنية والإدارية) يسري على الطعون أمام مجلس الدولة ومنها الطعن بالنقض، وعليه تطبق الأحكام المتعلقة بأوجه الطعن بالنقض الوارد في المادة 358 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أمام مجلس الدولة.²

حيث تنص المادة 358 على ما يلي: "لا يبنى الطعن بالنقض إلا على وجه واحد أو أكثر من الأوجه الآتية:

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 176.

² - المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

1. مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات،
2. إغفال الأشكال الجوهرية للإجراءات،
3. عدم الاختصاص،
4. تجاوز السلطة،
5. مخالفة القانون الداخلي،
6. مخالفة القانون الأجنبي المتعلق بقانون الأسرة،
7. مخالفة الاتفاقيات الدولية،
8. انعدام الأساس القانوني،
9. انعدام التسبيب
10. قصور التسبيب،
11. تناقض التسبيب مع المنطوق،
12. تحريف المضمون الواضح والدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار،
13. تناقض أحكام أو قرارات صادرة في آخر درجة، عندما تكون حجية الشيء المقضي فيه قد أثرت بدون جدوى، وفي هذه الحالة بوجه الطعن بالنقض ضد آخر حكم أو قرار من حيث التاريخ، وإذا تأكد هذا التناقض يفصل تأكيد الحكم أو القرار الأول،
14. تناقض أحكام غير قابلة للطعن العادي، في هذه الحالة يكون الطعن بالنقض مقبولا ولو كان أحد الأحكام موضوع طعن بالنقض سابق انتهى بالرفض، وفي هذه الحالة يرفع الطعن بالنقض حتى بعد فوات الأجل النصوص عليه في المادة 354 أعلاه ويجب توجيهه ضد الحكمين، وإذا تأكد التناقض تقضي المحكمة العليا بإلغاء احد الحكمين أو الحكمين معا،
15. وجود مقتضيات متناقضة ضمن منطوق الحكم أو القرار.
16. الحكم بما لم يطلب أو بأكثر مما طلب،
17. السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية،
18. إذا لم يدافع عن ناقصي الأهلية".

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

نجد أن هناك تشابه بين أوجه النقض من حيث الجوهر وأوجه الإلغاء والمرتبة عن دعوى إلغاء القرارات الإدارية ويظهر ذلك من خلال الأوجه التالية:

- في مجال عدم الاختصاص الجهة القضائية من الناحية الموضوعية أو الإقليمية.
- في عيب الشكل والإجراءات من خلال عدم احترام الإجراءات اللازمة لإصدار الحكم أو القرار.
- مخالفة القانون أي أن هناك قرار صادر خارق للقانون بمفهومه الواسع، وعليه لا يمكن للطاعن بالنقض أن يثير أوجه جديدة إلا إذا تعلق الأمر بالنظام العام.

وباعتبار مجلس الدولة كقاضي نقض تتمثل مهمته في مراقبة مدى احترام تطبيق القانون من طرف قاضي الموضوع إذ أنه قاضي قانون وليس قاضي وقائع.¹

الفرع الثالث: آثار الطعن بالنقض

من خلال تطبيق قواعد الإجراءات المدنية (سابقا) حسب المادة 40 من القانون 98-01 بقولها: "تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية". أما حاليا فهي تخضع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية على الأحكام والقرارات الصادرة عن مجلس الدولة كقاضي نقض، حيث تكون نفس الآثار الطعن المترتبة في المحكمة العليا. وبالتالي الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقوف²، وعليه بفصل مجلس الدولة برفض الطعن بالنقض شكلا لكونه غير مقبول لعدم توافر شروط النقض.

كذلك من بين الآثار رفض الطعن بعد قبوله شكلا من الناحية الموضوعية إذا لم يكن مؤسسا أما إذا قبل مجلس الدولة الطعن شكلا لتوافر جميع الشروط وموضوعا إذا ما كان مؤسسا، عدم التزام الجهات القضائية بالقانون رغم توفر وجه من أوجه الطعن فإن مجلس الدولة يقوم إما:

¹- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 180.

²- المادة 909 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- إلى نقض ذلك القرار كليا أو جزئيا مع الإحالة حيث انه:

1. يحيل مجلس الدولة الدعوى إلى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم المنقوض مشكلا تشكيلا آخر أو يحيلها إلى جهة قضائية أخرى من نوع ودرجة الجهة التي أصدرت الحكم المنقوض.¹
2. إذا كان وجه النقض قائما على عدم الاختصاص فبصل مجلس الدولة في الاختصاص ويحدد عند الاقتضاء المحكمة الإدارية المختصة للفصل في كل الطلبات أو في جزء منها.²

وعندما يفصل مجلس الدولة في الاختصاص، يحيل القضية أمام المحكمة الإدارية المختصة ولا يجوز لهذه الأخيرة التصريح بعدم الاختصاص.³

المبحث الثاني: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

في الأصل أن مجلس الدولة الجزائري هو هيئة قضائية حسب ما جاء في المادة 152 من دستور 96 وبالتالي فهو جهاز تابع للسلطة القضائية، لكن نجد أن المشرع الدستوري في نفس الدستور وفي موقع آخر قد منحه اختصاص آخر ومهمة أخرى وهي المهمة الاستشارية حسب ما جاء في المادة (119 من دستور 96): "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة (الوزير الأول) بمكتب المجلس الشعبي الوطني". وعليه من خلال تفحص هذين النصين نتساءل لماذا المؤسس الدستوري منح مجلس الدولة هذه المهمة بعدما عبر على أنه هيئة قضائية؟ أي كيف يمكن لمجلس الدولة أن يستشار في الأمور أو الشؤون الخاصة بالسلطة التنفيذية والتشريعية؟ وهو هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. ولماذا لم يمنح ذلك الدور للمحكمة العليا بالرغم من تواجدها في نفس الفقرة من المادة 152/د 96؟ وكانت لهما

¹ - المادة 364 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - المادة 813/ف2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

³ - المادة 814 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

نفس المهمة أي توحيد الاجتهاد القضائي لكن بعد صدور القانون العضوي 98-01 اتضحت الرؤيا حيث تضمنت إحدى موادها أنه: "يبنى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"¹، وعليه مهما كانت هذه الاختلافات في التعبيرات القانونية التي ألفناها تتكرر من قبل المشرع إلا أنه لا يمنع من دراسة لاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة من خلال نطاق تطبيق تلك الاستشارة ومراحل الإجراءات بها وكذا طبيعتها القانونية.

المطلب الأول: نطاق الاستشارة وقيمتها القانونية

إن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة غير معروفة لدى عموم الناس بالمقارنة للوظيفة القضائي بالرغم من أنها المهمة المميزة والجديدة التي أسندها المشرع الدستوري لعام 1996⁽²⁾ ومنذ ذلك العام أصبح مجلس الدولة شريكا في صنع التشريع، ونظرا للنصوص التي حددت هذه المهمة الاستشارية سواء في دستور 1996 أو في القانون العضوي أو في المرسوم التنفيذي المتعلق بأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري³، إلا أن هناك مسألة يمكن طرحها هل حقيقة يمارس مجلس الدولة هذه المهمة كاملة؟ أم أن نطاق عمله محدود؟ وعليه سوف نجيب عن هذه التساؤلات من خلال العناوين التي تم اختيارها وهي نطاق الاستشارة ثم قيمتها القانونية.

