

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

الفرع: حقوق

التخصص: قانون إداري

رقم:

إعداد الطالب (ة):

سعد الدين جفال

يوم: 2022/06/29

تنظيم وعمل مجلس الدولة

لجنة المناقشة:

رئيسا	أ. مح أ	الجامعة	بوضياف عبد المالك
مشرفا ومقررا	أ. مح أ	الجامعة	صالح سقني
مناقشا	أ. مح أ	الجامعة	مستاري عادل

السنة الجامعية: 2021-2022

شكر وعرفان:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام

على معلم البشرية وهادي الإنسانية وعلى آله وصحبه

ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

أتوجه بالشكر الجزيل لكل من ساهم في إخراج هذا البحث

إلى حيز التنفيذ، وكان سببا في وتوجيهي ومساعدتي.

إلى الدكتور الفاضل « صالح سقني »

مشرف الرسالة الذي أرفع لك كل احترامي

حيث لم يوفر جهدا في إرشادي وتوجيهي

أثناء عملي في البحث.



الإهداء:

أولا لك الحمد ربي على كثير فضلك وجميل عطائك،

فمهما حمدنا لن نستوفي حمدك والصلاة والسلام على من لا نبي بعده.

أهدي عملي هذا إلى أغلى ما أملك في هذه الدنيا لمن كان لهما الفضل الكبير لوصولي لتعليم العالي... إلى من أفضلها على نفسي ولم لا فلقد ضحت من أجلي، ولم تدخر جهداً في سبيل إسعادي على الدوام، إلى التي أذهب إليها بضعفي فتعيدني إلى الدنيا بقوتي، فلا إقتباسينصفها ولا نص يكفي للحديث عنها هي الفضل هي الخير هي الكل - أُمِّي الحبيبة مليكة -

إلى كتفي الثابت صاحب الوجه الطيب والأفعال الحسنة، لم يبخل علي طيلة حياته.
الرجل الذي تقف أمامه كل الكلمات صامته دمت فخراً وعزة لي أن أحمل إسمك طيلة العمر
- والدي العزيز علي -

إلى درعي الذي به إحتميت، وفي الحياة به إقتديت، الأب الروحاني الذي شاركني كل لحظات العمر
وكان لي سنداً لا يمل ولا يكل - عمي نبيل جفال -

إلى من اختارها قلبي شريكة للعمر ونورا لحياتي زوجتي (سارة ر.)
إلى روح من سرقتهم مني الحياة خالي كمال فريح وصديقي مُحمَّد الأمين قرني وأستاذي الغالي الطيب
العلمي رحمة الله عليكم

إلى كل أفراد عائلتي الذين لم يتسنى لي ذكرهم فرداً فرداً، وأخص بالذكر إخوتي الذين كان لهم بالغ الأثر
في كثير من العقبات والصعاب بدرالدين، عبد العزيز، أيوب، ريجاب، مرام
وإلى مسك البيت جدتي (مسعودة) وإلى كل أصدقائي الذين قاسموني حلو الحياة ومرها جميعهم دون
إستثناء... ولكل من ساهم في هذا العمل ولو بالقليل على رأسهم (الأستاذ فريح مراد والدكتور رابع
حشاني، خالتي الدكتورة زينب فريح...)

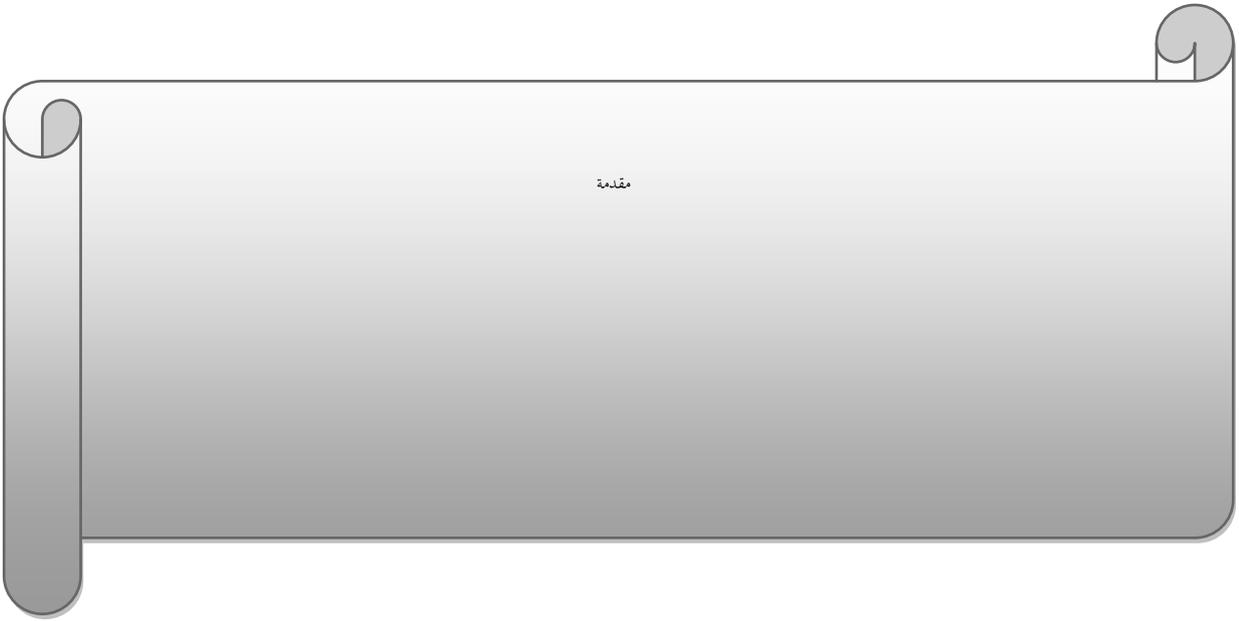
وإلى كل الأساتذة الذين قدموا لنا يد المساعدة دائماً.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع وأسأل الله عز وجل أن يوفقنا

لما فيه الخير لنا ولي وطننا إنه نعم المولى ونعم النصير.

سعد الدين جفال





مقدمة

إن العالم اليوم يسوده نظامان رئيسان هما نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج حيث يقوم الأول بالفصل في جميع المنازعات بغض النظر عن أطرافها سواء كانوا أفراد عاديين أو إدارات عامة، أما الثاني فيقوم على استقلالية القضاء أي وجود قضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي.

حيث تقوم أغلب الأنظمة السياسية المعاصرة على ثلاث سلطات (تنفيذية، تشريعية وقضائية)، والمنتبع لتاريخ السلطة القضائية في الجزائر، يلاحظ بأنها عرفت تغييرات جذرية من مرحلة لأخرى من حيث الاستقلالية ومن حيث التنظيم.

فالمرحلة الأولى تتعلق بفترة ما قبل الاستقلال حيث كانت توجد ثلاث (03) محاكم في كل من (مدينة الجزائر، وهران، قسنطينة)، ويختص مجلس الدولة الفرنسي بالفصل في الطعون المرفوعة ضد الأحكام التي تصدرها هذه المحاكم، وكان النظام القضائي يتميز في هذه المرحلة بالازدواجية القضائية المكرسة في النظام الفرنسي.

أما المرحلة الثانية وهي فترة ما بعد الإستقلال حيث تم إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) سنة 1963 إذ بقيت المحاكم الإدارية السابقة الذكر، ويطعن في أحكامها أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، واستمر الوضع إلى غاية إعادة التنظيم القضائي، حيث حولت المحاكم الإدارية إلى غرف إدارية على مستوى المجالس القضائية. وفي المرحلة الثالثة تجسد من خلالها وعلى إثرها التحول الواضح في طبيعة النظام القضائي الجزائري وذلك من نظام القضاء الموحد الذي أخذت به الجزائر أثر عند الاستقلال، واستمر العمل به إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي تبني صراحة وأعلن على نظام الإزدواجية القضائية، وهذا من خلال الهيئة الجديدة المتمثلة في " مجلس الدولة".

حيث يعتبر مجلس الدولة في الجزائر أ على جهة قضائية إدارية متخصصة لها نظامها القانوني الخاص، مقابل المحكمة العليا في النظام القضائي العادي، باعتباره مستشار للحكومة إلى جانب دوره الرئيسي كجهة قضائية عليا تتولى توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية والسهر على احترام القانون.

بناء على ما ورد أعلاه، ستسعى هذه الدراسة لتسليط الضوء على عمل مجلس الدولة الجزائري هياكل تنظيمه، وذلك من خلال بالاعتماد على الإشكالية التالية:

- ماهي مكانة مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري؟ وإلى أي مدى تتوافق هياكله مع المهام المنوطة بها؟

❖ أهمية الموضوع

يعلو مجلس الدولة قمة هرم القضاء الإداري في الجزائر بحيث تخوله هذه الصفة بأن يتصدر تقويم جميع الأعمال الصادرة عن المحاكم الإدارية. من خلال هذا تتبين أهمية الموضوع كإشكالية عملية وقانونية وتطبيقية للبحث في نظام وإختصاصات مجلس الدولة سواء من الناحية النظرية أو العلمية. لأن مجلس الدولة يمثل حجر الزاوية في وجود نظام قضائي إداري مستقل.

كما تتمثل أهمية الموضوع في التعرف على حقيقة التطور الذي شهده القضاء الإداري في الجزائر وإختصاصات مجلس الدولة في النظر في المنازعات الإدارية وبيان الدور الذي يضطلع به مقارنة مع التشريعات.

❖ أسباب إختيار الموضوع

إن من أبرز الأسباب الذاتية التي أدت بنا لدراسة هذا الموضوع، أنه من المواضيع الهامة في المادة الإدارية، واتصاله بمجال تخصصنا الدراسي إضافة إلى إمامه بمعظم مواضيع مادة المنازعات الإدارية سواء من حيث التطور التاريخي للنظام القضائي الإداري الجزائري أو من حيث الإختصاصات، مما يجعلنا نستغله كمرجع في المستقبل.

أما الأسباب الموضوعية، فتتمثل في كون مجلس الدولة هيئة مستقلة مقومة لأعمال الجهات القضائية والإدارية، وهو تابع للسلطة القضائية، يضمن توحيد الإجتهااد القضائي الإداري، وعليه استوجب الأمر إبراز المنظومة الإجرائية الخاصة بهذا التنظيم وحقائقها مع الأنظمة القضائية المقارنة وخاصة النظام القضائي الفرنسي.

❖ أهداف الدراسة:

يكمن الهدف من دراسة موضوع مجلس الدولة في إعطاء فكرة عنه ، وذلك من خلال التطرق إلى المراحل التاريخية التي مر بها النظام القضائي الجزائري والتي لازمها التغيير على مستوى الهياكل القضائية خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، أضف إلى ذلك التعرف على توزيع الاختصاصات القضائية والإستشارية وإبراز مواطن القوة والضعف ومدى توفيق المشرع في هذا التوزيع.

❖ المنهج المتبع في الدراسة:

باعتبار أن طبيعة الموضوع هي التي تفرض نوعية المناهج المستعملة، لذا سنعالج

هذا الموضوع وفقا ل:

1. **المنهج الوصفي التحليلي**، وذلك بوصف هيكله مجلس الدولة وتحليل النصوص المتعلقة بتنظيمه وسيره وطريقة عمله؛
2. كما تم الإعتماد على **المنهج المقارن**، وذلك من خلال مناقشة أوجه الإختلاف والإتفاق بين مجلس الدولة في الجزائر ومجلس الدولة في الأنظمة المقارنة (بالتحديد نظام مجلس الدولة الفرنسي) بإعتباره أصل نشأة نظام مجلس الدولة الجزائري؛
3. كما أعتمد على **المنهج التاريخي**: من خلال توظيفه لدراسة التطور التاريخي للتنظيم القضائي الجزائري وتطور مجلس الدولة.

❖ الدراسات السابقة:

إن عمل مجلس الدولة تناوله العديد من الفقهاء وشراح القانون إضافة إلى نخبة من الدكاترة والأساتذة، نجد منهم عمار بوضياف في كتابه القضاء الإداري بين نظام الوحدة والازدواجية من 1962 إلى 2000 وكتابه القضاء الإداري في الجزائر: دراسة وصفية تحليلية مقارنة، وكذلك الأستاذين سعيد بوعلي ومولود ديدن في مؤلفهم المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري.

❖ صعوبات الدراسة:

إن من بين الصعوبات التي اكتنفت موضوع دراستنا هو قلة المراجع المتخصصة المرتبطة بموضوع البحث، الأمر الذي صعب من مهمة إنجازها

❖ هيكل الدراسة:

للإجابة على الإشكالية المطروح أعلاه، اقترحنا الدراسة إتباع الخطة الآتية:

- تم تقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين؛ فكان **الفصل الأول بعنوان " الوظيفة القضائية لمجلس الدولة "** وهو كذلك مقسم إلى مبحثين؛ كان المبحث الأول مخصص لتنظيم الهيئات القضائية لمجلس الدولة من غرف وأقسام وغرف مجتمعة لمجلس الدولة وقواعد سيرها وهيئة النيابة العامة بمجلس الدولة، أما المبحث الثاني خصص لوظيفية القضائية لمجلس الدولة وإجراءاتها التي تتمثل في الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة وإجراءات المنازعة الإدارية أمام مجلس الدولة.

- أما **الفصل الثاني** كان حول الإحاطة بـ **الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة "** وهو مقسم إلى مبحثين؛ الأول ندرس فيه تنظيم الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة قبل تعديل 2018 والهيئة الاستشارية لمجلس الدولة بعد تعديل 2018، أما الجزء الثاني حاولنا فيه الإحاطة بمضمون النشاط الاستشاري لمجلس الدولة من نطاق وطبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة وإجراءات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

الفصل الأول:

الوظيفة القضائية لمجلس الدولة

تمهيد:

كان تنظيم المحكمة العليا يتضمن غرفة إدارية تخضع من حيث تنظيمها وتسييرها لنفس القواعد التي تخضع لها غرف القانون الخاص الموجودة على مستوى المحكمة، وعند تنصيب مجلس الدولة غداة التحول نحو نظام القضاء المزدوج، حولت اختصاصات الغرفة الإدارية إليه، وهي اختصاصات قاضي ابتدائي ونهائي في المنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية وقاضي استئناف بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية التيحلت محل الغرف الإدارية المحلية والجهوية وقاضي نقض في بعض القضايا المذكورة على سبيل الحصر في قانونه وفي نصوص خاصة.

لقد نصت المادة 43 من القانون العضوي 98-01 في أحكامه الانتقالية على مايلي:
" تحال القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة بمجرد تنصيبه ". وإذا كان وجود غرفة إدارية ضمن هيئة نقض مدنية وهي المحكمة العليا يرمز إلى تبني المشرع في المرحلة الأولى نظام القضاء الموحد، فإن الإعلان عن تأسيس مجلس دولة في دستور 1996 وتنصيبه بموجب قانون 1998 يعني أن المشرع تبني بصفة واضحة نظام القضاء المزدوج.

لذا يتعين البحث عن كيفية تنظيم الهيئات القضائية لمجلس الدولة بتسليط الضوء على أهم هيئاته المخول لها ممارسة مهامه القضائية وكذا نطاق اختصاصاته القضائية وإجراءاتها، الدولة بالمبحث الأول، وسنتناول في هذا الفصل تنظيم الهيئات القضائية لمجلس والاختصاصات القضائية لمجلس الدولة وإجراءاتها بالمبحث الثاني.

المبحث الأول: تنظيم الهيئات القضائية لمجلس الدولة

يظهر مجلس الدولة عند ممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي في شكل غرف ويمكن تقسيم الغرف إلى أقسام أو غرف مجتمعة، وهذا طبقاً للمادة 14 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم⁽¹⁾.

لهذا سنتناول غرف مجلس الدولة وقواعد سيرها بالإضافة إلى هيئة النيابة العامة بمجلس الدولة ضمن مطلبين:

المطلب الأول: غرف وأقسام وغرف مجتمعة لمجلس الدولة وقواعد سيرها

يعقد مجلس الدولة جلساته لدى ممارسة اختصاصاته القضائية إما في شكل غرف وأقسام أو غرف مجتمعة. كما تخضع لقواعد خاصة لسير عملها القضائي.

الفرع الأول: غرف وأقسام مجلس الدولة وغرف مجتمعة

أولاً: غرف وأقسام مجلس الدولة:

بالإضافة إلى المادة 14 المذكورة سابقاً نجد أن المادة 30 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم نصت على مايلي: " يعقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف مجتمعة وغرف وأقسام"، كما أشارت المادة 15 من نفس القانون إلى دور النيابة العامة الذي يلعبه محافظ الدولة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين⁽²⁾.

⁽¹⁾ القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26/07/2011، الجريدة الرسمية، العدد 43، 2011، القانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 07/03/2018، الجريدة الرسمية، العدد 15، 2018.

⁽²⁾ مصطفى بن جلول، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 2012-2013، ص 77.

وتركت المادة 19 من نفس القانون للنظام الداخلي للمجلس تحديد كفاءات تنظيم عمله لاسيما من حيث عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها، وكذا صلاحيات كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية⁽¹⁾.

ونجد أن المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة يوضح بطريقة غير مباشرة عدد الغرف والأقسام داخل مجلس الدولة في مجلس القضائي، حيث يقسم إلى أربعة (04) غرف حسب عدد رؤساء الغرف الأربعة وثمانية (08) أقسام حسب عدد رؤساء الأقسام الثمانية.

إلا أن النظام الداخلي المصادق عليه بمداولة المجلس بتاريخ 26 ماي 2002، كان أكثر تفصيلا بتعديله لعدد الغرف، حيث أضاف غرفة خامسة إلى جانب الغرف الأربعة التي انطلق بها عمل مجلس الدولة في البداية⁽²⁾، وبالتالي فإن عدد الأقسام عشرة على الأقل⁽³⁾.

وقد اختصت الغرفة الأخيرة بالقضايا المستعجلة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية وبالقضايا المتعلقة بالأحزاب السياسية. إلا أن هذا مغاير لما نصت عليه المادة 836 من ق.إ.م.إ على اختصاص التشكيلة التي تنتظر في الموضوع في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبب.

ويمكن لمجلس الدولة أن يعقد جلساته مشكلة من كل الغرف المجتمعة خاصة في الحالات التي يكون القرار بشأنها يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي.

وتحدد مجالات عمل غرف مجلس الدولة كمايلي:

(1) عبد العزيز زوييري، المنازعات الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، الجزائر، 2006، ص40.

(2) مصطفى بن جلول، المرجع السابق، ص77.

(3) فاطمة الزهرة حدادة، تنظيم وعمل مجلس الدولة، رسالة ماجستير في القانون، تخصص تنفيذ الأحكام القضائية، جامعة الجزائر 1، 2015-2016، ص78.

- **الغرفة الأولى** : مختصة بالبحث على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالصفقات العمومية وبالمحلات وبالسكن.
 - **الغرفة الثانية** : مختصة بالبحث على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالوظيف العمومي وبنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالمنازعات الضريبية.
 - **الغرفة الثالثة** : مختصة بالبحث على الخصوص في القضايا ذات الصلة بمسؤولية الإدارة وبالتعمير وبالاعتراف بالحقوق وبالإجراءات.
 - **الغرفة الرابعة** : مختصة بالبحث على الخصوص في القضايا ذات الصلة بال عقار.
 - **الغرفة الخامسة** : مختصة بالبحث على الخصوص في القضايا ذات الصلة بإيقاف التنفيذ وبالاستعجال وبالمنازعات المتعلقة بالأحزاب السياسية.
- استعمل مجلس الدولة عند تحديد اختصاصات الغرف عبارة " على الخصوص " بالمادة 44 من نظامه الداخلي، ما يستنتج منها أن مجالات اختصاصاتها مذكور على سبيل الحصر. كما يلاحظ كذلك بعض الغموض الذي يشوب مصطلحات بالمادة من بينها استعمال مصطلح القضايا ذات الصلة بالحقوق أو بالإجراءات هذا الاختصاص يتميز بالغموض لأن القضايا في مجملها حتى تلك المتعلقة بنزع الملكية، بالصفقات العمومية أو المنازعات الضريبية تتعلق بالاعتراف بالحقوق أو بإغفالها أو عدم صحة الإجراءات. كما هناك تداخل فيما بين اختصاصات الغرف إذ تختص الغرفة الثانية بنظر المنازعات المتعلقة بنزع الملكية والرابعة بالمنازعات الخاصة بالعقار، كما لا ننسى الإشارة إلى أن المادة 44 نصت على إمكانية إعادة النظر عند الحاجة في اختصاص الغرف بمقرر يصدره رئيس مجلس الدولة.

تتشكل الغرفة الواحدة من مجموعة أقسام كخلايا فرعية، ولقد فرض المشرع مثل هذا التنظيم والتقسيم بغرض تمكين الغرفة من التحكم في أعمالها وضبط مهامها بشكل محدد ودقيق⁽¹⁾.

ثانيا: الغرف المجتمعة:

ينعقد مجلس الدولة أيضا في إطار وظيفته القضائية في شكل غرف مجتمعة طبقا لنص المادة 30 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم المذكورة سابقا، وهذا يكون في حالة الضرورة وعند التراجع عن اجتهاد قضائي بموجب المادة 31 من نفس هذا القانون بنصها ".

يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة، جلساته مشكلا من كل غرفة مجتمعة، لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي⁽²⁾. ويرى الأستاذ عمور سلامي أن حالة الضرورة لم تبينها المادة 31 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم وإنما اكتفت بسرد صورة واحدة تتمثل في الحالات التي سيؤدي القرار المتخذ فضلا فيها إلى التراجع (تعديل) عن اجتهاد قضائي سابق أو في حالة تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة طبقا لما نصت المادة 2/808 من ق.إ.م.إ: "يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة إلى اختصاص هذا الأخير بكل غرفه مجتمعة"⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر: دراسة وصفية تحليلية مقارنة، طبعة معدلة طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية 2008، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2008، ص07.

(1) عمار بوضياف، القضاء الإداري بين نظام الوحدة والازدواجية من 1962 إلى 2000، دار الريحانة، الجزائر، ط 1، 2000، ص143.

(2) مصطفى بن جلول، المرجع السابق، ص78.

(3) فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص81.

وبناءً على ما جاء في النظام الداخلي لمجلس الدولة يحق لمحافظ الدولة طلب إحالة قضية ما أمام الغرف المجتمعة. كما يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يقرر إحالة بعض القضايا على الغرف المجتمعة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: قواعد سير العمل القضائي أمام الغرف والأقسام والغرف مجتمعمة

من خلال الدراسة والإطلاع على المواد من 30 إلى 32 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم يتضح أنها جاءت بقواعـد متعلقة بسير الهيئات القضائية لمجلس الدولة في تشكيلها العادي وقواعد أخرى خاصة بسير هيئاتها في تشكيلها الغير العادي.

أولاً: اختصاصات مجلس الدولة في شكلها العادي:

تتولى كل غرفة على مستوى مجلس الدولة الفصل في القضايا التي حددتها المواد 9 و11 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم، طبقاً لما نصت عليه المادة 34 من نفس القانون.

ولا يمكن لأي غرفة أو قسم، الفصل في القضية إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل لكل منهما، كما يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يتأسس أية غرفة عند الضرورة، ويتولى رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام إعداد جداول القضايا المحالة عليهم.

طبقاً للمادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الدولة تتشكل الغرفة من رئيس الغرفة، رؤساء الأقسام، مستشاري الدولة، كتاب الضبط⁽²⁾. ويقوم رئيس مجلس الدولة سنوياً بضبط تشكيلة الغرف بعد أخذ رأي مكتب مجلس الدولة طبقاً للمادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

⁽¹⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص81.

