الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف المسيلة

كلية : الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

رقم :.....

ميـــدان : الحقـــوق والعلـــوم السياسية

فـــــرع : الـحـــــقوق

تخصص : قانون إداري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالبة : عربية فايزة

تحت عنوان

مكـــــانة مجلس الـــدولة

في القـــــــانون الجـــــــزائري

لجنة المناقشة :

الـــــدكتور الوافي السعيد	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	رئيســــــــــا
الـــــدكتور مقروف محمد	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	مشرفا ومقررا
الـــــدكتور فاضلي سيد علي	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	مناقشـــــــــا

السنة الجامعية : 2018 / 2019

بِسْمِ اللهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يَرْفَعُ اللهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ

أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللهُ بِمَا

تَعْلَمُونَ خَبِيرٌ

صَدَقَ اللهُ الْعَظِيمِ

سُورَةُ الْمُجَادَلَةِ الآيَة 11

إهـداء

اهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

إلي الذي كان معي في جميع لحظات حياتي

بأفراحها وآلامها ,إلي من حصد الأشواك عن دربي

ليمهد لي طريق العلم والدي العزيز إلي الإنسانة التي ضحت

و لا زالت تسترخص كل ثمين لاحيا والدتي العزيزة

أرجو من الله أن يطيل في عمريهما

اهديه إلي كل إخوتي وأخواتي الأعزاء كل باسمه

نجاة , بسمة , وليد , سفيان وفاء

و إلي أبناء إخوتي

يوسف , يانيس , محمد , تاريق , ماريا

إلي جميع زملائي وزميلاتي في العمل

عربية فايزة

شكـــر وعـــرفان

الشكر لله تعالي الذي أكرمني الذي منحنا الصحة والقوة والعزم , ووفقني لانجاز هذا العمل المتواضع فله الحمد من قبل ومن بعد.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلي أستاذي الفاضل والمشرف علي إعداد هذا البحث

" **مقروف محمد**" الذي تكرم بقبول الإشراف علي هذه المذكرة

وعلي سعة صدره وتوجيهاته العلمية السديدة وملاحظاته القيمة فجزاه الله عني خير الجزاء

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلي الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة

كما أتقدم بالشكر إلي كل أساتذتي بجامعة المسيلة والذين كان لهم الفضل الكبير في نجاحي بمشواري الدراسي .

كما أتقدم بالشكر إلي الطاقم الإداري بكلية الحقوق والعلوم السياسية وعلي رأسهم عميد كلية الحقوق " **خضري حمزة** " كما لا ننسي رئيس قسم الحقوق " **الوافي السعيد**"

كما أتقدم بالشكر الجزيل لكامل طاقم شؤون الطلبة واخص بالذكر " **حويش زوليخة** "

كما اشكر كل من قدم لي يد العون من قريب أو من بعيد وقدم لي النصح والإرشاد وتوجه الله بالدعاء لي يوفقني الله عز وجل في عملي هذا

المختصرات

أولا : باللغة العربية

ج . ر : الجريدة الرسمية.

ف : الفقرة.

ط : الطبعة.

ص : الصفحة.

ص ص : من الصفحة إلى الصفحة.

ع : عدد

ق.إ.م.إ :قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية.

ثانيا : باللغة الفرنسية

N : Numéro

P : Page

مقدمـــــــــة

مقدمة:

إن النظم القضائية التي تسود دول العالم تنقسم إلي نظامين رئيسين يتمثل الأول في نظام وحدة القضاء والذي توجد به هيئة واحدة تختص بجميع المنازعات ،والثاني نظام ازدواجية القضاء الذي يعتبر مستقلا وهو مختص في المنازعات الإدارية.

أما بالنسبة للنظام القضائي الجزائري فقد عرف عدة مراحل في تاريخه القضائي منذ دخول الإسلام ،حيث كانت القواعد السائدة آنذاك هي قواعد القضاء الإسلامي والذي عرف بنظام المظالم إلي جانب ولاية القضاء وهو نموذج قضائي فريد من نوعه في إشاعة العدل والحق داخل المجتمع الإسلامي ،أما في عهد الاستعمار الفرنسي فان القواعد المطبقة آنذاك تنقسم إلي قسمين، فكانت تطبق قواعد الشريعة الإسلامية على معاملتهم المدنية و أحوالهم الشخصية بالنسبة للجزائريين.

أما في مجال القضاء المدني فكانت تطبق القوانين الفرنسية على المستوطنين القادمين إلى الجزائر من بلاد فرنسا و من البلدان الأوروبية الأخرى ،وليس في ذلك احتراما لدينهم و معتقداتهم، وإنما حرصا علي عدم إثارتهم وخلق صعوبات و عداوات أكثر مما هي عليه.

أما فيما يتعلق بالنظام القضائي الجزائي و التجاري و الإداري و قواعد الإجراءات فقد كانت القوانين الفرنسية هي السائدة آنذاك وهي المطبقة في جميع البلاد على جميع الناس دون أي تمييز ونتيجة لذلك نشأت في الجزائر حالة من الثنائية والازدواجية في التنظيم القضائي فكانت محاكم إسلامية تختص بالفصل في قضايا المواطنين المدنية و مسائل الأحوال الشخصية مثل الزواج ، الطلاق ، الحضانة ،والمواريث و نظام التركات، وأحكامهم يقبل الطعن فيها بالاستئناف أمام غرفة موجودة في جهة القضاء الفرنسي تسمى غرفة الطعون الإسلامية و هناك محاكم فرنسية مهمتهم الفصل في القضايا التي يكون أطرافها فرنسيون أو احد طرفيها فرنسيا مهما كانت هوية الطرف الأخر لقد تمييز التنظيم القضائي في الجزائر في تلك الحقبة بوضع خاص يمثل في خضوعه للتشريع الفرنسي أحيانا و الشريعة الإسلامية و التقاليد أحيانا وفي هاته المرحلة تظهر الازدواجية القضائية المكرسة في النظام الفرنسي.

وابتداء من تاريخ استعادة السيادة الوطنية 1962 قررت السلطة الحاكمة آنذاك بالاستمرارية في تطبيق التشريع الفرنسي لمدة معينة إلا ما يتعارض مع سيادة الوطنية.

وتطبيقا لنص القانون رقم 62-153، المؤرخ في 31-12-1962 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، باستثناء التشريعات التي تتنافي والسيادة الوطنية[1]، وبذلك تم الاحتفاظ بالنظام القضائي الإداري الذي كان في عهد الاستعمار الفرنسي، والمتمثل في المحاكم الإدارية الثلاث، الموجودة في كل من الجزائر العاصمة، ، وهران ، قسنطينة .

لكن هذا الأمر لم يدم طويلا حيث تتدخل المشرع بموجب الأمر 65- 278 المؤرخ 16-11-1965 المتضمن التنظيم القضائي حيث استغنى المشرع عن النظام القضائي الاستعماري، وألغيت المحاكم الإدارية الثلاث، وأنشئ خمسة عشر مجلسا قضائيا، واستنادا لنص المادة الخامسة منه خول اختصاص الفصل في منازعات الإدارة العامة للغرف المتواجدة على مستوى المجالس القضائية، أما المجلس الأعلى فأسندت له عن طريق غرفته الإدارية صلاحية النظر في الطعون المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة الإدارية كقاضي درجة أول وأخيرة بالإلغاء، أو التفسير، أو فحص المشروعية، أو التعويض،إذا كان مرتبطا بدعوى إلغاء، إلي جانب اختصاصه بالفصل في الإستئنافات المرفوعة ضد القرارات الصادرة من الغرف الإدارية ونظرا للتطور الإداري الذي عرفته الجزائر، وبهدف تقريب العدالة من المتقاضين ، ارتأى المشرع الجزائري إلي رفع عدد الغرف الإدارية إلي عشرين.

لكن بصدور دستور 1989 والذي آثار ضجة كبيرة، سواء على الجانب السياسي أو الاقتصادي، إلي جانب الانفتاح نحو الرأسمالية والتخلي عن الاشتراكية ، التي كانت منهجا إيديولوجيا متبعا منذ الاستقلال مما كانت له آثار على الجانب القانوني، حيث صدرت عدة قوانين لسد الفراغات التي طرأت عن التحول من نهج الاشتراكي إلي نهج الرأسمالي حيث أعطيت أهمية استثنائية إلى حقوق و حريات المواطن و طرق حمايتها حيث أوكل إلى الجهاز القضائي بهذه المهمة وقد اختصت الغرف الإدارية سواء على مستوى المحكمة العليا أو المجالس القضائية ، بجانب من هذه الحماية القضائية التي توفرها للمواطن في مواجهة حالات تجاوز الإدارة لسلطاتها.

[1] القانون رقم 62-153المؤرخ في 31- 12-1962 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية ،ج ر، ع 2، لسنة 1963.

وقد جاء التعديل الجديد لقانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18-08-1990 ليعزز دور الغرف الإدارية فتضمن هذا القانون تغييرا على مستوى الاختصاص القضائي للغرف الإدارية بالمجالس القضائية كما تضمن تغييرا على مستوى الإجراءات، بقصد تقريب العدالة من المواطنين، و بصدور هذا القانون أصبحت المنازعات الإدارية تخضع للغرف الإدارية المحلية الموجودة على مستوى جميع المجالس القضائية، و الغرف الإدارية الجهوية موجودة في كل من الجزائر، وهران ، قسنطينة وبشار، ورقلة حيث تنظر في نوع محدد من المنازعات.

و الغرف الإدارية بالمحكمة العليا تمارس مهمة محكمة النقض واستئناف في ذات الوقت وضل هذا النص مسايرا للأوضاع.

وفي ظل دستور 1996 تم تبني نظام الازدواجية القضائية صراحة وأعلن عن إنشاء هيئة جديدة متمثلة في " **مجلس الدولة** " حيث نصت المادة 152 منه " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية " ولتجسيد ذلك وتكريسه تشريعيا بادرت الحكومة إلى تقديم مشروع قانون عضوي متعلق بمجلس الدولة للسلطة التشريعية بغرض دراسته و المصادقة عليه ، و فعلا صادق المجلس الشعبي الوطني على المشروع خلال الدورة العادية و صادق عليه مجلس الأمة المنعقد بتاريخ 25 مارس 1998، و لقد مارس المجلس الدستوري رقابته المسبقة علي النص المصادق عليه من قبل البرلمان بغرفتيه بموجب إخطار من رئيس الجمهورية طبقا لنص مادة 165 دستور 1996[1] وابدي المجلس الدستوري رأي المطابق حول مشروع القانون العضوي المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ليتم بعدها صدور قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ قي 30 ماي 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

ولعل أسباب تأخر النظام القضائي الجزائري في اعتناق وتبني والأخذ بنظام الازدواجية راجع لقصر عمر الدولة الجزائرية ، فهي دولة فتية مقارنة بالدول الأخرى ولكونها خاضت تجربة القضاء الموحد كباقي الدول حديثة الاستقلال والتي تسعي إلي توحيد كل الأنظمة .

[1] عمار بوضياف ،النظام القضائي الجزائري، دار الريحانة ,الجزائر 2008 ص293 .

ومما سبق ذكره تظهر أهمية اختيار موضوع مكانة مجلس الدولة في القانون الجزائري من خلال دراسته دراسة تطبيقية وصفا وتحليلا ، باعتباره اعلي مؤسسة دستورية قضائية في الهرم القضائي.

كما تتجلي **أهمية الدراسة** في محاولة البحث والكشف عن مكانة ودور مجلس الدولة في القانون الجزائري باعتباره هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية خاصة فيما يتعلق بوظيفتيه القضائية ، والاستشارية ، وحدود هاته المشاركة وقيمتها، وهذا ما يدفعنا إلي التساؤل " **عن مكانة مجلس الدولة في القانون الجزائري ، وعن ماهية دوره القضائي والاستشاري ؟** "

أسباب اختيار الموضوع

– ومن بين أسباب اختيار هذا الموضوع هو تسليط الضوء على مكانة مجلس الدولة، من خلال اختصاصاته كهيئة قضائية وكهيئة استشارية

– المكانة الكبيرة الذي يتميز بها مجلس الدولة في الوقت الراهن مع توسيع في مهامه الاستشارية في التعديل الجديد

– كون مجلس الدولة أصبح في الوقت الحالي أهم هيئة قضائية إدارية متخصصة تتولى الفصل في المنازعات الإدارية مما أدى إلى التحسين في نوعية الأحكام القضائية و فعاليتها.

وبخصوص الدراسات السابقة حول الموضوع فتتمثل في مجموعة من رسائل الدكتوراه ومذكرات ماجستير والتي كانت عونا لي في انجاز هذا البحث

نخص بالذكر :

– صاش جازية ، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري ،أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر،2008.

– بوجادي عمر،اختصاص القضاء الاداري ، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق،جامعة مولود معمري تيزي وزو،2011–2012

– حاكم احمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق جامعة تلمسان كلية الحقوق تلمسان2015–2016.

– حداده فاطمة الزهراء ،تنظيم وعمل مجلس الدولة ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون تخصص تنفيذ الأحكام القضائية كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ، 2015–2016.

المنهج المعتمد في الدراسة

بالنظر إلى طبيعة الموضوع محل الدراسة و المعلومات الواجب التوصل إليها ومن اجل ما يرجى من أهداف فقد تم ,انتهاج المنهج الوصفي و التحليلي

●أدوات الدراسة

تتمثل أدوات الدراسة المستخدمة في

– المنهج الوصفي :

وذلك باستعمال مجموعة من المراجع و المصادر العربية و الأجنبية التي ترتبط بالموضوع محل الدراسة و المتمثلة في الكتب, المقالات ,الرسائل الجامعية ,مواقع الانترنت ,القوانين...

–المنهج التحليلي :

كان ضروريا لان الموضوع يعتمد علي الكثير من المواد القانونية لشرح و توضيح و تحليل المنظم لقضاء مجلس الدولة من حيث عمله و تنظيمه .

هيكل البحث:

بهدف معالجة الموضوع الذي سوف نتناوله في ثلاث فصول:

– **الفصل التمهيدي** يتضمن الإطار ألمفاهيمي لمجلس الدولة الذي يشمل مبحثين هامين نشأة وتطور مجلس الدولة في المبحث الأول ومفهوم مجلس الدولة في المبحث الثاني.

– **الفصل الأول** نعالج فيه الإطار الهيكلي لمجلس الدولة ضمن مبحثين تنظيم مجلس الدولة في المبحث الأول و التشكيلة البشرية في المبحث الثاني.

أما **الفصل الثاني** تناولنا فيه اختصاصات مجلس الدولة حيث يتضمن مبحثين المبحث الأول نبين فيه اختصاصات مجلس الدولة كهيئة قضائية أما المبحث الثاني فيتضمن اختصاصات مجلس الدولة كهيئة الاستشارية.