الفرع الأول: نطاق الاستشارة

قبل الحديث عن نطاق الاستشارة يجب أن نبين تاريخ الاستشارة في الجزائر، أنها كانت سائدة من قبل من خلال الهيئات الاستشارية، كانت تعني الحصول على رأي آخر مستقل للتأكد من سلامة الدراسات والآراء المقدمة بشأن أي مشروع.⁴

¹ - المادة 4 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

² - د. عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة - ولادة كاملة ومهمة مبتورة - مجلة مجلس الدولة العدد 1، 2002، ص 23.

³ - المرسوم التنفيذي 98-261 الصادر في 29/08/1998 المتعلق بأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 64.

⁴ - د. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1989، ص 260.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

وعليه بالرجوع إلى النص الدستوري (م 119) فإنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم بودعها رئيس الحكومة (الوزير الأول) بمكتب المجلس الشعبي الوطني" وبالتالي هل يقصد المؤسس الدستوري بمشاريع القوانين بالمعنى الضيق أي تحديد النصوص التشريعية؟ أم أن معناها ينصرف كذلك إلى النصوص التنظيمية التي تعتبر بدورها قواعد عامة ومجردة؟ كما أنه كذلك لاختلاف حول الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة بالنسبة للنصوص التشريعية وهذا اعتمادا على المادتين 119 من دستور 96 والمادة 4 من القانون العضوي¹ وعليه فمجال الاستشارة يقتصر على مشاريع القوانين التي يبادرها الوزير الأول وتظهر وفقا للمواد التالية:

☞ **المادة 4:** "يبدى مجلس الدولة، رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

☞ **المادة 12:** "يبدى المادة 4 رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام النصوص عليها في المادة 4 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية".

☞ **المادة 36:** تبدي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأيا في مشاريع القوانين".

☞ **المادة 39:** "يعين رئيس الحكومة (الوزير الأول) باقتراح من الوزير المعني بالأمر على مستوى كل وزارة موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل، للحضور والإدلاء برأي استشاري في جلسات الجمعية العامة واللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاتهم فقط".

من خلال هذه المواد نستنتج الدور الهام الذي يقوم به المادة 4 في وضع والمساهمة في صناعة القانون² خلافا لدور المحكمة العليا التي لا تتمتع بهذا الامتياز، زد على ذلك أن دور المادة 4 في مجال الاستشارة التشريعية لا يتعدى إلى اقتراحات القوانين والتي يمكن أن يبادر بها 20 نائبا على الأقل، كذلك الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية حسب ما جاء في المادة 124 من الدستور لا تعرض استشارة مجلس الدولة.

1- د. عبد الرزاق زونية، المرجع السابق، ص 24.

2- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 183.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

كذلك المادة 4 استبعدت المجال الإداري برمته، أي أنه لا يمكن أن يستشار مجلس الدولة في مشاريع المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية، ولا مشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول، ويكون من باب أولى في باقي القرارات الإدارية التنظيمية منها والفردية الصادرة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية المختلفة.¹

ومقارنة بالدول التي تنتهج الأزواجية القضائية ويوجد بها مجلس دولة فإن دور الاستشارة واقتضاره على مشاريع القوانين ضيق في الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، حيث أنه في تلك الأنظمة يمتد اختصاصها إلى المجال الإداري (المراسيم، القرارات الوزارية) كما هو الوضع في فرنسا وغيرها، ولذلك نجد أن المجلس الدستوري حصر نطاق الاستشارة في مشاريع القوانين دون التنظيمات وهذا بموجب الرأي رقم 06/ر، ق.ع/م د/98 المؤرخ في 19/05/1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور²، وعلل مجلس الدستوري رأيه حول هذه الجزئية: "اعتباراً أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها كما ورد في المادة 4 من القانون العضوي موضوع الإخطار لم يتقيد بالنص الدستوري بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري وبالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقضي به المادة 119 من الدستور". ودعم المجلس الدستوري رأيه بالمادة 153 من الدستور التي أحالت على القانون العضوي تحديد اختصاصات مجلس الدولة (القضائية) وبالتالي هي ليست استشارية باعتبار مجلس الدولة هيئة قضائية.

الفرع الثاني: القيمة القانونية للاستشارة

من خلال النصوص السالفة الذكر التي تناولها المشرع سواء في المواد الدستورية أو القانون العضوي والمتعلقة بمجال اختصاص مجلس الدولة في الجانب الاستشاري فإن قيمتها القانونية تظهر من خلال ما جاء به المشرع في المادتين (4 و 12) من القانون العضوي.

¹ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع أعلاه، ص 184.

² - د. عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق، ص 25.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

فإننا نجد أن ما تناولته المادة 4 هو عبارة إبداء الرأي لمجلس الدولة في مجال مشاريع القوانين ولم يحدد لنا نوعية هذه القوانين.

ومن تم حاول أن يتدارك الإبهام الذي ورد في المادة السابقة فانقل إلى المادة 12 من القانون العضوي على أن يجد فيها الحل الشافي كونها جاءت في الباب الخاص الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري حيث أنها تبني جانب من إبداء مجلس الدولة في الرأي في المشاريع التي تم إخطاره بها في المادة 4 ويقترح بعد ذلك التعديلات التي يراها ضرورية، وهكذا نجد أن القارئ لهاتين المادتين يجد نفسه فوق طريق مطاط يميله مرة إلى الشمال ومرة أخرى إلى الجنوب دون أن يتحصل على توازن واضح وإجابة سديدة.

لكن القانون العضوي ليس كالقانون الداخلي وذلك للاعتبارات التالية:

- أن تحديد طبيعة مشاريع القوانين ضمن القانون العضوي هو المكان السليم والصحيح له قيمة قانونية نظرا لأهمية المسألة.
- أن الاعتبار الثاني فإن تميز القوانين العضوية بالاستقرار والديمومة له قيمة أكثر من النظام الداخلي وهو أمر مترتب عن الطبيعة القانونية لكلا القانونين.¹

وعليه يبقى لمجلس الدولة كأعلى هيئة قضائية مساهمة في وضع القوانين أن يوسع من مجال استشارته نظرا للقيمة القضائية التي يمتاز بها وسط الجهات القضائية الأخرى وكونه تأسس بموجب نص دستوري فهو محمي من قبل الدستور وصلاحياته تكون بقيمة المسؤولية التي منحها له النص الدستور ليشمل جميع المشاريع القوانين بمفهومها الواسع وليس الضيق.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المطلب الثاني: مراحل إجراءات الاستشارة