⁽²⁾محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص206.

1- مهام رئيس الغرفة:

- رئاسة الغرف والأقسام.
- السهر على حسن سير الغرفة.
- توزيع ملفات الغرفة وتعيين المستشارين المقررين.
- التأشير والترخيص على طلبات تمديد الآجال.
- تقديم طلبات تحويل الملفات من غرفة إلى أخرى إلى رئيس مجلس الدولة.
- رئاسة المداولة والجلسات.
- التوقيع على أصول القرارات بعد التوقيع عليها من المستشار المقرر.
- السهر على توحيد الاجتهاد القضائي للغرفة.
- المشاركة في تنقيط قضاة الغرفة.
- تبليغ ملاحظات رئيس مجلس الدولة إلى قضاة الغرفة⁽¹⁾.

2- مهام رئيس القسم:

- رئاسة الغرفة عند الاقتضاء حسب الأقدمية.
- رئاسة مداولة و جلسات القسم.
- التوقيع على أصول القرارات الصادرة عن القسم.
- إعلام رئيس الغرفة بنشاط القسم.
- إبلاغ رئيس الغرفة بغيابه أو بغياب أحد مستشاري القسم.
- السهر على احترام الاجتهاد القضائي المستقر.
- الرجوع إلى رئيس الغرفة في حالة وجود إشكال قانوني⁽²⁾.

⁽¹⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص83.

⁽²⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع نفسه، ص83.

3- مهام المستشار في سير عمل الغرفة: (1)

- * تسليم الملفات من رئيس الغرفة، وقيم مسؤوليته بمجرد تسلمها.
- * التحقيق في الملفات طبقاً للقوانين والأنظمة.
- * إبلاغ ملف القضية والتقارير إلى محافظ الدولة ليتسنى لهذا الأخير تقديم طلباته.
- * إعلام رئيس الغرفة بالانتهاء من التحقيق في القضية، بغرض جدولتها وتحديد الجلسة.
- * إعداد مشروع القرار، بعد المداولة وقبل النطق به في الجلسة.
- * رقابة القرارات بعد طبعها وقبل التوقيع عليها.

4- دور كتاب ضبط الغرف: (2)

- استلام الملفات الخاصة بالغرفة حسب التخصص.
- تبليغ المذكرات إلى الأطراف.
- تحضير جدول الجلسات وتبليغها لمحافظة الدولة.
- إرسال تكاليف الحضور للمحامين.
- حضور الجلسات.
- تحضير ملخص الجلسة الذي يرسل مع الجدول لرئيس مجلس الدولة من قبل رئيس كتابة الضبط.
- طباعة القرارات وتخزينها.
- تبليغ القرارات للأطراف وإرسال نسخ منها إلى محافظة الدولة.
- إرسال ملفات أول درجة إلى محافظة الدولة من أجل إرسالها إلى الجهات القضائية المعنية.

(1) فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص 83.

(2) فاطمة الزهرة حدادة، المرجع نفسه، صص 93-94.

يحدد تاريخ وساعة جلسات مجلس الدولة عن طريق جدول التوزيع الخاص بكل غرفة، حيث يلتزم كل قاضي بالحضور في الوقت المحدد للجلسات وبصفة منتظمة وفي حالة قيام مانع يحول دون حضور احدهم للجلسة فيستوجب عليه الإخطار. والذي يبلغ قبل ثمانية أيام على الأقل قبل انعقادها ويوقع رئيس الغرفة على سجل الجلسات بمعية كاتب الضبط، بعد أن يقوم بتحديد تاريخ الجلسة عن طريق أمر.

يجلس القضاة في القاعة حسب أقدميتهم ورتبهم حيث يجلس القاضي الأقدم على يمين الرئيس والقاضي الأعلى رتبة على يساره، وتفتح الجلسة وتسير وتختتم من قبل رئيسها⁽¹⁾.

كما يشارك قضاة الحكم في المداولة التي يسيرها الرئيس مع إبداء رأيه. ليتم في الأخير اتخاذ القرارات بأغلبية الأصوات والإعلان عنها علانية. ومن تم التوقيع على القرار من طرف رئيس الغرفة وكاتب الضبط وممثل محافظ الدولة على سجلات الجلسة عقب الجلسة مباشرة ويحرر المستشار المقرر القرار قبل النطق به ويسلمه إلى كاتب الضبط في نهاية الجلسة.

ثانياً: اختصاصات مجلس الدولة في شكلها غير العادي (الحالات الاستثنائية):

نصت المادة 31 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم صراحة على أن مجلس الدولة في حالة الضرورة يعقد جلساته مشكلاً من كل الغرف مجتمعة، خاصة في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يشكل تراجع أو عدول عن اجتهاد قضائي سابق. إذن الغرف المجتمعة تتميز بقواعد سير مختلفة في تشكيلتها.

أهم ما يلاحظ بالمادة استعمال المشرع لعبارتين مختلفتين بالنظر للنص باللغة العربية واللغة اللاتينية. كلمة "تراجع" تعني الرجوع إلى الخلف أو التقهقر، واجتماع الغرف متعلق بمراجعة أي تغيير مجلس الدولة موقفه القضائي حول مسألة قانونية أو قضائية معينة ويفهم

⁽¹⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص84.

هذا المعنى بالعودة إلى نص المادة 31 باللغة اللاتينية حين استعمل المشرع لفظ (Revirement).

تتم إحالة القضية إلى الغرف المجتمعة بموجب أمر غير مسبب من رئيس مجلس الدولة باقتراح من محافظ الدولة أو أحد رؤساء الغرف، كما تحال القضية إلى الغرفة المجتمعة بقوة القانون إذا طلب ذلك محافظ الدولة.

1- تشكيلة الغرف المجتمعة:

تتشكل الغرف مجتمعة من رئيس مجلس الدولة، محافظ الدولة، نائب رئيس مجلس الدولة، رؤساء الغرف، عميد رؤساء الغرف، عميد المستشارين، المستشار المقرر. ولا تتداول ولا تبت الغرف المجتمعة إلا بحضور نصف الأعضاء على الأقل، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة ويرجح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات طبقاً للمواد 68 و69 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

المطلب الثاني: هيئة النيابة العامة بمجلس الدولة

تمارس مهمة النيابة العامة بمجلس الدولة عند قيامه بالفصل في المنازعات الإدارية أي بالوظيفة القضائية من طرف محافظ الدولة والمحافظون المساعدون.

الفرع الأول: تشكيل النيابة العامة بمجلس الدولة

تتشكل النيابة العامة لدى مجلس الدولة طبقاً لأحكام المادة 20 من القانون العضوي 98-01 من محافظ الدولة ومساعدو محافظ الدولة يعينون بموجب مرسوم رئاسي ويخضعون للقانون الأساسي للقضاء. وقد حدد عدد مساعدو محافظ الدولة بتسعة (09)⁽¹⁾ بناءً على المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.

⁽¹⁾ الجريدة الرسمية، رقم 44، 1998، فإنه يتولى مهمة محافظ الدولة محمد قطوش ويساعده تسعة مساعدين.

إن المشرع الجزائري لم يعط تعريفا دقيقا لمحافظة الدولة وإنما اكتفى بتحديد مهامه باعتباره جزء من الإجراءات القضائية الإدارية التي تتم على مستوى مجلس الدولة بالتالي فعليه الالتزام بالحياد والسهر على حماية المنازعات الإدارية تحت سلطة القانون فقط والإلمام بوسائل حسن سير الإدارة بالإطلاع على القانون ومتابعة البحوث والدراسات الفقهية ومتابعة الاجتهادات القضائية.

إن المشرع الجزائري اعترف باستقلالية سلك النيابة لدى مجلس الدولة عن هيئة الحكم المتمثلة في رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام ومستشاري الدولة، حيث يقوم محافظ الدولة ومساعدين له يمارسون تحت إشرافه طبقا لنص المادة 15 من القانون العضوي 98-01 بدور النيابة العامة⁽¹⁾.

كما يتمتع محافظ الدولة بصفة القاضي طبقا للمادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01 وقد مر نظام محافظ الدولة بمرحلتين أساسيتين:

1- النيابة العامة في ظل الأحادية القضائية (أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا):

نظام النيابة العامة أمام الغرفة الإدارية معمول به منذ صدور ق.إ.م سنة 1966 بالمواد من 264 إلى 289 والتي وجد فيها المشرع جميع إجراءات التقاضي أمام المحكمة العليا. حيث أن المستشار المقرر بعد إعداده التقرير والقيام بالتحقيق يقوم بإبلاغ النيابة العامة من أجل تقديم تقرير يتضمن طلباتها دون تحديد صفتها من طرف المشرع إن كانت ممثلة للدولة أو للحق العام.

صلاحيات النيابة العامة محدودة لاسيما من حيث عدم إجبارية إيداع تقاريرها واكتفائها بإعداد المذكرات وحضور الجلسة دون إبداء الطابع الوجوبي لهذا الإجراء والجزاء المترتب على مخالفته⁽²⁾.

⁽¹⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص40.

⁽²⁾إلياس ساسي، محافظ الدولة، رسالة ماجستير في الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص19.

2- النيابة العامة في ظل الازدواجية القضائية:

تبنى المشرع الجزائري نظام الازدواجية القضائية بموجب دستور 1996⁽¹⁾ الذي أنشئ بموجبه هيئات قضائية إدارية تختص بالفصل في المنازعات التي تكون الدولة طرف فيها، وعليه استحدث بموجب القانونين 01-98 و 02-98 المتعلقين بمجلس الدولة والمحاكم الإدارية هيئة تعرف بمحافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة تختص بإبداء رأيها في القضايا التي تعرض للفصل أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، قد نظمت المواد (15، 20، 24، 26، 29، 32، 38) من القانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم دور وسير هيئة محافظ الدولة.

كما أن تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب قانون رقم 09-08 المؤرخ في 25/02/2009 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أوضح دور محافظ الدولة المتمثل في إبداء الرأي القانوني ووضع حلول حول موضوع النزاع في شكل تقرير مكتوب يودع لدى القاضي المقرر بعد إعداده، كما ينص على ضرورة الإشارة إلى طلبات وملاحظات محافظ الدولة في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة والرد عليها. وهو الدور الذي جسده القانون 11-13 المعدل والمتمم لقانون 01-98⁽²⁾.

الفرع الثاني: ممارسة مهمة النيابة العامة من طرف محافظ الدولة

نصت المادة 26 من القانون العضوي رقم 01-98 المذكور سابقا على مايلي:
" يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا ".
.

⁽¹⁾مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07/12/1996 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية 1996، المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، معدل ومتمم بالقانون رقم 01-16، المؤرخ في 06/03/2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، 2016.
⁽²⁾قانون عضوي رقم 01-98 معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المرجع السابق.

إذ أنه كلما سجلت قضية من قضايا اختصاص مجلس الدولة تحال على محافظ الدولة لإبداء رأيه فيها وهذا بعد أن تصبح القضية مهياً للفصل فيها⁽¹⁾. يقوم محافظ الدولة بدور النيابة وذلك بمساعدة محافظي الدولة المساعدين، وهذا طبقاً للمادة 15 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم.

يتدخل محافظ الدولة في الخصومة الإدارية عن طريق تقديم الطلبات في الدعوى التي تبلغ له من طرف المستشار المقرر بعد الانتهاء من التحقيق في الطعون المطروحة أمام مجلس الدولة⁽²⁾.

وطلباته تكون كتابية تتضمن عرض المسائل التي يطرحها للفصل في كل طعن قضائي بعرض تقريره المشتمل على وقائع الدعوى والقواعد القانونية الواجبة التطبيق وكذا رأيه في الحلول التي يتطلبها النزاع المطروح وفق القواعد القانونية وبكل موضوعية وحياد وذلك من أجل تطوير وتأصيل القانون الإداري، ليقدّم تقريره في أجل شهر من تاريخ استلامه لملف القضية طبقاً للمادة 897 ق.إ.م.⁽³⁾

يتولى محافظ الدولة بدراسة القضايا المطروحة على مجلس الدولة واقتراح الحلول وفق القواعد القانونية وبكل موضوعية وحياد وذلك من أجل تطوير وتأصيل القانون الإداري. وليعيد الملف والوثائق المرفقة به إلى المستشار المقرر بعد انقضاء شهر.

لا تبلغ طلبات محافظ الدولة للأطراف، وليس له حق استعمال طرق الطعن وإقامة دعوى قضائية لأنه ليس طرفاً في النزاع وإنما يعمل على توحيد الأحكام واستقرارها وتطويرها، وعليه فليق عبارة النيابة العامة غير ملائمة.

⁽¹⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص121.

⁽²⁾سعيد بوعلي، مولود ديدن، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، صص 8-9.

⁽³⁾قانون رقم 08-09 مؤرخ في 23/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، 2008.

يقدم محافظ الدولة خلال الجلسة ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات طبقا للمادة 899 من ق.إ.م.إ.

وقد ألزم المشرع الإشارة إلى طلبات المحافظ في حيثيات القرار القضائي بالمادة 900 من ق.إ.م.إ. ، إلا أنه يلاحظ بالرجوع إلى أرض الواقع، أنه توجد طلبات وتحليل جدي لمحافظ الدولة في بعض الحالات، وحالات أخرى تتضمن طلبات غير جدية ولا يظهر فيها رأي محافظ الدولة دون أن ننسى كثرة الملفات المعروضة عليه⁽¹⁾.

وفي غالب الأحيان تعد طلبات المحافظ مجرد تكرار للقانون دون إبداء أي اجتهاد وبالرغم من ذلك كثيرا ما يأخذ مجلس الدولة بطلباته كنتيجة حتمية فقط ومثال ذلك قرار صادر عن الغرفة الخاص بملف رقم 072652 بين (م .ع) ضد والي ولاية الجزائر صادر بتاريخ 2012/07/19، حيث رفع المدعي طعن بالنقض ضد قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2010/02/30 والذي قضى بإلغاء القرار المستأنف الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر.

جاء في تقرير محافظ الدولة المؤرخ في 2012/05/21 التماس التصريح برفض الطعن بالنقض لعدم جوازه... وعليه قرر مجلس الدولة عدم قبول الطعن بالنقض⁽²⁾. وبهذا فإن جلسات الحكم في الجزائر يتم فيها النطق بالأحكام فقط، أما عن طلبات محافظ الدولة لاسيما الشفوية منها فإنها سرية لا يعلم بها الأطراف ، وبالتالي جهل القيمة القانونية لها بعدم الدراسة الكاملة لحقوقهم من خلال الطلبات، وهو ما يؤدي إلى تراجع دور محافظ الدولة في لفت الانتباه إلى الأسس القانونية المعتمد عليها في القضاء.

(1) فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص123.

(2) فاطمة الزهرة حدادة، المرجع نفسه، ص123.

مما جعله محل انتقاد وذهب البعض إلى المطالبة بضرورة الاستغناء عنه ما دام دوره يقتصر على مجرد طلبات غير ملزمة⁽¹⁾.

إن المشرع الجزائري ومن خلال تعديلات القانون العضوي رقم 01-98، وكذا ق.إ.م. 08-09 يحاول تخويل محافظي الدولة وبالتالي النيابة العامة على مستوى مجلس الدولة دورا أكثر فعالية ومساهمة في حل المنازعات الإدارية، وذلك باستحداث مواد كالمادة 26 مكرر المذكورة سابقا والتي حافظت على مهامه السابقة ألا وهي تقديم الطلبات والالتماسات في القضايا المعروضة على مجلس الدولة.

كما قام بتخصيص قسم خاص عنوانه دور محافظ الدولة في المواد من 897 إلى 900 من القانون 08-09 من ق.إ.م.⁽²⁾.

⁽¹⁾ سهيلة ديباش، مجلس الدولة ومجلس المنافسة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2009-2010، صص 135-136.

⁽²⁾ مصطفى بن جلول، المرجع السابق، ص 184.

المبحث الثاني: الوظيفة القضائية لمجلس الدولة وإجراءاتها

يساهم مجلس الدولة في تدعيم دولة القانون وحماية الحقوق عن طريق بسط رقابة قضائية على أعمال الإدارة التي تعد من أقوى ضمانات مبدأ المشروعية الواردة في الدستور، بحيث يمارس رقابته هذه من خلال تصنيف الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة، كما نظم المشرع إجراءات المنازعة الإدارية أمام مجلس الدولة عن طريق القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية بتخصيصه 189 مادة موزعة على خمسة أبواب ضمن الكتاب الخامس من القانون (المواد 800 إلى 989).

لهذا سنتناول الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة بالإضافة للإجراءات المنازعة الإدارية أمام مجلس الدولة ضمن مطلبين:

المطلب الأول: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة

تعتبر الوظيفة القضائية لمجلس الدولة لاحقة للوظيفة الاستشارية حيث أدرجت ضمن الاختصاصات الخاصة بمجلس الدولة عندما أصبح هذا الأخير مصنفا كهيئة قضائية كما تعتبر الوظيفة القضائية لمجلس الدولة في الوقت الحالي المهمة الأكثر أهمية وتتفرع إلى عدة مهام وهذا ما سنتطرق إليه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مجلس الدولة محكمة ابتدائية ونهائية

ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة كقاضي ابتدائي ونهائي " أول وآخر درجة " في الدعاوى المخولة له بموجب نصوص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم لاسيما بموجب القانون العضوي رقم 11-13⁽¹⁾ والتي جاء نصها كمايلي: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ".

⁽¹⁾ قانون عضوي رقم 98-01 معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المرجع السابق.

وجاءت المادة 901 من ق.إ.م.إ.م. مؤكدة على الدور القضائي لمجلس الدولة باعتباره جهة للقضاء الابتدائي والنهائي فيما تعلق بدعاوى الإلغاء والتفسير والفحص المرفوعة ضد السلطات الإدارية المركزية. وأشارت ذات المادة أن مجلس الدولة يفصل في قضايا أخرى بموجب نصوص خاصة.

ما يميز المادة 901 عن المادة 09 من القانون 01-98 المعدل والمتمم. أن النص الجديد لم يشر صراحة إلى الهيئات العمومية والمنظمات الوطنية المهنية كالاتحاد العام للعمال الجزائريين وغيره⁽¹⁾.

وحسب النصوص القانونية فإن اختصاص مجلس الدولة هو اختصاص ابتدائي ونهائي ومن ثمة لا يمكن أن تخضع قراراته لأي طعن بالنقض. غير أنه يجوز ممارسة التماس إعادة النظر ضدها إذا توفرت شروطه والمعارضة إذا كان الحكم غيابيا أو اعتراض الغير الخارج عند الخصومة بالنسبة لمن لم يكن طرفا في الحكم، كما تجوز دعاوى تصحيح الأخطاء المادية ضد قراراته⁽²⁾.

أولا: دعوى الإلغاء:

لم يتعرض المشرع الجزائري إلى تعريف دعوى الإلغاء في أي نص قانوني واكتفى بتحديد الاختصاص القضائي فيها. لكن الفقه تعرض لها بتعريفها أنها الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة للمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة. وتتنحصر فيها

⁽¹⁾ عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون رقم 08-09 المؤرخ في 23 فيفري 2008)، منشورات بغدادي، الجزائر، ط1، 2009، ص500.

⁽²⁾ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ج2، ص125.

سلطاتالقاضي في مسألة البحث عن شرعية القرارات إذا تم التأكد من عدم مشروعيتها وذلك بحكم قضائي ذو حجية عامة ومطلقة⁽¹⁾.

أ- شروط قبول دعوى الإلغاء:

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة توافر مجموعة من الشروط متمثلة

فيمايلي:

1. يجب أن يكون محل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة منصبا على قرار إداري أو تصرف صادر عن إحدى الجهات التي أوردها المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.
2. إجراء التظلم الذي جعله المشرع الجزائري جوازية⁽²⁾، ونوعه ولائي⁽³⁾ ويستوجب الاعتداد بالآجال القانونية التي ترافق هذا الإجراء⁽⁴⁾.
وعليه يترتب عن التظلم احتمالين:
- حالة سكوت الإدارة عن الرد يعد قرار ضمني بالرفض وللمدعي أجل شهرين لرفع دعوى الإلغاء بعد نهاية الشهرين.
- إذا ردت الإدارة بالرفض خلال المدة الممنوحة لها، للمدعي أجل شهرين من التبليغ بقرار الرفض ويرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة وفي كل الأحوال فالميعاد لا يتجاوز 8 أشهر.

⁽¹⁾ أعمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ج1، ص314.

⁽²⁾ المادة 830 من ق.إ.م.التي جاء فيها "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم...".

⁽³⁾ ياقوتة عليولى، الشروط الشكلية الخاصة بالمنازعات الإدارية، مجلة المعيار، العدد 19، كلية أصول الشريعة والحضارة الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2009، ص223.

⁽⁴⁾ عبد الكريم بودريواه، آجال رفع دعوى الإلغاء، وفق القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ.، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2010، صص23-24.

3. الميعاد: لقد وحد قانون الإجراءات المدنية والإدارية ميعاد رفع الدعوى محددًا إياه بأربعة أشهر سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 907 منه التي أحالتنا إلى المواد 829 و832.

4. الصفة والمصلحة: نصت المادة 13 من ق.إ.م.إ على أنه لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة ومصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يقرر القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه ، كما يثير تلقائياً انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون.

5. أن يكون القرار الإداري معيباً بإحدى العيوب المتمثلة فيما يلي:

- عيب الشكل والإجراء أي عدم مراعاة الإدارة الشكليات المفروضة أثناء تحرير القرار الإداري دون إتباع الإجراءات المحددة قانوناً مما يجعله قابلاً لعدم المشروعية.
- عيب عدم الاختصاص أي عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف أو اتخاذ قرار معين الضرورة صدوره من موظف أو هيئة إدارية عامة أخرى مهياً لذلك.
- عيب السبب هو صدور القرار معيباً كأن يكون غير مستتباً أصلاً أو العيب في التكييف القانوني للوقائع.
- عيب المحل أي عدم ترتيب الأثر القانوني الحال والمباشر المحدد في القرار الإداري.
- عيب الهدف أي تحقيق الأغراض الشخصية البعيدة عن المصلحة العامة أو عدم تخصيص الأهداف المحددة في القرار⁽¹⁾.

ب- سلطات القاضي في دعوى الإلغاء:

1. سلطة توجيه الأوامر للإدارة: في حالة امتناع الإدارة عن تقديم القرار محل الطعن يأمرها القاضي بتقديمه لأول جلسة طبقاً للمادة 819 من ق.إ.م.إ تحقيقاً للمصلحة العامة، وأهم

⁽¹⁾صونية بن طيبة، الاستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص144.

انتقاد يوجه لهذا المبدأ هو أنه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يستلزم الفصل بين الإدارة والقضاء .

2. سلطة القاضي في حالة عدم احترام حقوق الدفاع: يفترض أن لا يصدر القرار التأديبي إلا بناء على دعوى تأديبية، تحترم فيها القواعد الإجرائية من خلال إعلام المعني بالتهم المنسوبة إليه وتمكينه من الإطلاع على ملفه، لإعداد دفاعه بمنحه مدة معقولة وتخلف كل هذه الإجراءات يعرض القرار للبطلان⁽¹⁾.
3. سلطة القاضي في حالة توفر عيب الانحراف في استعمال السلطة: والذي يقضي بإلغاء القرار المعيب.

ثانياً: دعوى التفسير:

هي عبارة عن طلب يقدمه المعني لتفسير قرار إداري مبهم وغامضة⁽²⁾ إلى هيئات القضاء الإداري.