و أتممنا عملنا هذا بخاتمة شملت مختلف النتائج المتوصل إليها.

الفصل التمهيدي

إن لجوء المشرع الجزائري إلي تجسيد نظام الازدواجية القضائية، هو بمثابة تقليد للنموذج الفرنسي الذي انتهج الازدواجية القانونية والقضائية ،وقد ظهرت بوادره منذ الثورة الفرنسية إذ تعد فرنسا مهد القضاء الإداري ومنها انتشر هذا النظام إلي العديد من الدول الأوربية كألمانيا، اسبانيا بلجيكا، وقد امتدت إلي خارج دول أوروبا في بعض دول أمريكا الجنوبية المكسيك وغيرها، كما نجد أن هناك دول عربية تبنت هذا النظام مثل مصر تونس،العراق وغيرها وبالطبع الجزائر.

و ظهور مجلس الدولة في فرنسا قابلته عدة عراقيل في بداية ظهوره، بسبب عدم الرغبة في تدخل القاضي العادي في الرقابة علي الأعمال والتصرفات الإدارية، وعجز القضاء العادي في محاكمة الإدارة وفرض السلطة عليها.

وأول محاولة لإنشاء مجلس الدولة كان بموجب مادة 52 من دستور فريمير بتاريخ 13ديسمبر 1799حيث تم تأسيس مجلس الدولة الفرنسي، وكانت مهامه استشارية حيث كان يقدم الرأي والمشورة في المسائل القانونية والإدارية والقضائية وقد مر مجلس الدولة بعدة فترات أحيانا يظهر دوره القضائي والاستشاري وأحيانا يخبو،وقد تم حله سنة1851 وأعيد إنشائه 1852 ثم إلغائه 1870 وتم تأسيسه بموجب دستور24 ماي 1872،وتم إنهاء مرحلة القضاء المحجوز وبدأت مرحلة جديدة من القضاء المفوض،حيث منح هذا القانون لمجلس الدولة سلطة البث النهائي في المنازعات الإدارية.

أما بالنسبة للنظام القضائي الفرنسي في الجزائر أثناء الاحتلال لم يكن منتشرا حيث كان يطبق آنذاك نظام المظالم الذي كان منذ عهد الأمير عبد القادر .

وابتداء من عام 1831اعتبر الاحتلال الفرنسي الجزائر قطعة منه وعمل علي تطبيق تشريعيه حيث إنشات بالجزائر لجان خاصة تنظر في المنازعات الإدارية وكانت تتشكل أصلا من قادة عسكريين طبقا للمادة 3 من الآمر الملكي الصادر ب 10ديسمبر 1831، تمثلت هاته اللجان في مجلس الإدارة مجلس المنازعات ومجلس المديريات[1]،وفي هاته الفترة مرت الجزائر بنفس النظام القضائي المطبق في فرنسا إلي غاية استرجاع السيادة سنة 1962 ومنها بدأت الإصلاحات إلي غاية 1996أين تم تبني النظام ألازدواجي ،وتم إنشاء مجلس الدولة ليكون جهة قضائية إدارية عليا مستقلة ومن هذا المنطلق سوف نتطرف في هذا الفصل التمهيدي الي نشأة وتطور مجلس الدولة الجزائري في المبحث الأول نبين مفهوم مجلس الدولة وإطاره الدستوري وخصائصه في المبحث الثاني

[1] حسين السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية،دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر فرنسا الجزائر عالم الكتب، مصر ، 1988، ص 39 وما بعدها.

المبحث الأول : نشأة مجلس الدولة

يعود أصل نشأة مجلس الدولة إلي ما قبل الثورة الفرنسية،حيث تم إنشاؤه علي أنقاض مجلس الملك في النظام الذي كان سائد آنذاك قبل قيام الثورة الفرنسية[1]،حيث كان يضم كبار الشخصيات والأمراء ،وكان دوره استشاريا وابتداء من عام 1497 أصبح مجلس الملك مشكلا من قضاة وسمي بالمجلس الأعلى ،وتسمية مجلس الدولة كانت سنة 1578 في عهد هنري الثالث[2]وفي سنة 1799قام القنصل Napoléon بموجب المادة 52من دستور **فريمير** بإنشاء مجلس الدولة كهيئة استشارية إدارية قانونية ،يقوم بصياغة مشاريع القوانين وتفسيرها التي تعرض علي السلطة التشريعية،وتم تأسيسه صراحة بموجب قانون 24ماي 1872 .

أما عن المرحلة الاستعمارية في الجزائر من الفترة 1830-1962 وباعتبار الجزائر مستعمرة تابعة لفرنسا، فان الأوضاع السارية في فرنسا هي نفسها في الجزائر ،أما بعد الاستقلال فقد تأرجح النظام القضائي بين القضاء الموحد والمزدوج إلي غاية 1996 وهي السنة التي تم تبني نظام القضاء المزدوج.

وفي هذا المبحث نتعرض إلي مرحلة الاستعمار في مطلب الأول ومرحلة ما بعد الاستقلال في المطلب الثاني.

المطلب الأول : مرحلة الاحتلال الفرنسي (1830-1962)

إن فرنسا منذ احتلالها الجزائر سنة 1830 عملت علي طمس معالم الدولة الجزائرية، وحملها لشعار الجزائر فرنسية منتهجة سياسة الإدماج، فقد كانت تعتبر الجزائر امتداد للأراضي الفرنسية وجزء لا يتجزأ منها، لذا نقلت تشريعاتها ونظمها الإدارية والقضائية إليها[3] فكانت هاته الحقبة امتدد للقضاء الإداري الفرنسي في الجزائر،وأول محاولة تأسيس مجلس الدولة صراحة كان بعد الثورة الفرنسية والتي كان لها الأثر في تحويل النظام القضائي إلي نظام ازدواجية القضاء وذلك تزامنا مع إنشاء مجالس الأقاليم التي تحولت إلي محاكم إدارية وللتذكير، فإن كل الدساتير الجزائرية التي سبقت التعديل

---

[1] Marie Christine rouault Droit administratif –annadroit 2005 , Gualino éditeur P 197.

[2] الموقع الالكتروني لمجلس الدولة الفرنسي http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Histoire-Patrimoine

[3] صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري ،أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر،2008ص 67 .

الدستوري لسنة 1996 ، لم تتطرق إلى استحداث مثل هذه الهيئة، وبذلك يمكن تقسيم النشأة إلى مرحلتين المرحلة ما قبل 1996، ومرحلة ما بعد 1996 ، والتي تميزت بنشأة مجلس الدولة الجزائري.

وعليه نقسم هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول نتطرق فيه إلى المرحلة التي سبقت نشأة مجلس الدولة الجزائري، أما الفرع الثاني فيتم من خلاله التطرق إلى عملية استحداثه.

الفرع الأول : مرحلة 1830-1848

وهي الفترة التي كانت الإدارة هي الخصم والقاضي في نفس الوقت[1]، فاتسمت بالغموض وعدم الاستقرار وبالطابع الاستثنائي والمؤقت لكل المؤسسات والهيئات الإدارية و القضائية[2]،وابتداء من عام 1831 أنشأت لجان خاصة للنظر في المنازعات الإدارية متمثلة في مجلس الإدارة ،ومجلس المنازعات سنة 1845 ثم مجالس المديريات سنة 1847 وكان يتكون من ثلاث مجالس حسب النواحي الجزائر،وهران، قسنطينة وكل مجلس يتشكل من رئيس مستشار وكاتب ثم اجري تعديل علي نظام الإدارة القاضية بإنشاء مجالس الأقاليم ابتداء من سنة 1848،وهاته المرحلة تم الخلط فيها بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية واعتبر القضاء الإداري ما هو إلا مصلحة خاصة من مصالح السلطة الإدارية .

الفرع الثاني : مرحلة من 1848-1962

وهي الفترة الممتدة من 1848 إلي غاية 1962وهي المرحلة التي خضع فيه النظام القضائي الجزائري للنظام الفرنسي، حيث قامت الإدارة الفرنسية بإصلاحات مست جهات قضاء المنازعات الإدارية في فرنسا فتم إنشاء مجالس الأقاليم سنة 1849 والتي كانت موجودة من قبل، وكانت تفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري مما جعل طبيعة النظام القضائي للجزائر المستعمرة آنذاك نظاما مزدوجا، وهذا معززه المرسوم الرئاسي 53-954 المؤرخ في 03-09-1953 الذي أصدرته الحكومة و أصبح يشكل القانون الأساسي للمحاكم الإدارية[3]، والذي أعاد تنظيم القضاء الفرنسي و إنشاء محاكم إدارية في فرنسا وفي أقاليم ما وراء البحار التابعة لها، لذلك اعتبرت سنة 1953 هي سنة الإعلان

[1] عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، د م ع، الجزائر، 2005 ،ص160.

[2] صاش جازية ، المرجع السابق، ص68 .

[3] محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، ط 2008 ص73 .

الصريح علي وجود نظام قضائي مزدوج في الجزائر، عن طريق المحاكم الإدارية التي تمثل القضاء الإداري المستقل، حيث نصت المادة 14 ف 2 من المرسوم السابق الذكر عن تشكيلة المحاكم الإدارية التي تتشكل من رئيس وثلاث مستشارين يقوم احدهم بوظيفة محافظ الحكومة، كما تضمنت المادة 2 منه كيفية تعيين أعضاء المحاكم الإدارية بواسطة مرسوم مؤشر عليه من طرف وزير العدل، تحت اقتراح وزير الداخلية ، حيث يتم اختيار الأعضاء من بين خريجي المدرسة العليا الوطنية للإدارة بعد تربص لدى قسم المنازعات في مجلس الدولة.

بعد ذلك تم صدور مرسوم بتاريخ 28 جوان 1856 الذي تم بموجبه توسيع مهام المحاكم الإدارية الثلاثة لتختص إقليميا بقضايا النواحي المجاورة لها عن طريق التقسيم الإقليمي الجهوري.

المطلب الثاني: مرحلة الاستقلال(عهد الإصلاح القضائي ما بعد سنة1962)

بعد استقلال الجزائر واستعادتها للسيادة الوطنية 1962 بدا العمل علي ما ورث من الاستعمار الفرنسي، أي تمديد القوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية فصدر قانون 62-157 والذي بموجبه يتم تمديد العمل بالتشريع المورث والذي يتم بموجبه الاحتفاظ بالمحاكم الثلاثة الجزائر، وهران، قسنطينة مع إضافة محكمة بالاغواط[1].

و من هنا بدا عهد الإصلاحات القضائية مرحلة الإصلاح من 1965إلي 1996 في الفرع الأول ومرحلة القضاء المزدوج من 1996 إلي تعديل الدستوري الأخير

الفرع الأول : مرحلة الإصلاح القضائي 1965-1996

عرفت هاته الفترة عدة إصلاحات حيث بصدور الأمر رقم 65-272 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي، والغي النظام الموروث كما تم إلغاء المحاكم الإدارية ونقل اختصاصها إلي المجالس القضائية وبذلك المشرع الجزائري وضع حدا للازدواجية في المنازعات الإدارية علي مستوي القاعدة وتبني نظام وحدة القضاء وهو ما تأكد وتدعم لاحقا خاصة بموجب الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، وقد استمر الوضع إلي غاية 1986 حيث رفع عدد الغرف الإدارية من ثلاثة إلي

[1] عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، ط 2007 ، ص26.

عشرين غرفة بموجب المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29-04-1986[1]، لكن بعد أربع سنوات تم تعديل نص المادة السابعة بموجب القانون رقم 90-23 المؤرخ في 1990-08-18 المعدل والمتمم حيث تم تعديل قانون الإجراءات المدنية الذي أعاد توزيع الاختصاص القضائي بين الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والغرف الإدارية الجهوية و الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا.

وهاته الفترة تميزت بتكريس مبدأ تقريب العدالة من المواطن وذلك بإحداث واحد وثلاثين مجلس قضائيا لكل مجلس غرفة إدارية، ووصفت هاته المرحلة بنظام وحدة القضاء المرن، مما أدي إلي تراكم قضايا المنازعات ما اجبر المشرع إلي إعادة النظر وتوجه إلي النظام القضائي المزدوج.

الفرع الثاني : مرحلة القضاء المزدوج(ما بعد 1996 إلي يومنا هذا)

بعد صدور دستور 1996 واستحداث هيئات دستورية من بينها مجلس الدولة، وذلك بموجب المادة 152 من الدستور التي نصت علي "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية[2] " ،وتجسيدا لهذا بادرت الحكومة بتقديم مشروع قانون عضوي متعلق بمجلس الدولة حيث صدر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30-05-1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وقد أحالت الكثير من مواده إلي نظام الداخلي لمجلس الدولة في تفصيل عمله وتنظيمه و اختصاصاته، وتلت المراسيم التنفيذية المتضمنة كيفية تعيين أعضاء المجلس[3].

المرسوم التنفيذي رقم 98-362 المحدد كيفية إحالة القضايا المسجلة والمعروضة علي الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلي مجلس الدولة[4]، والمرسوم التنفيذي 98-261

[1] المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل 1886 ،المحدد لقائمة المجالس القضائية و اختصاصها الإقليمي، ج ر ع 18 .

[2] المرسوم الرئاسي رقم 96- 438 المؤرخ في07 ديسمبر 1996 والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في 28 نوفمبر1996 ، ج ر ،ع 76 .لسنة 1996.

[3] المرسوم الرئاسي رقم 98-187 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة ،ج ر ،ع 44 لسنة 1998.

[4] المرسوم التنفيذي رقم 98- 362 المحدد كيفيات احالة جميع القضايا المسجلة او المعروضة علي الغرفة الادارية للمكم العليا الي مجلس الدولة، ج ر ،ع 64لسنة1998 .

المحدد لأشكال الإجراءات و كيفاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة[1]، المرسوم التنفيذي رقم 03-165 الدولة[2]، كما تم تعديل القانون 98-01 بموجب القانون العضوي 11-13[3]وجاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بالجديد حيث وسع من الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، حيث تضمن خمس مواد في قانون العضوي 18-02[4] المؤرخ في4 مارس 2018 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 تنص علي رأي مجلس الدولة في مشاريع الأوامر ومراجعة تشكيلته ذات الطابع الاستشاري في شكل لجنة استشارية تتولي دراسة مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر في الحالات الاستثنائية وهذا ما نصت عليه المادة 42 من الدستور.المحدد شروط و كيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدي مجلس

المبحث الثاني : مفهوم مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الجزائري هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية,يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر علي احترام القانون[5]،فهو مؤسسة قضائية وإدارية استشارية متخصصة بالشؤون والمنازعات الإدارية في تاريخ النظام الدستوري السياسي الإداري والقانوني الجزائري.

وباعتباره هيئة أو مؤسسة قضائية دستورية استحدثها دستور 1996 بموجب نص المادة 152 فقرة 2 "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية " كما شمل نفس التعريف ضمن المادة 171من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري .

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 98- 261 المحدد أشكال الإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ،ع 64 لسنة1998 .

[2] المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ ي 29 اوت 2003 المحدد شروط و كيفيات التعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية –

[3] القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 يعدل ويتمم القانون العضوي 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ,ج ر ع 43 لسنة 2011

[4] القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 4مارس2018 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ,ج ر ع 15لسنة 2018.

[5] مسعود شيهوب، من الأحادية القضائية إلى الإزدواجية القضائية، دراسات وثائق مجلس الأمة، الندوة الأولى حول استقلالية القضاء مارس1999 ،ص 22 وما بعدها.

وبعد سنتين من الاستفتاء تم تنصيب مجلس الدولة بتاريخ 30 ماي 1998 بموجب القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وكان ذلك بعد سنتين من تنصيب المحكمة العليا[1]، ثم أعقبته المراسيم والنصوص التنظيمية والقوانين الداخلية التي نظمت تعيين تشكيلاته,اختصاصاته الاستشارية وهياكله.

وعلى هذا سنتناول في هذا المبحث مطلبين رئيسين

مطلب الأول : تعريف مجلس الدولة وخصائصه

المطلب الثاني: إطاره القانوني

المطلب الأول: تعريف مجلس الدولة وخصائصه

إن مجلس الدولة يتمتع بالاستقلالية المالية والهيكلية الإدارية المنفصلة تماما عن المحكمة العليا، على خلاف المحاكم الإدارية التي استمرت في بدايتها ضمن المجالس القضائية حتى يتم تدريجيا بناء هياكل عبر كامل ولايات الوطن وفقا لنظام المجالس القضائية, وسوف نتطرق في هذا الطلب إلي تعريف مجلس الدولة فرع الأول وخصائصه الفرع الثاني.

الفرع الأول : تعريف مجلس الدولة الجزائري

يعتبر مجلس الدولة الجزائري هيئة قضائية حديثة النشأة، وهو الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري ومستشارا للسلطة القضائية علي المستوي المركزي[2]، وهذا ما كرسته المادة 152 فقرة 2 من دستور 1996 حيث نصت " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية " والمادة 171 من دستور 2016 فهو هيئة قضائية إدارية متخصصة لها نظامها القانوني الخاص من حيث هياكله بالإضافة إلي اختصاصاته القضائية و الاستشارية، وتم تنصيبه بموجب المادة 2 من القانون العضوي رقم 98-01[3] المؤرخ في 30-05-1998 ونفس المحتوي جاءت به المادة 2 من القانون العضوي 05-11 المؤرخ في 17-07-2005 المتعلق بالتنظيم القضائي.

---

[1] الأمر رقم 96-25 المؤرخ في 12 أوت1996,ج ر ع48 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-12 المتضمن صلاحيات المحكمة العليا تنظيمها واختصاصها ,ج ر ع37 لسنة 2011.

[2] محمد صغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر عنابة، ط 2005 .ص 123.

[3] القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر ,ع 37لسنة 1998.

الفرع الثاني: خصائص مجلس الدولة

إن مجلس الدولة الجزائري يمثل الهيئة القضائية الإدارية العليا، وهذا ما نصت عليه المادة 2 من القانون العضوي رقم 98 -01 "مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية " وبالتمعن في نص المادة 2 المذكورة سابقا نجد ان مجلس الدولة هيئة مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية.

وهذا ما أكدته المادة 152 من دستور1996 بان مجلس الدولة تابع للسلطة القضائية، ومستقل عن السلطة التنفيذية، وإدراجه ضمن السلطة القضائية يعد اكبر ضمان يمنح لأعضائه، مما يعني ان مجلس الدولة يفصل في المنازعات الإدارية خارج نطاق السلطة التنفيذية باعتبارها غالبا تكون طرفا في النزاع،لان التسليم لهاته التبعية يجعل قراراته غير ملزمة للسلطة التنفيذية، طالما أنها تمارس الوصاية ونفوذها علي مجلس الدولة[1] وهذا الأمر لا يمكن تصوره لما له من عواقب وخيمة علي دولة القانون ويعد مخالفا لمبدأ المشروعية.

ونجد أن الاستقلالية في الوظيفة القضائية استمدت وجودها من الدستور الذي خول لمجلس الدولة بموجب المادة 138 من دستور 1996 و المادة 156 من التعديل الدستوري 2016 ، كما أعترف له بالاستقلال المالي و التسييري بموجب المادة 12 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 التي تنص علي " يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير,يزود بالمواد البشرية والوسائل المالية والمادية اللازمة لتسييره وتطوير نشاطاته ".

وتسجل الإعتمادات المالية اللازمة للمجلس لتسيره في الميزانية العامة للدولة وصفة الاستقلالية، لا تعني عدم رفع مجلس الدولة تقرير مفصل عن قراراته وحصيلة نشاطاته لرئيس الجمهورية باعتباره ممثلا للدولة.[2]

[1] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية ،تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، ج الأول، الجزائر ،ط 2013 ،ص69.

[2] عمار بوضياف, القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية (1962-2000) ط1 ، دار الريحانة الجزائر,2003ص296.

بالإضافة إلي ذلك نجد أن مجلس الدولة يتمتع بنوعين من الاختصاصات ذات الطابع القضائي والاستشاري، فهو محكمة أولي و أخيرة يفصل في دعاوي الإلغاء وفحص المشروعية، جهة استئناف ضد القرارات الصادرة ابتدائيا عن الجهات القضائية الإدارية وجهة نقض تفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية، وضد القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة وعندما ينص قانون خاص علي ذلك[1] ومجلس الدولة له اختصاص استشاري يتمثل في المساهمة في العملية التشريعية[2] بإبداء راية في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر والتي سوف نتطرق إليه لاحقا في اختصاصات مجلس الدولة.

المطلب الثاني: الإطار القانوني لمجلس الدولة

مجلس الدولة الجزائري له مكانة مرموقة في النظام القضائي الجزائري كهيئة قضايا إدارية عليا واستشارية، فهو الأداة القانونية اللازمة لدراسته كهيئة من جهة ولدراسة اختصاصه النوعي والاستشاري من جهة أخري، بل يعتبر الأساس الذي يبني عليه البحث ،ونقطة انطلاق الباحث في تحليله.

وقد استند في إنشائه على مجموعة أسس عامة قانونية مرتبة علي شكل هرم تتمثل في نصوص ذات طابع دستوري ,تشريعي وتنظيمي والنظام الداخلي.

الفرع الأول : الإطار الدستوري لمجلس الدولة

لقد استند مجلس الدولة أساسه الرئيسي من النصوص الدستورية وهذا ما تناولته المواد 78،119،152،153 من التعديل الدستوري 1996 بالإضافة إلي المادة 142 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس2016 المتضمن التعديل الدستوري ويمكن تصنيفه إلي ثلاث أصناف :

[1] المواد9،10،11 من القانون العضوي 98-01والمواد 901،902،903من القانون رقم 08-09المؤرخ في 25فيفيري 2008التضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،ج ر ع 21 افريل 2008.

[2] دالي السعيد، النظام القضائي للهيئات القضائية العليا في الجزائر ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون،كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 2010-2011، ص ص 108-109.

أولا : مواد تتعلق مباشرة بمجلس الدولة

المادة 78 ف 4 التي تنص علي كيفية تعيين رئيس مجلس الدولة.

المادة 119 ف 3 والتي تتعلق بعرض مشاريع القوانين علي مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة وتقابلها المادة 136 ف 3 من التعديل الدستوري رقم 16-01 والمادة 142التي أشارت إلي اخذ رأي مجلس الدولة فيما يخص مشاريع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان[1].

أما المادة 152 التي تؤسس مجلس الدولة وتحدد مجال اختصاصه وتقابلها المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ثانيا : مواد تتعلق بالاختصاص القضائي بمجلس الدولة

المادة 143 التي تنص علي "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية " تقابلها المادة 161 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

ثالثا : مواد تتعلق بالإطار القانوني و نوعية النص الذي ينظمه و يحدد اختصاصات مجلس الدولة

نصت المادة 153 علي " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع عملهم واختصاصهم الأخرى ، بالإضافة لهذا الإطار الدستوري يوجد رأي المجلس الدستوري رقم 06-98 المؤرخ في 19-05 -1998[2] المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الخاص باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله .

الفرع الثاني : الإطار التشريعي لمجلس الدولة

يعتبر الإطار التشريعي هو ثاني بعد الدستور ويتمثل في القانون العضوي والقانون العادي

[1] رشيد الخلوفي ، المرجع السابق ص 111.

[2] قرار رقم06-98 المؤرخ في 19ماي 1998 المتعلق برأي المجلس الدستوري حول مطابقة القانون العضوي رقم98-01 للدستور,ج.ر ع37 لسنة 1998.

أولا : الإطار التشريعي الخاص

يتمثل في القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 وفي مواده (43،41،29،17) علي ضرورة التدخل عن طريق التنظيم لبيان كيفيات تطبيقه خاصة من حيث الإطار البشري والإجرائي، وذلك كله إعمالا للسلطة التنظيمية المخولة دستوريا لكل من رئيس الجمهورية(المرسوم رئاسي) ورئيس الحكومة (المرسوم تنفيذي) أما القانون العضوي رقم 11-13[1] المؤرخ في 26-07-2011 المعدل للقانون العضوي 98-01 قام بإلغاء بعض المواد وأضاف بعضها حيث تم إلغاء المواد(43،18،6) من القانون العضوي 98-01 بنص المادة 12 من القانون العضوي 11-13 إضافة إلي المواد 41 مكرر إلي41 مكرر5 والمواد 16 مكرر إلي 16 مكرر2 والمواد 17 مكرر إلي 17مكرر1 وتعديل وتتميم المواد(41،39،38،22،17،11،10،9) من القانون العضوي رقم 98-01.

ثانيا : الإطار التشريعي العام

يتعلق هذا الإطار التشريعي بقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي وضع الإجراءات الإدارية الجديدة في ظل الازدواجية القضائية أمام المحاكم الإدارية و مجلس الدولة و الذي خصص فيها الفصل الأول من الباب الثاني[2] المواد من 901 إلى 916 المتعلقة باختصاصات مجلس الدولة والإجراءات المتبعة في رفع الدعوى أمامه.

كما ورد ضمن القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 /2005/07 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي نصت مادته 27 على " يعد مجلس الدولة الهيئة المقومة لنشاط المحاكم الإدارية، يسهر على احترام القانون ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي"

الفرع الثالث : الإطار التنظيمي لمجلس الدولة

من خلال المواد (43،41،29،17) من القانون العضوي رقم 98-01 والتي نصت علي ضرورة التدخل عن طريق التنظيم لبيان كيفيات تطبيقه خاصة من حيث الإطار البشري والإجرائي وذلك إعمالا للسلطة التنظيمية المخولة دستوريا لكل من رئيس

[1] القانون العضوي رقم 11-13المؤرخ في 26-07-2011 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله ,ج ر ع 43 الصادرة بتاريخ 3اوت 2011 لسنة 2011.

[2] القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25-02-2008 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية ,ج ر ع 21الصادرة بتاريخ 22 افريل لسنة 2008.

الجمهورية (المرسوم الرئاسي) ،ورئيس الحكومة (المرسوم التنفيذي) وبناء عليه صدرت عدة مراسيم تنظمه وهي:

- المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30-05-1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة
- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29-08-1998 المحدد للإشكال و الكيفيات المتعلقة بالاستشارة لدي مجلس الدولة
- المرسوم التنفيذي رقم 98-322 المؤرخ في 13-10-1998 المحدد لوظيفة الأمين العام لمجلس الدولة
- المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 09-04-2003 يحدد شروط تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدي مجلس الدولة

الفرع الرابع: النظام الداخلي لمجلس الدولة

النظام الداخلي هو ذالك الإطار القانوني الذي يحتوي علي مجموعة من القواعد القانونية التي تهدف إلي تفصيل وتمديد القواعد المنصوص عليها في القانون الأساسي.

وعلي هذا الأساس فان نظام الداخلي هو عمل ذا طابع إداري صادر عن سلطة قضائية في إطار نشاطها الإداري وهذا ما أشارت إليه المواد (4،7،19،22،25) من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30-05-1998.

حيث نجد المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الدولة نصت علي كيفيات تنظيم وعمل مجلس الدولة مثل عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها ،وكذا صلاحيات كتابة الضبط ،الأقسام التقنية والمصالح الإدارية.

وقد تم تأسيس النظام الداخلي لمجلس الدولة بموجب مداولة مؤرخة في 26 ماي 2002 علي اعتباره أداة قانونية لتسيير وتنظيم مجلس الدولة ،حيث تضمن 144 مادة موزعة

علي ثلاث أبواب :

- **الباب الأول :** يتعلق بتنظيم وتسيير مجلس الدولة
- **الباب الثاني :** تتمحور حول الهياكل القضائية والاستشارية
- **الباب الثالث :** تتضمن الهياكل الإدارية التي يقوم عليها المجلس[1]

[1] رشيد خلوفي ،المرجع نفسه ، ص112 .

الفصل الأول

الفصل الأول :الإطار الهيكلي لمجلس الدولة

إن المشرع الجزائري عند إنشائه لمجلس الدولة عمل على ضمان استقلاله واستمراره في حماية النظام القانوني للحقوق و الحريات من خلال تنظيم الهياكل والهيئات المختلفة لمجلس الدولة و تبيان قواعد سيرها و تحديد التشكيلة البشرية لهذه الهيئات ورسم الإطار القانوني لأعضائه .

فمجلس الدولة الجزائري بالإضافة إلي اختصاصه القضائي الأصيل الذي يهدف إلي توحيد الاجتهاد القضائي منحت له اختصاصات استشارية تشرف على تفسير مشاريع القوانين وإثراءها والعمل بمبدأ المشروعية الذي كرسه الدستور[32]، وهذا ما جعله يتمتع بتشكيلة خاصة ومتعددة تتناسب مع تعدد اختصاصاته القضائية والاستشارية .

لذلك فإن موضوع تنظيم مجلس الدولة جزء لا يتجزأ من مهمته القضائية والاستشارية ، بل يعتبر القاعدة أو الأساس الذي تبنى عليه هذه الوظيفة .