كما سبق وأن ذكرنا أن مجلس الدولة يبدي رأيه في مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة في ظل المفهوم الضيق لتلك العبارة أي مشاريع القوانين دون تحديد وبذلك يمكن القول بأن مجلس الدولة أصبح مستشارا للحكومة كما هو الحال في فرنسا يتدخل في ممارسة حق اقتراح مشاريع القوانين التي يجب قبل طرحها للمداولة على مجلس الوزراء، أن تقدم إلى مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها¹. وبالرجوع إلى القضاء الجزائري نجد أن المشرع أمن ما فعل عندما يحيل مشاريع تلك القوانين إلى مجلس الدولة بصفتها هيئة مشكلة في عدد كبير من القانونيين لكن كيف يتم ذلك أي وفق أي إجراءات تتم مراحل تقديم تلك المشاريع من أجل إبداء الرأي فيها من قبل مجلس الدولة؟

الفرع الأول: كيفية إطلاع المجلس على النص

بالرجوع إلى نص المادة 41 من القانون العضوي على أن: "تحدد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم"² ولذلك يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها، ثم يأتي الدور على الأمانة العامة التابعة للحكومة باعتبارها جهة مكلفة بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة خاصة في مجال ترتيب المشاريع قبل وضعها في أمانة مجلس الدولة، وبعد تنمة الترتيبات يرسل كل المشروع وجميع عناصر الملف المحتملة التي تكون أمانة الحكومة قد أعدته إلى أمانة مجلس الدولة وبدورها تقوم هذه الأخيرة بتسجيله في السجل الزمني الخاص بالأخطار.³

¹ - د. أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 222.

² - المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 1998/08/29 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

³ - د. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 206.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

يعين بعد ذلك رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحر مستشاري الدولة كمقرر، وفي الحالات الاستثنائية التي يتميز رئيس الحكومة (الوزير الأول) عن طابعها الاستعجالي، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة (وهو رئيس غرفة) الذي يعين في الحال مستشار دولة كمقرر، ويحدد رئيس مجلس الدولة جدول الأعمال ويخطر الوزير المعني أو الوزراء المعنيين.

الفرع الثاني: إجراءات الاستشارة

بعد وضع المشروع القانوني أمام أمانة مجلس الدولة مع كل وثائق الملف المعروض لإبداء الرأي فيه، حيث يقوم رئيس مجلس الدولة بإنشاء قسم الاستشارة على مستوى المجلس الذي يتكفل بالعمليات المترتبة عن إحداث المهمة الاستشارية لمجلس الدولة، ويسير هذا القسم تحت سلطة رئيس مجلس الدولة، من طرف رئيس قسم يعين طبقا للتنظيم المعمول به، يتكون قسم الاستشارة من مصلحة مكلفة بتحضير رأي مجلس الدولة ومصلحة مكلفة بالإعلام والاتصال ومصلحة التقرير النهائي.¹

وعليه تتخذ إجراءات الاستشارة المسار التالي بعدما يقوم رئيس المجلس حسب الحالة

إما:

أولاً: بتعيين مقرر لذلك من بين مستشاري الدولة² في الحالة العادية، الذي يقوم بدراسة ومناقشة مشروع القانون من طرف فوج عمل من المستشارين في جلسات وللوزير أو ممثله حق الحضور، كما ترسل نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة الذي يعين أحد مساعديه يكلف بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة.³

وعند انتهاء الانشغال بطلب المستشار المقرر من رئيس مجلس الدولة استدعاء الجمعية العامة لقضاة مجلس الدولة لإجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير النهائي وبتراؤس رئيس مجلس الدولة الجمعية العامة التي تضم: نائب الرئيس، محافظ الدولة،

¹ - المادة 113 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

² - المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

³ - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 186.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

رؤساء الغرف وخمسة (5) من مستشاري الدولة على الأقل يعينهم الرئيس، ولا تصح مداولتها إلا بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائها.

وفي النهاية تختتم المناقشة عن طريق الانتخاب بالأغلبية البسيطة لأعضاء الجمعية العامة الحاضرين من أجل المصادقة على التقرير النهائي الذي سيرسل إلى الأمانة العامة للحكومة.

ثانيا: إحالة المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة (رئيس غرفة)، لعين بدوره مقرا من بين مستشاري الدولة، وفي الحالات الاستثنائية التي يشير رئيس الحكومة عن طابعها الاستعجالي حيث تشكل اللجنة الدائمة التي يعينها رئيس مجلس الدولة من:

- رئيس برتبة رئيس غرفة
- أربعة (4) من مستشاري الدولة على الأقل
- كما يحضر ممثل الوزير جلسات اللجنة.

وفي الختام، يصادق بعد المداولة أعضاء اللجنة الدائمة ومحافظ الدولة المساعد بالأغلبية على التقرير النهائي وبأغلبية أصوات الحاضرين مع مراعاة أحكام المادة 37 من القانون العضوي¹ ثم يرسل إلى رئيس مجلس الدولة الذي يقوم بدوره بتأسي الجمعية العامة حيث تقوم التشكيلة المختصة (الجمعية العام) بإيداء رأيها حول المشاريع القوانين ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية حسب المادة 01-98/12 وتنصب مراقبته بالخصوص على ما يلي: انسجام النص مع الدستور ومع المقترضات التشريعية والتنظيمية المعمول بها²، على أن يحدد التقرير باللغة العربية وقد يكون مرفوقا بالترجمة إلى لغة أجنبية.

¹ - المادة 8 من المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29/08/1998

² - د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 187.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

على أن يكون التصويت بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً¹، ويكون ذلك في شكل تقرير نهائي على أن يتضمن هذا التقرير اقتراحات ترمي إما:

- إلى إثراء النص.
- وإما إلى تعديله.
- وإما إلى سحبه عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستوريته.

وبعد ذلك يحيل الرأي التقرير النهائي إلى رئيس المجلس يرسله إلى الأمين العام للحكومة ليقدمه رئيس الحكومة إلى مجلس الوزراء طبقاً للفقرة الثانية (2) من (م 119) من الدستور. أما فيما يتعلق بإخطار مجلس الدولة في مشاريع القوانين وطلب رأيه حولها من طرف الحكومة أمر إلزامي ووجوبي حسب ما جاء في المادة (2) (مرسوم تنفيذي 98-261) رغم أن نص المادة (119/د 96) والمادة (4/98-01) لم تجب على الحكومة إخطار مجلس الدولة بحدوث إبداء الرأي فقط ولذلك يكون المشرع قد أخطأ في أفاقه عبارة "وجوبية الأخطار" في مشاريع القوانين والتي سوف تحدد أهميتها الإلزامية أم هي مجرد طبيعة اختيارية أوجبها المشرع لإبداء الرأي قبل نزولها في ساحة البرلمان لمصادقة عليها.