أ- شروط قبول دعوى التفسير:

لا تقبل دعوى التفسير أمام مجلس الدولة إلا بتوافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي وقانوني والتمثلة فيما يأتي:

1. محل الطعن: القاعدة العامة أن دعوى التفسير التي ترفع أمام القضاء الإداري، تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلاً لدعوى الإلغاء أمامه طبقاً لنص المادة 801 من ق.إ.م.إ وعليه فإن توزيع الاختصاص القضائي بالنظر في الطعون الخاصة بتفسير القرارات الإدارية يبقى قائماً كما هو الحال في دعوى الإلغاء على أساس المعيار العضوي⁽³⁾.

⁽¹⁾ ملكة مخلوفي، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، رسالة ماجستير في القانون، فرع

قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 67.

⁽²⁾ أعمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دارهومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص 113.

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 207.

أما في فرنسا فإن مجلس الدولة ينظر إضافة إلى ذلك في دعاوى التفسير المتعلقة بالقرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية. وقد سايره مجلس الدولة الجزائري في ذلك من خلال بعض قراراته⁽¹⁾.

كما ذهب ق.إ.م.إ في هذا الاتجاه حينما نص في المادة 965 منه على ما يأتي: " ترفع دعوى تفسير الأحكام ويفصل فيها وفق الأشكال والإجراءات المنصوص عليها في المادة 285 من هذا القانون "

وبالرجوع إلى المادة 285 المشار إليها نجدتها تتصل على ما يأتي: " إن تفسير الحكم بغرض توضيح مدلوله أو تحديد مضمونه، من اختصاص الجهة القضائية التي أصدرته، يقدم طلب تفسير الحكم بعريضة من أحد الخصوم أو بعريضة مشتركة منهم، وتفصل الجهة القضائية بعد سماع الخصوم أو بعد صحة تكليفهم بالحضور "

2. **الغموض والإبهام**: يشترط في القرار المطعون فيه أن يكون غامضا مبهما، إذ أن القرارات الواضحة لا يقبل الطعن فيها بالتفسير.

3. **وجود نزاع جدي وحال**: يجب أن يترتب على غموض القرار نزاع جدي بين طرفين أو أكثر. على أن يكون قائما فعليا، ولم يتم فضه بصورة ودية مثلا.

4. **الطاعن**: يشترط فيه الصفة والمصلحة. طبقا للمادة 13 من ق.إ.م.إ.

5. **الميعاد**: لا يتقيد رافع الدعوى بمدة معينة، لأنها تهدف إلى توضيح القاضي لقرار إداري دون وجود نزاع يمس مباشرة حق طرف ثان⁽²⁾.

ب- سلطات القاضي في دعوى التفسير:

تتحدث سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه ويرفع الغموض والإبهام عنه. وليس من سلطته البحث عن مدى شرعية

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 208.

⁽²⁾ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية: تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعة الجامعية، الجزائر، ط2، 2005، ص 191.

القرار المطعون فيه بموجب دعوى التفسير، ولا أن يلغيه لأن الدعوى هنا تفسير وليس دعوى إلغاء⁽¹⁾.

ثالثا: دعوى تقدير المشروعية:

هي دعوى قضائية إدارية، قد ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام جهات القضاء الإداري المختص، للكشف عن مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه بتقدير المشروعية القانونية⁽²⁾، أي الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بمعنى مدى صحة أركان القرار الإداري.

أ- شروط قبول دعوى تقدير مدى المشروعية:

- محل الطعن: يختص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالطعون الخاصة بتقدير مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية. طبقا للمادة 01/9 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم وكذا المادة 901 من ق.إ.م.إ.
- الطاعن: يشترط فيه الصفة والمصلحة.
- الميعاد: لم يحدد المشرع الجزائري لآجال معينة لرفع دعوى تقدير المشروعية.

ب- سلطات القاضي:

تتمثل سلطته في الفصل في مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، أي ما مدى صحة أركان القرار الإداري من حيث السبب والاختصاص، ومحل، وشكل وإجراءات، والهدف، من حيث سلامتها وخلوها من العيوب.

⁽¹⁾ فالقاعدة أنه يحظر عن الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية تقرير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى تدخل في اختصاصها مما يقضي إحالة الأمر على القضاء الإداري المختص. أنظر: محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 130.

⁽²⁾ عبد العزيز شيحا، القانون الإداري: عمال الإدارة العامة، امتيازات الإدارة العامة، أعمال الإدارة العامة، وظيفة الإدارة العامة، دار الجامعية، بيروت، 1994، ص 20.

وبعد معاينة وفحص القرار من حيث الأركان التي يقوم عليها، يقوم القاضي بالتصريح إما بمشروعية القرار المطعون فيه، أو العكس إذا كان مشوباً بعيب من العيوب، ويكون ذلك في كلتا الحالتين بقرار حائز لقوة الشيء المقضي به يلزم القاضي العادي. من خلال ما سبق ذكره نستنتج أن المشرع فرض عرض منازعات سلطات الدولة كالوزارات والهيئات العمومية الوطنية مثل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمنظمات المهنية الوطنية مثل المنظمة الوطنية للمحامين والغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين وغيرها من الهيئات الوطنية العمومية، على مجلس الدولة باعتباره جهة للقضاء كدرجة أولى وأخيرة. سواء فيما يتعلق بدعاوى الإلغاء أو دعاوى فحص المشروعية بالنسبة للقرارات الصادرة عن ذات الجهات المذكورة أو دعاوى التفسير⁽¹⁾. وعليه أخرج من ولاية مجلس الدولة باقي الدعاوى ومنها التعويض التي ترفع أمام المحاكم الإدارية الابتدائية، ولعل السر في ذلك يعود إلى طبيعة النزاع في حد ذاته كون الفصل في قضايا التعويض أمر يمارسه القاضي المدني وحتى القاضي المبتدئ لكونه لا ينطوي على مخاطر ولا يحتاج إلى خبرة ومؤهلات قضائية عالية كقضاء الإلغاء أو فحص المشروعية أو التفسير⁽²⁾. لذا عهد به المشرع للبنية القضائية التحتية ممثلة في المحاكم الإدارية ولو تعلق بأحد الأشخاص المذكورين أعلاه كالوزارات والهيئات العمومية الوطنية.

إن الاعتراف المجلس الدولة الجزائري بسلطة الفصل في بعض المنازعات الإدارية بصفة ابتدائية ونهائية، طرح جملة من الإشكالات القانونية يمكن حصرها في جانبين:

⁽¹⁾ أعمار بوضيف، المرجع في المنازعات الإدارية : دراسة مدعمة بالأجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية ، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر ، 2013، ص144.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص197.

أ. انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين وهو من المبادئ التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري لأن الاعتراف لمجلس الدولة بالاختصاص الابتدائي والنهائي سيلغي طريقا عاديا من طرق الطعن المكرس في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو الاستئناف. مما يفرض على المتقاضي استعمال طرق غير عادية وهي التماس إعادة النظر والنقض المختلفة فيما بينها من حيث تقنيات الدفاع، إذ أن المشرع حدد أوجها للطعن بالتماس إعادة النظر رسمته المادة 967 من ق.إ.م.إ. وأوجها للطعن بالنقض رسمته المادة 358 من ذات القانون ولم يفعل بالنسبة للطعن بالاستئناف وهذا ما يبعث حالة من عدم تكافؤ الفرص بين المتقاضين في مجال القضاء العادي والقضاء الإداري.

وبهذا الدور الحالي لمجلس الدولة نكون قد أثقلنا المهمة على قضاة هذه الهيئة وأغرقتهم في مجال كان من الأحرى إبعادهم عنه ليتفرغوا لمهمة أجل وأعظم هي مهمة النقض والاجتهاد طبقا لمقتضيات الدستور بالمادة 171⁽¹⁾ منه.

إن إعفاء مجلس الدولة من النظر في القضايا ابتدائيا ونهائيا وإناطة ذات الاختصاص للمحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة مثلا أمر من شأنه إعادة الأمور لنصابها الطبيعي وبهذا الإصلاح نعيد الاعتبار لمبدأ التقاضي على درجتين.

ب. تعقيد الإجراءات القضائية في المادة الإدارية، فالفصل في قضية أمام مجلس الدولة يستوجب رفع طعن أمامه مما يكلف أعباء مالية. كما أن عرض القضية عليه سيأخذ زمنا طويلا للفصل فيها بحكم وجود مجلس واحد على الصعيد الوطني يتكفل بكل القضايا. وكان من الأفضل إسناد الاختصاص ذاته للمحكمة إدارية بالجزائر العاصمة ولو بتشكيلة خاصة لتتظر في القضية بصفة ابتدائية، ويكون قرارها قابلا للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة بذلك نكسر ضمانات التقاضي على درجتين وهي من أهم مبادئ النظام القضائي الجزائري⁽²⁾.

⁽¹⁾ قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، متضمن تعديل دستوري، المرجع السابق.

⁽²⁾ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 148.

الفرع الثاني: مجلس الدولة جهة لقضاء الاستئناف

طبقا للمادة 10 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم في شكلها الجديد: " يختص مجلس الدولة في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ". وهو ما نصت عليه المادة 02/02 من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية بنصها: " أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ".

وما نصت عليه المادة 902 من ق.إ.م.إ: " يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية. كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ".

وعليه فقد وضعت النصوص القانونية المذكورة أعلاه مبدأ عاما تكون بموجبه جميع الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية قابلة للطعن فيها عن طريق الاستئناف أمام مجلس الدولة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

إن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أضاف شيئا مميزا ونوعيا حين ذكر الأوامر التي قصد بها الأوامر الصادرة في المادة الإستعجالية، والتي أقر من خلال قابليتها للاستئناف لمبدأ التقاضي على درجتين.

وأهم ما يلاحظ أن قانون مجلس الدولة في المرحلة الأولى سنة 1998 أطلق على الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية " بالقرارات " طبقا لنص المادة 10، وغير ذلك في تعديل 2011 واستعمل عبارة " الأحكام " وهي ذات العبارة المستعملة في قانون المحاكم الإدارية رقم 98-02 في نص المادة 02 وكان أفضل لو وحد المصطلح مكتفيا بتسمية قرارات بدل الأحكام⁽¹⁾.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 160.

إن اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف يخضع لمبادئ عامة. ولقبوله يجب استقاء شروط معينة ليترتب آثاره وهو ما سيتم دراسته ضمن النقاط التالية:

أولاً: المبادئ العامة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة:

إن الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة تسوده قاعدة عامة ويقيد استثناء.

أ- القاعدة العامة:

طبقاً لنص المادة 902 من ق.إ.م.إ. والمادة 02/02 من القانون 98-02 السابقة

الذكر. تكون جميع القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة سواء كان استئنافاً أصلياً أو فرعياً على حسب اختلاف الأحكام.

1. **الاستئناف الأصلي:** ينصب على مراجعة أو إلغاء الأحكام الابتدائية والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية ويقصد بها المحاكم الإدارية خاصة وأنها المعنية بإصدار الأحكام حسب المادة 02/2 من القانون 98/02 والمادتين 902 و 949 من ق.إ.م.إ. باعتبارها الجهاز القضائي الوحيد الذي أنشأه المشرع بعد دستور 1996.

أما عن الحالات الجائز الطعن فيها بالاستئناف فنخص بالذكر:

- **حالة عيب مخالفة القانون:** وهو نوع من التطبيق الخاطئ للقاعدة القانونية على وقائع النزاع بمعنى القيام بعمل يخالف ما ينص عليه القانون⁽¹⁾.

- **حالة الخطأ في تطبيق قانون أو تأويله:** ويقصد به الخطأ في التكييف القانوني لوقائع النزاع أما الخطأ في تأويل القانون فهو إعطاء النص الواجب التطبيق معنى غير معناه الحقيقية⁽²⁾.

2. **الاستئناف الفرعي:** نصت المادة 951 من ق.إ.م.إ. على أنه: "يجوز للمستأنف عليه

استئناف الحكم فرعياً في حالة سقوط حقه في رفع الاستئناف الأصلي لا يقبل الاستئناف

(1) عبد القادر عبدو، المنازعات الإدارية، دارهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 157.

(2) عمار بوجادي، اختصاص مجلس الدولة في المادة الإدارية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 328.

الفرعي إذا كان الاستئناف الأصلي غير مقبول.."، وعليه يقدم الاستئناف الفرعي إذا تبين للمستأنف عليه أن محكمة الدرجة الأولى لم تستجب لطلبه المقدم.

ب- الاستثناء:

طبقا للمادة 2/02 من القانون 02/98 المذكورة أعلاه وكذا المادة 949 من ق.إ.م.إ.

اللذان توضحان عدم اختصاص مجلس الدولة بالاستئناف في الحالات التي ينص عليها القانون وهو ما تناولته المادة 936 من ق.إ.م.إ. فهذه الأوامر غير قابلة للطعن فيها⁽¹⁾. وهي تتعلق بحالة تنفيذ قرار إداري لقيام وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار وحالة الاستعجال القصوى وحالة تعديل التدابير التي سبق أن أمر بها القاضي.

ثانيا: شروط قبول الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة:

القبول الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة يجب توفر مجموعة من الشروط طبقا للمادة 40 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم والتي نصت على أنه " تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية".

وتتمثل فيما يلي:

- أن يكون محل الطعن بالاستئناف حكما أي من قبيل الأحكام القضائية بمعنى عملا قضائيا وليس إداريا.
- أن يكون الحكم ابتدائيا والحكم الابتدائي هو الحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى، والقابل للطعن فيه بالاستئناف.
- أن يكون القرار المطعون فيه صادرا عن المحاكم الإدارية.

⁽¹⁾ ناريمان بانو، وردة عزوق، مجلس الدولة بين الاختصاصات القضائية والاستشارية، مذكرة ماستر في القانون، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012-2013، ص10.

توفر الصفة والمصلحة والأهلية في أشخاص الخصومة في الطعن بالاستئناف:

- **الصفة:** يجب أن يرفع الطعن بالاستئناف من ذي صفة على ذي صفة وإلا صرح بعدم قبوله. ولذلك يقبل استئناف الغير الذي تدخل في الخصومة الابتدائية والإستئنافية وعدم قبول الغير المتدخل في الخصومة الإستئنافية أي عدم جواز إدخاله فيها⁽¹⁾.
- **المصلحة:** هي الفائدة العملية أو الواقعية التي تعود على رافع الدعوى من الحكمه بمطالبه في طعنه.
- **احترام الإجراءات :** إذ يجب تقديم عريضة مكتوبة مستوفية لكل البيانات المطلوبه المتعلقة بالأطراف إضافة إلى عرض موجز للوقائع وأوجه الطعن بالاستئناف كما يشترط التمثيل بمحامي بمعنى أن تكون العريضة الإستئنافية موقعة من قبل المدعي أو المدعى عليه أو وكيله أو محامي معتمد لدى مجلس الدولة⁽²⁾. طبقاً لنص المادة 14 من ق.إ.م.إ والتي تنص على: "ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة موقعة ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف".
- كما يجب أن تتضمن العريضة الجهة القضائية التي ترفع الدعوى أمامها وكذا اسم ولقب المدعي وموطنه وكذا المدعى عليه وعرض موجز للوقائع⁽³⁾، وتقديم نسخة من القرار القضائي المستأنف فيه وتقديم إيصال الذي يثبت دفع الرسوم القضائية.
- **الميعاد:** تحدد مدة الاستئناف أمام المجلس بشهرين قابلين للتخفيض إلى خمسة عشر يوم بالنسبة للأوامر الإستعجالية. تحسب من يوم التبليغ⁽⁴⁾.

(1) ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع السابق، ص 29.

(2) ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع نفسه، ص 29.

(3) ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع نفسه، ص 29.

(4) ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع نفسه، ص 29.

ثالثاً: آثار الاستئناف أمام مجلس الدولة:

أ- الأمر غير الموقوف للأحكام الصادرة في المواد الإدارية:

الاستئناف باعتباره طعناً عادياً بطابعه غير الموقوف للأحكام الصادرة في المواد الإدارية حسب نص المادة 908 من ق.إ.م.إ. " الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقوف ".

إلا أن هناك استثناء على هذا الأصل وهو جواز وقف تنفيذ الأحكام التي تصدر عن المحاكم الإدارية، وهذا ما يستخلص من نص المادة 914 من ق.إ.م.إ. التي تنص على أنه ليأمر مجلس الدولة بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية لابد من تحقق الشروط التالية:

- أن يكون حكماً صادراً عن محكمة إدارية قضى بإلغاء قرار إداري لتجاوز السلطة.
- تقديم طلب من المستأنف.
- جدية أوجه الاستئناف وأن تؤدي إلى إلغاء الحكم المطعون فيه أو تعديله وكذا رفض الطلبات الرامية إلى الإلغاء.

ب- الأثر الناقل للخصومة:

إن الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة يقضي نقل ملف الخصومة أو القضية إلى قاضي الاستئناف وذلك لإعادة دراسته من حيث الوقائع والقانون معاً وتكون بذلك خصومة الاستئناف استمراراً لخصومة أول درجة.

كما يتمتع القاضي بجميع السلطات وصلاحيات أول درجة، كإجراء كامل التحقيقات مثلاً على مستوى قاضي الاستئناف دون إرجاع الخصوم أمام القاضي الأول.

كما تشير المادة 340 من ق.إ.م.إ.⁽¹⁾ إلى أنه يتم نقل الخصومة برمتها عندما يهدف الاستئناف إلى إلغاء الحكم أو إذا كان موضوع النزاع غير قابل للتجزئة.

⁽¹⁾ قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

ج- توقيع غرامة:

تنص المادة 347 من ق.إ.م.إ على مايلي: "يجوز للمجلسالقضائي إذا تبين له أن الاستئناف تعسفي أو الغرض منه الإضرار بالاستئناف عليه، أن يحكم على المستأنف بغرامة مدنية من عشرة آلاف (10.000 دج) إلى عشرون ألف دينار (20.000 دج)، دون الإخلال بالتعويضات التي يمكن أن يحكم بها المستأنف عليه"، كما يسمح بتأييد الدعوى وذلك بأسباب جديدة دون تقديم طلبات جديدة كما يتجلى من القضاء المقارنة⁽¹⁾.

يثير الاختصاص بالنظر في الطعون بالاستئناف المعترف به المجلس الدولة جملة من الإشكالات القانونية أهمها مايلي:

- تغيير الطبيعة القانونية للمجلسالدولة حيث أن المادة 171 من الدستور جعلت مجلس الدولة جهة قضائية عليا تمارس دور التقويم والاجتهاد، إلا أن عقد الاختصاص بالنظر في الطعن بالاستئناف المجلس الدولة أحدث تغييرا وظيفيا وموضوعيا وحوله من محكمة قانون إلى محكمة وقائع يهتم بها للفصل في الطعون⁽²⁾.

لاشك أن وظيفة الاستئناف تمكن مجلس الدولة من ممارسة وظيفة التقويم وبالتالي يبدو ظاهريا انسجام المادة 10 من القانون العضوي لمجلس الدولة مع المادة 171 من الدستور، غير أن التقويم الذي تقصده هو ذات التقويم الذي تمارسه المحكمة العليا الذي يكون فقط من خلال وظيفة النقض.

ولاشك أن إلغاء وظيفة الاستئناف بالنسبة لمجلس الدولة وتحويل ذات الاختصاص إلى محاكم استئناف مستقلة كما هو الحال في فرنسا كفيل بتوحيد الدور القضائي بين هرمي جهات القضاء، المحكمة العليا ومجلس الدولة.

(1) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص360.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص150.

- إبعاد القضاء على المتقاضين وإطالة عمر النزاع من خلال إلزامية التوجه عن طريق محامي إلى مجلس الدولة الذي مقره بالجزائر العاصمة من أجل تقديم طعن بالاستئناف وهو ما يتعارض مع مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين⁽¹⁾.

الفرع الثالث: مجلس الدولة كهيئة بشرية للاستئناف

إن أعضاء مجلس الدولة هم طائفة متميزة من الموظفين الذين يمارسون وظيفة فنية والذين يحكمهم قانون مجلس الدولة نفسه ويخضعون من حيث التعيين والترقية والتأديب للقانون الأساسي للقضاء⁽²⁾، عكس الموظفين الإداريين الذين يخضعون للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽³⁾.

حسب المادة 20 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 فإن أعضاء مجلس الدولة يتم توزيعهم حسب الوظائف إلى قسمين؛ قضاة الحكم والاستشارة وهم رئيس مجلس الدولة، نائب رئيس المجلس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام ومستشاري الدولة، ومن جهة أخرى قضاة النيابة وهم مح. افظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين، ويحتفظ مجلس الدولة عند قيامه بمهامه القضائية بهذه التشكيلة المتكونة من رئيس، مستشار مقرر، ومستشار ومحافظ الدولة سواء تعمق الأمر بالغرفة أو الأقسام⁽⁴⁾.

(1) أعمار بوضياف، المرجع السابق، صص 150-151.

(2) المادة 20 من القانون العضوي 01-98، المرجع السابق.

(3) المادة 02 من قانون رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة، الجريدة الرسمية، العدد 46، ص 03.

(4) عبد الفتاح بلهامل، الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2014-2015، ص 65.

أولاً: قضاة الحكم لمجلس الدولة:

يتكون مجلس الدولة من 44 عضو حددهم المرسوم الرئاسي رقم 98-187⁽¹⁾ يوزعون إلى قضاة حكم واستشارة ونيابة عامة، يتمثل قضاة الحكم والاستشارة من: رئيس مجلس الدولة، نائب رئيس مجلس الدولة، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام ومستشاري الدولة⁽²⁾.

أ- رئيس مجلس الدولة:

يعين رئيس مجلس الدولة بمرسوم رئاسي طبقاً لنص المادة 78-4 وكذلك الفقرة 07 من دستور 1996، وانطلاقاً من هذه الرجعية يتبين لنا بكل وضوح عدم وجود أية معايير أو مقاييس تقيد من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الدولة ع لى غرار تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا التي يشترط فيها أن يكون قاضياً⁽³⁾.

بالرجوع إلى نص المادة 06 من القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه هو وعمله نجد أنها حصرت صلاحيات مجلس الدولة في ما يلي:

- رئاسة أي غرفة من غرف مجلس الدولة عن الاقتضاء.
- رئيس الغرفة المجتمعة.
- تنشيط وتنسيق نشاط الغرف وأمانة الضبط والأقسام والمصالح الإدارية.
- السهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة.
- اتخاذ إجراءات ضمان السير الحسن لمجلس الدولة.
- ممارسة السلطة الس لمق على الأمين العام ورئيس الديوان ورؤساء الأقسام الإدارية والمكلف بأمانة الضبط المركزية والمصالح التابعة لهم⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 44، 1998، ص 20.

⁽²⁾ المادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13-11.

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 53.

⁽⁴⁾ المادة 6 من القانون العضوي رقم 13-11.

ب- نائب رئيس مجلس الدولة:

يشتغل وظيفة قضائية نوعية ويعين عند استشارة المجلس الأعلى للقضاء وتتمثل مهامه أساسا في استخلاف رئيس مجلس الدولة في حالة حصول مانع لهُ أو غيابهِ، أما في الحالات العادية فهو يقوم بمهمة المتابعة والتنسيق بين مختلف الغرف والأقسام⁽¹⁾. إن المادة 23 من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله نصت على أنه "يساعد رئيس مجلس الدولة نائب الرئيس ويستخلفه حال غيابهِ أو حدوث مانع لهُ..."⁽²⁾.