لذلك كان لا بد من التطرق إلى تنظيم مجلس الدولة سواء من الناحية البشرية أو الهيكلية، و هذا ما سنتطرق إليه في هذا الفصل في مبحثين

المبحث الأول : تنظيم مجلس الدولة من خلال هيئاته القضائية والاستشارية

المبحث الثاني : الهياكل البشرية لمجلس الدولة

[32] المادة 158من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ,ج ر ع 14 لسنة 2016

المبحث الأول : هيئات مجلس الدولة

لقد نظم المشرع الجزائري هيئات مجلس الدولة سواء القضائية أو الاستشارية ضمن الإطار الدستوري التشريعي والتنظيمي[33]، فنجد في الإطار الدستوري المادة 78 من دستور 1996 التي تضمنت كيفية تعيين رئيس مجلس الدولة ، والمادة 119 من الدستور السالف الذكر التي أشارت إلي اخذ رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشاريع القوانين وهي نفس المادة التي تم تعديلها بموجب الدستور المعدل لسنة 2016 وحلت محلها المادة 136 وصارت صياغتها كالتالي : " تعرض مشاريع القوانين علي مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة " ، أما في المجال القضائي فنجد المادة 161 التي تضمنت الاختصاصات القضائية المتمثلة في نظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية.

أما الجانب التشريعي فيتمثل في القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله حيث وردت الاختصاصات القضائية في المـــــواد (11.10.09) في المجال الاستشاري المواد (12.04) من القانون العضوي رقـــــم 98-01 والمادة 4 من القانون العضوي 18-02 التي وسع من الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة وأصبح يشمل مشاريع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية بالإضافة إلي تغيره في شكل اللجنة[34].

وسنتعرض في هذا المبحث إلي الهيئات القضائية في المطلب الأول والهيئات الاستشارية في المطلب الثاني .

المطلب الأول : الهيئات القضائية لمجلس الدولة

إن مجلس الدولة وهو يقوم بوظيفته القضائية فهو يخضع إلي نظام داخلي يبين بالتفصيل تنظيم وعمل مجلس الدولة ومن خلال نص المادة 19 والتي حددت عدد

[33] رشيد خلوفي ، المرجع السابق، ص110.

[34] القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 4مارس 2018 ,يعدلل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30مارس1998المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ,ج ر ع 15 لسنة 2018.

الغرف والأقسام ومجالات عملها والفئات المسيرة لها، و وفقا للمادة 2 من القانون العضوي رقم 98-01 والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 التي نصت علي " مجلس الدولة هيئة مقومة لإعمال الجهات القضائية الإدارية "

فهو يفصل في القضايا الإدارية علي شكل غرف وأقسام.

و على هذا الأساس سيتم تبيان الهيئات القضائية لمجلس الدولة التي تكون في شكل غرف وأقسام (الفرع الأول) ،وفي شكل غرف مجتمعة في (الفرع الثاني)

الفرع الأول : الغرف والأقسام

نصت المادة **14** من القانون العضوي رقم **98-01** " ينظم مجلس الدولة لممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي في شكل غرف[35]، ويمكن تقسيم هذه الغرف إلي أقسام "

وعلي هذا الأساس فان مجلس الدولة يعقد جلساته لدي ممارسة اختصاصاته القضائية، إما في شكل غرف و أقسام أو غرف مجتمعة .

ونجد أن تشكيلة الغرف لا تضم سوي المستشارين في مهمة عادية باعتبارهم قضاة ، وبالرجوع للمادة 44 من نظامه الداخلي نجده يتكون من خمسة غرف تختص أساسا بالفصل في المنازعات الإدارية بأنواعها وهي :

الغرفة الأولي : اختصاصها البت في القضايا ذات الصلة بالصفقات العمومية المحلات التجارية والسكن.

الغرفة الثانية :اختصاصها البت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالوظيفة العمومية.

الغرفة الثالثة : تختص بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالمسؤولية الإدارية

و بالتعمير و بالاعتراف بالحق و بالإجراءات .

الغرفة الرابعة : اختصاصها البت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالعقار.

[35] محمد الصغير بعلي , القرارات الإدارية ، ص141.

الغرفة الخامسة : اختصاصها البت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بإيقاف التنفيذ وبالاستعجال و بالمنازعات المتعلقة بالأحزاب[36] .

و يمكن عند الحاجة إعادة النظر في اختصاص الغرف بموجب مقرر يصدرها رئيس مجلس الدولة ، مع العلم أن كل غرفة تتكون من قسمين علي الأقل، وكل قسم له أعماله الخاصة ونشاطه إما على انفراد أو يجتمعان في شكل غرفة[37].

الفرع الثاني :الغرف مجتمعة

نصت على هذه الحالة المادة 31 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم يعقد مجلس الدولة جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة في حالة الضرورة خاصة في الحالات التي يكن فيها القرار المتخذ يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي، حيث يتشكل مجلس الدولة عند انعقاد الغرف مجتمعة من رئيس مجلس الدولة رئيسا، نائب رئيس مجلس الدولة، رؤساء الغرف وعمداء رؤساء الأقسام، عميد المستشارين و المستشار المقرر"[38]و تؤسس الإجراءات بقيام رئيس مجلس الدولة بإعداد جدول القضايا المقدمة على المجلس عند انعقاده كغرف مجتمعة و يحضر محافظ الدولة جلساتها و يتولى أيضا إعداد القضايا التي تعرض على المجلس، ويقدم مذكراته و طلباته، بحيث لا تصح المداولات إلا بحضور نصف عدد أعضاء تشكيلة الغرف مجتمعة على الأقل وتأخذ قراراتها بأغلبية الأصوات،و يرجح صوت الرئيس في حالة، تساوي الأصوات.[39]

المطلب الثاني : الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة

إن المشرع الجزائري منح لمجلس الدولة بالإضافة إلي اختصاصه القضائي الأصيل اختصاص ذا طابع استشاري، حيث نصت المادة 136 ف 3 من القانون رقم16 -01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري " تعرض مشاريع القوانين علي الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة".

---

[36] رشيد خلوفي ، المرجع نفسه ، ص123.

[37] النظام الداخلي لمجلس الدولة ، المؤرخ في 26 ماي2006

[38] المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

[39] المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

والمادة 14 ف 02 من القانون العضوي رقم 98-01 يمارس مجلس الدولة اختصاصه ذا الطابع الاستشاري قي شكل جمعية عامة ، ولجنة دائمة ، لكن هاته الفقرة تم تعديلها بموجب القانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي -01 98حيث نصت المادة 35 "يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية " في هذا المطلب سوف نتطرق إلي هاتين اللجان الفرع الأول: الهيئات الاستشارية في ظل قانون العضوي 98-01 الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية في ظل القانون العضوي 18-02.

الفرع الأول : الهيئات الاستشارية في ظل قانون 98-01

أولا :الجمعية العامة

ينعقد الاختصاص للجمعية العامة في الحالة العادية أي تبدي رأيها في مشاريع القوانين العادية حسب نص المادة 36 من القانون العضوي رقم 98-01 " تبدي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأيها في مشاريع القوانين "ونصت المادة 37 من القانون العضوي علي تشكيلة الجمعية العامة المتكونة من رئيس مجلس الدولة ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف ، وخمسة مستشارين دولة مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو يعينوا ممثلين، ولا تصح مداولات الجمعية العامة إلا بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائها[40]، ويترأسها رئيس مجلس الدولة في حالة وجود مانع له يخلفه نائب رئيس مجلس الدولة.

ثانيا : اللجنة الدائمة

تمثل اللجنة الدائمة الهيئة الاستشارية الثانية لمجلس الدولة، ويتمثل اختصاصها بإعداد الرأي في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول علي استعجالها[41]، وتتشكل اللجنة الدائمة حسب نص المادة 38من القانون العضوي رقم 98-01 من رئيس لجنة برتبة رئيس غرفة، وأربعة من مستشاري الدولة علي الأقل ،محافظ دولة أو احد مساعديه، وقد نصت المادة 41 مكرر من القانون العضوي عن مشاركة الوزير آو من يمثله في جلسات بالنسبة للقضايا التابعة لقطاعه برأي استشاري .

[40] المادة 91 من النظام الداخلي لمجس الدولة الجزائري.

[41] المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

المشرع لم يشر للنصاب القانوني الواجب توافره خلافا للجمعية العامة لاعتبار مداولات اللجنة صحيحة من الناحية القانونية واكتفى في المادة 08 من المرسوم التنفيذي 98 -261 المؤرخ 29-08-1998 المحدد لأشكال الإجراءات و كيفياتها في توافره لاعتبار المداولة وهو أغلبية أصوات الحاضرين، ولا شك أن التشكيلة المصغرة للجنة الدائمة ، يمكنها من الاجتماع في مدة زمنية معقولة و من مناقشة المشروع المعروض عليها وتتداول فيه ، بالإضافة إلي ما أشارت إليه المادة 38 من القانون العضوي 98-01 أنها مكلفة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه عليها رئيس الحكومة علي استعجالها [42].

الفرع الثاني : الهيئات الاستشارية في ظل القانون العضوي 18-02

إن المشرع الجزائري في ظل قانون العضوي 18-02 المعلل والمتمم للقانون العضوي 98-01 في مادته 35 نص على " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية " ومن مهام هاته اللجنة حسب نص المادة 36 من القانون العضوي السالف الذكر" تبدي اللجنة الاستشارية رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر" وتتشكل اللجنة الاستشارية حسب نص المادة 37 من رئيس مجلس الدولة ومحافظ الدولة، بالإضافة إلي رؤساء غرف، وثلاث مستشاري دولة يتم تعينهم من قبل رئيس مجلس الدولة ، ويمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم حسب شروط المنصوص عليه في المادة 39، وتصح اجتماعات اللجنة الاستشارية بحضور نصف عدد أعضائها علي الأقل.

[42] رشيد خلوفي, المرجع نفسه ، ص ص 137,136 .

المبحث الثاني :التشكيلة البشرية المسيرة لمجلس الدولة

إن السير الحسن والفعال لهيئة قضائية عليا متخصصة في المنازعات الإدارية كمجلس الدولة تتطلب تواجد عنصر هام وحساس يضمن التوافق بين الأفراد والإدارة وبين المصلحة العامة والخاصة.

ونظرا للمكانة التي يتمتع بها مجلس الدولة واختصاصاته القضائية والاستشارية ،التي تتطلب فئات بشرية مناسبة والمتمثلة في موظفون في سلك القضاء ، يحكمهم قانون مجلس الدولة نفسه ويخضعون من حيث التعيين والترقية وإنهاء المهام والتأديب للقانون الأساسي للقضاء دون الموظفين الإداريين الذين يخضعون للقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

هذا ما جاء في نص المادة 174 من التعديل الدستوري 2016 " يقرر المجلس الأعلى للقضاء طبقا للشروط التي يحددها القانون، تعيين القضاة ، ونقلهم، وسير سلمهم الوظيفي " كما نجد القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06-09-2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، كما تضمن الإطار التشريعي الخاص في القانون العضوي رقم 98-01، حيث ورد في المادة 20 قائمة القضاة التابعين لمجلس الدولة ولهذا سوف نتناول الفئات البشرية لمجلس الدولة في مطلبين جهات الحكم في المطلب الأول، و محافظ الدولة في المطلب الثاني

المطلب الأول : جهات الحكم

تتكون الفئة الأولي من قضاة الحكم طبقا لنص المادة 20 من قانون العضوي 98-01 من :

_ رئيس مجلس الدولة

_ نائب رئيس

_ رؤساء الغرف

_ رؤساء الأقسام

_ مستشاري الدولة

سوف نتطرق في هذا المطلب إلي رئيس مجلس الدولة في (الفرع الأول) ونائبة في (الفرع الثاني)

الفرع الأول : رئيس مجلس الدولة

يعتبر رئيس مجلس الدولة اعلي سلطة في الهيكل البشري لمجلس الدولة، يتولي جميع الشؤون القضائية والاستشارية والإدارية للمجلس[43].

أولا: تعين رئيس مجلس الدولة

يعين رئيس مجلس الدولة بمرسوم رئاسي وبدون استشارة أي هيئة وهذا طبقا لنص المادة 92 ف 5 من التعديل الدستوري رقم 16-01 المؤرخ في7 مارس 2016 التي تقابلها المادة 78 من دستور 1996 ومن خلال هذه المرجعية الدستورية يتبين بكل وضوح عدم وجود أي معايير تقيد رئيس الجمهورية من تعيين رئيس مجلس الدولة كما هو الحال في تعيين رئيس المجلس الدستوري ورئيس الأول للمحكمة العليا، لكن القانون العضوي 98-01 في مادته 20 قد وضحت المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة بيم فيهم الرئيس أنهم يخضعون للقانون الأساسي للقضاة.

ثانيا :صلاحية رئيس مجلس الدولة

لقد نصت المادة 22 من القانون العضوي 98-01 علي صلاحية رئيس مجلس الدولة, لكن هاته صلاحيات كانت محل تعديل من قبل المشرع بمقتضي المادة 6 من القانون العضوي 11-13 الذي يعدل ويتمم القانون العضوي 98-01 وتتمثل في؟

- تمثيل مجلس الدولة رسميا
- رئاسة أي غرفة من غرف مجلس الدولة ، عن الاقتضاء
- رئاسة الغرف مجتمعة.
- السهر علي تطبيق أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة.
- اتخاذ إجراءات ضمان السير الحسن لمجلس الدولة.
- ممارسة السلطة السلمية علي الأمين العام ورئيس الديوان ورؤساء الأقسام الإدارية والمكلف بأمانة الضبط المركزية والمصالح التابعة لهم [44].

[43] عبد الرزاق زوينة، قراءة حول المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، ع الأول، سنة 2002 ، ص32 .

[44] المادة 6من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 25جوان 2011 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30ماي 1998المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ,ج ر ع 43

الفرع الثاني : نائب رئيس مجلس الدولة

هو العضو الذي خول له القوانين أن يحل محل رئيس مجلس الدولة في حالة غياب رئيس المجلس أو حدوث مانع له.

أولا: تعيين نائب رئيس مجلس الدولة

يعين نائب رئيس مجلس الدولة في الجزائر باعتباره قاضيا بموجب مرسوم رئاسي وبعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء[45]

ثانيا : صلاحية نائب رئيس مجلس الدولة

من صلاحيته يتولي رئاسة مجلس الدولة في حالة حدوث مانع قانوني أو حالة غياب رئيس المجلس حسب نص المادة 23 من القانون العضوي 98-01، وفي حالة ممارسة الرئيس لمهامه فان نائب يتولي مساعدته لكن هاته المادة عدلت بموجب المادة 6 من القانون العضوي 11-13 "يساعد رئيس مجلس الدولة نائب الرئيس ويستخلفه حال غيابه أو حدوث مانع له، وفي حال وقوع مانع للرئيس ونائبه معا يقوم مقام رئيس مجلس الدولة عميد رؤساء الغرف بمجلس الدولة[46] ".

المطلب الثاني : محافظ الدولة ومساعديه

إن محافظ الدولة ومساعديه في الجزائر هم سلك قائم بذاته و مستقل عن هيئة الحكم، مكون من محافظ الدولة رئيسا و مساعدين له يعملون تحت إشرافه و على هذا الأساس ينفرد النظام الجزائري عن النظامين الفرنسي و المصري.