المطلب الثالث: طبيعة الاستشارة

بعدما بينا مراحل وإجراءات طرق تقديم المشروع الحكومي إلى أمانة مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، إلا أن المشرع لم يحدد لنا المدة التي تستغرقها الإجراءات، إلا في الأحوال الاستعجالية هي التي يمكن إبداء الرأي فيها حسب الظروف المستثنات، ولذلك يبقى البحث في طبيعة تلك الاستشارة بين الإلزامية والاختيارية بعدما تناولنا كل المواد المنظمة لمجلس الدولة إلا أن بعض الباحثين في مجال القانون الإداري خاصة في مجال القوانين تطرق إلى ما ورد في نص المادة (2) (98-261): "يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين... فما دام أن المؤسس الدستوري هو الذي أنشأ مجلس الدولة وبالتالي كيف للمشرع

¹ - د.خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 205.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

من خلال مرسوم تنفيذي يذكر مصطلح "وجوبا" وهو مصطلح غير قانوني بالنسبة لهيئة قضائية عليا ولذلك كانت بإمكان ذكر كلمة إبداء الرأي دون ذكر الوجوبية.¹

الفرع الأول: الطبيعة الالزامية

إذا كان تحديد الطبيعة القانونية للعمل الاستشاري هاما لتحديد الوظيفة الاستشارية فإنه مع ذلك غير كافي، لأن الاستشارة تعني لمن تصدر إزاءه التزاما سلبيا عاما، وهذا الالتزام لا يرتبط بالأثر القانوني (بالعمل الاستشاري) وإنما هو ضرورة ناتجة عن احترام قواعد الاختصاص، سواء من جانب الهيئة الاستشارية أو السلطة المستشارة، فإذا اعتبرت هذه الأخيرة نفسها مرتبطة وملزمة بالعمل الاستشاري تكون قد خالفت قواعد اختصاصها كما أن الهيئة الاستشارية التي تدلي برأيها تخرج هي الأخرى عن مدى اختصاصها إذا ما اعتقدت أن رأيها له صفة الالتزام إلا في حالات معينة² وممكنة الوقوع وفق للقانون، وعليه فإن مجلس الدولة عندما يكون في المهمة الاستشارية التي أوكّلها له الدستور والقانون من خلال المواد (4، 12، 36، 39) من القانون العضوي والمادة (119 من د96) وكذلك المرسوم التنفيذي 98-261 فإننا لا نجد أي شكل يلزم سواء الهيئة الاستشارية أو المستشارة في قبول إبداء الرأي أو الالتزام بالرأي الذي تم البث، حتى وإن كان المشرع حاول الاجتهاد في المرسوم التنفيذي (م 02) على وجوب إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين قبل تقديمها للمصادقة من قبل أعضاء مجلس الغرفتين.

بالرغم من أن المؤسس الدستوري لم يتناولها في المادة 119، إلا أنه يتعين على الحكومة عند إقبالها في وضع مشاريع القوانين يجب عليها إطار مجلس الدولة ليبيدي رأيه في تلك المشاريع، لكن المشرع لم يدرج الاقتراحات التي يعدها عشرون (20) نائبا لكنه تقيد بما تعده الحكومة.

وعليه فالطبيعة الالزامية أن صح التعبير فإنه إذا كانت الاستشارة بهذا الشكل أي وفق لقانون فإنه يترتب عليها التزامين:

¹ - د.خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص208.

² - د.أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، لمرجع السابق، ص98.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

1. التزام السلطة المستشارية بطلب الاستشارة قبل إصدار القرار، فلا يمكن إصدار القرار قبل طلبها،

2. تقييد اختصاص السلطة المستشارية، حيث يجب أن تنقيد بموضوع الاستشارة فلا تخرج عنها ولا يمكن لنص القرار أن يبتعد عن محتوى الاختصاص الاستشاري.¹

وبالرجوع إلى النص الدستوري نجد في فقرته الأخيرة "...بعد الأخذ برأي مجلس الدولة..." أي أن الاستشارة إلزامية وليس اختيارية وبالتالي فإن السلطة المؤهلة بإخطاره ملزمة بطلبها.²

ولقد أكد المجلس الدستوري ذلك وهو بصدد تعليل رأيه حول المادة 4 من القانون العضوي (98-01) جاء في الحيثية الثانية حول طبيعة الاستشارة ما يلي: "اعتباراً أن الاختصاصات الاستشارية...تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوباً على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء..."

وكذلك ما جاء به المجلس الدستوري في إحدى قراراته المتعلقة بمشاريع الأوامر التي يعدها رئيس الجمهورية فإنه يتعين إدراج تاريخ رأي مجلس الدولة بشأن تلك المشاريع ضمن التأشيرات المتعلقة بإبداء الرأي (الرأي رقم 06/ ر.ق.ع.م.د/ 98 الصادر في 19/05/1998).³

الفرع الثاني: الطبيعة الاختيارية

الأصل أنه يجب احترام التسلسل القانوني، فالدستور يعلو على القانون، والقانون يعلو على المرسوم، ولذلك نجد أن مضمون كل المواد التي تعرضت إلى طبيعة الاستشارة لم تحدد الإلزامية والاختيارية معاً ما جاء في نص المادة (2) من المرسوم التنفيذي (98-

¹ - د. أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 99.

² - د. عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، ولادة كاملة ومهم مبتورة، المرجع السابق، ص 30.

³ - الرأي يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور ج ر رقم 37.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

(261) وعليه نجد أن قاعدة قانونية أدنى من القانون العضوي كرسّت الطابع الإلزامي للاستشارة وليس الاختياري.

وعليه إذا ما تعرض المتصفح للنصين (4، 12) من القانون العضوي لا تقيدان الصفة الإلزامية للاستشارة وهذا يظهر من خلال الألفاظ العامة التي حررت بها، وكان على محرر هذه المرجعية أن يستمد حكم المادتين السابقين من القاعدة الدستورية تطبيقاً لقاعدة تدرج القواعد القانونية¹. وإذا كان الأخذ برأي مجلس إلاميا، فإنه في نفس الوقت مجرد من كل صفة تنفيذية، بمعنى أن الجهة المخطرة يمكنها أن تتحلل منه فلها حرية الاختيار بأن تأخذ به كلياً أو جزئياً أو تطرحه جانبا غير أنها لا يمكنها إصدار نص مختلف عن مشروعها الأساسي الذي أحالته لاستشارة مجلس الدولة².

وإذا كانت آراء مجلس الدولة غير ملزمة فإن الحكومات في الأنظمة المقارنة تأخذ بها لأنها تتضمن الرأي القانوني لأعلى هيئة استشارية.

إن ظاهرة الاستشارة أصبحت اليوم إحدى مميزات عالمنا وأن الأنظمة القانونية المقارنة تستنجد بمجلس الدولة لأن آرائه ذات قوة معنوية كبيرة ولا يمكن الاستغناء عنها كل هذا مرتبط بثقافة الدولة وسمو القانون ودولة القانون...

وبالرغم من أن مجلس الدولة الجزائري ولادته كانت كاملة إلا أن مهمته الاستشارية مبتورة على عدة أصعدة، ومع تطور الوضع في إعداد المشاريع ووفق تطور الزمان والمكان تقوى شوكتة ويكون له صدى في المجال الاستشاري كما هو الشأن لمجلس الدولة الفرنسي.

1- د. عبد الرزاق زوية، المرجع السابق، ص 30.

2- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 188.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المبحث الثالث: اختصاصات مجلس الدولة كأعلى جهة قضائية إدارية

إن الاختصاص الذي منحه المؤسس الدستوري لمجلس الدولة منذ سن 1996 تاريخ إعلان ميلاد مجلس الدولة، يجعله أعلى هيئة قضائية على رأس مجموعة من الهيئات القضائية الإدارية وذلك لكونه هيئة في رتبة المحكمة العليا في القضاء العادي تنظر في الطعون الصادرة على المحاكم الإدارية و ضد القرارات التنظيمية أو الفردية عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية وكذا طعون في قرارات مجلس المحاسبة.¹

كما يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون وبالتالي إن هذا السمو الذي منحه له القانون يجعله يكون هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية دستوريا وقانونيا.

المطلب الأول: مجلس الدولة هيئة مقومة

إن صفة القوامة التي منحها المؤسس الدستوري لمجلس الدولة اكتسبها من خلال المراحل التي مر بها النظام القضائي الجزائري من الاستقلال إلى غاية تأسيس مجلس الدولة بموجب المادة (152 د 96) وبالتالي تتبنى نظام الازدواجية القضائية التي تمثل التطور الطبيعي للنظام القضائي الجزائري²، وتجسيد المبادئ الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان جعلت هيئة مقومة كسلطة قضائية قوية ومستقلة وفعالة تقف في وجه كل تصرف من شأنه المساس بمقتضيات مفهوم دولة القانون، ولذلك يجب أن تعالج من حيث مبدئها الدستوري ونظرة القانون لها.

¹ - المادة 9 من القانون العضوي 01-98.

² - أ. بودريوة عبد الكريم، مداخلة تحت عنوان القضاء الإداري في الجزائر، الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة العدد 6، 2005.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفرع الأول: من الناحية الدستورية

تنص المادة (152/ف3 دستور 96) على أنه: "يؤسس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"، وكذلك نفس الرتبة منحت للمحكمة العليا كما اعترف لهما المؤسس الدستوري بنفس الدور المكلف به وهو توحيد الاجتهاد القضائي الإداري.¹

ويتجسد الدور المقوم والموحد لمجلس الدولة في مواقفه المبدئية خلال الفصل في القضايا المطروحة أمامه، ويتجلى هذا الدور أساسا في تدخله كقاضي نقض، كما تتحقق هذه المهمة في نشر كل قرارات مجلس الدولة بنفسه وفي تناول الجهات القضائية الإدارية الأخرى والمتمثلة حاليا في المحاكم الإدارية.

كذلك تحقق هذه المهمة في التكوين المستمر للقضاة عبر التربصات القصيرة والندوات²، وأن هؤلاء الموكول لهم الفصل في المنازعات قضاة حقيقيون لهم تكوين قضائي يخضعون لنفس النظام الذي يخضع له القضاة العاديون ويستفيدون من كل المزايا التي يستفيد منها نظراؤهم في القضاء العادي.³

كما أن المؤسس الدستوري ذكر مهام مجلس الدولة في أربع مواقع مختلفة من نصوص الدستور:

- ☞ **المادة 119** من أجل إبداء الرأي في مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة
- ☞ **المادة 143** كجهة قضائية تنتظر في الطعن في قرارات السلطة الإدارية.
- ☞ **المادة 152** إضافة على كونه جهة مقومة كذلك يسهر على توحيد الاجتهاد القضائي احترام القانون.
- ☞ **المادة 153** يتم تنظيم مجلس الدولة وتحديد اختصاص عمله من خلال قانون عضوي.

¹ - دخلوفي رشيد، المرجع السابق، ص425.

² - دخلوفي رشيد، المرجع أعلاه، ص425.

³ - مداخلة د.بن طيفور نصر الدين، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وأثر ذلك على حماية الحقوق والحريات، مجلة مجلس الدولة العدد9، 2009، ص26.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفرع الثاني: من الناحية القانونية

تطبيقا للمادة 153 من الدستور التي تحيل اختصاص مجلس الدولة وعمله وتنظيمه إلى القانون العضوي 98-01 والذي يعبر بدوره عن مجلس الدولة كجهة مقومة في نص المادة 02 منه بقولها: "مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية"، ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون. كما يتمتع مجلس الدولة، حين ممارسة اختصاصاته القضائية باستقلالية.

من خلال توضيح القوامة التي حددها القانون العضوي لمجلس الدولة نجد أنها تتضمن مجموعة من المؤشرات هي:

- جاء النص القانوني ليدفع اللبس عن انتماء مجلس الدولة للسلطة القضائية عكس ما هو موجود في النظام القضائي الفرنسي (تابع للسلطة التنفيذية) بأن مجلس الدولة بالرغم من هذه التسمية فهو تابع للسلطة القضائية مما أكده المؤسس الدستور ما قبل كضمان وحصانه له وتأكيده لطابعه القضائي.¹

في الفقرة الثانية جاءت لتؤكد المادة الدستورية على أن مهمة مجلس الدولة تكمن في توحيد الاجتهاد القضائي الإداري فقط دون العادي بعد ما كانت المنازعة الإدارية تنتقل من محلية إلى جهوية إلى مركزية ، على أن يشمل التوحيد كامل التراب الجزائري كما أضافت هذه الفقرة كسابقتها شيئا جديدا على المادة الدستورية وهو تمتع مجلس الدولة حين ممارسته الاختصاصات القضائية الاستقلالية في إتخاذ القرار وهي كذلك حكم يرفع عن مجلس الدولة كل القيود التي قد تتدخل سواء من جهة السلطة التنفيذية التي أنشأته أو أعطته التسمية المتصلة بها، أو السلطة القضائية التي جعلته تابعا لها أي تحت حكمها وسيطرتها.

وعليه فإن مهمة القوامة التي منحها المؤسس الدستور لمجلس الدولة لم تأتي من العدم، بل كانت وليدة تضحيات كبيرة قدمها النشاط التنازعي في مجال المنازعات الإدارية، كما أنه وليد انتفاضة قانونية عقب الأحداث التي عرفتها الدولة الجزائرية، والتي كانت

¹ - د. نصر الدين بن طيفور، مجلة مجلس الدولة العدد 9، 2009، ص 26.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

نتائجها ظهور الديمقراطية الحقيقية المشكّلة في مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ حماية الحقوق والحريات ، ومبدأ دولة القانون.

المطلب الثاني: مجلس الدولة وتنازع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري

بالرجوع إلى نص المادة 40 من القانون العضوي (98-01) المتعلق بمجلس الدولة بقولها: "تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية" كان هذا قبل تعديل هذا القانون والذي تم استحداثه بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 والذي أصبح سري المفعول في أبريل 2009 فإننا نجد أنه تناول جانب تنازع الاختصاص في الجانب الإداري، بعدما خصصت مواد للجانب الإجراءات أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.¹

لكن عندما تتعرض إلى تنازع الاختصاص بالنسبة للجهة القضائية الإدارية، فإنه تكمن أهمية الإجراءات الخاصة بحل التنازع في الاختصاص بين القضاة في إمكانية إعادة النظر أو إعادة الاعتبار في قرارات قضائية نهائية² ونظرا لكون قانون الإجراءات المدنية والإدارية ما زال حديث الاستعمال في الجانب الإداري، فإن عرض حالات الاختصاص بين الجهات القضائية الإدارية يركز على فرضيات محتملة وقبل التعرض إليها نحاول أن نبين مفاهيم التنازع السلبي والتنازع الإيجابي.