ج- رؤساء الغرف بمجلس الدولة:

يعين رؤساء الغرف لدى مجلس الدولة بموجب المرسوم الرئاسي 187/58⁽³⁾ وذلك بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء بنفس كيفية تعيين نائب الرئيس كما تنص عليه المادة 50 من القانون العضوي 04-11، ويتولى رؤساء الغرف تنسيق العمل داخل الأقسام، ويقومون في ذلك بإعداد جداول القضايا المحالة عليهم وفقا للمادة 34 من القانون العضوي 98-01، ويرأسون الغرف والأقسام ويسيرونها على حسن سيرها، من خلال تعيين المستشارين المقررين ويرأسون الجلسات والمداولات ويشرفون على حسن تنظيمها. يتكفل رئيس الغرفة بتقديم طلبات تحويل الملفات ما بين الغرف لرئيس مجلس الدولة، ويوقع على أصول القرارات، بعدها يقوم المستشار المقرر بالتوقيع عليها ويعتبر الوسيط بين رئيس المجلس وقضاة الغرفة فهو الذي يقوم بتلخيص القضايا بملاحظات الرئيس، كما يشارك

⁽¹⁾ فضيلة واضح، زاهية مجكود، التنظيم القضائي الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، فرع قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص73.

⁽²⁾ راجع المادة 23 من القانون العضوي رقم 11-13.

⁽³⁾ رمزي حوجو، مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2006، ص286.

في تنقيطهم، ويعد رؤساء الغرف من بين أعضاء مكتب مجلس الدولة ويشاركون في تشكيلة المجلس عند انعقاده كغرفة مجتمعة، ويساهمون في أشغال الجمعية العامة⁽¹⁾.

د- رؤساء الأقسام لدى مجلس الدولة:

يعين هؤلاء بموجب المرسوم الرئاسي الصادر تحت رقم 187/89⁽²⁾ ويشبهون رؤساء الغرف من حيث تعبئتهم وعددهم غير أن دورهم أقل أهمية إذ لا يدخلون في عضوية المكتب ولا حق في باقي تشكيلات الاستشارية والقضائية، ويهيئهم رئاسة جلسات الأقسام وتمثلهم في التنسيق التقرير والمناقشة والمداومة، وهم بذلك يساهمون إلى جانب رؤساء الغرف في تنظيم المجلس وحسن سير العمل به إلى جانب رئيس المجلس⁽³⁾، وحسب المادة 48 من النظام الداخلي فإنه يمكن لرئيس القسم أن يرأس الغرفة عند الاقتضاء ويكون ذلك حسب الأقدمية⁽⁴⁾.

هـ- مستشاري الدولة:

مستشار الدولة هم فئة بارزة في مجلس الدولة الجزائي وذلك بحكم كثرتهم ودورهم وهم يتوزعون على فئتين:

1. مستشارو الدولة في مهمة عادية : يعين مستشارو الدولة في مهمة عادية بموجب

مرسوم رئاسي بحكم أنهم قضاة طبقا لنص المادة 78 فقرة 7 من دستور 1996، ورجوعا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 98-787 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتضمن تعيين أعضاء الدولة، يمكن القول أن عدد مستشاري الدولة في مهمة عادية 20 وأغلبهم تم تعيينهم من قضاة المحكمة العليا⁽⁵⁾.

(1) عيسى لعلاوي، دور مجلس الدولة في القضاء الإداري، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 05، الجزائر، 2016، ص 47-48.

(2) رمزي حوجو، المرجع السابق، ص 286.

(3) فضيلة واضح، زاهية مككدود، المرجع السابق، ص 73-74.

(4) عبد الفتاح بلهامل، المرجع السابق، ص 70.

(5) واضح فضيلة، زاهية مككدود، المرجع السابق، ص 74.

يعتبر مستشارو الدولة طبقاً لأحكام المادة 29 من القانون رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم هوسيره مقررين في التشكيلات القضائية والتشكيلات ذات الطابع الاستشاري ويشاركون في المداولات. كما يمكن مستشاري الدولة ممارسة وظائف محافظ الدولة المساعد⁽¹⁾.

2. **مستشارو الدولة في مهمة غير عادية:** إذا كان كل من رئيس مجلس الدولة ونائبه ومحافظ الدولة ومساعديه والمستشارين في مهمة عادية هم من القضاة ويخضعون للقانون الأساسي للقضاء القانون رقم 89-21 في مؤرخ 12 ديسمبر 1989، وهذا ما نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي رقم 89-21 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 فلين مستشاري الدولة في المهمة غير العادية لا يتمتعون بهذه الصفة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 من القانون العضوي سالف الذكر "تحدد شروط وكيفيات تعيينهم عن طريق التنظيم"⁽²⁾، بحيث يتم من بين الشخصيات والإطارات البارزة من ذوي الكفاءات العليا في المجالات المختلفة للنشاط الوطني⁽³⁾.

يبلغ عدد مستشاري الدولة في مهمة غير عادية اثني عشر (12) مستشاراً على الأكثر، يعينون بموجب مرسوم تنفيذي لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة بناءً على اقتراح وزير العدل بعد أخذ رأي رئيس مجلس الدولة⁽⁴⁾، وتقتصر مهمة مستشاري الدولة في مهمة غير عادية على المساهمة والتدخل في ممارسة الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ أنظر: المادة 29 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 59.

⁽³⁾ المادة 29 الفقرة الأخيرة من نفس القانون العضوي التي بينت شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية يتم عن طريق التنظيم، لذلك صدر في هذا الخصوص المرسوم التنفيذي رقم 03-165، المؤرخ في 9 أبريل 2003، المتعلق بشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 26، ص 16.

⁽⁴⁾ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 03-165.

⁽⁵⁾ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 60.

ثانيا: قضاة النيابة لدى مجلس الدولة:

يتشكل قضاة النيابة لدى مجلس الدولة طبقا لأحكام المادة 20 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم هوعم له من محافظ الدولة ومساعدو محافظ الدولة.

وتمارس النيابة العامة مجموعة من الصلاحيات طبقا للمواد 15، 20، 24، 26، 29 من القانون العضوي رقم 01-98 السالف الذكر والتي تناولت تشكيلة ودور النيابة العامة لدى مجلس الدولة سواء في الميدان القضائي أو في الميدان الاستشاري⁽¹⁾.

أ- محافظ الدولة:

يتم تعيين محافظ الدولة باعتباره قاضي بموجب مرسوم رئاسي، ولم يحدد القانون شروط خاصة لذلك ولإجراءات معينة ومتميزة. وبموجب المادة 15 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم فقد اعتبرت محافظ الدولة أو مساعديهم من أعضاء النيابة بالإضافة إلى المادة 26 من هنتص على أنه " يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا".

ومن ثم فمحافظ الدولة يقوم بدور مهمة النيابة العامة من خلال ما يقدمه من مذكرات كتابية أو ما يبديه من ملاحظات شفوية سواء في التشكيلات القضائية أو الاستشارية⁽²⁾، أما المادة 26 مكرر من القانون رقم 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله فقد حددت صلاحيات محافظ الدولة وفقا لمايلي:

- تقديم الطلبات والالتماسات في القضايا المعروضة على مجلس الدولة.

- تنشيط ومراقبة وتنسيق أعمال محافظ الدولة والمصالح التابعة لها.

⁽¹⁾فضيلة واضح، زاهية مجكود، المرجع السابق، ص75.

⁽²⁾محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2010، ص ص172-173.

- ممارسة سلطة السراهمية والتأديبية على المستخدمين التابعين للحافظ الدولة⁽¹⁾.

ب- محافظي الدولة المساعدين:

إلى جانب محافظ الدولة يمكن تعيين محافظي دولة المساعدين وهم قضاة معينون بمرسوم رئاسي، ويتمثل دورهم في مساعدة محافظ الدولة فهما يخص الم هام المذكورة سابقاً⁽²⁾.

الفرع الرابع: اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض

نصت المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم لاسيما بموجب

القانون العضوي رقم 11-13 المذكور سابقا على مايلي: " يختص المجلس بالنظر في

الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية ".

وقد كانت المادة في شكلها سنة 1998 تحمل عبارة " الصادرة نهائيا وكذا الطعون

بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة ".

كما أشارت المادة 903 من ق.إ.م.إ إلى مايلي: " يختص مجلس الدولة بالنظر في

الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، يختص

مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة ".

من خلال النصوص أعلاه اعترف المشرع المجلس الدولة بسلطة النظر في الطعون

بالنقض الموجهة ضد القرارات القضائية النهائية في المادة الإدارية وكذلك القرارات التي

تخوله إياها نصوص خاصة. واستعمل المشرع إحالة عامة في نص المادة 11 الجديدة ولم

يخص بالذكر قرارات مجلس المحاسبة بل أحال للنص الخاص وحسنا فعل⁽³⁾.

⁽¹⁾ راجع المادة 26 مكرر من القانون رقم 11-13، متعلق باختصاصات مجلس الدولة.

⁽²⁾ فضيلة واضح، زاهية مجكود، المرجع السابق، ص76.

⁽³⁾ عمار بوضياف، المرجع نفسه، صص153-154.

وإذا أردنا التدقيق في القرارات النهائية نجدها في الوضع الغالب تصدر عن مجلس الدولة سواء باعتباره قاضي اختصاص بفصله في الملف المعروض عليه ابتداءً ونهائياً، أو قاضي استئناف بأن فصل في الطعن باعتباره هيئة درجة ثانية. وفي كلا الوضعيتين يفصل مجلس الدولة بموجب قرار نهائي ذلك أن المحاكم الإدارية لا تصدر كأصل عام قرارات نهائية بل قراراتها تعد ابتدائية طبقاً للمادة 02 من القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية ما لم يرد بشأنه نص.

أولاً: شروط قبول الطعن بالنقض:

أ- شروط متعلقة بالطاعن:

لقد وضحها المشرع من خلال المادة 13 من ق.إ.م.إ وهي كمايلي:

1. **الصفة:** إذا كان مفهوم الصفة بشكل عام هي الحق في المطالبة أمام القضاء وهي تربط المدعي بموضوع الدعوى. وتقوم على المصلحة المباشرة والشخصية في التقاضي⁽¹⁾.
فإن للصفة مفهوم خاص في الطعن بالنقض ويكمن في توفر شرطين وهما:⁽²⁾
 - أن يكون الطاعن طرفاً في الخصومة القضائية التي صدر فيها الحكم القضائي المطعون فيه.
 - وحدة صفة الخصوم في خصوم الطعن والخصومة القضائية التي صدر فيها الحكم موضوع الطعن.
2. **المصلحة:** هي المنفعة التي يجنيها الطاعن من وراء التجائه إلى قضاء النقض. حيث يشترط فيها أن تكون قانونية بمعنى استناد الطعن على حق أو مركز محمي قانوناً، وأن تكون حالة وقائمة⁽³⁾.

(1) عبد الرحمان بريارة، المرجع السابق، ص34.

(2) الشيخة هوام، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة طبقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص50.

(3) أحمد جلال الدين الهلالي، قضاء النقض والتمييز في المواد المدنية والتجارية في التشريعين المصري والكويتي، مطابع القيس التجارية، ط2، الكويت، 1985، ص269.

3. الأهلية: هي صلاحية اكتساب المركز القانوني للخصم ومباشرة إجراءات الخصومة وهي من النظام العام يثيرها القاضي من تلقاء نفسه أما الخصم فعليه إثارتها قبل أي دفاع آخر في الموضوع وهي شرط لصحة الإجراء لا لقبول الدعوى، وهو ما أشار إليه المشرع في ق.إ.م.إ. بالمادتين 13 و64.

ب- الشروط المتعلقة بالميعاد والإجراءات:

إن الإجراءات المتعلقة بقبول الطعن بالنقض لا تختلف عن إجراءات الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة. ويشترط في عريضة الطعن أن تكون مستوفية الشروط والبيانات المطلوبة المرتبطة بالأطراف والحكم محل الطعن إذ يجب أن تتضمن العريضة اسم ولقب وموطن كل من المدعي والمدعى عليه واحتوائها على ملخص للوقائع والطلبات التي تؤسس عليها الدعوى.

كما يشترط المشرع في الطعن إرفاق عريضة تتضمن مايلي:

- كل الوثائق المشار إليها في العريضة على أنها مرفقات.
- إيصال دفع الرسم القضائي.
- نسخة من القرار القضائي المطعون فيه بالنقض بالإضافة إلى نسخ من التبليغات الرسمية.

كما تنص المادة 956 من ق.إ.م.إ.⁽¹⁾ إلا على ما يأتي: " يحدد أجل الطعن بالنقض بشهرين (02) يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ".

ويتم التبليغ عن طريق محضر قضائي كقاعدة عامة واستثناء عن طريق قلم كاتب الضبط، وإذا كان أحد الخصوم يقيم بالخارج يزداد شهر واحد للميعاد ليصبح 3 أشهر.

⁽¹⁾قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

كما أشارت المادة 356 من ق.إ.م.إ إلى الحالات من حالات وقف الميعاد وهي طلب المساعدة القضائية ليستكمل الميعاد من تاريخ تبليغ قرار قبول أو رفض الطلب⁽¹⁾.

ج- الشروط المتعلقة بمحل الطعن:

- أن يكون حكما قضائيا أي عمل قضائي صادر في شكل حكم.
- أن يكون حكما نهائيا لا يقبل من الطعون إلا الطعن بالنقض لصدوره من محكمة أول درجة أو آخر درجة إلا إذا نص القانون على الطابع النهائي له. أما بالنسبة للمنازعة التي تعرض على مجلس الدولة ويكون قد فصل فيها كقاضي اختصاص فإن مجلس الدولة في قراره الصادر عن الغرفة الأولى بتاريخ 2002/09/23 أقر قاعدة عدم قابلية الطعن بالنقض بشأن قرار صادر عنه⁽²⁾.
- أن يكون حكما صادر عن جهات القضاء الإداري وتشمل كل الجهات القضائية القائمة داخل السلطة القضائية أو خارجها⁽³⁾.

فمثلا ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة في أحكام المحاكم الإدارية المتعلقة بالمنازعات الانتخابية المحلية والمتعلقة بمشروعية عملية التصويت⁽⁴⁾.

ثانيا: أوجه الطعن بالنقض:

لقد تعرضت المادة 358 من ق.إ.م.إ إلى حالات الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة أقسام ألا وهي:

(1) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص370.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص154.

(3) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص165.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، صص110-111.

أ- أوجه متعلقة بعدم الاختصاص:

تتضمن حالات جهل الجهات القضائية الإدارية، القواعد والأحكام التي تدير اختصاصاتها النوعية أو الإقليمية، وقد حصرها المشرع في حالتها عدم الاختصاص وتجاوز السلطة.

ب- الأوجه المتعلقة بعيب الشكل والإجراءات:

- هي عدم احترام الإجراءات اللازمة لإصدار القرار أو الحكم القضائي وتتمثل في:
- مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات.
 - إغفال الأشكال الجوهرية للإجراءات.
 - انعدام التسبيب.
 - قصور التسبيب.
 - تناقض التسبيب مع المنطوق.
 - تحريف المضمون الواضح والدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار.
- تناقض أحكام أو قرارات صادرة في آخر درجة ولأعمال هذه الحالة يشترط:
- * أن تكون هذه الأحكام أو القرارات غير قابلة للطعن العادي.
 - * أن تكون صادرة في ذات النزاع وبين نفس الأطراف أي أن يكون هناك حكم حائز لقوة الشيء المقضي فيه وصدور حكم يناقضه.
 - * أن يتمسك أحد الخصوم بحجية الشيء المقضي فيه عند الفصل مرة ثانية في النزاع⁽¹⁾.
 - * تناقض أحكام غير قابلة للطعن العادي: هنا يقع التناقض بين أحكام نهائية فصلت في منازعات مختلفة حيث يوجه الطعن بالنقض ضد القرارين معا حتى وإن كان أحدهما محل الطعن بالنقض سابق قد انتهى بالرفض فيرفع الطعن في هذه الحالة ولو انقضت المواعيد إذا المجلس الدولة سلطة إلغاء القرارين معا أو أحدهما.

⁽¹⁾الشيخة هوام، المرجع السابق، صص114-115.

- * وجود مقتضيات متناقضة ضمن منطوق الحكم أو القرار والتناقض في هذه الحالة يقع بين أجزاء الحكم أي لا يمكن التوفيق بينهما.
 - * الحكم بما لا يطلب أو أكثر مما طلب.
 - * السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية.
 - * صدور حكم دون دفاع يمثل ناقص الأهلية.
- ج- أوجه الطعن المتعلقة بمخالفة القانون:**

تتضمن الأصناف التالية: مخالفة القانون الداخلي، مخالفة القانون الأجنبي، انعدام الأساس القانوني، مخالفة الاتفاقيات الدولية.

ثالثا: آثار الطعن بالنقض:

باعتبار أن النقض طريق غير عادي للطعن في الأحكام والقرارات القضائية النهائية فإنه يرتب آثار هي كالتالي:

أ- انعدام الأثر الموقوف للطعن بالنقض:

وهو نصت عليه المادة 909⁽¹⁾ من ق.إ.م.إ إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء هو إمكانية وقف تنفيذ القرار محل الطعن إذا وجدت دعوى تزوير فرعية⁽²⁾.

ب- حالة رفض قبول الطعن بالنقض:

1. أسباب رفض الطعن: يرفض الطعن بالنقض لعدم التأسيس، إذا أسس الطاعن طعنه على سبب لم يرد ضمن الحالات التي حددتها المادة 358 من ق.إ.م.إ السابقة الذكر، أو إذا كان مبنيًا على سبب جديد لم يتم إثارته أمام قاضي الموضوع ولا يتعلق بالنظام العام⁽³⁾.

⁽¹⁾ قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

⁽²⁾ الشيخة هوام، المرجع السابق، ص 116.

⁽³⁾ الشيخة هوام، المرجع نفسه، ص 118.

كما قد يرفض الطعن شكلا وذلك لعدة أسباب منها ثبوت تخلف شرط الصفة وهي من النظام العام يثيرها القاضي من تلقاء نفسه حتى لو لم يثر المطعون ضده هذا الدفع أو رفع الطعن بعريضة غير مستوفية للشروط التي حددتها المادة 904 من ق.إ.م.إ أو لم تكن موقعة من قبل محام مقبول لدى مجلس الدولة والمحكمة العليا. أو لعدم احترام المواعيد القانونية لرفع الطعن التي حددتها المادة 956 من ق.إ.م.إ (شهرين) والمادة 92 من قانون الانتخابات بعشرة أيام، دون أن يكون هناك سبب لتمديد ميعاد الطعن. وفي حالة عدم الاختصاص إذ قضى مجلس الدولة في قرار سابق الذكر برفض الطعن في القرار النهائي الصادر عنه.

2. آثار رفض الطعن: نظم المشرع الجزائري آثار رفض الطعن في المواد من 375 إلى 378 من ق.إ.م.إ إذا يترتب على رفض الطعن عدم إمكانية تقديم طعن آخر بالنقض أو التماس إعادة النظر، كما يمكن أن يحكم مجلس الدولة على الطاعن إن ثبت تعسفه في استعمال الطعن بغرامة مدنية تتراوح قيمتها ما بين 10.000,00 إلى 20.000,00 دج دون الإخلال بحق المطعون ضده في المطالبة بالتعويضات. بالإضافة إلى أن المصاريف يتحملها الطرف الذي خسر الدعوى أو تكون على عاتق الخزينة العامة⁽¹⁾.

ج- حالة قبول الطعن بالنقض:

إن الطعن بالنقض قد يوجه إلى الحكم بأكمله أو إلى جزء منه. فإن كان النقض كلياً وقبله مجلس الدولة ينصرف حكم النقض إلى كامل الحكم فيعدهم كلياً، أما إذا كان النقض جزئياً فإن أثره ينحصر فيما ورد فيه ويبقى الحكم قائماً وصحيحاً بالنسبة للوجه الأخرى التي لم يتناولها النقض.

⁽¹⁾الشيخة هوام، المرجع السابق، ص 119.

ويكون النقض جزئياً إذا وجه إلى بعض أجزاء الحكم أو القرار المطعون فيه دون أجزائه الأخرى بشرط أن يكون كل جزء منفصل عن الآخر، أما إن كانت أجزائه مرتبطة فإنه إذا قضي بالنقض في جزء منه يمتد أثره إلى ما ارتبط به أو ما تبعه من الأجزاء الأخرى ولو لم يطعن فيها أو لم يذكرها حكم النقض على وجه التخصيص. وأما إذا قبل مجلس الدولة بعض الأسباب التي بني عليها دون أسباب أخرى فذلك يعتبر نقض جزئي⁽¹⁾.

د- آثار قبول الطعن بالنقض:

- إعادة الخصوم إلى الحالة التي كانوا عليها قبل صدور القرار المطعون فيه طبقاً لنص المادة 2/364 من ق.إ.م.إ، وإلغاء كل حكم قضائي صدر بعد الحكم أو القرار المنقوض جاء تطبيقاً أو تنفيذاً له أو كان له ارتباط ضروري به طبقاً للمادة 3/364.
- إلغاء أحكام سابقة على الحكم المطعون فيه إذ يترتب على النقض إلغائها بالتبعية حسب نص المادة 3/365 من ق.إ.م.إ.
- سلطة الإحالة المخولة لمجلس الدولة كقاعدة عامة بعد قبول النقض وذلك بتحديد جهة الإحالة والتي تتمثل في الجهة القضائية التي فصلت في الحكم المطعون فيه بتشكيلة مغايرة⁽²⁾، أو إلى جهة قضائية أخرى من نوع ودرجة الجهة التي أصدرت الحكم محل الطعن.

إن الإحالة تقع على عاتق الخصوم بتقديم عريضة مستوفية البيانات حسب أحكام المادة 367 من ق.إ.م.إ وللجهة التي تمت إليها الإحالة كامل الحرية في تفسير الوقائع أما المسائل القانونية فلا يمكن إعطاء رأي مخالف لما قضى به حكم مجلس الدولة وذلك بهدف توحيد الاجتهاد القضائي وتفسير القانون.

⁽¹⁾الشيخة هوام، المرجع السابق، ص121.

⁽²⁾الشيخة هوام، المرجع نفسه، ص122.

استثناءا يمكن أن يتم نقض حكم دون إحالة وذلك في الحالات التي لا يترك فيها قرار النقض ما يمكن أن تفصل فيه جهة قضائية أخرى. عندما يتعلق الأمر بقرارات المجلس الأعلى للقضاء أو قرارات اللجنة الوطنية للطعن إذا كانت الأفعال المنسوبة للطاعن لا تشكل أساسا أخطاء تأديبية، كما نص المشرع في المادة 958 من ق.إ.م.إ على حالة خاصة دون إحالة إذا تعلق الأمر بقرارات مجلس المحاسبة إذ يتصدى مجلس الدولة الموضوع النزاع⁽¹⁾. إن قيام مجلس الدولة بوظيفة الاجتهاد القضائي بما يتبعها من تصويب القرارات الإدارية في المادة الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية يستوجب تحريره وإعفائه من مهمة القضاء الابتدائي والنهائي والاستئناف على حد سواء والاكتفاء بوظيفة النقض دون سواها.

وهذا الأمر يفرض نقل الاختصاص بالنظر في القضايا ابتدائيا ونهائيا، موضوع المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم إلى المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة ولو بتشكيلة خاصة مع تغيير طبيعة القرار الصادر عنها ليصبح ابتدائيا بما يجوز الطعن فيه بالاستئناف. كما يفرض هذا التصور الجديد لدور مجلس الدولة الذي ندعو إعفائه من مهمة الاستئناف ونقل الاختصاص إلى محاكم استئناف يتم إنشاؤها لهذا الغرض.

الفرع الخامس: اختصاص مجلس الدولة كقاضي تنازع وبموجب نصوص خاصة

أولا: اختصاص مجلس الدولة كقاضي تنازع:

نصت المادة 808 من ق.إ.م.إ على مايلي: " يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين إلى مجلس الدولة. يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة إلى اختصاص هذا الأخير بكل غرفة المجتمعة ".