حيث اعترف المشرع الجزائري لمحافظ الدولة بالعضوية الكاملة داخل مجلس الدولة وبصفة قاضي مستقل من جهة، و من جهة أخرى يجعل منه سلكا قائما بذاته داخل هيئة.

الفرع الأول : محافظ الدولة

لقد أنشا المشرع الجزائري و لأول مرة في تاريخ القضاء الإداري الجزائري هيئة محافظي الدولة منذ تبني نظام الازدواجية، والمشرع الجزائري وفق في تسميته بمحافظ

[45] المادة 50 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ج ر ع57

[46] المادة 6من القانون العضوي رقم 11-13 السالف الذكر.

الدولة مثلما فعل المشرع المصري علي غرار المشرع الفرنسي حين سماه ب محافظو الحكومة وبقيامه بهذا العمل يكون قد تفادي اللبس حول الدور الذي يقوم به هذه الهيئة .

أولا : تعيين محافظ الدولة

يتم تعيين محافظ الدولة باعتباره قاض بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمادة 92 من دستور 2016 [47]ونص المادة 20 من القانون العضوي 98-01 كما نصت المادة 15 من القانون العضوي رقم 98-01 " يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين ".

ثانيا : صلاحيات محافظ الدولة

هذا ما تضمنته المادتين 15 و 26 من القانون العضوي رقم 98-01 حيث جاء في نص المادة 26 "يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفهيا ".

وبصدور القانون لعضوي رقم 13-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 أضاف المشرع بعض الصلاحيات وردت في المواد 26 مكرر،26مكرر1 حيث أنهم يقومون بتقديم الطلبات والالتماسات في القضايا المعروضة علي مجلس الدولة، تنشيط ومراقبة أعمال محافظة الدولة والمصالح تابعة لها، ممارسة السلطة السلمية علي قضاة محافظة الدولة، ممارسة السلطة السلمية و التأديبية علي المستخدمين التابعين لمحافظة الدولة.

الفرع الثاني : محافظي الدولة المساعدين

إن محافظ الدولة يمارس مهامه ضمن هيئة محافظة الدولة وخصوصا أن صلاحياته تدخل ضمن الاختصاصات القضائية والاستشارية ، فتم تدعيمه لممارسة هذه المهام بمحافظي دولة مساعدين[48]

[47] المادة 92 ف 5 من دستور المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ،ج ر ،ع 14 لسنة، 2016.

[48] محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 73 .

أولا : تعيين محافظي الدولة المساعدين

محافظي الدولة المساعدين هم أيضا قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاة كزملائهم يعينون بمرسوم رئاسي بعد الاستشارة كما نصت المادة 20 من القانون العضوي 98-01 حيث لا تقل درجة محافظي الدولة المساعدين عن درجة مستشاري الدولة كما حدد المشرع حسب نص المادة الأولي من المرسوم الرئاسي رقم 98-187عدد محافظي الدولة المساعدين.

ثانيا : صلاحيات محافظي الدولة المساعدين

مهام محافظي الدولة المساعدين هي مساعدة محافظ الدولة في التنسيق والعمل علي تسيير مصالح محافظة الدولة، كما يجوز لأحد مساعدين محافظ الدولة الذي يتمتع بالأقدمية أن يحل محل محافظ الدولة في حالة أي مانع .

الفرع الثالث :المستشارون

وهم يشكلون الفئة الأساسية لمجلس الدولة في الجزائر، وهم صنفان كما هو متبع في مجلس الدولة الفرنسي الصنف الأول مستشارو دولة في مهمة عادية والصنف الثاني مستشاري الدولة في مهمة غير عادية.

أولا : مستشارو الدولة في مهمة عادية

هاته الفئة من مستشارو الدولة في مهمة عادية تخضع للقانون الأساسي

1- تعيين مستشارو الدولة في مهمة عادية

يتم تعينه بموجب مرسوم رئاسي باعتباره قاضيا وقد تم تعيين أعضاء مجلس الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30-05-1998 و أغلبية مستشاري الدولة في مهمة عادية من بين قضاة المجالس القضائية أو المحكمة العليا

2- صلاحيات مستشارو الدولة في مهمة عادية

تتركز أساسا مهام المستشارين في مهمة عادية في التقرير و الاستشارة وذلك بالفصل في المنازعات الإدارية في المجال القضائي ويشاركون في التشكيلات في المجال الاستشاري، كما يمكنه ممارسة وظيفة محافظ الدولة المساعد طبقا لنص المادة 29 فـ2 قانون عضوي 98-01 [49]

[49] لمادة 29 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله.

ثانيا : مستشارو الدولة في مهمة غير عادية

مجلس الدولة يتمتع بمهام قضائية إضافة إلى مهام استشارية المتمثلة في الاجتهاد القضائي و إثراء مشاريع القوانين الذي يتطلب قضاة مستشارين من ذوي الخبرة و الكفاءة العالية، و أطلق عليهم اسم مستشاري الدولة في مهمة غير عادية.

1- تعيين مستشارو الدولة في مهمة غير عادية

هاته الفئة لا تخضع للقانون الأساسي للقضاة مثل الفئات الأخرى وقد نصت المادة 29 من القانون العضوي 98-01 " تحدد شروط تعيينهم عن طريق التنظيم " وتأكد هذا عن طريق التنظيم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-165[50] حيث تضمن شروط و كيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية، و يبلغ عدد المستشارين في مهمة غير عادية أثنى عشر مستشارا على الأكثر يتم تعيينهم طبقا للمرسوم السالف الذكر لمدة ثلاث سنوات .

2- صلاحيات مستشارو الدولة في مهمة غير عادية

تعتبر وظيفة مستشاري الدولة في مهمة غير عادية وظيفة عليا في الدولة و يشترط التعيين في هذه الوظيفة توفر بعض الشروط في المترشح التي حددها نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي03-165 المؤرخ في 9 أفريل سنة 2003 المتضمن شروط و كيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية يتمثل دور مستشاري الدولة في مهمة غير عادية من خلال مشاركتهم و التدخل مع إعداد و تقديم الآراء لإثراء مشاريع القوانين المقدمة من طرف رئيس مجلس الدولة .

المعدل والمتمم ج ر ع37 لسنة 1998

[50] المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 افريل سنة 2003 المتضمن تعيين مستشاري الدولة في مهمة عادية و غير عادية ،ج ر ع 26 لسنة 2003.

خلاصة الفصل الأول :

من خلال ما سبق وبدراسة الأحداث التي تعاقبت علي الجزائر تم التطرق إلي التطور التاريخي لمجلس الدولة من خلال مختلف المراحل التاريخية بداية من مرحلة الاستعمار سنة 1830 حيث كان نظام السائد آنذاك هو النظام الفرنسي باعتبار الجزائر مستعمرة تابعة لها إلي غاية الاستقلال اين انتهجت الجزائر نظام وحدة القضاء ولو بشكل متميز لأنه يواكب إمكانيات الدولة خاصة البشرية في ذالك الوقت كما أثبتت بموجبه السلطة أنها حققت نجاحا علي مستوي المنظومة القانونية والقضائية بالقضاء علي نظام الازدواجية باعتباره من رواسب ومخلفات الاستعمار.

وفي سنة 1996 تم تبني نظام القضاء المزدوج واستحداث مجلس الدولة وتم تجسيده ميدانيا سنة 1998 وهكذا توالت القوانين والتنظيمات المنظمة لاختصاصاته وعمله وكيفية تعيين أعضائه، ولقد جاءت جل نصوصه في اتجاه تطوير هاته الهيئة ومواكبتها للتطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية رغم أن عملية التطوير كانت بطيئة ولكن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وسع من نطاق تدخل مجلس الدولة في المجال الاستشاري.

و المشرع الجزائري عند إنشائه لمجلس الدولة عمل على ضمان استقلاله واستمراره في حماية النظام القانوني للحقوق و الحريات من خلال تنظيم الهياكل والهيئات المختلفة لمجلس الدولة و تبيان قواعد سيرها من خلال نظام الأقسام والغرف بالنسبة للاختصاص القضائي والهيئات الاستشارية المتمثلة في (جمعية العامة ولجنة الدائمة) أما في التعديل الأخير لسنة 2018 للقانون العضوي 98-01 فتم تخصيص لجنة واحدة (لجنة استشارية) ، وقد تم تحديد تشكيلته البشرية التي يغلب عليها القضاة والإطار القانوني الذي يحكم أعضائه ، فاختصاصاته جعلته يتمتع بتشكيلة خاصة ومتعددة تتناسب معه.

الفصل الثاني

الفصل الثاني : اختصاصات مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الجهة القضائية الإدارية العليا في الجزائر[51]، وهذا ما نصت عليه المادة 152،153 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تم تعديلها بموجب المادة 171 و المادة 172 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ،حيث ورد في الفقرتين (2،3) اختصاصات مجلس الدولة كهيئة قضائية، بالإضافة إلي الاختصاصات الاستشارية والتي جاءت بها المادة 136 ف 3 من التعديل الدستوري السالف الذكر" تعرض مشاريع القوانين علي مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

كما جاءت المادة 142 من قانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري والتي جاءت بالجديد ووسعت من اختصاص مجلس الدولة في المجال الاستشاري حيث كان سابقا مقتصرا علي مشاريع القوانين، أما ألان فأصبح يشمل مشاريع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ومن هذا المنطلق سوف نتطرق في هذا الفصل إلي اختصاصات مجلس الدولة كالأتي نتناول في هذا الفصل مبحثين هامين:

المبحث الأول :يتضمن اختصاصات مجلس الدولة كهيئة قضائية

المبحث الثاني : يتضمن اختصاصات مجلس الدولة كهيئة استشارية.

[51] المادة 152،من دستور 1996مرجع سابق.

المبحث الأول : اختصاص مجلس الدولة كهيئة قضائية

يساهم مجلس الدولة في تدعيم دولة القانون وحماية الحقوق عن طريق بسط رقابتة القضائية على أعمال الإدارة التي تعد من اقوي الضمانات علي مبدأ المشروعية، ولقد وردت الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة علي سبيل الحصر[52]، من خلال المواد 9،10،11 من القانون العضوي رقم 11-13 والتي تقابلها المواد901،902،903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فمجلس الدولة يختص كمحكمة أول وأخر درجة بالنسبة لبعض المنازعات[53] مثل القضايا الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ،وينظر كمحكمة استئناف بالنسبة للقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية ،كما يتولي الفصل في الطعون بالنقض في حالات أخري ولهذا سنتطرق إلي الاختصاص القضائي النوعي لمجلس الدولة في هذا المبحث من خلال تقسيمه إلي ثلاث مطالب

-المطلب الأول : مجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة.

-المطلب الثاني : مجلس الدولة كجهة استئناف.

-المطلب الثالث : مجلس الدولة كجهة نقض.

المطلب الأول: مجلس الدولة قاضي اختصاص (محكمة أول وأخر درجة)

إن مجلس الدولة ينعقد كقاضي أول وأخر درجة في الدعاوي المخولة له بنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم11-13 " يختص مجلس الدولة كدرجة أولي وأخيرة بالفصل في الدعاوي الإلغاء و التفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية والمنظمات المهنية الوطنية، ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة[54] "وبمقتضي هذه المادة يفصل مجلس الدولة بصفة نهائية في الدعاوي التي ترفع إليه ، سواء تعلق بدعاوي الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية والتنظيمية أو دعاوي فحص مشروعية بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطة المركزية أو

[52] رشيد خلوفي، المرجع السابق،ص 345.

[53] المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه و عمله ج ر عدد 43.

[54] تم تعديل هذه المادة بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26يوليو 2011,يعدلل ويتمم اقانون العضوي 98-01 ج ر ع ,43لسنة 2011.

الهيئات العمومية الوطنية فهو يباشر اختصاصاته باعتباره هيئة قضائية عليا لا معقب بعد ذالك لأحكامه، ومعناه أن هناك دعاوي لا يفصل فيها هذا الأخير كدعوي التعويض التي يكون الفصل فيها من طرف قاضي مدني أو مبتدئ فهو لا يحتاج إلي خبر ومؤهلات قضائية له مباشرة وينظر فيها بصفة نهائية[55].

وعليه سوف نتطرق في هذا المطلب إلي الدعاوي التي هي من اختصاص مجلس الدولة كقاضي درجة أولي وأخيرة الفرع الأول والفرع الثاني اختصاص مجلس الدولة بدعاوي التفسير وفحص المشروعية.

الفرع الأول: اختصاص مجلس الدولة بدعاوي المشروعية

تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 11-13 " يختص مجلس الدولة كدرجة أولي وأخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية " وهذا ما جاءت به المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أولا: دعوي الإلغاء

إن دعوي الإلغاء من انجح الدعاوي الإدارية وأبرزها وأكثرها، فاعلية باعتبارها السد المنيع في وجه كل عمل إداري غير مشروع، وذلك حماية لفكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية وحقوق وحريات الأفراد المقررة والمنصوص عليها دستوريا فهي دعوة موضوعية وعينية يرفعها ذو صفة و مصلحة أمام جهات القضاء المختصة لإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة[56] ، فهي دعوي الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية .

1- شروط قبول دعوي الإلغاء

يترتب علي دعوي الإلغاء مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية لقبولها أمام مجلس الدولة

[55] رشيد خلوفي ،المرجع نفسه،ص 410.

[56] عوابدي عمار،المرجع السابق ،ص325.

أ-الشروط الشكلية لقبول دعوي الإلغاء:

تشمل شرط اللجوء إلي الجهة القضائية المختصة[57]، توفر الصفة، والمصلحة استنادا للمبدأ " لا دعوي بدون مصلحة"[58]،

وكذا إجراء التظلم ، ويتوجب الاعتداد بالآجال القانونين التي ترافق هذا الإجراء[59].

ب-الشروط الموضوعية لقبول دعوي الإلغاء أمام مجلس الدولة

القرار الإداري لا يكون مشروعا ومنتجا لأثاره إلا بتحقق كافة أركانه (الشكل السبب الاختصاص المحل الغاية) ولم يشبه عيب[60] ، و إلا يقع باطلا.

- **عيب الشكل والإجراءات** :أي عدم مراعاة الإدارة الشكليات المفروضة أثناء تحرير القرار الإداري ودون إتباع الإجراءات المحددة قانونا مما يجعله قابلا للإلغاء لعدم المشروعية.

- **عيب عدم الاختصاص** :أي عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف أو اتخاذ قرار معين لضرورة صدوره من موظف عام أو هيئة إدارية عامة أخرى مهيأة لذلك[61] ، كصدور قرار من شخص ليس هو المؤهل لذالك[62]

- **عيب السبب:** هو صدور القرار معيبا كأن يكون غير مسببا أصلا[63]، أو العيب في التكيف القانوني للوقائع.