فيكون ثمة تنازع في الاختصاص بين القضاة إذا صدرت عدة أحكام في نزاع واحد من عدة جهات قضائية من نوع باختصاصها أو عدم اختصاصها.³ فنكون أمام تنازع سلبي عندما تقضي تلك الجهة القضائية بعدم اختصاصها، ونكون أمام تنازعا إيجابيا عندما تدعي كل جهة قضائية اختصاصها بالنظر في المنازعة.

¹ - المادة 808 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - د.خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص422.

³ - د.مسعود شيهوب، المنازعات العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص531.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفرع الأول: حالة تناقض بين قرارين لمحكمتين إداريتين

هذه الحالة تحدث عندما يكون هناك تناقض نتيجة نطق محكمة إدارية أولى بعدم اختصاصها ويقوم المدعي برفع نفس القضية أمام محكمة إدارية أخرى بدل أن يستعمل طريقة الاستئناف وتقضي المحكمة الإدارية الثانية بدورها بعدم اختصاصها ولذلك حسب ما جاء وفي نص المادة 808 بقولها: "يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين إلى مجلس الدولة".

وبالتالي نظرا لكون مجلس الدولة هو أعلى جهة قضائية إدارية تنظر في كل المنازعات الإدارية، وحتى لا تقع بين محكمتين إداريتين أي يجب أن يكون الحكم نهائيا.

الفرع الثاني: في تناقض بين حكم المحكمة ومجلس الدولة

يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة إلى اختصاص هذا الأخير بكل غرفه مجتمعة، حسب ما جاء في نص المادة (808 ق إ م إد). ويقع هذا النوع من التناقض عندما تقضي محكمة إدارية على خطأ بعدم اختصاصها بحكم أصبح نهائي، ولا يقوم المدعي بالطعن بالاستئناف ويرفع دعوى مباشرة أمام مجلس الدولة.¹

وبما أن المحكمة الإدارية قد قضت على خطأ بعد اختصاصها لا يكون قرار مجلس الدولة إلا بعدم اختصاصه، وفي هذه الحالة التي تشبه الحالة الأولى من حيث طبيعة التنازع (أي اختصاص سلبى) ومن حيث نتائجه إنكار العدل ويقوم مجلس الدولة بإلغاء الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية وحتى ولو كان نهائي وتحيل القضية أمام هذه الأخيرة. ولذلك عندما يفصل مجلس الدولة في الاختصاص ويحيل القضية من جديد أمام المحكمة الإدارية المختصة أو لا يجوز لهذه الأخيرة التصريح بعدم اختصاصها² على أن يفصل مجلس الدولة في هذا التنازع كما سبق ذكره في شكل الغرف مجتمعة حسب ما جاء في القانون العضوي.³

¹ - دخلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 424.

² - المادة 814 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

³ - المادة 30-31 من القانون العضوي 98-01.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

كما يمكن أن يكون هناك تناقض بين قرارين صادرين عن مجلس الدولة وهي حالة نادرة لكن يمكنه الوقوع في حالة إن فصل مجلس الدولة في القضية بالطعن بإلغاء القرار الفاصل به من قبل المحكمة الإدارية لكن حكم مجلس الدولة يكون مرفوض، فيقوم نفس المدعي بإعادة رفع الدعوى من جديد وفي نفس القضية ويفصل مرة أخرى برفض نفس الدعوى لكن لسبب جديد غير السبب الأول ونظرا لعدم إنكاره للعدالة يقوم مجلس الدولة بإلغاء القرار الأول ويفصل من جديد على أساس الإجراءات والقواعد الجديدة.

المطلب الثالث: أثر الطبيعة القانونية لمجلس الدولة على الحقوق والحريات

بعد تعرضنا إلى أن المؤسس الدستوري بعد تحمله مسؤولية وضع المادة الخاصة بتأسيسي مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وبكل استقلالية، مما يجعله يحمل ثقة من قبل الأساتذة القانون بعد العناء الذي عرفه القضاء الجزائري وأن المهمة التي أوكلت له لتصدي لأن تعسف في استعمال الإدارة من قبل ممثلي الدولة بها، الشيء الذي سمح للكثير بالتنوير بتفاوض دولة القانون من خلال النظر إلى كل المنازعات المعروضة في الجانب الإداري، لكن مجلس الدولة ومن خلال تدخلاته هل كان له دور مؤثر على الحقوق والحريات؟ فما أثر تلك الطبيعة؟ وعليه يبحث عن الحل في مجال التقيد الخارجي لإدارة القاضي ثم من حيث التقيد الذاتي لإدارة مجلس الدولة الجزائري.

الفرع الأول: التقيد الخارجي لإدارة القاضي الإداري¹

إن القاضي الإداري في المرحلة الجديدة بعد إنشاء مجلس الدولة 1996 بموجب المادة 152 من الدستور كان ينشط داخل الغرفة الإدارية التابعة لمجلس القضائي ليس لكونه متخصصا في المجال الإداري ولكنه قاضيا و فقط نفس الشيء وجد القاضي نفسه بالغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى غاية صدور القانون العضوي 98-02 الذي أعطى النور لميلاد المحاكم الإدارية في الجزائر والتي تخضع لرقابة مجلس الدولة لكن هذه المحاكم تأخرت ولم تظهر إلى الوجود رغم وليمة التسمية التي جعلت على شرفها، إلا مؤخرا تم تأسيس أولى المحاكم في الجزائر العاصمة ولذلك فالقاضي الإداري لم يبدأ بعد خوض

¹ - د. نصر الدين بن طيفور، مجلة مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 32.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المعركة إلى في ظل قانون الإجراءات المدنية السابق والنظام السابق، ولذلك لا يمكن للقاضي في مرحلة ما أن يمنع من النظر في نزاع بسبب ارتباطه بالحقوق والحريات عامة كانت أم خاصة فهو حق محمي دستوريا¹. فتى وقع الاعتداء من الإدارة فالاختصاص يكون كقاعدة عامة للقاضي الإداري وإبراز ومثال على ذلك منازعات الغصب، الاستيلاء، والتعدي.