⁽¹⁾قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

نلاحظ أن المشرع لم يحدد صراحة الجهة الفاصلة في حالة تنازع قائم بين محكمتين إداريتين. ولعل المشرع ترك ذلك قصدا ليحال الملف إلى أحد غرف المجلس لا الغرف المجتمعة باعتباره تنازع بسيط⁽¹⁾. كما أن المادة تشمل التنازع الإيجابي والسلبي دون تمييز بينهما.

ويمكن تصور تنازع الاختصاص في الحالات التالية:

- حالة وجود تناقض بين حكم غير مطعون فيه صادر عن محكمة إدارية وحكم صادر عن مجلس الدولة.

- في حالة وجود حكمين متناقضين صادرين عن محكمتين إداريتين.

وفي جميع الحالات يتصرف مجلس الدولة كمحكمة تنازع، فيلغي القرار المعيب

ويحيل القضية أمام الجهة القضائية المختصة دون أن يفصل في الموضوع⁽²⁾.

كما نظم المشرع الجزائري حالات الارتباط وطرق حلها بالمواد 809 إلى 812 من

ق.إ.م.إ، ويكون ثمة ارتباط بين القضايا عندما يكون حل بعضها مرتبط بالآخر

وعليه يتعين في مثل هذه الحالات إسناد الاختصاص لجهة قضائية وتجريد الأخرى، منعا

لأي تناقض محتمل⁽³⁾. ويتضح من هذه النصوص مايلي:

- في الحالات التي يكون هناك ارتباط بين نزاع يعود لاختصاص مجلس الدولة ونزاع يعود

للاختصاص محكمة إدارية، فإنهما يضمنان إلى المجلس بناء على قرار إحالة من رئيس

المحكمة الإدارية (المادة 809 من ق.إ.م.إ)، ويترتب على قرار الإحالة إرجاء البث في

الخصومة إلى حين فصل مجلس الدولة في الارتباط، ويكون قرار الإحالة غير قابل لأي

طعن حسب المادة 812 من ق.إ.م.إ.

(1) عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص167.

(2) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص191.

(3) مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص194.

- في الحالة التي يكون الارتباط بين نزاعين يعودان لاختصاص محكمتين مختلفتين، فإن رئيس مجلس الدولة بناء على إحالة صادرة عن رئيسي المحكمتين، يفصل بأمر في الارتباط إن وجد ويحدد المحكمة أو المحاكم المختصة (المادة 811 من ق.إ.م.إ.).

- في الحالة التي يكون فيها ارتباط في الاختصاص الإقليمي وليس النوعي. كما هو في الحالات السابقة للمحاكم الإدارية فإنه حسب المادة 810 من قانون ق.إ.م.إ فإنه تختص المحكمة الإدارية إقليمياً بالفصل في الطلبات التي تعود إلى اختصاصها الإقليمي وفي الطلبات المرتبطة بها التي يعود الاختصاص الإقليمي فيها إلى محكمة إدارية.

كما نظم المشرع حالات التسوية القبلية لمسائل الاختصاص في المادتين 813 و814 من ق.إ.م.إ، ويتعلق الأمر بالحالة التي ترفع طلبات أمام المحكمة الإدارية وهي في حقيقتها من اختصاص مجلس الدولة، فإن رئيس المحكمة الإدارية يحول الملف في أقرب الآجال إلى مجلس الدولة. ويفصل مجلس الدولة في الاختصاص دون الموضوع، وعندما يرى أن الاختصاص لا يعود له، يحدد المحكمة الإدارية المختصة بالفصل، سواء في كل الطلبات أو في جزء منها، ويحيل القضية على هذه المحكمة، ولا يجوز لهذه الأخيرة التصريح بعدم اختصاصها.

أما عندما يرى أن الاختصاص يعود له، فإن النصوص لا تقترح الحل، والحل المفترض في رأينا، والذي لم تشر إليه النصوص ربما لبدهته، هو أن مجلس الدولة يصرح باختصاصه ويفصل في الموضوع إن كانت الطلبات الرئيسية من اختصاصه تطبيقاً لقاعدة قاضي الأصل هو قاضي الفرع⁽¹⁾.

ثانياً: اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة:

بالنسبة للنصوص الخاصة المشار إليها في المادة 903 من ق.إ.م.إ والإدارية المذكورة سابقاً فنذكر منها مايلي:

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، المرجع السابق، صص 191، 194.

1. ميز المشرع من خلال الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، في مسألة الاختصاص النوعي للجهات القضائية المخولة بالنظر في الطعون ضد القرارات الصادرة من مجلس المنافسة بين قرارات مجلس المنافسة الصادرة عنه في المواد التجارية حيث تكون هذه القرارات قابلة للطعن فيها من قبل الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة، أمام مجلس قضاء الجزائر الناظر في المواد التجارية، في حين يعود الاختصاص لمجلس الدولة إذ تعلق الأمر بمنازعة ذاتطابع إداري تتضمن رفض التجميع، على اعتبار أن الأمر يتعلق بقرار اتخذه مجلس المنافسة كجهة ضابطة⁽¹⁾.

2. تنص المادة 17 من القانون رقم 2000-303⁽²⁾: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها وليس لهذا الطن أثر موقف".

3. تنص المادة 63 من القانون رقم 03-06⁽³⁾ المتعلق بتنظيم مهنة المحضر القضائي "تبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن، عن طريق رسالة مختومة مضمونة مع إشعار بالاستلام إلى وزير العدل، حافظ الأختام ورئيس الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين في حالة تقديمه طعنا، وإلى النائب العام المختص والمحضر القضائي المعني، وإلى إشعار الغرفة الوطنية، والجهوية المعنية بذلك. يجوز الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة وفقا للتشريع المعمول به".

أما الحالات التي لم يرد بشأنها نص خاص، فإن موقف الاجتهاد القضائي بشأنها يظل ساريا ما دام القانون الجديد لم يعد كل ما سبقه من إجراءات أو مواقف اجتهادية، ونذكر هنا الطعون المرفوعة ضد قرارات المجلس الأعلى للقضاء حيث لم يتصد القانون

⁽¹⁾ عبد الرحمان بريارة، المرجع السابق، ص 503.

⁽²⁾ قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القرارات العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48.

⁽³⁾ قانون رقم 03-06 مؤرخ 20 فبراير 2000، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 14.

العضوي رقم 04-12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للجهة المختصة بالنظر في الطعون ضد القرارات الصادرة عن المجلس فبمناسبة طعن تقدم به أحد القضاة أمام مجلس الدولة بشأن قرار صادر عن المجلس الأعلى للقضاء، المجتمع كجهة تأديب قضي بعزله، تمسك مجلس الدولة باختصاصه على اعتبار أن كل القرارات ذات الطابع الإداري قابلة للطعن فيها بالإبطال عندما تتخذ مخالفة للقانون أو عندما تكون مشوبة بتجاوز السلطة والقرار الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية، قرار صادر عن سلطة مركزية ومخالفة للقانون أو صدوره مشوبا يعيب تجاوز السلطة، يجعله قابلا للطعن فيه بالإبطال أمام مجلس الدولة. كما أن القاضي مثله مثل كل موظف للدولة يستفيد وجوبا بحقوق مضمونة دستوريا⁽¹⁾.

المطلب الثاني: إجراءات المنازعة الإدارية أمام مجلس الدولة

طبقا للمادة 40 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم المذكور سابقا فان الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة تخضع لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وقد خصص هذا الأخير 189 مادة (من المادة 800 إلى المادة 989)، تحكما إجراءات التقاضي ابتداء من إجراءات رفع الدعوى إلى التحقيق والحكم فيها، وتنفيذ الأحكام، وطرق الطعن في الأحكام والصلح والتحكيم في المادة الإدارية موزعة على خمسة أبواب ضمن الكتاب الخامس من القانون.

منها إجراءات مشتركة بين الجهات القضائية العادية والإدارية، اعتمد المشرع فيها طريق الإحالة تفاديا للتكرار، وأخرى مشتركة بين الجهات القضائية الإدارية فيما بينها، حيث نصت المادة 904 منه على مايلي: " تطبق أحكام المواد من 815 إلى 825 أعلاه، المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى أمام مجلس الدولة ". وكذلك المادة 906 بنصها: " تطبق الأحكام الواردة في المواد 826 إلى 828 أعلاه، فيما يخص تمثيل الأطراف أمام مجلس الدولة ".

⁽¹⁾ عبد الرحمان بربارة، المرجع السابق، ص 504.

الفرع الأول: الخصائص العامة للإجراءات أمام هيئات القضاء الإداري

أولاً: الإجراءات أمام القضاء الإداري من طبيعة خاصة ومتميزة ضمن قانون واحد للإجراءات:

على الرغم من أن المشرع الجزائري لم يخص المنازعات الإدارية بقانون للإجراءات خاص بها، كما هو الحال في النظام المزدوج في فرنسا، إلا أنه أفرد لها كتاباً كاملاً يضم خمسة أبواب تتعلق بالإجراءات المتبعة أمام هيئات القضاء الإداري، ضمن قانون واحد بعنوان قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعدما كان اسمه قانون الإجراءات المدنية فقط. تعني هذه الصيغة المركبة أننا هنا أمام نظام إجرائي مزدوج داخل النظام العام الموحد للإجراءات، بمعنى أن إجراءات ومبادئ التقاضي هي مبدئياً موحدة على مستوى جميع الهيئات، ولكن داخل هذه الوحدة هناك إجراءات خاصة بهيئات القضاء الإداري كما أن هناك إجراءات خاصة بهيئات القضاء العادي، ومن ثمة فإن قاضي المحكمة الإدارية ملزم بسبب وحدة النظام الإجرائي بتطبيق القواعد الإجرائية العامة الخاصة بالدعوى المدنية، كلما لم يجد نصاً إجرائياً ضمن الأحكام الخاصة بالمحاكم الإدارية ومجلس الدولة والعكس غير صحيح⁽¹⁾. وأنه بسبب تخصيص القضاء الإداري بإجراءات خاصة به، فإن القاضي الإداري ملزم بتطبيق هذه الأحكام الإجرائية الخاصة على سبيل الأولوية عن الأحكام العامة، تطبيقاً لقاعدة "النص الخاص يستغرق دائماً النص العام".

ثانياً: إجراءات تحقيقية:

خلافاً للطابع الإتهامي الذي يطغى على الإجراءات المدنية، حيث يكون الأطراف الدعوى سلطات واسعة في إدارتها وتسييرها بصورة يكون فيها القاضي حكماً، وإن تضمنت النصوص القانونية العديد من الأحكام المعبرة عن بروز نوع من الدور التدخل للقباضي المدني في الدعوى، منها على سبيل المثال وليس الحصر المواد 27، 28، 29 من ق.إ.م.إ.

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 195.

المتعلقة بسلطات القاضي في الأمر بحضور وسماع الأشخاص وبإحضار الوثائق وسلطاته في اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق المواد 75، 76، 77 من ق.إ.م.إ.⁽¹⁾ المتعلقة بسلطة القاضي في الأمر بإجراءات التحقيق.

لكن الإجراءات القضائية الإدارية تتميز بطابعها الاستقصائي والتحقيقي نظرا لدور القاضي الإداري في توجيه وتسيير الدعوى الإدارية، وهكذا فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطات معتبرة حيث يكون له زمام المبادرة في مختلف مراحل الدعوى، فمثلا عقب رفع الدعوى هو الذي يأمر بالتبليغات وفي مرحلة التحقيق، يمكنه الاتصال بالإدارة العامة وهي في الغالب في مركز المدعى عليه، حيث يمكنه أن يطلب من الإدارة ويأمرها بتقديم المستندات التي يراها الأزمة للتحقيق في القضية كما هو وارد بالمادة 844 من ق.إ.م.إ. وفي مرحلة الحكم تعود للقاضي الإداري سلطة تقدير مدى كون القضية مهيأة للفصل فيها حسب نص المادة 875 من ق.إ.م.إ.

كما يأمر القاضي المقرر الإدارة بتقديم القرار المطعون فيه في أول جلسة ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على الامتناع عن تقديم القرار المطعون فيه طبقا للمادة 2/819 من ق.إ.م.إ.

ثالثا: إجراءات حضورية كتابية:

تتسم الإجراءات الإدارية بخصوصية المواجهة أو الحضورية أي أن القاضي الإداري لا يستطيع الفصل في الدعوى على أساس مستند لم يتيسر لأحد الطرفين فرصة الإطلاع عليه ومناقشته وتقديم الملاحظات بشأنه وذلك كله إعمال لحق الدفاع⁽²⁾.

⁽¹⁾ قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

⁽²⁾ حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية: دراسة مقارنة النظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988، ص182.

حيث نصت المادة 9 من ق.إ.م.إ على أن "الأصل في إجراءات التقاضي أن تكون مكتوبة" والمقصود من هذا أن المرافعات تأخذ شكل عرائض ومذكرات مكتوبة تودع لدى أمانة ضبط المحكمة الإدارية المادة 838 من ق.إ.م.إ وتبلغ عرائض افتتاح الدعوى عن طريق محضر قضائي، بينما تبلغ المذكرات ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط تحت إشراف القاضي المقرر⁽¹⁾. ويبرز دور المستشار المقرر في الدعاوي الإدارية بسبب الدور التدخلي الذي يتميز به قاضي القانون الإداري.

إن مظاهر الإجراءات التحقيقية والفاحصة التي تتميز بها الدعوى الإدارية، والتي أتينا على ذكر أمثلة عنها تتجلى في الحقيقة من خلال الدور المسند للمستشار المقرر في توجيه الدعوى والتحقيق فيها، وحسب النصوص فإن المستشار المقرر الذي يكون قد أشرف على سير التحقيق في الدعوى وتوجيهها مدعو عندما تصبح القضية جاهزة للحكم فيها أو تنقضي المواعيد الممنوحة بتقديم المذكرات إلى إيداع تقرير مكتوب، ويصل الملف إلى محافظ الدولة (المادة 846 من ق.إ.م.إ) وهو التقرير الذي يتعين عليه تلاوته في الجلسة.

أما بالنسبة لدور محافظ الدولة فمن المفيد أن نعيد الإشارة كما ذكرنا سابقاً إلى أن تقرير محافظ الدولة لا يجب أن يراعي سوى المصلحة العامة وليس مصلحة الإدارة فهو ليس محامي الإدارة لأنه مستقل عنها عكس ما توحى به التسمية، ومن ثمة ليس هناك ما يمنع من أن يكون رأيه مناقضاً لتوجهات الإدارة، كما لا يجب أن تختزل طلباتهم في عبارات موجزة كتفويض الرأي للمحكمة وتطبيق القانون، بل لابد من تحليل الوقائع والقانون، واقتراح الحلول والاختتام بطلبات محددة⁽²⁾.

(1) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 284.

(2) مسعود شيهوب، المرجع نفسه، صص 288-289.

الفرع الثاني: الحكم في الدعوى وتنفيذه

أولاً: الحكم في الدعوى:

يتم الحكم في الدعوى الإدارية ضمن الشروط نفسها التي يتم بها الفصل في الأحكام المدنية⁽¹⁾، فهي تصدر في جلسة علنية وتتضمن نفس البيانات الخاصة بالأحكام المدنية من بيان أطراف الدعوى، وملخص الوقائع ودفاع الخصوم وتسبب وبيان القواعد القانونية المطبقة على النزاع، ويوقع أصل الحكم من قبل الرئيس والمستشار المقرر وأمين الضبط طبقاً للمواد 276، 277، 278 من ق.إ.م.إ.

وتبلغ الأحكام كما في المواد العادية عن طريق محضر قضائي بناء على طلب المعني ونفقته، غير أنه يجوز في المواد الإدارية أن يتم التبليغ تلقائياً للأطراف من قبل أمانة ضبط المحكمة الإدارية، حيث نصت المادة 894 من ق.إ.م.إ على مايلي: " يتم التبليغ الرسمي للأحكام والأوامر إلى الخصوم في موطنهم عن طريق المحضر القضائي". ونصت المادة 895 من نفس القانون على أنه " يجوز بصفة استثنائية لرئيس المحكمة الإدارية أن يأمر بتبليغ الحكم أو الأمر إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط".

وحسب المادة 600، 601 من ق.إ.م.إ فإن أي حكم لا يكون قابلاً للتنفيذ إلا إذا كان مهوراً بالصيغة التنفيذية. وتختلف الصيغة التنفيذية للأحكام العادية⁽²⁾ عن الصيغة التنفيذية للأحكام الإدارية، وتكون هذه الأخيرة كمايلي في المادة 601/ب.

" الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية تدعو وتأمّر الوزير أو الوالي أو رئيس

المجلس الشعبي البلدي، وكل مسؤول إداري آخر، كل فيما يخصه وتدعو وتأمّر كل المحضرين المطلوب إليهم ذلك فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة ضد الخصوم الخواص، أن يقوموا بتنفيذ هذا الحكم، القرار...".

⁽¹⁾ فقد نصت المادة 888 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مايلي: " تطبق المقترضات المتعلقة بالأحكام القضائية المنصوص عليها في المواد 270 إلى 298 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية ".
⁽²⁾ قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

ونلاحظ على الفور أن هذه الصيغة التنفيذية تجعل مسألة التنفيذ في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة من مسؤولية الرئيس الإداري فهي تأمر الوزير أو الوالي المعني، أما أعوان التنفيذ بما فيهم العمومية فمسؤوليتهم في تنفيذ الحكم تكون في مواجهة الخواص فقط وليس في مواجهة الإدارة⁽¹⁾.

ثانياً: تنفيذ الحكم:

القاعدة أن يقوم جميع الأشخاص بما فيها الأشخاص المعنوية العامة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة نهائياً، وهو ما تؤكد المادة 163 من دستور 1996 المعدل والمتمم بنصها على ما يأتي: " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء"⁽²⁾.

كما أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ينص على القوة التنفيذية للقرارات القضائية الإدارية المترتبة على دعوى الإلغاء حيث لا يوقف الاستئناف ولا سريان ميعاده ولا المعارضة، تنفيذ الأحكام الصادرة في المواد الإدارية، وذلك كله خلافاً لأحكام الصادرة في المواد المدنية، التي يكون للطعن فيها أثر موقف⁽³⁾.

استثناء من قاعدة تنفيذ القرارات القضائية الإدارية يمكن وقف تنفيذها كما نص عليه التشريع، ويطبقه القضاء الإداري.

• التشريع:

إن قانون الإجراءات المدنية والإدارية يسمح بوقف تنفيذ القرارات القضائية الإدارية بنص المادة 913 " يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية إذا كان تنفيذه من شأنه أن يعرض المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها، عندما تبدو الأوجه المثارة في الاستئناف من شأنها تبرير إلغاء القرار المستأنف " .

(1) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 268.

(2) دستور 1996 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

(3) قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

ومن ثم فإن رئيس مجلس الدولة مخول وحده بإصدار أمر يوقف بموجبه تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية والمطعون فيها أمامه استثناءً أو نقضاً، حسب ملاسبات ومعطيات القضية.

• القضاء:

يتضح من موقف القضاء الإداري الجزائري سواء قرارات الغرفة الإدارية القائمة سابقاً بالمحكمة العليا، أو قرارات مجلس الدولة حالياً تطبيقاً وأعمال هذا الاستثناء من حيث وقف تنفيذ القرارات القضائية.

ويقتصر وقف تنفيذ القرارات على المحاكم الإدارية دون قرارات مجلس الدولة لأن مجلس الدولة لا يمكنه الأمر بوقف تنفيذ قرارات صادرة عنه.

• وسائل التنفيذ:

لقد وسع المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية من صلاحيات القاضي الإداري وسلطاته في توجيه الأوامر والتدخل في مسار تنفيذ الأحكام والقرار بعدما كان القاضي في المسائل الإدارية لا يجوز له النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد أي قانون يرخص بذلك صراحة في إطار قانون الإجراءات المدنية القديم وهكذا خصص لموضوع تنفيذ الأحكام الإدارية المواد من 978 إلى 989 من ق.إ.م.إ.⁽¹⁾ ونعرض بإيجاز هذه السلطات المخولة للقاضي الإداري بصدد تنفيذ الأحكام الإدارية.

- سلطة توجيه أوامر للتنفيذ في نفس الحكم الصادر في الموضوع:

كان اجتهاد القضاء الإداري في الجزائر يذهب إلى أنه لا يحق للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لكن بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، وفي الحالة التي يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية

⁽¹⁾ قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

باتخاذ تدابير معينة، حيث نصت المادة 978 من ق.إ.م.إ.⁽¹⁾ على مايلي: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء".

- سلطة توجيه أوامر للإدارة من أجل إصدارها قرار تنفيذ الحكم:

عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد طبقاً للمادة 979 من ق.إ.م.إ.

- سلطة الأمر بالغرامة التهديدية:

لقد نظم قانون الإجراءات المدنية والإدارية موضوع الغرامة التهديدية في المواد من 980 إلى 988 حيث يعود الاختصاص إلى الجهة القضائية الإدارية التي كانت قد قضت بها سواء المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

حيث يجوز للجهة الإدارية المختصة أن تصدر أمر بالغرامة التهديدية في حالة عدم تنفيذ الإدارة التدابير الصادرة في إطار الحالتين السابقتين.

كما يجوز للجهة القضائية الإدارية أن تأمر بالغرامة التهديدية في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ أمر أو حكم أو قرار في حالة عدم تحديد تدابير تنفيذية، ففي هذه الحالة يجوز لها تحديد أجل للتنفيذ أو الأمر بغرامة تهديدية حسب المادة 981 من ق.إ.م.إ.

⁽¹⁾ قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

وتكون الغرامة التهديدية مستقلة عن حكم التعويض عن الضرر حسب المادة 982 من نفس القانون، وبمعنى آخر فإن الأمر بالغرامة التهديدية لا يغني عن الحكم بالتعويض عن أضرار الامتناع عن تنفيذ الحكم.

وإذا امتنعت الإدارة المحكوم ضدها كلياً أو جزئياً أو تأخرت عن تنفيذ الحكم، رغم صدور حكم بالغرامة التهديدية، فإنه يجوز للمحكوم لصالحه أن يلجأ للجهة القضائية التي أصدرت الأمر بالغرامة التهديدية لتصفيته حسب نص المادة 983 من ق.إ.م.إ.

وفي الحالة التي يثبت أن الإدارة نفذت الحكم كلياً أو جزئياً يجوز للجهة القضائية إلغاء أو تخفيض الغرامة التهديدية المحكوم بها حسب الحالة والضرورة طبقاً للمادة 984 من ق.إ.م.إ. ويحدد القانون شروط إجرائية لازمة لقبول طلب المحكوم لصالحه من المحكمة الإدارية، الأمر باتخاذ هذه الإجراءات الضرورية للتنفيذ وطلب الغرامة التهديدية. هذه الشروط حسب المادتين حسب المادتين 987، 988 من ق.إ.م.إ.⁽¹⁾ تتمثل فيما يلي:

- لا بد أن يكون الحكم نهائياً وممهوراً بالصيغة التنفيذية.
- لا بد أن يثبت رفض الإدارة تنفيذ هذا الحكم ويثبت هذا الرفض إما صراحة عند تبليغها الحكم عن طريق محضر قضائي أو ضمناً عند انقضاء أجل 03 أشهر تبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، وتعفي الأوامر الإستعجالية من هذا الأجل.
- وفي الحالة التي تحدد المحكمة الإدارية في حكمها محل التنفيذ أجلاً للمحكوم عليه لاتخاذ تدابير تنفيذ معينة، فإنه لا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل.