- **عيب المحل:**أي عدم ترتيب الأثر القانوني في الحال والمباشر المحدد في القرار الإداري.

---

[57] حسب المادة 9 من القانون العضوي القانون العضوي98- 01، مرجع سابق

[58] رشيد خلوفي ، المرجع نفسه، ص ص171 ،178.

[59] بودريوة عبد الكريم،" أجال رفع دعوى الإلغاء(وفق القانون 98-01 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية) المجلة الأكاديمية للبحث القانوني
ع 1الصادرة عن كلية الحقوق .جامعة بجاية ,2010,ص ص 23،24 .

[60] بودريوه عبد الكريم،" القضاء الإداري في الجزائر الواقع والأفاق، " مجلة مجلس الدولة ، ع 6 ، 2005، ص 20.

[61] BONNARD (A), précis élément de droit Administratif, 4eme édition, France, p99.

[62] أنظر قرار مجلس الدولة، مؤرخ في19 -07- 1999، أشار إليه بن الشيخ أث ملويا لحسين، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج 1، ط 5 ، دار
هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 ، ص 153 .

[63] بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية،المرجع السابق ، ص131 .

ثانيا : الإجراءات المتبعة لرفع دعوي الإلغاء أمام مجلس الدولة

نصت عليها المادة 904 من ق إ م إ رقم 08-09 التي تحدد وفقا لنص المواد 815الي 825 من نفس القانون المطبق علي المحاكم الإدارية.

أما المادة 816 التي تناولت البيانات الضرورية تحيلنا إلي المادة 15 من نفس القانون " يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوي، تحت طائلة عدم قبولها شكلا".

بالإضافة إلي ذلك أن الدعوي ترفع أمام مجلس الدولة بعريضة مكتوبة ومؤرخة وموقعة تودع بأمانة الضبط المجلس من قبل محامي المدعي[64] .

الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة بدعاوي التفسير وفحص المشروعية

يكون موضوعها التأكد من مشروعية القرار الإداري وتحرك عن طريق الدعوي المباشرة أو الإحالة القضائية أمام جهة الاقتضاء الإداري طبقا لإحكام معيار الاختصاص العضوي والموضوعي ضد القرارات الصادرة طبق لنص مادة 9 قانون العضوي 11-13 وهو يتولي أيضا النظر والفصل في الطعون المرفوعة إليه ضد القرارات الابتدائية الصادرة من المحاكم الإدارية ، وبالتالي مراجعة الحكم المطعون فيه من حيث الموضوع والقانون معا ، بصفته قاضي استئناف كما انه يتولي مراجعة الحكم المطعون فيه من حيث القانون فقط دون أن يتعدي إلي الموضوع باعتباره محكمة نقض.

أولا : دعوي التفسير

وهي طلب يقدمه المعني لتفسير قرار إداري مبهم وغامض إلي هيئات القضاء الإداري أو هي تلك الدعوي التي يطالب بها المدعي أو الطاعن شرح القرار الإداري الغامض والمبهم لتحديد مدلوله ومضمونه [65].

1- شروط قبول دعوي التفسير القرار الإداري

ترفع دعوي التفسير أمام مجلس الدولة وهي مختصة في القرارات التي تكون محلا لدعوي الإلغاء والصادرة من السلطات التي حدتها المادة 9 من القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26-07-2011 أمام مجلس الدولة.[66]

---

[64] الماة 826 ف 1من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 ج ر ع 21.

[65] المادة 285 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية،.

[66]محمد صغير بعلي ،النظام القضائي الإداري الجزائري، ،ص 191.

أ- غموض القرار الإداري

لقبول دعوي التفسير يجب إن يكون القرار الإداري غامض،إي عدم وضوح المضمون الحقيقي الذي يدرج فيه القرار الإداري كالقرارات التنظيمية ،الفردية والجماعية[67].

ب-الميعاد

أجال رفع دعوي التفسير هي 4 أشهر تسري منذ تبليغ القرار الفردي،الجماعي أو التنظيمي حسب المواد من 829 إلي 832 من قانون الإجراءات المدني والإدارية رقم 08-09 بالإضافة إلي شروط الأخرى والمتمثلة في الأهلية و الصفة والمصلحة .

ج- وجود نزاع مباشر وقائم

يجب ان يكون هناك نزاع مباشر وحال جدي عن مركز قانوني بقرار مبهم وغامض.

الفرع الثالث : دعوي فحص وتقدير المشروعية

تشوب بعض القرارات الإدارية حالات عدم المشروعية ، ولكي يتم فحص مدى مشروعيتها وجب إحالتها إلى هيئات القضاء الإداري الذي من خلاله تحرك هذه الدعوة وللتطرق إلى اختصاص مجلس الدولة في هاته الدعوى، وجب أولا تعريف دعوى المشروعية، تبيان شروطها ثانيا.

أولا: تعريف دعوى فحص وتقدير المشروعية

تعرف بأنها دعوى قضائية إدارية ، قد ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة أمام جهات القضاء طبقا لأحكام الاختصاص العضوي والموضوعي ضد القرارات الصادرة من السلطات المركزية ، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية[68]،ومن خصائص هاته الدعوى أنها :

- أنها دعوى قضائية.
- أنها دعوى موضوعية وعينية مثلها مثل دعوى الإلغاء .

[67] عمار عوابدي ، قضاء التفسير في القضاء الجزائري، دار هومة الجزائر ، طبعة 1999 ص 142 مابعدها.

[68] بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري رسالة دكتوراه في القانون كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو 2011-2012، ص29 .

– أن الهدف منها، تقدير مدى مشروعية القرار الإداري ومدى مسايرته من حيث الشكل والمضمون للتشريع والتنظيم المعمول بهما[69] .

ثانيا: شروط قبول دعوى فحص وتقدير المشروعية

لا تقبل دعوى تقدير مدى شرعية القرار الإداري أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة) إلا بتوافر مجموعة من الشروط هي:

أ – محل الطعن

القاعدة العامة،أن دعوى تقدير مدى الشرعية المرفوعة أمام القضاء الإداري، تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة .

وعليه يختص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالطعون الخاصة بتقدير مدى شرعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، أوالهيئات العمومية الوطنية ،أو المنظمات المهنية الوطنية طبقا للمادة 9 الفقرة الأولى من القانون العضوي11-13 .

ب– الطاعن

ويشترط فيه فيما يخص هذه الدعوى ما يشترط عموما في أي دعوى، أي اشتراط الصفة، الأهلية، المصلحة، والتي تم ذكرها سابقا.

ج – الميعاد

هذه الدعوى لا تتقيد في رفعها بميعاد معين شأنها شأن دعوى التفسير المذكورة سابقا والأصل في القاعدة أنه يخطر على الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية، تقدير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى داخلة في اختصاصها، حتما يقتضي إحالة الأمر للقضاء الإداري المختص.

غير أنه تتحرك هذه الدعوى (القرارات الإدارية المطعون فيها أمام القضاء الإداري) بنفس طريقة تحريك دعوى التفسير[70]، فعندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى832 ومنه ، يحدد أجل الطعن أمام مجلس الدولة بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو الفردي.

---

[69] عمار بوضياف ، المنازعات الإدارية ،ج 1 ط 1 جسور للنشر والتوزيع الجزائر ،2013 ص185 .

[70] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر،2005 ص ص 195، 196.

المطلب الثاني: مجلس الدولة كقاضي استئناف

إن مجلس الدولة استمد اختصاصه كقاضي استئناف من نص المادة 10 من القانون العضوي 11-13 المتعلق بمجلس الدولة، ويعتبر الاستئناف هو احدي طرق الطعن العادية[71]، بموجبه يتمتع المتقاضي بإمكانية الطعن في القرار الإداري محل النزاع وبذلك تتاح له فرصة واحدة ضمن القضاء الإداري وتحقق له مبدأ التقاضي علي درجتين، والغرض من الطعن بالاستئناف إلغاء الحكم أو القرار المطعون فيه وتغييره بحكم آخر أو تعديله .

يتضح من كل هذه النصوص القانونية أن المشرع الجزائري وضع كقاعدة عامة مجلس الدولة جهة استئناف وحيدة باعتباره الهيئة القضائية العليا غير قابلة للطعن مرة ثانية أمامه ، عكس القضاء العادي الذي يمكن الطعن بالاستئناف ضد الأحكام أمام المجالس القضائية ثم الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا أما الشروط الواجب توافرها للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة فتتعلق أساسا على القرار المستأنف فيه، الطاعن، الإجراءات، المواعيد و الجهة القضائية المختصة.

الفرع الأول :شروط قبول الطعن بالاستئناف

أما الشروط الواجب توافرها للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة فتتعلق أساسا،على القرار المستأنف فيه، الطاعن، الإجراءات، المواعيد و الجهة القضائية المختصة[72] حيث تعتبر شروط الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، هي نفسها المقررة في الدعاوى الإدارية العادية.

أولا : محل الطعن بالاستئناف

إن الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة تخضع لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية[73] ، وعليه سيتم توضيح محل الطعن بالاستئناف ثم التطرق إلى الطاعن بالاستئناف.

---

[71] المواد من 949 إلي 952 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية،المشار اليه سابقا.

[72] محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري ،المرجع السابق ص159

[73] المادة 40 من القانون العضوي رقم 98 - 01 المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 13 - 11 المتعلق بمجلس الدولة.

1- محل الطعن بالاستئناف

استنادا إلى نص المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فهي تحدد مجال اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف بالنظر و الفصل في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية.

و المادة 10 من قانون 08-09 تحدد له الاختصاص بالاستئناف في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، و هو نفس ما نصت عليه المادة 02 من قانون المحاكم الإدارية.

أ- أن يكون الحكم القضائي ابتدائي

يشترط لقبول الطعن بالاستئناف أن يكون المحل هو قرار أو حكم قضائي، لأن المحكمة الإدارية يمكنها القيام بأعمال من طبيعة إدارية مثل إصدارها القرارات الإدارية التنظيمية المتعلقة بتسيير و إدارة المرفق، لذلك لابد من اعتماد هذا المعيار الموضوعي كأساس لقيام الاختصاص الإستئنافي لمجلس الدولة[74] و هذا تطبيقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

كما يشترط في الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة أن يكون منصبا على حكم ابتدائي صادر عن محكمة الدرجة الأولى و هذا خلافا للأحكام النهائية التي لا يقبل الطعن فيها بالاستئناف.

فالقاعدة العامة في المواد الإدارية أن كل الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الابتدائية تكون قابلة للاستئناف، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك و تخرج من إطار القرارات القضائية الابتدائية القرارات التي لم يجز المشرع استئنافها و منها القرارات التي تصدر نهائية قابلة للطعن بالنقض فقط كتلك المتعلقة بالمنازعات الضريبية غير المباشرة المنصوص عليها في المادة 498 من قانون الضرائب غير المباشرة أو تلك التي تصدر غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن كما هو عليه بالنسبة لبعض منازعات الانتخابات المحلية.

[74] محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص153

ب- أن يكون الحكم صادر عن محكمة إدارية

يشترط لقبول الاستئناف أمام مجلس الدولة أن يكون الحكم المستأنف صادرا عن محكمة إدارية، وتعد المحاكم الإدارية في النظام القضائي الجزائري صاحبة الاختصاص العام و الولاية العامة للنظر و الفصل في كافة المنازعات الإدارية كجهة قضائية ابتدائية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة[75].

وكقاعدة عامة فإن جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية متى توافرت على عناصر القرار القضائي، تكون قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة باعتباره المحكمة الإستئنافية الوحيدة لجميع المحاكم الإدارية.

ثانيا : الطاعن بالاستئناف

تشترك الطعون بمختلف أصنافها سواء كانت في درجة أولى أو ثانية أو كانت أمام القضاء العادي أو أمام القضاء الإداري في قاعدة عامة نصت عليها المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تتناول شروط قبول الدعوى، كما يلي " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون ، يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعى أو المدعى عليه.

كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما أشترطه القانون[76] " فمن يملك الحق في الاستئناف سواء في القضاء العادي أو الإداري هم أطراف الخصومة الطعن، فيشترط لقبول بالاستئناف أن يقدم من ذوي الصفة.

ثالثا : الإجراءات

يشترط قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لقبول الاستئناف ضرورة الالتزام بالإجراءات المنصوص عليها ضمن المواد 14 إلى 17 من هذا القانون و التي ذكرت ضمن إجراءات رفع دعوى الإلغاء.

رابعا :الميعاد

يجب أن يقدم الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال الميعاد المقرر قانونا و إلا سقط الحق في الطعن، حيث نصت المادة 950 على " يحدد أجل الاستئناف الأحكام

[75] المادة 10 من القانون العضوي لمجلس الدولة و المادة 2 من قانون المحاكم الإدارية.

[76] المادة 17 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

بشهرين و يخفض هذا الأجل إلى خمسة عشر يوما بالنسبة للأوامر الإستعجالية، ما لم توجد نصوص خاصة".

و يتم حساب المدة كاملة وفقا للمادة 405 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي حددت بالتفصيل ضمن دعوى الطعن بالإلغاء[77].

المطلب الثالث : مجلس الدولة كجهة نقض

الطعن بالنقض هو طريق غير عادي للطعن في الأحكام القضائية الصادرة بصفة نهائية[78]، حيث نصت المادة 11من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتتم بالمادة 02 من القانون العضوي 11-13 علي "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية."كما يختص أيضا بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة[79].

الفرع الأول :شروط قبول الطعن بالنقض

كما هو الشأن بالنسبة للطعن بالاستئناف، فإن الطعن بالنقض في قرارات المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة يتطلب توافر مجموعة من الشروط المتعلقة ب :محل الطعن أي القرار المطعون فيه، الطاعن و الشكل و الإجراءات، و الميعاد.

أولا: محل الطعن بالنقض

يشترط لقبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة أن يكون محل الطعن منصب على القرارات القضائية النهائية ، لان الطعن بالنقض هو الحل الأخير للإطراف للدفاع عن حقوقهم مما يقتضي أن تستفيد جميع طرق الطعن الأخرى و أن يصبح القرار المطعون فيه بالنقض نهائيا[80]، وهذا ما نصت عليه المادة 350 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

---

[77] المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

[78] يوسف دلاندة، طرق الطعن العادية و غير العادية و القرارات الصادرة عن القضاء الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع،الجزائر،2009 ، ص166 .

[79] قانون رقم 98-01 المشار اليه سابقا.

[80] الزبير بن النوي، خصوصيات النظام القضائي في الجزائر بعد التعديل96-98، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة سطيف2005 ، ص12 .

ثانيا :الطاعن

كما هو الشأن بالنسبة لمختلف الطعون أمام مجلس الدولة ، فإن الطاعن بالنقض يجب أن تتوافر فيه نفس الشروط المذكورة بالطعن في الاستئناف.