وعليه فإننا في مجال التعدي يعود الاختصاص إلى القاضي الاستعجالي، وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري يمكن أيضا للقضاء الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه حسب ما جاء في نص المادة (2/921، ق إ م إ د) استنادا إلى أحد مقررات الغرفة الإدارية قرار 28 فبراير 1970 حيث "أقدم أحد الولاة بطرد مستأجرة من مسكن الذي تشغله بصفة قانونية ومنحه إلى شخص آخر بموجب قرار صادر عنه" وبالتالي فهو يشكل تعديا يستوجب رفعه، لأن الطرد من المساكن لا يكون إلا بموجب حكم قضائي² ولذلك يمكن القاضي في هذه الحالة، وإذا كان الظرف مستعجلا وقائما أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقتضاها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات.³

الفرع الثاني: التقييد الذاتي لإدارة مجلس الدولة الجزائري

إن هذا المفهوم لا يمكن التعبير عنه إلا إذا كان هناك من تقييد إرادة مجلس الدولة ذاتيا، لأن مجلس الدولة كهيئة مقومة للجهات القضائية، كما يجب أن يؤخذ رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين قبل أن تعرض على الحكومة وبالتالي فهي حماية دستورية ولذلك لا تجد أي نص يقيدده إلا أنه قيد نفسه في حالتين:

¹ - المادة 139 من دستور 1996.

² - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 505.

³ - المادة 920 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

1- حالة أعمال الحكومة:

لم توجد أي فرصة أتاحت إلى مجلس الدولة للنظر عن موقفه من أعمال الحكومة أو ما يسمى بأعمال السيادة بالرغم من المفاهيم القانونية والمصطلحات التي أدخلت تحت ظلها، وذلك لعدم توصله لأي طعن في قرار ذي أهمية خاصة¹ إلا أنه سبق للقاضي الإداري الجزائري في عهد الأحادية القضائية في القرار رقم 36473 المؤرخ في 1984/01/07 في قضية (ي.ب) ضد وزير المالية المعروفة بقضية استبدال الورقة النقدية من فئة 500 دج بحيث انتهى القاضي فيها إلى القول: "أن القرار الحكومي المؤرخ في 8 أفريل 1982 القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج من التداول وكذا قرار 1 جوان 1982 الصادر عن وزير المالية المتضمن تحديد قواعد الترخيص بالتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة، من ثم فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى لا فحص شرعيتها ولا مباشرة رقابة على مدة التطبيق.

2- الامتناع عن توجيه أوامر للإدارة وعن الحكم بالغرامة التهديدية:

قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يكن يوجد نص يسمح للقاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة مستندا في ذلك على القرارات التي اتخذها مجلس الدولة من قبل صدور هذا القانون مثل القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 1999/03/08 الذي يقض فيه بأنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة...².

ولذلك بميلاد قانون الإجراءات المدنية والإدارية أصبحت الجهة القضائية الإدارية تأمر عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة³، كما يمكن لتلك الجهة القضائية أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها وعليه نجد أن الصفة التي منحها المؤسس الدستوري لمجلس الدولة وبالتالي للقاضي الإداري

1- د.نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، مجلة مجلس الدولة العدد 9، 2009، ص32.

2- د.نصر الدين بن طيفور، مجلة مجلس الدولة العدد 9، 2009، ص33.

3- المادة 978 ق إ م إ د.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

أصبحت محمية دستوريا لا يمكن لأي جهة الوقوف ضدها، بهذا تكون قد حققنا مبدأ هام في حياة الشعب الجزائري من أجل حماية حقوقه وحياته وهو مبدأ دولة القانون.

تم بعون الله

الختاتمة

بعد إتمامنا في إعداد هذا البحث رغم الصعوبات التي تلقيناها في استحضار المراجع كون مجلس الدولة بالرغم من أنه أسس سنة 1996 إلا أنه بدأ نشاطه بعد مرور ما يقارب العشر (10) سنوات، بالإضافة إلى ذلك تم تأسيس المحاكم الإدارية بموجب القانون العضوي 98-02 إلا أنها لم تباشر بعد نشاطها، و ما تزال الغرف الإدارية بالمجالس هي التي تنظر في المنازعات الإدارية لا ندري !!! ولم تتضح الصورة عن سبب هذا التأخير وبدأ مجلس الدولة ينظر في الطعون المقدمة إليه وفق القوانين المحددة لذلك لكن يمكن أن نسجل عدة ملاحظات بخصوص هذه الهيئة القضائية العليا والمتمثلة في ما يلي:

- إن وضع مجلس الدولة الجزائري أحسن بكثير من وضع مجلس الدولة الفرنسي قانونيا كونه محمي دستوريا أي أنه أسس بموجب نص دستوري، وبالتالي لا يمكن إلغائه إلا بنص دستوري.
- إن مجلس الدولة الجزائري بحكم أنه تابع إلى السلطة القضائية يؤكد مبدأ الازدواجية القضائية، بحيث أصبح يتمتع بكافة الامتيازات التي تتمتع بها السلطة القضائية كالاتقالية التامة عن السلطة التنفيذية.
- مجلس الدولة لما أسس منحت له اختصاصات قضائية أكثر منها استشارية بالرغم من أن ظاهرة الاستشارة أصبحت إحدى ميزات عالمنا اليوم وأن الأنظمة القانونية المقارنة تستجد بمجلس الدولة لتقديم المشورة القانونية، مانحة له رتبة الصدارة في هرم الهيئات الاستشارية في الدولة لكن مجلسنا ولد ولادة كاملة بمهمة استشارية مبنورة.
- كذلك مجلس الدولة أسس دستوريا لكن يوجد بعض التناقضات بين النصوص الدستورية والمراسيم المنظمة للهيئة الاستشارية مثل ما جاءت به المادة 2 من

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

المرسوم التنفيذي 98-261 فكلمة الوجوبية غير قانونية أمام نص دستوري (م119/ق3)

أما القانون العضوي 98-01 تناول بأنه تخضع الإجراءات أمام مجلس الدولة وفقا لقانون الإجراءات المدنية، لكن قد أحدث المشرع قانونا خاصا بالجانب الإداري وهو قانون الإجراءات المدنية والإدارية لذا كان من الواجب تعديل المادة 40 من القانون العضوي 98-01.

وكان من الممكن حتى يظهر مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، أن يتدخل من أجل اكتمال تلك الجهات القضائية.

يجب على مجلس الدولة أن يعرف بنفسه من خلال الإعلام أي بإصدار مجلة شهرية ليس موسمية، وإقامة ندوات عبر كل مجالس وجامعات الوطن حتى يستطيع الفرد أن يعرف أن هناك هيئة قضائية جديدة وعليها تنتظر في المنازعات الإدارية لأن الكثير من المحامين لم يتعود بعد أو يخشى المنازعات الإدارية.

أن الدور الأساسي الذي أنشأ به مجلس الدولة الجزائر في ظل الأزمات التي مرت بها البلاد في تلك المرحلة جعلت منه ضياء الحماية الحقوق والحريات كونه سلطة قضائية مستقلة بنص دستوري "سلطة قضائية مستقلة تمارس في إطار القانون" وان القاضي محمي دستوريا ولا يخضع إلا للقانون.

وفي الأخير يمكن القول بأن مجلس الدولة الجزائري كونه جاء ليكمل الجهاز القضائي ويؤكد على انتهاج الجزائر لمبدأ الازدواجية القضائية والقانونية ورغم كل النقائص والضعفات التي أنشأ فيها، إلا أنه يجب عليه أن يكون جهازا أو هيئة من أجل القانون وحماية الحقوق والحريات وتكريس دولة القانون.