من خلال هذه النصوص الجديدة القانون الإجراءات المدنية والإدارية حاول المشرع تقنين الحد الأدنى من الأحكام المساعدة على حل مشكلة تنفيذ الأحكام الإدارية.

وذلك بتبني أحكاماً تسمي ح للجهة القضائية الإدارية بالأمر بالتدابير الضرورية لإرغام الإدارة على التنفيذ وإمكانية تحديد أجل لذلك، وهي الأحكام التي لم تكن في القانون القديم.

⁽¹⁾ قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

خلاصة الفصل:

من خلال ما تم عرضه نستنتج أن مجلس الدولة عند ممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي يظهر في شكل غرف وأقسام وغرف مجتمعة. يتولى فيها محافظ الدولة ومساعدوه مهام النيابة العامة عن طريق تقديم الطلبات والالتماسات في القضايا المعروضة واقتراح الحلول القانونية لها.

يمارس مجلس الدولة رقابته من خلال تصنيف الاختصاصات القضائية له كقاضي أول وآخر درجة أو كقاضي استئناف أو قاضي نقض أو كقاضي تنازع. وقد نظم المشرع إجراءات المنازعات الإدارية أمام مجلس الدولة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي وسع من صلاحيات القاضي الإداري وسلطاته في توجيه الأوامر والتدخل في مسار تنفيذ الأحكام والقرارات.

يمارس مجلس الدولة إلى جانب الوظيفة القضائية مهاماً أخرى متمثلة في الوظيفة الاستشارية التي سيتم دراستها بالفصل الثاني من هذا البحث.

الفصل الثاني:

الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

تمهيد:

إضافة إلى الاختصاص القضائي لمجلس الدولة نجد وظيفة أخرى جاء بها دستور 1996. وذلك بمناسبة تبني المشرع لنظام الازدواجية القضائية، هذه الوظيفة لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية لورودها وتأكيدا من المشرع الدستوري في نص المادة 3/119 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي جاء نصها كمايلي: "... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني...".

تعد الاستشارة أسلوب فعال بالنسبة للنشاط الإداري الذي لا يمكنه الصمود دون الكفاءات الاستشارية إذ تكمن أهميتها في تغيير وظيفة الإدارة نتيجة التعقيد المستمر في أدائها وأهدافها. إذ أن مجلس الدولة يساهم من خلال ممارسة الوظيفة الاستشارية في الحد من المنازعات المحتملة بالإضافة إلى إثراء العملية التشريعية ومساعدة الحكومة في تسيير نصوص القوانين على عكس الوظيفة القضائية تعتبر عملية معالجة للقواعد والنصوص القانونية في حالة مخالفتها. وفي هذا الصدد ونظرا لأهمية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، ارتأينا أن نتعرض إليه من خلال بحثين تنظيماً الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة ومضمون النشاط الاستشاري لمجلس الدولة.

المبحث الأول: تنظيم الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة.

طبقاً للقواعد المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم لاسيما بموجب المرسوم رقم 11-13، كان مجلس الدولة يمارس اختصاصاته الاستشارية بواسطة هيئتين أساسيتين وهما الجمعية العامة واللجنة الدائمة بتشكيلات مختلفة. إذ كانت الجمعية العامة تبدي رأيها في مشاريع القوانين المحالة عليها من طرف الحكومة في الحالات العادية التي لم تنبه الحكومة على الطابع الاستعجالي للمشروع. أما بالنسبة للجنة الدائمة فكانت تبدي رأيها في مشاريع القوانين ذات الطابع الاستعجالي بتبنيه من الحكومة ممثلة في رئيسها.

وبعد صدور القانون العضوي رقم 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، أصبح مجلس الدولة يمارس اختصاصاته الاستشارية من خلال اللجنة الاستشارية أي كانت الظروف العامة المحيطة بمشاريع القوانين والأوامر⁽¹⁾. وعليه سنتطرق إلى دراسة الهيئة الاستشارية للمجلس وتشكيلاتها قبل وبعد تعديل 2018.

المطلب الأول: الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة قبل تعديل 2018

كان مجلس الدولة عند قيامه بالوظيفة الاستشارية يتخذ إما شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة وهذا طبقاً لما جاء بالمادتين 2/14 و 35 من القانون العضوي 98-01 والتي نصت على مايلي: " ولممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة، ولجنة دائمة ". " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة ".

⁽¹⁾ القانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق.

الفرع الأول: الجمعية العامة:

1- تشكيلتها:

هي هيئة تتشكل طبقاً لنص المادة 37 من القانون العضوي 98-01 من الأعضاء

التالي ذكرهم:

- رئيس مجلس الدولة رئيساً.
- نائب الرئيس.
- محافظ الدولة.
- رؤساء الغرف.
- خمسة من مستشاري الدولة.
- الوزراء أو ممثليهم.

لا تصح مداولاتها إلا بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائها وهذا حسب نص المادة

91 من النظام الداخلي لمجلس الدولة⁽¹⁾.

2- مهام الجمعية العامة:

الجمعية العامة هي الهيئة الأولى التي تقوم بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في

الأحوال العادية، الغرض الأساسي لاجتماعاتها هو مناقشة مشروع القانون بمعنى أن

الحكومة عندما تطلب استشارة المجلس حول مشروع نص قانوني، فإن هذا الأخير يحال على

الجمعية العامة لكي تبدي رأيها بشأنه.

ولا يصح لها الفصل في المشاريع المعروضة عليها إلا بحضور نصف أعضائها

على الأقل طبقاً للمادة 37 من القانون العضوي 98-01 المذكور سابقاً.

⁽¹⁾ ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع السابق، ص56.

الفرع الثاني: اللجنة الدائمة

1- تشكيلتها:

تشكل اللجنة الدائمة الهيئة الاستشارية الثانية لمجلس الدولة الجزائري. وتعود فكرة تقسيم الوظيفة الاستشارية على هيئات استشارية ذات اختصاص عادي، وهيئات استشارية أخرى ذات طابع استعجالي لأول مرة إلى مجلس الدولة الفرنسي، حيث أنشأت فيه لأول مرة هذه اللجنة لتعبر عن حقيقة دورها الاستعجالي، وذلك لكون هذه الهيئة كانت تختص في بادئ الأمر بكل ما يتعلق بالحرب وبصفة استعجالية إلى غاية انتهاء الحرب العالمية الثانية.

إلا أن الوضع بقي على حاله واستمرت اللجنة الدائمة فيما بعد تختص بالنظر في مشاريع النصوص القانونية ذات الطابع الاستعجالي⁽¹⁾.

تتشكل اللجنة الدائمة بمجلس الدولة الجزائري حسب نصوص المادة 38 من القانون العضوي 9801 السابق الذكر من:

- رئيس اللجنة برتبة رئيس غرفة.
- أربعة (04) مستشاري الدولة على الأقل.
- محافظ الدولة أو أحد مساعديه.

ويشارك الوزير أو ممثليه في جلسات القضايا التابعة لقطاعه برأي استشاري.

كما تجدر الإشارة إلى أنه لم يحدد المشرع النصاب القانوني الواجب توافره لعقد

مداولات اللجنة واكتفى باشتراط أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين.

ولاشك أن التشكيلة المصغرة للجنة الدائمة تمكناها من الاجتماع في مدة زمنية معقولة

والتداول حول المشروع.

⁽¹⁾مصطفى بن جلول، الوظيفة الاستشارية في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة المالية، جامعة الجزائر 1، 2000-2001، ص73.

2- دور اللجنة الدائمة:

إن مهمة هذه اللجنة تكمن فقط في مناقشة كل مشروع قانون تلح الحكومة على طابعه الاستعجالي والمصادقة على التقرير النهائي.

يلاحظ أن الفارق الوحيد بين الإجراءات المتبعة أمام الجمعية العامة واللجنة الدائمة هو معيار زمني محض يتوقف على تنويه الحكومة في استشارتها على الطابع الاستعجالي من عدمه. وما عدا ذلك فكل الإجراءات تبقى بذات الكيفية والمراحل أمام كلتا التشكيلتين الاستشاريتين.

إذ يفتح رئيس مجلس الدولة الجلسة ويعطي الكلمة للمستشار المقرر لعرض مشروع التقرير النهائي ثم يحيل الكلمة بعدها إلى محافظ الدولة المساعد لتقديم ملاحظاته، وبعدها يفتح الرئيس بعد تقديم العروض باب المناقشة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة بعد تعديل 2018

إن الدستور الجزائري نص على إلزامية استشارة مجلس الدولة فيما يتعلق بمشاريع القوانين والأوامر بموجب المادتي 3/136 و 1/142 من التعديل الدستوري 2016 بنصهما على التوالي مايلي: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"⁽²⁾.

" الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة ".

⁽¹⁾ ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع السابق، ص 57.

⁽²⁾ دستور 1996 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

وهذا ما أكدته المادة 04 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بنصها على أن مجلس الدولة يبدي رأيه في مشاريع القوانين والأوامر⁽¹⁾.

كما جاء بالمادتين 2/14 و 35 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم⁽²⁾ بنصهما على التوالي مايلي: " لممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل لجنة استشارية " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية ". يتضح من خلال ما سبق ذكره أن مجلس الدولة عند قيامه بوظيفته الاستشارية يتخذ شكل لجنة استشارية.

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة

استنادا إلى نصوص المادة 37 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم لاسيما بموجب القانون العضوي رقم 02-18 تتشكل اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة من:

- رئيس مجلس الدولة.
- محافظ الدولة.
- رؤساء الغرف.
- 03 مستشاري الدولة.
- الوزراء أو الوزير المعني بالمشروع القانوني أو من يمثلهم.

كما لا تصح اجتماعات اللجنة الاستشارية إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل، ويتم تعيين أعضاء اللجنة الاستشارية المذكورين من طرف رئيس مجلس الدولة.

1- رئيس مجلس الدولة:

يعين بموجب مرسوم رئاسي وبدون استشارة أي هيئة طبقا للنص الدستوري 92 من

التعديل الدستوري 2016.

⁽¹⁾ القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁽²⁾ القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

يرى بعض أساتذة القانون أنه لا يشترط في تعيين رئيس مجلس الدولة أن يكون من بين القضاة، فيمكن أن يكون من سلك الموظفين أو من بين أساتذة القانون أو حتى رجال السياسة، كونه ذكر تعيينه طبقاً للمادة 92 من الدستور ضمن فقرة منفصلة عن فقرة القضاة⁽¹⁾.

إن المشرع الدستوري منح لرئيس مجلس الدولة مركزاً دستورياً مميزاً إذ اعتبره جزءاً من السلطة القضائية بإضافته عليه صفة القاضي عندما أورده ضمن الأحكام المتعلقة بالقضاة بالفصل الثاني بعنوان السلطة القضائية. وإخضاعه للقانون الأساسي للقضاء بناءً على المادة 2/20 من القانون العضوي رقم 98-01⁽²⁾.

- صلاحياته:

- * تمثيل مجلس الدولة رسمياً.
- * رئاسة أي غرفة من غرف مجلس الدولة عند الاقتضاء.
- * رئاسة الغرف مجتمعة.
- * تنشيط وتنسيق نشاط الغرف وأمانة الضبط والأقسام والمصالح الإدارية.
- * السهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة.
- * اتخاذ إجراءات ضمان سير الحسن لمجلس الدولة.
- * ممارسة السلطة السلمية على الأمين العام ورئيس الديوان ورؤساء الأقسام الإدارية والمكلف بأمانة الضبط المركزية والمصالح التابعة لهم.
- * ترأس اللجنة الاستشارية.
- * تعيين المقرر باللجنة الاستشارية.

⁽¹⁾ سهيلة ديباش، المرجع السابق، ص 133.

⁽²⁾ القانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق.

2- محافظ الدولة:

يمارس محافظ الدولة اختصاصاته الاستشارية عن طريق عضويته في الهيئة الاستشارية إذ يحال إليه ملف مشروع القانون أو الأمر لتقديم مذكراته كتابيا طبقا لنص المادة 26 من القانون العضوي 98-01: " يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا " .

إذن محافظ الدولة أوكلت له مهمة القيام بدور النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري وهذا أمر غريب، فإذا كنا نفهم دور النيابة العامة في القضايا النزاعية فإننا لا نستطيع قبوله بالنسبة للمهمة الاستشارية لعدم وجود نزاع عندما يعطي مجلس الدولة رأيه في مشروع قانون أو أمر .

كما أننا لسنا بصدد قضايا فيها خصوم وهل أن إحالة مشاريع القوانين للاستشارة تطرح في شكل قضايا كما جاء في نص المادة 26 ولا تبرر بالتالي تدخل النيابة العامة ممثلة في محافظ الدولة أو أحد مساعديها⁽¹⁾.

3- رؤساء الغرف:

يعين رؤساء الغرف بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء . أما باللجنة الاستشارية فيتم تعيينهم من طرف رئيس مجلس الدولة.

4- مستشاري الدولة:

طبقا لنص المادة 20 من القانون العضوي 98-01 فإن مستشاري الدولة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء الصادر بمقتضى القانون العضوي 11/04، ويمارسون مهامهم سواء في نطاق الوظيفة الاستشارية للمجلس أو عند فصله في المنازعات الإدارية⁽²⁾.

⁽¹⁾ ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع السابق، ص56.

⁽²⁾ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص143.

ويعين المستشارون حين ممارسة مجلس الدولة لاختصاصاته الاستشارية من بين الأشخاص ذوي الكفاءات في مختلف ميادين النشاط مع شرط خاص متمثل في حيازة شهادة دكتوراه في القانون، أو العلوم الاقتصادية، أو المالية، أو التجارية وإثبات أقدمية سبع سنوات على الأقل في الوظائف العليا أو حيازة شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس، وممارسة مدة 15 سنة كموظف منها سبع سنوات على الأقل في الوظائف العليا للدولة. وإما أن يكون حائزا على شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس أو شهادة معادلة لها وإثبات خبرة مهنية مدتها 16 سنة من بعد الحصول على هذه الشهادة طبقا لنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي 165-03⁽¹⁾.

5- الوزراء أو ممثليهم:

يمكن للوزراء المشاركة بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم. ويجب أن لا تقل رتبته عن مدير إدارة مركزية⁽²⁾. والهدف من حضور الجلسات هو توضيح الأسباب التي دفعتها لتقديم مشاريع القوانين والإفصاح عن مقاصدها وأهدافها ونطاق تطبيقها وغيرها من المحاور التي تريد إبلاغها إلى أعضاء مجلس الدولة. إن تشكيلة مجلس الدولة كلجنة استشارية يلاحظ فيها أن المشرع قد وسع من نطاق المشاركة فيها قدر الإمكان مركزا على الأشخاص ذوي الكفاءة والخبرة العالية. مع فرض مستويات معينة على بعض الأعضاء في حالة مشاركتهم باللجنة (الوزراء) مما ينعكس إيجابا على أعمال اللجنة بصفة خاصة أو مجلس الدولة عامة.

⁽¹⁾ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 165-03 المؤرخ في 029 أبريل 2003، المحدد لشروط وكيفية تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية.

⁽²⁾ المادة 39 من القانون العضوي 01-98، المرجع السابق.

كما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يميز في نصوصه بين أعضاء مجلس الدولة الذين يمارسون مهاماً قضائية من الأعضاء الذين تقع على عاتقهم مهمة الاستشارة. بل جعل المجلس بتشكيلة واحدة رغم إقراره الواضح على الازدواج الوظيفي لمجلس الدولة بين الاختصاصات ذات الطابع القضائي والاختصاصات ذات الطابع الاستشاري. بمعنى وجود فصل بين الوظائف القضائية والاستشارية للمجلس دون الفصل في مهام الأعضاء المكلفون بالعمل القضائي والاستشاري. ولا يصح اجتماع اللجنة الاستشارية للفصل في مشروع القانون أو الأمر إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل طبقاً لنص المادة 37 من القانون 01-98 المعدل والمتمم⁽¹⁾.

أما بالنسبة للتصويت فيشترط المشرع أغلبية أصوات الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

الفرع الثاني: دور اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة

نصت المادة 36 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم على مايلي: " تبدي اللجنة الاستشارية رأياً في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر".

إن الغرض الأساسي من اجتماع اللجنة الاستشارية هو مناقشة مشاريع القوانين والأوامر أي كافة النصوص القانونية باختلاف طبيعتها ومصدرها، سواء كانت مشاريع أوامر صادرة من طرف رئيس الجمهورية أو مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة.

إذ أن المجلس وبعد مناقشة المشروع القانوني بموجب مداولة منه يبدي رأيه فإما يبارك مشروع القانون أو الأمر المعروض عليه ويذكره إذا اقتنع به أو يدخل عليه بعض الإضافات إذا رأى في مشروع القانون أو الأمر بعض الثغرات أو يعبر عن رأيه في إلغاء مادة أو فقرة أو مجموعة فقرات إذا ثبت لديه عدم فائدتها وجدواها.

⁽¹⁾ القانون العضوي رقم 01-98، المرجع السابق.

كما تجدر الإشارة إلى أنه بعد التعديل الذي جاء به القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله أصبح مجلس الدولة يقدم آرائه الاستشارية عن طريق عرض المشاريع القانونية أيا كان طابعها عادي أو استعجالي، على اللجنة الاستشارية بنفس التشكيلة المذكورة بالمادة 37 منه. مع العلم أنه في حالة الاستعجال التي ينبه بها الوزير الأول فإن اللجنة الاستشارية تدرس مشروع الأمر أو القانون في أقصر الآجال⁽¹⁾.

⁽¹⁾ المادة 38 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

المبحث الثاني: مضمون النشاط الاستشاري لمجلس الدولة

مبدئياً يعد طلب الرأي الاستشاري أمراً اختيارياً، لكن نجد في بعض الأحيان هناك حالات تستدعي إلزامية طلب الاستشارة دون إلزامية الأخذ بها، وحالات أخرى تلزم طلب الاستشارة والأخذ بها.

وبهذا تعد الاستشارة أسلوب فعال بالنسبة للنشاط الإداري الذي لا يمكنه الصمود دون الكفاءات الاستشارية، مما يؤدي إلى وجوب ضرورة الاعتماد عليها⁽¹⁾. تتجسد الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في منحه آراء ذات طبيعة استشارية للسلطة التنفيذية.

وفيما يلي سنقوم بتقسيم مبحثنا إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول نطاق وطبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة، ونتناول إجراءات الوظيفة الاستشارية للمجلس من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: نطاق وطبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة

إن التطرق للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة يفرض علينا تحديد نطاق هذه الوظيفة (الفرع الأول)، وكذا طبيعتها القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية من نص المادة 3/136 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 التي نصت على أن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

(1) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وخالد بيوض، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص24.

ويستمدّها أيضا من نصوص المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي ".
وكذا المادة 2/142 من التعديل الدستوري 2016 " الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة " .

بالإضافة إلى نص المادة 12 من نفس القانون العضوي السابق الذكر التي تقضي بأنه " يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية " .
من خلال هذه النصوص نستنتج أن مجلس الدولة يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة ورئيس الجمهورية في مجال التشريع. وكل مشاريع القوانين أيا كان موضوعها سواء تعلقت بالعقار أو الأحوال الشخصية أو القانون التجاري أو قانون العقوبات أو الإجراءات بنوعها المدنية والجزائية أو تشريع العمل أو الضمان الاجتماعي... وغيرها من المجالات، يجب أن يطلب رأي مجلس الدولة فيها.
يفرض مجلس الدولة رقابته على التشريعات سواء في المجال الإداري أو التشريعي وذلك كما يلي:

1- الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية:

لقد اعترف المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية بإصدار الأوامر في مواضع خمسة وهي:⁽¹⁾

- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وهو ما أشارت إليه المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 146.

- بين دورتي المجلس الشعبي الوطني وهو ما أشارت إليه المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.
- في الحالة الاستثنائية موضوع المادة 107 من التعديل الدستوري 2016.
- في حالة عدم مصادقة البرلمان في أجل أقصاه 75 يوما وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- في حالة الطوارئ أو الحصار موضوع المادة 105 من التعديل الدستوري 2016. يصدر رئيس الجمهورية تشريعات لها قوة القانون في شكل أوامر. هذه الأوامر تخضع الدراسة لمجلس الدولة بإحالتها إليه من طرف الرئيس، وهو ما أقرته المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بإجازتها لمجلس الدولة ممارسة رقابته على الأوامر التي يتولى رئيس الجمهورية إصدارها وبذلك قد وسعت من نطاق مهمة مجلس الدولة عند قيامه بالوظيفة الاستشارية.
- وقد جاء تعديل هذه المادة تماشيا والتعديل الدستوري لسنة 2016 بنص مادته 142 والتي تضمنت أن رئيس الجمهورية عندما يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية تخضع أوامره لرأي مجلس الدولة⁽¹⁾.
- وحسنا فعل المؤسس الدستوري الجزائري ذلك لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هي الحال بالنسبة المشاريع القوانين والاقتراحات، وهو ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المتضمن التعديل الدستوري بنصها " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور".
- إلا أنه لا يستشار مجلس الدولة في حالتها الحصار والطوارئ موضوع المادة 105 من التعديل الدستوري التي تنص: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة

(1) أنظر: المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14.

الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع...". ، ويحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوية⁽¹⁾.

وكذلك تم استبعاده من الاستشارة في الحالة الاستثنائية والتي يستشار فيها رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، تقرر إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها⁽²⁾.

ونفس الشيء بالنسبة لمشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية الذي لم يصادق البرلمان عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر دون استشارة مجلس الدولة طبقا لنص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

ومن خلال ما سبق ذكره يلاحظ أن مجلس الدولة استثنى من تقديم الاستشارة القانونية الرئيس الجمهورية في عدة مواضيع. وليس كل الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية تخضع للإبداء الرأي فيها من قبل مجلس الدولة لاسيما فيما يتعلق بالقضايا ذات الأهمية الوطنية فإنه يستبعد، وهذا نوع من التهميش لمؤسسة عالية في القضاء الإداري.

2- المجال التشريعي:

تحكم عملية سن التشريع في النظام الجزائري عدد من المراحل والإجراءات والشروط الدستورية والقانونية تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية.

⁽¹⁾المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁽²⁾المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

ويعتبر حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل سن القوانين، ونجد دستور 1996 المعدل والمتمم يمنح هذا الحق للوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة طبقاً لنص المادة 136⁽¹⁾ منه.

وعادة يطلق على اقتراح النواب والأعضاء اسم " اقتراح قانون " ويطلق على اقتراح الحكومة اسم " مشروع قانون " والفارق الوحيد بينهما هو أن الاقتراح بقانون يحال إلى لجنة الاقتراحات بالمجلس لكي تصوغه في شكل قانوني لأن أغلب أعضاء المجلس لا تتوفر لديهم الخبرة في الصياغة القانونية، أما مشروع القانون المقدم من طرف السلطة التنفيذية فيحال مباشرة إلى المجلس بعد استشارة مجلس الدولة.

وبالرجوع إلى المادة 04 من القانون العضوي 98-01 السابقة الذكر والمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتضح أن نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة فيما يخص مشاريع القوانين يقتصر على المشاريع التي تبادر بها الحكومة واستبعاد المشاريع التي يقترحها نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

إن الهدف الأساسي المراد تحقيقه من خلال إشراك مجلس الدولة في فحص النصوص التشريعية وإبداء الرأي بخصوصها، هو إحداث التنسيق بين النصوص القانونية وحذف كل مايشوبها من أخطاء سواء في الشكل أو في المضمون. وكذا القضاء على ظاهرة عدم الانسجام بين النصوص القانونية في المنظومة الواحدة أو بين تشريع وآخر.