ثالثا :الشروط المتعلقة بالإجراءات و الميعاد

لا تختلف الإجراءات المتبعة لقبول الطعن بالنقض عنها بالنسبة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، و عليه يشترط في عريضة الطعن بالنقض أن تكون مستوفية الشروط و البيانات المشار إليها في قانون الإجراءات المدنية، و الإدارية .أما شرط الميعاد فإنه يخضع للقواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

الفرع الثاني: أوجه وآثار الطعن بالنقض

من خلال نص المادة 959من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص علي " تطبق الأحكام المتعلقة بأوجه النقض المنصوص عليها في المادة 358 من هذا القانون أمام مجلس الدولة "وبرجوع إلي المادة 358من نفس القانون نجدها تنص علي : لايني الطعن بالنقض إلا علي وجه واحد آو أكثر من الأوجه الآتية:

أولا: أوجه الطعن

1-مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات.

2-إغفال الأشكال الجوهرية الإجراءات.

3-عدم الاختصاص.

4-تجاوز السلطة.

5-مخالفة القانون الداخلي.

6-انعدام السبب.

7- .انعدام الأساس القانوني[81]

8-قصور التسبيب.

9-تناقض التسبيب مع المنطوق.

[81] قانون 08-09 المشار اليه سابقا

10-تحريف المضمون الواضح و الدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار.

11-تناقض أحكام وقرارات صادرة في أخر درجة.

12-تناقض أحكام غير قابلة للطعن العادي.

13-السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية.

14-إذ لم يدافع عن ناقصي الأهلية[82].

ثانيا : أثار الطعن بالنقض

يفصل مجلس الدولة برفض الطعن بالنقض شكلا، لكونه غير مقبول نظرا لعدم توافر شروط النقض السالفة الذكر، كما يرفض الطعن من الناحية الموضوعية إذ لم يكن مؤسسا، و إما بقبوله.

إذ قبل مجلس الدولة الطعن شكلا لتوفر جميع شروط المطعن، أو قبله موضوعا إذا ما كان مؤسسا فإن مجلس الدولة يعمد إلى نقض القرار كليا أو جزئيا حسب الحالة :

يحيل مجلس الدولة الدعوى إلى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم المنقوض وذلك بتشكيلة جديدة، أو يحيلها إلى جهة قضائية أخرى من نوع أو درجة الجهة التي أصدرت الحكم المنقوض.

إذا كان وجه النقض قائما على عدم الاختصاص سواء كان إقليمي أو موضوعي فإن القضية تحال أمام الجهات القضائية المختصة.

أي نقض الحكم أو القرار دون إحالة حسب نص المادة 365 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

إذا كان قرار النقض لا يتمتع كما هو بالنسبة لقرار المفترض إلا بحجية نسبية ، فإنه يكون ملزم للجهة القضائية التي أحيلت لها القضية، حيث يجب عليها أن تطبق حكم الإحالة ، فيما يتعلق بالمسائل القانونية التي قطعت فيها جهة أو محكمة النقض[83].

[82] قانون 08-09 المشار اليه سابقا

[83] محمد الصغير بعلي،القضاء الإداري مجلس الدولة، المرجع السابق، ص181 .

المبحث الثاني: مجلس الدولة كهيئة استشارية

الأصل أن مجلس الدولة ينفرد بالوظيفة القضائية فهي مهمته الأساسية والتي تميزه إلا أن الواقع غير ذلك، فهو يتمتع بوظيفته استشارية لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية فهي تساهم في تعزيز دولة القانون، كما تساهم في الحد من المنازعات المحتملة[84] .

فمجلس الدولة من خلال وظيفته الاستشارية يشارك في صنع القانون إلي جانب السلطات الأخرى، إثراء للمنظومة القانونية حيث تم تكريسها دستوريا في المادة 119ف 2 دستور 1996 المعدل والمتمم والتي جاء فيها " تعرض مشاريع القوانين علي مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني" وهاته المادة قد تم تعديلها في دستور2016 في المادتين 136 ف1 والمادة 142 ف 1 حيث جاءت بالجديد ووسعت من اختصاص مجلس الدولة في مجال الاستشارة حيث كان سابقا مقتصرا علي مشاريع القوانين، أما ألان فأصبح يشمل مشاريع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية .

وهذا ما كرسه التعديل الأخير من القانون العضوي 18-02[85]، المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 في مادته 4

كما نظم المرسوم التنفيذي رقم 98-261[86] الذي يحدد الأشكال والإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة بممارسة الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري، وسنتطرق في هذا المبحث إلي مطلبين المطلب الأول مجالات وطبيعة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة المطلب الثاني الإجراءات المتبعة في الوظيفة الاستشارية

المطلب الأول : مجالات وطبيعة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

إن المبادرة بالتشريع تأخذ ثلاث صور،إما تكون مشروع قانون أو اقتراح قانون أو أمر والوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تقتضي فحص ومراجعة النصوص التشريعية قبل إقرارها فهل مكن المؤسس الدستوري مجلس الدولة من دراسة وإبداء الرأي حول الصور الثلاث للمبادرة للتشريع؟ مع العلم ان التعديلات الدستورية لسنوات 1996،

---

[84] Jean Paul Costa,le conseil d'Etat dans la société contemporaine, op-cit , p 48

[85] القانون العضوي 18-02 ،المشار اليه سابقا.

[86] المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29اوت1988 المحدد لأشكال والكيفات المتعلقة بالاستشارة لدي مجلس الدولة ج ر ع 64

2003،2008 و 2016 ، أخرجت اقتراحات القوانين خارج مجال استشارة مجلس الدولة الجزائري.

لتحديد مجالات الوظيفة لمجلس الدولة نتطرق إلي صور المبادرة بالتشريع ومدي استشارة مجلس الدولة بشأنها.

الفرع الأول: مجالات الوظيفة الاستشارية

إن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة سواء في الجزائر أو فرنسا تعرف تطورا مستمرا من خلال توسيع مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة .

وهذا ما جاء به التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 وسع من مجال الاستشاري ليشمل مشاريع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، و من خلال هذا الفرع سنتطرق إلي مجالات إبداء رأيه وطبيعة القانونية لهذا الرأي.

أولا : إبداء الرأي حول مشاريع القوانين

تعتبر مشاريع القوانين أهم صور مساهمة الحكومة في المجال التشريعي، بحيث عهد المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الدولة بمهمة لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية وهي الوظيفة الاستشارية في مجال مشاريع القوانين، حيث أصبح يشارك في صنع التشريع إلي جانب السلطات التشريعية والتنفيذية وفي إثراء المنظومة القانونية.

ومجلس الدولة الجزائري يأخذ أساسه الدستوري لوظيفته الاستشارية في المادة 02/119 من الدستور المعدل لسنة 1996 والتي نصت :" تعرض مشاريع القوانين علي مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي" وهاته المادة عدلت بموجب دستور 2016 وحلت محلها المادة 136ف 3 حيث تأسس الفقرة الثالثة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري في مجال مشاريع القوانين وصارت صياغتها كالتالي : " تعرض مشاريع القوانين علي مجلس الدولة بعد رأي مجلس الدولة،ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ".

وبجانب المرجعية الدستورية ، نجد القانون العضوي رقم 18-02 المعدل والمتمم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظميه وعمله[87]حيث تضمن أحكاما تتعلق بهاته المهمة، نذكر منها المادة الرابعة 04 التي تنص :" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين المحددة ضمن نظامه الداخلي" كما أن المرسوم التنفيذي 98-261[88] الصادر في 29أوت 1998 المتعلق بأشكال الإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري فقد جاء في مادته الثانية علي وجوب إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها[89] .

ثانيا: إبداء الرأي حول الأوامر

تعتبر الأوامر هي صورة الواضحة التي يشارك بها رئيس الجمهورية في التشريع وهذه الصورة لها أهمية كبيرة في المجال التشريعي نظرا لمكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،لان كل الأوامر تتم الموافقة عليها من قبل البرلمان ، وتجد سندها الدستوري في نص المادة 142ف 1من دستور سنة 2016 بنصها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة "[90]

والتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد وسع في مجال الاستشارة لمجلس الدولة لتشمل الأوامر ، حيث ألزم رئيس الجمهورية بأخذ رأي مجلس الدولة قبل إصدار الأوامر ، ولقد أحسن فعلا المؤسس الدستوري الجزائري، لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هو الأمر بالنسبة لمشاريع القوانين واقتراحات القوانين وهو ما جاءت به المادة 37من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر بنصها "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة علي الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية علي كل غرفة للموافقة عليها ,وفقا لأحكام الفقرتين الأولي والثانية من المادة 142من الدستور و في

---

[87] القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018‘ويعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01المؤرخ في 30ماي1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله , ج ر ع 15 لسنة 2018

[88] تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي98-261 علي انه : يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها.

[89] النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري الصادر في 22 ماي 2006.

[90] قانون 16-01 المشار اليه سابقا

هاته الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع ،بعد الاستماع إلي ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة "

وهذا ما كرسه التعديل الأخير للقانون العضوي 98-01 المعدل و المتتم 18-02 بالقانون العضوي المؤرخ في 4 مارس 2018حيث كرس هاته المادة الدستورية بنصه في المادة 4 " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر ، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي "

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة

من اجل تبيان الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة يجب إظهار القوة الإلزامية للرأي الاستشاري لمجلس الدولة في طلبه ، وما مدي الالتزام به من جهة أخري وهذا ، وعليه سوف نتطرق إلي الطبيعة القانونية لطلب رأي من خلال استقراء النصوص الدستورية والتشريعية .

أولا : الاستشارة الإلزامية لرأي مجلس الدولة

يتمتع مجلس الدولة باختصاصات استشارية ضيقة ،محصورة في إبداء رأي علي مشاريع القوانين التي تبادر به الحكومة ليتسع مجاله إلي الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ، وعملا برأي المجلس الدستوري[91]، فقد استثني باقي النصوص القانونية الأخرى من مجال الاستشارة حيث اعتبر أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري في المادة 119 من الدستور المعدل سنة 1996 هي على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها وأن تحديد الاختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي الواردة في نص المادة 153 من الدستور المعدل سنة 1996كان يقصد منها تحديد اختصاصات قضائية أخرى، وعليه فان استشارة مجلس الدولة تكون في حالتين الحالة الأولى تكون بخصوص مشاريع القوانين و الحالة الثانية تكون بخصوص الأوامر، و في كلتا الحالتين فان الاستشارة إلزامية و هو ما نصت عليها مجموعة من النصوص منها الدستورية، والتشريعية، التي ألزمت الحكومة أو رئيس الجمهورية عرض مشروع القانون أو أمر أمام مجلس الدولة لإبداء الرأي فيه

[91] رأي رقم 06 /ر .ق .ع /م/د/98 المؤرخ في 19ماي 1998,يتعلق بمطابقة القانون المنصوص المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور .ج.ر ع 37لسنة 1998.

1-الإلزامية بنص الدستور

نظم الدستور الرأي الاستشاري لمجلس الدولة بالنص عليه من خلال المواد 136 ف 3[92] في الدستور2016 المتعلقة بإلزامية طلب رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين و المادة 142ف1 [93]من نفس الدستور المتعلقة بإلزامية طلب رأي مجلس الدولة بشأن التشريع بأمر.

2-الإلزامية بنص القانون

تنص المادة 09 من القانون العضوي 98 -01 المتعلق بمجلس الدولة تتعدى إلزامية طلب الرأي إلى إلزامية مجلس الدولة بإبداء رأيه و عدم الامتناع عن تقديم الرأي .و كذلك المادة 12 من القانون العضوي 98 - 01، فلها نفس التعبير الذي جاءت به المادة 04 وهو نوع من التأكيد على إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة كأثر إجباري لصحة و سلامة التسلسل التشريعي وهذا ما جاء به التعديل الأخير للقانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01.

3-الإلزامية بنص التنظيم

تضمن المرسوم التنفيذي98 -261 المؤرخ في29-08-1988 المحدد أشكال الإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة من خلال نص المادة 02 منه بنصها :" يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة و ذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه" عند استقراء هاته المادة نجد إلزامية إخطار مجلس الدولة من طرف الأمين العام للحكومة بمشاريع القوانين المصادق عليها من قبل الحكومة.

[92] تنص المادة 136ف3من التعديل الدستوري لسنة2016" تعرض مشاريع القوانين علي مجلس الوزراء بعد راي مجلس الدولة ,ثم يودعها الوزير الاول ,حسب الحالة ,مكتب المجلس الشعبي الوطني ,أو مكتب مجلس الأمة ."

[93] تنص المادة 142ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية ,بعد رأي مجلس الدولة."

ثانيا : الاستشارة الاختيارية لمجلس الدولة

المتفحص في النظام الدستوري الجزائري يجد أن الاستشارة الاختيارية منعدمة، كون النصوص المنظمة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الواردة في المادة 142 من دستور.

ومن خلال القانون العضوي 98-01 في المادتين 4 ،12 لم ينص علي الاستشارة الاختيارية ، وهذا ما تضمنه النظام الداخلي لمجلس الدولة علي الاستشارة الاختيارية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة لم يشر إلي ذلك، بالإضافة إلي استبعاد المؤسس الدستوري لرئيس مجلس الدولة من بين الشخصيات التي ترأس مؤسسات دستورية ويمكن استشارتها من قبل رئيس الجمهورية في الحالات المذكورة في المواد107،108،109 من الدستور[94] .

الفرع الثالث : مدي إلزامية الآخذ برأي الاستشاري لمجلس الدولة

إن الحديث عن الطبيعة القانونية للرأي الاستشاري لمجلس الدولة يتطلب الحديث عن مدي الزاميته بالنسبة لطالبيه للأخذ به ، وهل رأي مجلس الدولة ملزم للهيئة التي طلبته ؟

تجدر الإشارة إلي أن الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة الجزائري تعرف نوعا من الغموض ويظهر ذلك من خلال نص المادة 119 ف 2 من دستور 1996 باللغة العربية والفرنسية ، فالنص العربي يستعمل عبارة " بعد الأخذ برأي مجلس الدولة " وهذا يدل علي ان رأيه مطابق، وان الحكومة ملزمة ومجبرة علي الاستشارة والأخذ برأي المجلس في نفس الوقت .

أما النص الفرنسي فانه يستعمل عبارة "**après avis**" والتي تعني بعد رأي مجلس الدولة وهنا نكون أمام رأي غير مطابق ما يسمح للحكومة الأخذ أو عدم الأخذ به ، فان ترجمة غير صحيحة .

---

[94] حاكم احمد,دور مجلس االدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة ,مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الإداري المعمق ,كلية الحقوق جامعة
ابي بكر بلقايد , تلمسان ,2015-2016ص 94.