المراجع

❖ النصوص القانونية:

- 1- الدستور.
- 2- القانون رقم 66-154 المعدل والمتمم، المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
- 3- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 4- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.
- 5- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- 6- المرسوم الرئاسي 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.
- 7- المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال وكيفيات الإجراءات في المادة الاستشارية لدى مجلس الدولة.
- 8- المرسوم التنفيذي 98-263 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لإجراءات تعيين وتضيف رؤساء مصالح وأقسام مجلس الدولة المعدل بالمرسوم تنفيذي رقم 03-166 المؤرخ في 9 أفريل 2003.
- 9- المرسوم التنفيذي 98-322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد تضيق وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 أفريل 2003 المتعلق بشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية.
- 11- النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 26 ماي 2002.
- 12- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

a. الكتب:

- 1- أ.أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- 2- أ.أحمد محيو، ترجمة فائز أنجق، بيوض خالد، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 3- أ.العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 4- أ.بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 5- د.خلوفي رشيد، قانون المنازعات، تنظيم اختصاص القضاء الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 6- د.عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- 7- د.عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 8- د.عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 9- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بالإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بدون جزء لا مطبوعة، دار الكتب القانونية، مصر، 2005.
- 10- د.محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري - مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 11- د.محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- 12- د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية- نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 13- د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية والهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 14- د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية- الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعة الإدارية ، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 15- د.مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، 1999.
- 16- P.Gustave Peiser. Constitutieux administrative , 11^{ème} édition Dalloz. France .1999.

b. المجالات:

- 📖 مجلة مجلس الدولة العدد رقم 01-2002
- 📖 مجلة مجلس الدولة العدد رقم 03-2003
- 📖 مجلة مجلس الدولة العدد رقم 06-2005
- 📖 مجلة مجلس الدولة العدد رقم 09-2009

c. المقالات:

- 1- أ. بودريوة عبد الكريم، مداخلة تحت عنوان القضاء الإداري في الجزائر- الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة العدد 6، 2005.
- 2- د.عبد الرزاق زوينة، المستشار بمجلس الدولة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة العدد 1، 2002.
- 3- د.نصر الدين بن طيفور، أستاذ محاضر -جامعة سعيدة، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وأثر ذلك على حماية الحقوق والحريات، مجلة مجلس الدولة العدد رقم 9، 2009.

d. المحاضرات:

- د.نصر الدين بن طيفور، أستاذ محاضر -جامعة سعيدة- محاضرة المنازعات الإدارية للسنة الثالثة علوم قانونية وإدارية.

الفهرس

مقدمة

الفصل التمهيدي: لمحة عن نظام الازدواجية القضائية

- 5 المبحث الأول: مفهوم القضاء المزدوج
- 5 المطلب الأول: تعريف القضاء المزدوج
- 6 المطلب الثاني: مبررات وجوده
- 8 المبحث الثاني: أسباب ومراحل نشأته
- 8 المطلب الأول: أسباب نشأته
- 9 المطلب الثاني: مراحل نشأته
- 11 المبحث الثالث: أدوار القضاء المزدوج
- 11 المطلب الأول: دوره القضائي
- 12 المطلب الثاني: دوره القانوني

الفصل الأول: وضع القضاء الإداري في الجزائر

- 15 المبحث الأول: وضع القضاء الإداري قبل نشأة مجلس الدولة في الجزائر
- 15 المطلب الأول: وضع القضاء الإداري قبل الاستقلال
- 15 الفرع الأول: مرحلة الخلط بين السلطة الإدارية والقضائية
- 19 الفرع الثاني: مرحلة تأسيس القضاء الإداري من الناحية الوظيفية.
- 21 المطلب الثاني: القضاء الإداري بين الأحادية والازدواجية

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- 21 الفرع الأول: نظام وحدة القضاء
- 23 الفرع الثاني: نظام ازدواجية القضاء والآراء المؤيدة له
- 25 المطلب الثالث: الجهات المخولة لها الفصل في المنازعات الإدارية
- 25 الفرع الأول: مرحلة قبل الاستقلال
- 29 الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال
- 33 المصطلح الثاني: مجلس الدولة الجزائري
- 34 المطلب الأول: الأساس القانوني لنشأة مجلس الدولة الجزائري
- 34 الفرع الأول: الأساس الدستوري
- 36 الفرع الثاني: الأساس التشريعي
- 38 المطلب الثاني: النظام الداخلي لمجلس الدولة
- 39 الفرع الأول: مجال الإحالة إلى النظام الداخلي
- 40 الفرع الثاني: مسألة تنظيم مجلس الدولة في النظام الداخلي
- 41 المطلب الثالث: تنظيم مجلس الدولة
- 42 الفرع الأول: هياكل مجلس الدولة
- 51 الفرع الثاني: تشكيلات مجلس الدولة

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

الفصل الثاني: اختصاصات مجلس الدولة

- 61 المبحث الأول: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة
- 61 المطلب الأول: مجلس الدولة قاضي اختصاص
- 63 الفرع الأول: أنواع الدعاوى أمام مجلس الدولة
- 73 الفرع الثاني: معيار الاختصاص
- 78 المطلب الثاني: مجلس الدولة قاضي استئناف
- 80 الفرع الأول: شروط قبول الطعن بالاستئناف
- 85 الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الاستئناف
- 86 المطلب الثالث: مجلس الدولة قاضي نقض
- 87 الفرع الأول: شروط الطعن بالنقض
- 92 الفرع الثاني: أوجه الطعن بالنقض
- 93 الفرع الثالث: آثار الطعن بالنقض
- 95 المبحث الثاني: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة
- 95 المطلب الأول: نطاق الاستشارة وقيمتها القانونية
- 96 الفرع الأول: نطاق الاستشارة
- 98 الفرع الثاني: القيمة القانونية للاستشارة
- 99 المطلب الثاني: مراحل إجراءات الاستشارة
- 100 الفرع الأول: كيفية إطلاع المجلس على النص

مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

- 100 الفرع الثاني: إجراءات الاستشارة
- 103 المطب الثالث: طبيعة الاستشارة
- 103 الفرع الأول: الطبيعة الالزامية
- 105 الفرع الثاني: الطبيعة الاختيارية
- 107 المبحث الثالث: اختصاصات مجلس الدولة كإحدى جملة هيئات إدارية
- 107 المطب الأول: مجلس الدولة هيئة مقومة
- 108 الفرع الأول: من الناحية الدستورية
- 109 الفرع الثاني: من الناحية القانونية
- 110 المطب الثاني: مجلس الدولة وتنازع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري
- 111 الفرع الأول: حالة تناقض بين قرارين لمحكمتين إداريتين
- 111 الفرع الثاني: في تناقض بين حكم المحكمة ومجلس الدولة
- 112 المطب الثالث: أثر الطبيعة القانونية لمجلس الدولة على الحقوق والحريات
- 113 الفرع الأول: التقييد الخارجي لإدارة القاضي الإداري
- 114 الفرع الثاني: التقييد الذاتي لإدارة مجلس الدولة الجزائري
- 116 خاتمة
- 118 المراجع
- المختصر