الفرع الثاني: طبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة

بعد دراسة ومناقشة مشروع القانون أو الأمر يصدر مجلس الدولة رأي استشاري ليتم تبليغه إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي. إذ يجب أن تتوفر بالرأي الاستشاري شروط منها ما هو متعلق بالمظهر الخارجي والبعض الآخر متعلق بالموضوع.

⁽¹⁾دستور 1996 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

1- شروط المظهر الخارجي للرأي الاستشاري:

يقوم المظهر الخارجي للرأي الاستشاري الصادر عن مجلس الدولة حسب نوع الرأي عليه. حيث أنه إذا كان المشروع المقدم غير مقبول لإبداء الرأي فيه، يصدر مجلس الدولة رأيه بالرفض الكلي.

وإذا كان المشروع غير مقبول في بعض أجزائه يصدر بشأنه رأي بالرفض الجزئي. أما إذا تمت الموافقة على المشروع فيصدر الرأي مشمولاً بالموافقة العامة.

2- شروط موضوعية للرأي:

يعتمد الرأي الاستشاري هنا على جوانب أخرى للعمل الموضوعي بحيث يصدر من قبل المجلس في شكل خلاصة عامة للمشروع وذلك بعد القيام بالأعمال التي نصت على الجوانب الموضوعية التالية:

- أ. في حالة كون المشروع غير صالح: إذا لاحظ مجلس الدولة أن المشروع الذي قدم إليه غير صالح فيصدر رأياً استشارياً بإعادة النظر في المشروع وصياغته من جديد.
- ب. في حالة ما إذا كان المشروع مقبول عموماً: يقوم مجلس الدولة في هذه الحالة بإصدار رأي استشاري يتناول موضوع إثراء مشروع القانون.
- ج. في حالة ما إذا كان موضوع المشروع يحمل أخطاء بسيطة: يصدر رأياً استشارياً⁽¹⁾ بمراجعة الأخطاء وتصحيحها.

أما بالنسبة لضرورة اللجوء إلى استشارة من عدمه وكذا مدى إلزامية الأخذ بها فإن المشرع الجزائري ومن خلال العبارة الواردة بنصي المادتين 136 و 142 من الدستور " بعد رأي مجلس الدولة"، يمكن الاستنباط منها أن استشارة مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين والأوامر استشارة وجوبية وليست اختيارية لأن عبارة "بعد" تفيد المرحلة التي يتوجب استشارة المجلس فيها وليس إلزاميتها.

⁽¹⁾ عمر أبوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011، ص 64.

وبالتالي فإنه يمكن القول أن السلطة المؤهلة بإخطاره ملزمة بطلبه، بالرغم من أن كل من المادتين 4 و12 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم لا تفيدان الصفة الإلزامية للاستشارة وهذا بالرجوع إلى الألفاظ العامة التي حررت بها.

على عكس المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-1261⁽¹⁾ التي كانت سارية قبل آخر تعديل للقانون العضوي 98-01 والتي جاء فيها " يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة".

يلاحظ أن القاعدة القانونية أدنى من القانون العضوي كرسست الطابع الإلزامي للاستشارة، وهو ما يكشف نقص في عملية التنسيق بين بعض النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية.

إن المشرع الدستوري حسن الفعل عند تعديل المادة 119 باللغة العربية والتي كانت تنص: " تعرض القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني"، لقد تم حذف عبارة " الأخذ " وذلك حتى لا يفهم منها ضرورة وإلزامية الأخذ برأي مجلس الدولة من طرف الحكومة وحتى يتساوى محتوى النص باللغتين العربية والفرنسية. حيث كانت تنص على مايلي: " Les projets de loi .en conseil des ministres après avis du conseil d'état. "

إن عبارة " بعد رأي مجلس الدولة " الواردة في النص الدستوري لا تتحمل أكثر من تفسير. فمجلس الدولة في المجال التشريعي يمارس دور الهيئة الاستشارية ولا تكون لأرائه القوة الإلزامية على الهيئة المستشيرة، فقد تصرف عنه ولا تأخذ به ولا مسؤولية عليها في هذا الجانب من الناحية القانونية⁽²⁾.

⁽¹⁾ المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية العدد 64، 1998.

⁽²⁾ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 157.

وبالنتيجة فإن كل مشروع قانون أو أمر يمر وجوباً على مجلس الدولة ليقول فيه كلمته وليتداول بشأنه ويعبر فيه عن رأيه، وللهيئة المستشيرة حرية الأخذ به من عدمه.

المطلب الثاني: إجراءات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

نصت المادة 4 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم على أن مجلس الدولة يبدي رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي.

وهذا ما أكدته المادة 41 من القانون العضوي رقم 98-01 بعد تعديلها سنة 2011 و2018. حيث أصبحت تنص على إجراءات الوظيفة الاستشارية⁽¹⁾، بعدما كانت قبل التعديل تحيل تحديد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري إلى تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-261⁽²⁾.

ومن خلال الرجوع إلى أحكام القانون العضوي 98-01 السابق الذكر يمكن أن نستنتج أن مجلس الدولة يعتمد على مراحل وإجراءات في مهمته الاستشارية يمكن تقسيمها إلى إجراءات أولية (فرع أول) وإجراءات لاحقة (فرع ثاني).

الفرع الأول: إجراءات أولية

ويقصد بها الإجراءات الأولية لتهيئة المشروع للمناقشة والتي تتم بإتباع

المراحل الآتية:

أولاً: الإخطار:

لا يعمل مجلس الدولة من تلقاء نفسه بل ينبغي أن يخطر من طرف الحكومة الممثلة في الأمين العام بإرسال مشروع القانون أو الأمر وجميع عناصر الملف والوثائق المحتملة أو المرتبطة به كتقارير أو إحصائيات مثلاً إلى مجلس الدولة.

⁽¹⁾ أنظر: المادة 41 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁽²⁾ المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المرجع السابق.

ومن أهم شروط الإخطار مايلي:

1. أن يقدم من طرف الحكومة يشترط تقديم الإخطار من قبل الأمانة العامة للحكومة حتى تقوم بربط العلاقات بين مجلس الدولة والحكومة، صاحبة مشروع القانون المراد إخضاعه الرقابة الاستشارية، أما في حالة تقديمه من هيئة أخرى فإنه لا يقبل.
 2. أن ينصب الإخطار على مشروع قانون أو مشروع أمر مصادق عليه من قبل الحكومة، وإلا كان غير مقبول من أمانة مجلس الدولة التي لها السلطة في تقدير صحة الإخطار من عدمه.
 3. لم يحدد المشرع الوثائق الواجب إرفاقها مع الإخطار ويكون بهذا قد فتح المجال للاحتتمالات، وكان من الأجدر تحديد معنى كلمة " المحتملة " حتى لا يترك فراغا قانونيا.
- إن العديد من التشريعات الأجنبية تفرض جملة من الوثائق والمرفقات التي يجب أن يحتويها ملف إخطار مجلس الدولة كالمشرع اللبناني⁽¹⁾ مثلا يشترط الوثائق التالية:
- إرفاق خمسة (05) نسخ من مشروع النصالذي يكون مصادقا عليه من طرف الوزارة المعنية.
 - عرض أسباب اقتراح مشروع النص القانوني.
 - كل الوثائق والآراء والدراسات التي أدت إلى اقتراح مشروع النص القانوني.
 - النصوص القانونية المصادق عليها.
 - عرض النص القديم والجديد المقترح كمشروع مع أسباب التعديل.
4. الإخطار إجراء وجوبي وعدم احترامه يعد مخالفة لقواعد دستورية قد يؤدي إلعدم دستورية القانون الذي لم يحترم فيه إجراء الإخطار.

⁽¹⁾ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع السابق، ص51.

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع من خلال صياغته للمادة 41 من القانون العضوي 01-98 السابق الذكر لم يبين مدى إلزامية الإخطار كما كان مبينا بالمادة 2 من القانون 261-98 السابق الذكر باستعماله عبارة " وجوبا " ⁽¹⁾؛ وعليه كان من الأفضل لو أدرج لفظ الوجوب بالمادة 41 السابقة الذكر حتى يؤكد على الطابع الإلزامي للإخطار.

ثانيا: تعيين المقرر:

بمجرد تلقي مجلس الدولة لمشروع القانون أو الأمر، يقوم رئيس مجلس الدولة بإصدار أمر تعيين من بين أحد أعضاء اللجنة الاستشارية مقررا ⁽²⁾ طبقا للمادة 41 مكرر التي تنص على مايلي: " بعد استلام الملف المذكور في المادة 41 أعلاه، يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر، أحد أعضاء اللجنة الاستشارية، مقررا ".

إذن يمكن أن يعين كمقرر إما محافظ الدولة أو أحد رؤساء الغرف أو مستشاري الدولة والمشرع بهذا يكون قد وسع من دائرة تعيين المقررين بعدما كان يحصرها في صفة مستشاري الدولة فقط ⁽³⁾ قبل التعديل الأخير للقانون 01-98، والتي كان يميز فيها بين الحالة العادية وحالة الاستعجال.

1- الحالة العادية:

يتم تعيين المقرر من بين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية، والذين تتناط بهم مهمة ممارسة الاختصاص الاستشاري للمجلس بصفة مقررين والمشاركة في مداولاته. وهذا ما يفرقهم عن المستشارين في مهمة عادية الذين يعينون بموجب مرسوم رئاسي، طبقا للمادة 78 من التعديل الدستوري 2016، صلاحياتهم تشمل المجال القضائي فقط.

⁽¹⁾ المرسوم التنفيذي رقم 261-98، المرجع السابق.

⁽²⁾ المادة 41 مكرر من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 02-18، المرجع السابق.

⁽³⁾ المادة 41 مكرر من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13، المرجع السابق.

- وهو ما نصت عليه المادة 29 من القانون العضوي 98-01 السابق الذكر " يعتبر مستشارو الدولة مقررين في التشكيلات القضائية والتشكيلات ذات الطابع الاستشاري، ويشاركون في المداولات.
- يمكن مستشاري الدولة ممارسة وظائف محافظ الدولة المساعد.
- يعتبر مستشارو الدولة في مهمة عادية مقررين في ذات الطابع الاستشاري، ويشاركون في المداولات.
- تحدد شروط وكيفيات تعيينهم عن طريق التنظيم "

2- الحالة الإستعجالية:

في هذه الحالة كان يرسل ملف الإخطار كاملا من طرف رئيس مجلس الدولة إلى رئيس اللجنة الدائمة، الذي يعين من بين أعضائها المستشارين مقررا بموجب أمر. يتولى المقرر مهمة إعداد تقرير يعد مرجعا تحضيريا لعقد مداولات اللجنة الاستشارية وذلك بإتباع الخطوات التالية:

- التأكد من إستفاء ملف الإخطار كامل شروطه وذلك بالتأكد من التأسيس القانوني للإخطار ومدى شرعية المسائل والمشاكل التي أدت إلى وضع هذا المشروع، كما له أن ينظر في رقابة الملائمة وله أن يستعين بالآراء السابقة للمجلس حول المشاريع التي هي من نفس الموضوع⁽¹⁾.
- يقوم المقرر باستدعاء كل من له علاقة باقتراح المشروع من أجل محاولة التقرب أكثر من ميدان المشروع المقترح لأنهم الأكثر دراية بنص المشروع المقترح. وتحرير التقرير الذي سيعرض للمناقشة والذي يتم على أساسه دراسة المشروع القانوني.
- إعلام رئيس مجلس الدولة بالتقرير العام الذي توصل إليه ويشرح الصعوبات التي تواجه النص.

⁽¹⁾ ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع السابق، ص54.

- إعلام أمين القسم بقائمة الوزراء أو ممثليهم وتوزيع نص التقرير على جميع أعضاء الهيئة الاستشارية التي ستداول حول المشروع⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الإجراءات اللاحقة

بعد استلام المشروع من جانب مجلس الدولة يقوم بعرضه على اللجنة الاستشارية بهدف مناقشته ودراسته والبيث فيه وذلك عبر المراحل الآتية.

أولاً: عرض المشروع القانوني على اللجنة الاستشارية:

يتم عرض مشروع القانون أو الأمر على اللجنة الاستشارية طبقاً للمادة 35 و36 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم ويتم إبداء رأي هذه الأخيرة بالمشروع القانوني سواء تم تنبيه المجلس على الطابع الاستعجالي للمشروع أو تم تركه يسلك طريقة العادي مباشرة. وهذا خلافاً لما عمل به المشرع قبل التعديل الأخير القانون 01-98 بموجب القانون العضوي 02-18، حيث كان يدرس مشروع القانون من طرف الجمعية العامة في الحالة العادية أما في الحالة الاستعجال فكان يعرض المشروع على اللجنة الدائمة.

وبهذا يكون المشرع قد حول اختصاصات اللجنتين إلى اللجنة الاستشارية التي تدرس المشروع بإتباع نفس الإجراءات، ما عدا فيما يخص الآجال فيجب التفرقة بين الحالة العادية وحالة الاستعجال التي يجب أن يتم فيها دراسة المشاريع في أقصر الآجال طبقاً لما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم: " تدرس اللجنة الاستشارية في أقصر الآجال، مشاريع الأوامر ومشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها "

قد يفهم من صياغة هذه المادة أن التنبيه بالاستعجال من طرف الوزير الأول يشمل مشاريع الأوامر ومشاريع القوانين معاً. في حين أن مشاريع الأوامر تتعلق بطبيعتها بالمسائل

⁽¹⁾ ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع السابق، ص54.

المستعجلة بالنظر إلى أحكام المادة 142 من الدستور. التي تخول رئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر في المسائل العاجلة⁽¹⁾.

واعتباراً أن تقدير الطابع الاستعجالي بشأن الأوامر من صلاحية رئيس الجمهورية دون سواه وأن التنبيه بالاستعجال من طرف الوزير الأول في الحالات الاستثنائية يخص مشاريع القوانين فقط.

كما تجدر الملاحظة إلى أن المشرع عبر عن طابع الاستعجال بعبارة " أقصر الآجال " إلا أنه لم يحدد أجل محدد لذلك ربما ترك الأمر للنظام الداخلي لمجلس الدولة. وعليه نستخلص أن الحالة العادية هي الحالة التي لا ينبه فيها الوزير الأول (الحكومة) على الطابع الاستعجالي لمشروع القانون.

أما الحالة الإستعجالية أو الاستثنائية فهي تشمل مشاريع القوانين التي تنبه الحكومة على استعجالها. وجميع مشاريع الأوامر نظراً لطابعها الاستعجالي دون تنبيه من الحكومة. ثانياً: تحديد جدول أعمال الجلسة وانعقادها:

أناطت المادة 41 مكرر 1 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم برئيس المجلس تحديد جدول الأعمال وذلك بنصها على مايلي: " يحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ دراسة المشروع ويخطر الوزير المعني الذي يعين من ينوب عنه لحضور أشغال مجلس الدولة وفقاً لأحكام المادة 39 أعلاه ".

وهذا بعد أن يتلقى التقرير من قبل المقرر ويبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها للوزير الذي يمكنه حضور الجلسة بنفسه أو تعيين من يمثله في القضايا التابعة لقطاعه. بشرط أن يكون الممثل من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل⁽²⁾.

⁽¹⁾ رأي رقم 01/رق. عام. د/18 مؤرخ في 13 فبراير سنة 2018، متعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق.

⁽²⁾ أنظر: المادة 39 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 18-02، المرجع السابق.

كما يمكن لمجلس الدولة الاستعانة بكل شخص يمكن أن يفيدته بحكم كفاءته في أشغاله وفقا للأحكام المحددة في نظامه الداخلي.

يفتح رئيس اللجنة الاستشارية (رئيس مجلس الدولة) الجلسة ويعطي الكلمة للمقرر لعرض مشروع التقرير النهائي⁽¹⁾.

تعطى الكلمة بعد ذلك لمحافظ الدولة لتقديم ملاحظته ومن تم يفتح الرئيس باب المناقشة لكل من القضاة والوزير المعني أو ممثلها⁽²⁾.

يراقب مجلس الدولة مشروع النص القانوني من خلال مناقشة ودراسة النقاط الآتية:
أ- مدى خضوع مشروع النص للقانون:⁽³⁾

1- احترام قواعد الاختصاص:

بمعنى هل احترمت السلطة التنفيذية حدود اختصاصاتها في عملية إعداد مشروع القانون ووفقا لما حدده الدستور أم أنها تجاوزت تلك الحدود واعتمدت على الاختصاصات المخولة للسلطة التشريعية.

يقوم مجلس الدولة من خلال وظيفته الاستشارية بتصحيح الوضع في حالة التعدي على قواعد الاختصاص.

2- احترام قواعد الإجراءات:

يتأكد المجلس أن الإخطار ورد ممن له الصفة لطلب الاستشارة. فإذا تبين أن مصدر النص غير مؤهل بالإخطار يتم إعادة النص دون تقديم الرأي، ومن بين الإجراءات الواجب احترامها هي الاستشارة المسبقة. كما يتأكد من إدراج تأشيريات القانون استشارة مجلس الدولة تحت العبارة التالية: " بعد استشارة مجلس الدولة "، ويراقب كذلك في ها أداة تضمن المشروع موافقة الوزارة المعنية.

⁽¹⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص57.

⁽²⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع نفسه، ص57.

⁽³⁾ناريمان بانو، وردة عزوق، المرجع السابق، ص58.

3- احترام قاعدة تدرج القوانين:

يجب أن لا تتعارض أحكام المشروع مع الدستور، وبهذا يستند مجلس الدولة على اجتهادات المجلس الدستوري ويعتبرها مرجعا له.

كما يتعين عدم تعارض مشروع القانون مع المعاهدات الدولية التي لها حجية أعلى من القوانين.

كما يتأكد المجلس من مطابقة المشروع مع القوانين العضوية التي لها درجة أدنى من الدستور لكنها أعلى من القوانين العادية.

ب- رقابة مجلس الدولة لنوعية مشروع النص القانوني:

1- نوعية الشكل:

ويقصد به معرفة مكانة النص القانوني الجديد المعروض على مجلس الدولة ضمن التدرج الهرمي للقوانين، أي هل هو نص قانون أو نص مرسوم رئاسي أو نص مرسوم تنفيذي وهذا المعرفة مدى اختصاص مجلس الدولة من عدمه.

كما تمتد رقابة المجلس لمعرفة نص المشروع فيما إذا أتى بأحكام جديدة أو مجرد تعديل لنص قانوني ساري المفعول، ويشترط تحقيق التطابق والترابط بين النص القديم والنص الجديد.

يهتم مجلس الدولة بنظام المواد القانونية وطريقة تسلسلها وترابطها وانسجامها كل هذا يتعلق بهيكل النص⁽¹⁾.

2- نوعية المضمون:

وذلك من خلال مراقبة مايلي:

⁽¹⁾ مصطفى بن جلول، المرجع السابق، ص 111.

- مطابقة النص المحرر باللغة الفرنسية مع النص المحرر باللغة العربية. وذلك بالخوض في روح النص القانوني⁽¹⁾ بمعرفة أسباب نشوء النص القانوني.
- ملائمة مشروع النص القانوني للظروف الاجتماعية دون إبداء الرأي بالاختيارات السياسية للحكومة بناء على مبدأ الحياد السياسي.
- مراقبة صياغة النص القانوني الذي يجب أن يتصف بالوضوح من كل غموض وأن لا يتحمل عدة تأويلات وتغيرات عند التطبيق.
- تتخذ مداوات اللجنة الاستشارية بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة التعادل يكون صوت الرئيس مرجحا.
- وعليه يدون المقرر التقرير النهائي المصادق عليه من قبل اللجنة الاستشارية الموقع من طرفه ومن رئيس مجلس الدولة ويرسل من طرف رئيس مجلس الدولة إلى الأمانة العامة للحكومة. وتدون جميع الإجراءات في سجل خاص ويحفظ أصل التقرير وجميع الوثائق المتعلقة بالملف لدى مصلحة مختصة على مستوى قسم الاستشارة⁽²⁾.
- يلاحظ أن كل من المادتين 04 و 41 مكرر أحياتا إلى تطبيق النظام الداخلي لمجلس الدولة فيما يخص الإجراءات المطبقة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري. إلا أن هذه المسائل هامة كان يجدر معالجتها ضمن القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة لاسيما وأن النظام الداخلي لا ينشر في الجريدة الرسمية رغم نص المادة 42 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم المذكور سابقا على ضرورة نشر النظام الداخلي لمجلس الدولة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

⁽¹⁾ جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري ، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص87.

⁽²⁾فاطمة الزهرة حدادة، المرجع السابق، ص58.

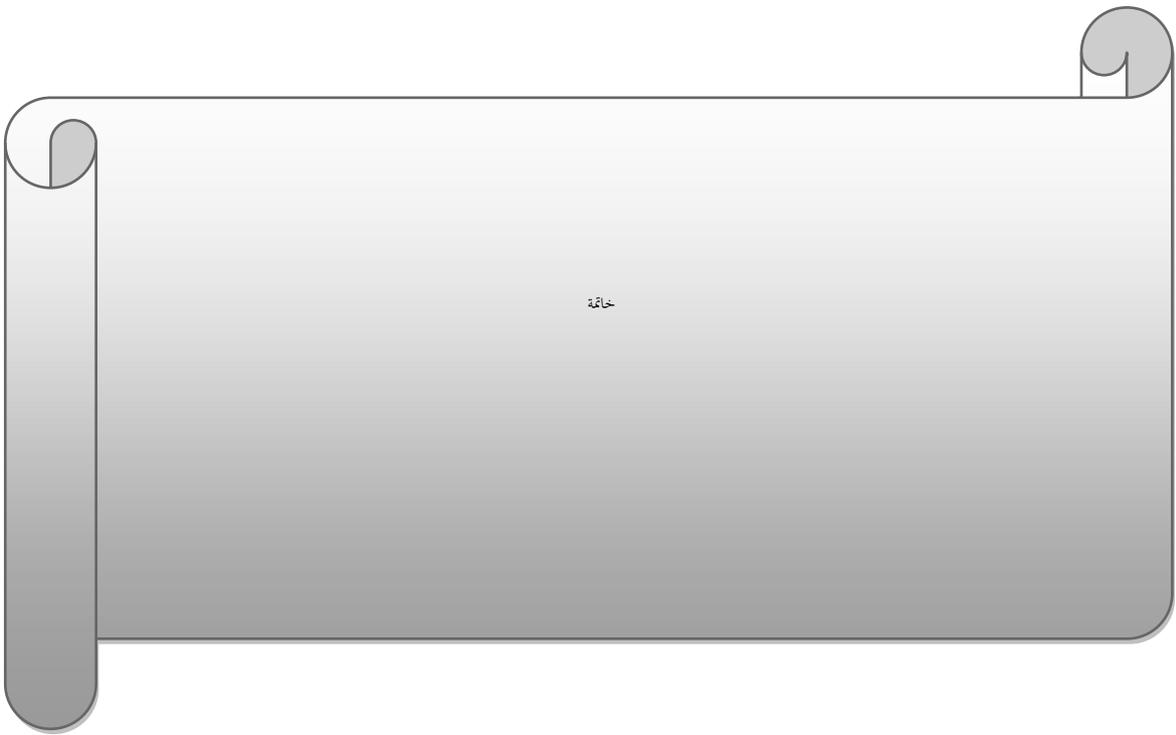
خلاصة الفصل:

تناولنا في هذا الفصل دراسة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة التي يساهم من خلال ممارستها في الحد من المنازعات -ات المحتملة وإثراء العملية التشريعية ومساعدة السلطة التنفيذية في تسيير نصوص القوانين، وقد كان مجلس الدولة يمارس اختصاصات -ه الاستشارية في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة.

مع حصر مجال الاستشارة على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة فقط، وهذا ما أدى إلى تضيق نطاق الاستشارة على مجلس الدولة، وتحدّد مجالها وضعف فعالية الدور الاستشاري للمجلس.

إلا أنه وبعد آخر تعديل لقانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة أصبح هذا الأخير ينظم الممارسة مهام تقديم الاستشارة في شكل هيئة استشارية أيا كانت الظروف المحيطة بالمشروع المتعلق بالقانوني.

كما قد وسع المشرع من نطاق الاستشارة لتشمل مشاريع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية. إلا أنه لا يمتد إلى المشاريع التي يبادر بها النواب والمراسيم الرئاسية، ولم ينص على تكريس الطابع الإلزامي على الرأي الصادر على المجلس هذا ما أدى إلى إضعاف نوعاً ما فاعلية دوره في هذا المجال.



عاشية

إن ضخامة التحول الاقتصادي والاجتماعي الحاصل في الجزائر والمعبر عنه

بواسطة سيل من القوانين والمراسيم الإدارية، حتى قال بعضهم إن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية تبدو بمثابة جريدة للقانون الإداري، ودور الإدارة العامة في دولة نامية الجزائر هو أثقل من دور الإدارة في دول متطورة، ومن هنا كانت ولا زالت الإدارة الجزائرية مدعوة إلى تدخل واسع للقضاء على التخلف ولتحقيق التنمية، ويستمر هذا الدور حتى مع تغيير النظام الاقتصادي نحو الاقتصاد الحر.

لقد أدت هذه الحقائق من الوهلة الأولى إلى بروز قانون إداري غزير في الجزائر يبدو متأثرا في الكثير من أحكامه بالقانون الإداري الفرنسي ويستقطب أحيانا أخرى مجالات خاصة بالمجتمع الجزائري، وهكذا وجدنا أنفسنا مضطرين إلى القيام بإصلاح العدالة وتنظيم القضاء ببنية النظام القضائي المزدوج من أجل تحقيق العدالة التي تشكل معيارا هاما لتحديد مدى تقدم أو تخلف دولة ما.

جسدت الجزائر التحول نحو القضاء المزدوج وذلك بإنشاء مجلس الدولة وبصدور

قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد في سنة 2008 الذي عمق نظام القضاء المزدوج عندما قنن بإسهاب إجراءات التقاضي في المواد الإدارية في عشرات المواد التي جسدت خصوصيات ازدواج النظام الإجرائي ولو ضمن قانون واحد للإجراءات، كما جسدت خاصية أخرى من خصائص القضاء المزدوج، ألا وهي ازدواج الهيئات.

نظرا للأهمية التي يكتسبها مجلس الدولة كهيئة تنتمي لنظام القضاء الإداري حاولنا إعداد بحث متواضع حول تنظيم وعمل مجلس الدولة حيث قمت بعرض الوظيفة القضائية لمجلس الدولة في الفصل الأول من خلال تبيان تنظيم هيئات القضائية وذلك بالتطرق إلى غرفه وأقسامه المجتمعة وهيئة النيابة العامة بمجلس الدولة، ثم تكلمت عن اختصاصاته القضائية كقاضي أول وآخر درجة. وكجهة لقضاء الاستئناف. وكقاضي نقض وكمحكمة تنازع. بالإضافة للتطرق إلى إجراءات المنازعة الإدارية أمام مجلس الدولة.

كما عالجت في الفصل الثاني تحت عنوان الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الذي خصصته للتكلم عن تنظيم الهيئات الاستشارية قبل وبعد تعديل سنة 2018 لقانون 01-98 المذكور سابقا بالمبحث الأول فتناولت الجمعية العامة واللجنة الدائمة قبل التعديل والهيئة الاستشارية بعد التعديل، كما تكلمت عن مضمون النشاط الاستشاري لمجلس الدولة من خلال نطاقه وطبيعته وكذا إجراءات الوظيفة الاستشارية في المبحث الثاني. وقد حاولت في هذه الدراسة أن أبين دور مجلس الدولة في ظل الازدواجية القضائية ومدى فعاليته في إطار الإصلاحات التي شهدتها الجزائر في المنظومة القضائية لاسيما فيما يخص مجلس الدولة لجعل الأحكام القضائية الإدارية أكثر جودة ونوعية.

ومن خلال بحثنا تم التوصل إلى النتائج التالية:

- فيما يتعلق بمحافظ الدولة هناك تناقض بين المادة 20 من القانون العضوي 01-98 والمادة 15 من نفس القانون، إذ منحت المادة 01 صفة القاضي واعتبرته المادة الثانية سلكا مستقلا عن هيئة الحكم.

- وبالرغم من أنطته بمهام النيابة العامة بالمادة 26 و26 مكرر من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم وذلك عن طريق تقديم الطلبات والالتماسات والقضايا المعروضة على مجلس الدولة واقتراح الحلول القانونية إلا أنه في غالب الأحيان تعد طلباته مجرد تكرار للقانون دون إبداء أي اجتهاد وذلك نظراً لكثرة القضايا المعروضة.

- كما تجدر الإشارة إلى أن عبارة النيابة العامة غير ملائمة مادام أنه ليس طرفاً أصلياً في الخصومة وليس له حق استعمال طرق الطعن وإقامة دعوى قضائية.

بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة يطرح إشكالات قانونية

متمثلة فيما يلي:

- انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين بإلغاء طريقاً عادياً من طرف الطعن المكرسة قانوناً وهو الاستئناف، مما يؤدي إلى عدم تكافؤ الفرص بين المتقاضين في مجال القضاء العادي والقضاء الإداري.

- تعقيد الإجراءات القضائية في المادة الإدارية وتطويل زمن الخصومة لوجود مجلس واحد يتكفل بكل القضايا على المستوى الوطني.
 - انقاف المهمة على قضاء مجلس الدولة وكان من الأفضلاّعفاء مجلس الدولة من النظر في القضايا كأول وآخر درجة وإسناد هذا الاختصاص لمحكمة إدارية بالجزائر العاصمة ولو بتشكيلة خاصة تنتظر في النزاع بصفة ابتدائية.
- أما بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كجهة لقضاء الاستئناف يترتب عنه تعقيدات قانونية أهمها:

- تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة من محكمة قانون وجهة قضائية عليا تمارس دور التقويم والاجتهاد إلى محكمة وقائع تهتم بالفصل في الطعون، حيث أنه يبدو ظاهريا على مجلس الدولة ممارسة وظيفة التقويم باعتباره جهة استئناف، إلا أن التقويم الحقيقي والمطلوب يمارس فقط من خلال وظيفة النقض.

- أبعاد القضاء على المتقاضين وتطويل عمر النزاع وهو ما يتعارض مع مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين.

وعليه من الأحسن إلغاء وظيفة الاستئناف بالنسبة لمجلس الدولة وتحويله إلى محاكم استئناف مستقلة كما هو عليه الحال بفرنسا كفيل بتوحيد الدور القضائي بين هرمي جهات القضاء، المحكمة العليا ومجلس الدولة.

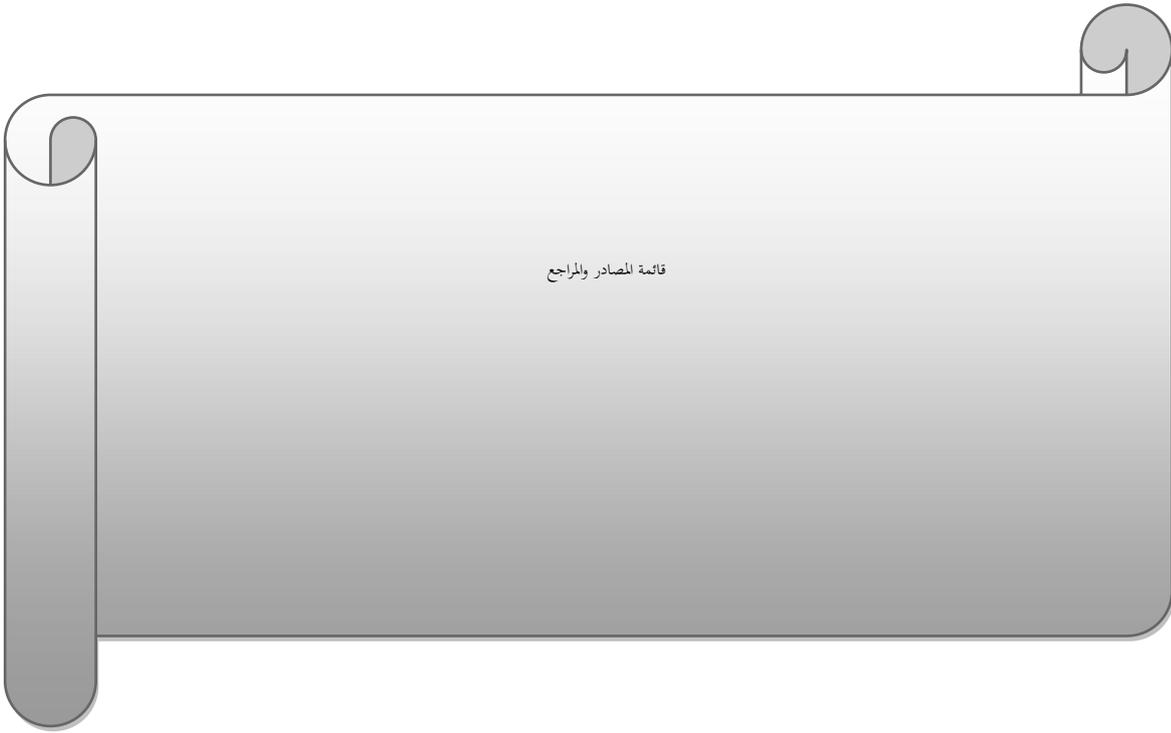
أما بالنسبة لموضوع العمل الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري فيكون المشرع قد

أحسن بتوسيع مجال استشارة المجلس من قبل الحكومة حول مشاريع القوانين ورئيس الجمهورية فيما يخص مشاريع الأوامر كون هذه الأخيرة لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين والاقترحات، إلا أن استثناء مجلس الدولة من تقديم الاستشارة لرئيس الجمهورية في عدة مواضيع لاسيما تلك المتعلقة بالقضايا ذات الأهمية الوطنية يعتبر نوع من التهميش لمؤسسة عليا في القضاء الإداري.

وفيما يخص تحديد الطبيعة القانونية للرأي الاستشاري لمجلس الدولة فيجدر الاهتمام بمصير الرأي الذي يصدر على شكل تقرير نهائي والذي لا يتحقق إلا من خلال إضفاء القوة الإلزامية التي تلزم عارض المشروع على احترام ما توصل إليه المجلس إذ لا فائدة من تكريس الطابع الإلزامي لإجراء الاستشارة حول مشاريع القوانين والأوامر دون تكريس نفس الطابع الإلزامي على الرأي الصادر عن مجلس الدولة.

إن المشرع الجزائري لم يميز في نصوصه بين أعضاء مجلس الدولة الذين يمارسون مهامًا قضائية من الأعضاء الذين تقع على عاتقهم مهمة الاستشارة. بل جعل المجلس بتشكيلة واحدة رغم إقراره الواضح على الازدواج الوظيفي لمجلس الدولة بين الاختصاصات ذات الطابع القضائي والاختصاصات ذات الطابع الاستشاري. بمعنى وجود فصل بين الوظائف القضائية والاستشارية للمجلس دون الفصل في مهام الأعضاء المكلفون بالعمل القضائي والاستشاري.

ضرورة نشر القانون الداخلي لمجلس الدولة في الجريدة الرسمية مثل ما هو عليه بالنسبة للقانون الداخلي للمحكمة العليا.



قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

1- النصوص القانونية:

1. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26/07/2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 43، 2011، القانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 07/03/2018، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، 2018.
2. قانون رقم 06-03 مؤرخ 20 فبراير 2000، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، **الجريدة الرسمية**، العدد 14.
3. قانون رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة، **الجريدة الرسمية**، العدد 46.
4. قانون رقم 08-09 مؤرخ في 23/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، **الجريدة الرسمية**، العدد 21، 2008.
5. قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القرارات العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، **الجريدة الرسمية**، العدد 48.
6. المرسوم التنفيذي رقم 03-165، المؤرخ في 9 أفريل 2003، المتعلق بشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، **الجريدة الرسمية**، العدد 26.
7. المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، **الجريدة الرسمية** العدد 64، 1998.
8. المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، **الجريدة الرسمية**، العدد 44، 1998.
9. مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07/12/1996 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية 1996، المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، **الجريدة الرسمية**، العدد 76، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06/03/2016، يتضمن التعديل الدستوري، **الجريدة الرسمية**، العدد 14، 2016.

ثانيا: المراجع:

1- الكتب:

10. أحمد جلال الدين الهلالي، قضاء النقض والتمييز في المواد المدنية والتجارية في التشريعين المصري والكويتي، مطابع القيس التجارية، ط2، الكويت، 1985.
11. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وأندق وخالد بيوض، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
12. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية: دراسة مقارنة النظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988.
13. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية: تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعة الجامعية، الجزائر، ط2، 2005.
14. سعيد بوعلي، مولود ديدن، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
15. الشيخة هوام، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2009.
16. صونية بن طيبة، الاستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
17. عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون رقم 08-09 المؤرخ في 23 فيفري 2008)، منشورات بغدادي، الجزائر، ط1، 2009.
18. عبد العزيز شيحا، القانون الإداري: عمال الإدارة العامة، امتيازات الإدارة العامة، أعمال الإدارة العامة، وظيفة الإدارة العامة، دار الجامعية، بيروت، 1994.
19. عبد القادر عبدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
20. عمار بوضياف، القضاء الإداري بين نظام الوحدة والازدواجية من 1962 إلى 2000، دار الريحانة، الجزائر، ط1، 2000.

21. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر: دراسة وصفية تحليلية مقارنة، طبعة معدلة طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية 2008، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 2، 2008.
22. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية: دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2013.
23. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999.
24. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ج1.
25. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1999.
26. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
27. محمد الصغير بع لي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار الع لوم لنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
28. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
29. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ج2.

2- الرسائل الجامعية:

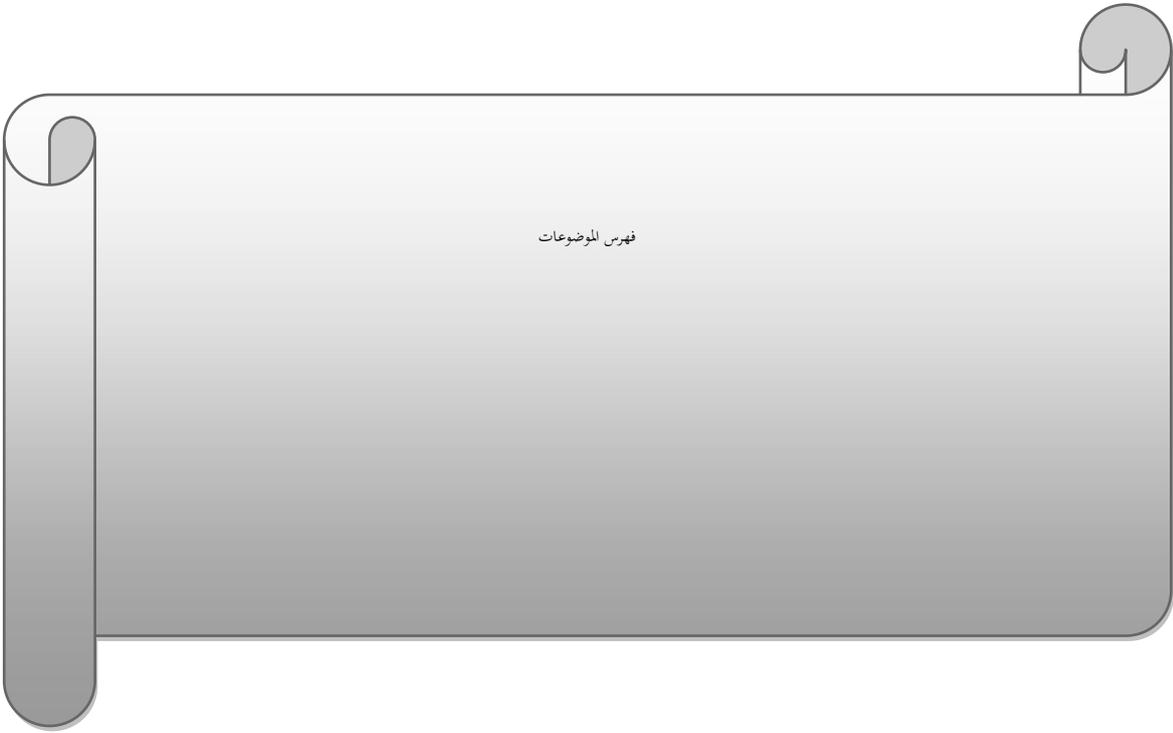
30. إلياس ساسي، محافظ الدولة، رسالة ماجستير في الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2013-2014.

31. جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
32. سهيلة ديباش، مجلس الدولة ومجلس المنافسة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2009-2010.
33. عبد الفتاح بلهامل، الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2014-2015.
34. عمر أبوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011.
35. فاطمة الزهرة حدادة، تنظيم وعمل مجلس الدولة، رسالة ماجستير في القانون، تخصص تنفيذ الأحكام القضائية، جامعة الجزائر 1، 2015-2016.
36. مصطفى بن جلول، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 2012-2013.
37. مصطفى بن جلول، الوظيفة الاستشارية في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة المالية، جامعة الجزائر 1، 2000-2001.
38. مليكة مخلوفي، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، رسالة ماجستير في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
39. ناريمان بانو، وردة عزوق، مجلس الدولة بين الاختصاصات القضائية والاستشارية، مذكرة ماستر في القانون، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012-2013.

3- الجرائد والمجلات:

40. رمزي حوحو، مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2006.

41. عبد العزيز ذويري، المنازعات الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها ، مجلة مجلس الدولة، العدد08، الجزائر، 2006.
42. عبد الكريم بودريواه، آجال رفع دعوى الإلغاء، وفق القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ. ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد01، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2010.
43. عمار بوجادي، اختصاص مجلس الدولة في المادة الإدارية ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2007.
44. عيسى لعلاوي، دور مجلس الدولة في القضاء الإداري ، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد05، الجزائر، 2016.
45. فضيلة واضح، زاهية مجدود، التنظيم القضائي الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، فرع قانون خاص، لكلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
46. ياقوتة عليولى، الشروط الشكلية الخاصة بالمنازعات الإدارية ، مجلة المعيار، العدد 19، كلية أصول الشريعة والحضارة الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2009.



فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
....	شكر وعرهان
....	إهداء
أ - د	مقدمة
الفصل الأول: الوظيفة القضائية لمجلس الدولة	
6	تمهيد
7	المبحث الأول: تنظيم الهيئات القضائية لمجلس الدولة
7	المطلب الأول: غرف وأقسام وغرف مجتمعة لمجلس الدولة وقواعد سيرها
7	الفرع الأول: غرف وأقسام مجلس الدولة وغرف مجتمعة
11	الفرع الثاني: قواعد سير العمل القضائي أمام الغرف والأقسام والغرف مجتمعة
15	المطلب الثاني: هيئة النيابة العامة بمجلس الدولة
15	الفرع الأول: تشكيل النيابة العامة بمجلس الدولة
17	الفرع الثاني: ممارسة مهمة النيابة العامة من طرف محافظ الدولة
21	المبحث الثاني: الوظيفية القضائية لمجلس الدولة وإجراءاتها
21	المطلب الأول: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة
21	الفرع الأول: مجلس الدولة محكمة ابتدائية ونهائية
30	الفرع الثاني: مجلس الدولة جهة لقضاء الاستئناف
36	الفرع الثالث: مجلس الدولة كهيئة بشرية للاستئناف
42	الفرع الرابع: اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض
50	الفرع الخامس: اختصاص مجلس الدولة كقاضي تنازع وبموجب نصوص خاصة
54	المطلب الثاني: إجراءات المنازعة الإدارية أمام مجلس الدولة
55	الفرع الأول: الخصائص العامة للإجراءات أمام هيئات القضاء الإداري

58	الفرع الثاني: الحكم في الدعوى وتنفيذه
63	خلاصة الفصل
الفصل الثاني: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة	
65	تمهيد
66	المبحث الأول: تنظيم الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة
66	المطلب الأول: الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة قبل تعديل 2018
67	الفرع الأول: الجمعية العامة
68	الفرع الثاني: اللجنة الدائمة
69	المطلب الثاني: الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة بعد تعديل 2018
70	الفرع الأول: تشكيلة اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة
74	الفرع الثاني: دور اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة
76	المبحث الثاني: مضمون النشاط الاستشاري لمجلس الدولة
76	المطلب الأول: نطاق وطبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة
76	الفرع الأول: نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة
80	الفرع الثاني: طبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة
83	المطلب الثاني: إجراءات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة
83	الفرع الأول: إجراءات أولية
87	الفرع الثاني: الإجراءات اللاحقة
92	خلاصة الفصل
94	خاتمة
99	قائمة المراجع
105	فهرس الموضوعات

ملخص:

إن مجلس الدولة مؤسسة حديثة النشأة ظهرت مع دستور 1996 وكرسها القانون العضوي 01/98؛ لها اختصاصين إحداهما قضائي والآخر استشاري. فمجلس الدولة الجزائري هو الهيئة القضائية الدستورية الوحيدة التي إلى جانب اختصاصاته القضائية يمارس اختصاص استشاري والمتمثل في رقابته على مشاريع القوانين المقترحة من طرف الحكومة وهذا ما كرسته المادة 119 من الدستور، وكذا ما قضت به المادة 41 من القانون العضوي 01/98، حيث يساهم مجلس الدولة من خلال هذه الوظيفة إلى إثراء المنظومة القانونية والسهرة على تجانس الأحكام. إلا وظيفة مجلس الدولة تبقى تعاني من بعض النقائص والتي أهمها تضيق مجالها من طرف المؤسس الدستوري، حيث أنها تشمل فقط مشاريع القوانين دون أن تتعداها إلى الأوامر أو اقتراح القوانين، فالمجلس الدستوري أقر بأن السلطة التشريعية غير مختصة قانونا بتحديد صلاحيات مجلس الدولة بالرغم من أن المادة 153 منحتها هذه المهمة، حيث كان حريا بالمشروع الجزائري أن يبادر إلى توسيع مجال مجلس الدولة ليساهم بكيفية أو بأخرى في تدعيم مسار دولة القانون، من خلال وظيفته التي أسندها له الدستور، ليصبح بذلك شريكا في صنع التشريع إلى جانب السلطات الأخرى.

Summary:

The State Council is a newly established institution that emerged with the 1996 constitution and was enshrined in Organic Law 01/98; It has two jurisdictions, one judicial and the other advisory. The Algerian State Council is the only constitutional judicial body that, in addition to its judicial competencies, exercises advisory jurisdiction, which is its control over draft laws proposed by the government, and this is enshrined in Article 119 of the Constitution, as well as what Article 41 of Organic Law 98/01 provides. The state, through this function, aims to enrich the legal system and ensure the homogeneity of provisions.

However, the function of the State Council continues to suffer from some shortcomings, the most important of which is the narrowing of its scope by the constitutional founder, as it includes only draft laws without transgressing them to orders or proposing laws. 153 granted her this task, as the Algerian legislator should have taken the initiative to expand the scope of the State Council to contribute in one way or another to strengthening the path of the rule of law, through his function assigned to him by the constitution, thus becoming a partner in making legislation alongside other authorities.