لكن المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 2016 قد تدارك الأمر من خلال تعديل صياغة العبارة أو إعطائها الترجمة الصحيحة من خلال المادتين 136ف3 و المادة 142ف1 حيث تم تغير الصياغة من " **بعد الأخذ برأي** " إلي " **بعد رأي** " سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو الأوامر , لكم رغم التعديل يبقي الأخذ برأي مجلس الدولة يشوبه الغموض بسبب الطابع السري الذي تتسم به أراء مجلس الدولة وعدم نشر آراءه في قائمة الوثائق الإدارية ذات الصيغة القانونية ، وهو نفس الأمر في بالنسبة لأراء مجلس الدولة الفرنسي .

ومن هنا ما فائدة لجوء الحكومة إلي استشارة مجلس الدولة مادام لها الحرية في عدم الالتزام بآرائه وهل هي مجرد تعقيدات إجرائية تؤثر علي عملية سن القوانين ، لذا كان من الضروري إعادة النظر في الطبيعة القانونية للآراء الاستشارية لمجلس الدولة وذلك بإضفاء القوة الإلزامية عليها، خاصة أن سلطة إبداء الآراء الاستشارية هي أسلوب غير مباشر لممارسة السلطة التنظيمة [95].

المطلب الثاني إجراءات ومضمون الدور الاستشاري لمجلس الدولة

إن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تضبطها مجموعة من الإجراءات تختلف حسب طبيعة النص المراد اخذ رأي مجلس الدولة بشأنه ،فالإجراءات المتبعة علي نص ذا طابع عادي ليست هي نفس الإجراءات المتخذة علي نص ذا طابع استعجالي ،حيث نصت المادة 41 من القانون العضوي 98-01 على " تحدد أشكال وكيفية الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم "و قد جاء المرسوم التنفيذي 98-261[96] المحدد لأشكال الإجراءات وكيفاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة إلا أنا هذا المرسوم لم يوضح بصفة واضحة إجراءات إتمام عملية الاستشارة ، والذي أحال بدوره إلي نظام الداخلي لتحديد هاته الإجراءات وهذا ما سنتعرض له من خلال هذا المطلب إجراءات الاستشارة في (الفرع الأول) ومضمون الاستشارة في (الفرع الثاني).

[95] ZOUIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005,p74

[96] المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد أشكال الإجراءات،كيفياتها في المجال الاستشاري امام مجلس الدولة ،ج ر ع 64 لسنة 1998.

الفرع الأول: إجراءات الاستشارة

تناول النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري الإجراءات التفصيلية للوظيفة الاستشارية من خلال مواده 77 إلي 112 من الفصل الثالث منه ، حيث تطرقت إلي تحديد الجهة المخطرة وطبيعة رقابته علي نص المعروض والإجراءات المتبعة .

أولا :تهيئة المشروع

وهي الإجراءات التي تسبق عرض النص علي الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة في القانون العضوي 98-01 وتتمثل في الإخطار وإيداع النص وتعيين المقرر وإعداد المقرر وإعداد التقرير.

1- الإخطار

يخطر مجلس الدولة الجزائري من الأمين العام للحكومة[97] وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم 98-261 حيث جاء فيها " يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة " وهذا ما أكدته المادة 78من النظام الداخلي لمجلس الدولة ، والقانون العضوي 18-02في مادته41 .

واقتصار الإخطار علي الأمين العام راجع إلي المجال الضيق للاستشارة الذي يمثل مشاريع القوانين والأوامر فقط .

2- تسجيل الإخطار وإيداع النص

الأمين العام للحكومة هو الذي يتولي مهمة إرسال مشروع القانون أو الأمر وجميع عناصر الملف المحتملة إلي الأمانة العامة لمجلس الدولة، والذي يسجل في السجل الزمني وتتكون عناصر الملف المحتملة من عرض الأسباب، وتوقيعات الوزراء وتحكيم الوزير الأول إن وجد .

3- تعيين مقرر وإعداد التقرير

يسجل الإخطار ويسلم مشروع النص مرفقا بالملف الخاص به حيث يقوم رئيس مجلس الدولة الجزائري بتعيين مقرر من بين مستشاري الدولة بموجب أمر[98]، ويتم تعيين

[97] حاكم احمد ، المرجع السابق، ص 346.

[98] المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

المقرر حسب ما تحدده الأمانة العامة للحكومة مما يستشف منه أن طلبات الاستشارة لا تتطلب الاستعجال فإن تعيين المقرر يكون من بين مستشاري المجلس، أما إذا طلبت الحكومة الاستعجال، أي في الحالة الاستثنائية، فإن تعيين المقرر يكون من قبل رئيس اللجنة الدائمة بعد إحالة الملف إليه عن طريق رئيس المجلس[99].

ثانيا :مناقشة مشروع النص والبت في الرأي

يعتبر إصدار الرأي آخر إجراء في العملية الاستشارية إذ تسبقه عملية المناقشة التي يتم خلالها مناقشة التقرير الذي أعده المقرر، ومن ثم البت فيه ، وتنصب المناقشة على دراسة التقرير أو بالأحرى مشروع النص الذي أعده المقرر والبحث في مكوناته ، وتتم هذه المناقشة إما داخل الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة، أما في القانون العضوي الجديد 18-02 تتم المناقشة عن طريق اللجنة الاستشارية.

ثالثا : شكل رأي مجلس الدولة وإشهاره

يكتنف شكل رأي مجلس الدولة الجزائري الكثير من الغموض وذلك نظرا لغياب النصوص التشريعية والتنظيمية التي تتناول هذا الموضوع هذا من جهة ومن جهة أخرى لكون أرائه تتسم بطابع السرية ولا يتم نشرها حتى تكون محل دراسة وتمحيص كما هو الحال بالنسبة لأراء مجلس الدولة الفرنسي التي يتم نشر بعضها على الأقل.

1- شكل رأي مجلس الدولة

المادة 12 من القانون العضوي لمحت إلي شكل رأي مجلس الدولة،أما المرسوم التنفيذي 98-261 فلم تنص مواده سوي واحدة منها علي شكل رأي وهي المادة 09 بنصها "يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة " أما النظام الداخلي لمجلس الدولة فإنه لم يتطرق إلى شكل التقرير بل تطرق إلي مضمونه من خلال نص المادة 82 منه والذي يتضمن الاقتراحات التي ترمي إما إلى إثراء النص وإما إلى تعديله وإما إلى سحبه عندما يحتوي على مقتضيات يصرح بعدم دستوريتها ، وبالتالي يكون شكل رأي مجلس الدولة الجزائري، في شكل خلاصة يتوصل إليها المجلس التي تتخذ أحدى الصور الثلاثة[100] التالية:

[99] لمادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

[100] حاكم احمد، المرجع نفسه، ص 122.

-مشروع غير صالح بالتالي إعادة صياغته من جديد.

-مشروع به أخطاء بسيطة يمكن تصليحها قبل عرضه على البرلمان.

-الإثراء وعرض المشروع على البرلمان.

هذه الصور الثلاثة لشكل رأي مجلس الدولة الجزائري تعبر عن موافقة المجلس على المشروع أو رفضه كليا أو جزئيا.

2 -إشهار رأي مجلس الدولة

يعتبر نشر أراء مجلس الدولة الجزائري من عدمها من الأمور المسكوت عنها أو التي تم إغفالها سواء في النصوص التشريعية أو التنظيمية، بل حتى في النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي لم يتطرق إلى هذا الموضوع ،كما أن سرية أراء مجلس الدولة قد تجنبه الخوض في الاصتدمات السياسية التي تثور بشأن النصوص التشريعية وبالتالي تعطيه مجالا واسعا لإبداء رأيه بكل موضوعية، كما ترفع الحرج على الجهة المستشيرة في حالة عدم الأخذ برأي مجلس الدولة.

الفرع الثاني :مضمون الاستشارة المقدمة من مجلس الدولة

إن الهدف من مشاركة مجلس الدولة في العملية التشريعية، هو إحداث انسجام بين النصوص القانونية وتجنب تصادمها[101]، ونظرا لخلو النصوص القانونية التي توضح هاته المشاركة سواء في القانون العضوي 98-01 أو المرسوم التنفيذي 98-261 ،أما بالرجوع إلي نظام الداخلي لمجلس الدولة فلم يبين بصورة واضحة هاته المشاركة .

ويمكن تصور أن مراقبة مشروع النص لا تخرج عن مجالين مراقبة شكلية لمشروع النص والمجال الثاني مراقبة موضوعية لمشروع لنص.

اولا: الرقابة علي صفات الشكلية

إن الرقابة الشكلية لمجلس الدولة الجزائري لمشروع النص المعروض عليه تتجسد في طبيعة مشروع النص إن كان مشروع قانون أو مشروع أمر حتي يتسنى له إبداء الرأي فيه كما يفحص المقتضيات ، والتأشيرات الواردة في النص فيتأكد من صحة أرقامها

[101] طاهري حسين ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية ، ط2 2012، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ص 140 .

وتاريخها ومضامينها، ومدي ارتباطها بالموضوع، وفي هذا الصدد يمكنه حذف احدي المرجعيات القانونية أو إضافة أخري ذات صلة بمشروع النص.[102]

ومن هنا تتصرف الرقابة الشكلية إلي الصياغة فيراقب المجلس صياغة مواد النص فيقوم بإزالة أي لبس أو غموض في العبرات الواردة فيها.

1- مراقبة طبيعة النص

الرقابة علي طبيعة النص تنصب علي طبيعة مشروع النص إذا كان مشروع قانون أو مشروع أمر حتي يتسنى له إبداء الرأي، فمجلس الدولة هنا ينبه الجهة طالبة الاستشارة إلي أي مجال ينتمي هذا النص ،فإذا كان النص عبارة عن مشروع وان موضوعه يدخل في المجال اللائحة ، فان مجلس الدولة يمكن له أن يرجع النص إلي الحكومة لإعادة صياغته في شكل تنظيم[103]

2- مراقبة الصياغة والشكل

تنصرف رقابة الشكل إلي الصياغة ، فيراقب مجلس الدولة صياغة مواد النص فيقوم بإزالة أي غموض أو تأويلات متناقضة في العبارات الواردة فيه ،كما يراقب مدي ترابط بين القاعدة القانونية الجديدة والنصوص الموجودة من قبل ، والتي سوف تضاف إليها هاته القاعدة الجديدة وهي رقابة ضرورية تهدف إلي رفع جودة الصياغة القانونية للنصوص المعروضة علي هذا الأخير .

3-مراقبة القواعد الإجرائية

تتمثل في الرقابة على كل الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الحكومة عند إعدادها لمشروع نص، كإجراءات الاستشارة الضرورية قبل عرض النص على البرلمان، إذ كان القانون يلزم الحكومة أخذ رأي جهة معينة بخصوص مسألة ما[104]، وقد تجسدت رقابة مجلس الدولة الجزائري علي مراعاة القواعد الإجرائية في التأكد من الإخطار ورد من الجهة المختصة التي حددتها المادة 02 من المرسوم 98-261 حيث جاء فيها :" يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد

[102] عبد الرزاق زوينة, الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ،المرجع السابق ،ص 28.

[103] سعيد السيد علي ،مجلس الدولة ودوره في صياغة التشرريعات والرقابة الدستورية ا دار الكتاب الحديث 2009ص21.

[104] عبد الرزاق زوينة ،المرجع نفسه ص 28.

مصادقة مجلس الحكومة عليها "، وأعادت التأكيد عليه المادة 87-02 من النظام الداخلي لمجلس الدولة بنصها " يخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام للحكومة الذي يسهر على إرسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع قانون في نسختين على الأقل" وبالتي انحصرت جهة الإخطار في الأمين العام للحكومة وذلك راجع إلى المجال الضيق للاستشارة الذي يمثل مشاريع القوانين و الأوامر فقط ، وبالتالي فأهمية الرقابة على مدى مراعاة القواعد الإجرائية لا تظهر إلا إذا كان المجال الاستشاري لمجلس الدولة واسعا[105].

4-مراقبة مدي مراعاة قواعد الاختصاص

نجد في الجزائر أن الجهة المكلفة بمراعاة احترام قواعد الاختصاص هي المجلس الدستوري ، وهذا لا يمنع مجلس الدولة من التطرق إلي مدي احترام قواعد الاختصاص من قبل الجهة التي طلبت الاستشارة بل أنه يحرص علي احترام الحكومة لقواعد الاختصاص بشكل أو بأخر، والمؤسس الدستوري الجزائري حدد مجال كل من القانون واللائحة وهذا ما جاءت به المادة 140من الدستور الجزائري بحجزها موضوعات للمشرع لا يمكن للسلطة التنفيذية تنظيمها عن طريق اللائحة التي جعلها تشمل كل ما هو خارج عن التشريع بنصه في المادة 143 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة الّتنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القانون في المجال الّتنظيمي الّذي يعود للوزير الأول".

ثانيا: الرقابة علي صفات الموضوعية

يقوم مجلس الدولة بتدقيق علي النص المعروض عليه أثناء وظيفته الاستشارية وهاته النوعية من الرقابة تتسع مقارنة مع رقابته في مجال المنازعات أثناء وظيفته القضائية ، والتي تكون فيها رقابة مشروعية فقط ، أما أثناء الوظيفة الاستشارية فإنها تتعدي إلي رقابة الملائمة لان مجلس الدولة هنا دوره مستشارا للحكومة ، فهو يعبر عن وجهة نظره من تقدير للوقائع .

[105] منصور محمد احمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي دراسة مقارنة دار النهضة للطبع والنشر والتوزيع القاهرة 2007، ص 125.

1- مراقبة مدى مراعاة القواعد ذات القيمة الدستورية

إن مجلس الدولة أثناء ممارسته لوظيفته الاستشارية في مجال الرقابة علي دستورية القوانين يستأنس بأحكام المجلس الدستوري ، وعليه فإن ممارسة مجلس الدولة لرقابته حول مدى احترام النصوص القانونية لأحكام الدستور والقواعد ذات القيمة الدستورية يجسد ضمانة قانونية كبيرة للحكومة والبرلمان من أن مشاريع القوانين واقتراحات القوانين لا تكون محل عدم دستورية من قبل المجلس الدستوري.

رغم أن المجلس الدستوري هو الهيئة الدستورية المختصة بمدى مراقبة مطابقة القانون مع الدستور فهذا لا يمنع مجلس الدولة لإبداء رأيه حول دستورية مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر التي تعرض عليه، ذلك أن هذه النصوص لم تصل بعد إلى كونها قوانين بل مجرد مشاريع قوانين أو مشاريع أوامر وهنا تتداخل مهام مجلس الدولة مع مهام المجلس الدستوري في مراقبة دستورية النصوص القانونية.

كونها قوانين بل مجرد مشاريع قوانين أو مشاريع أوامر وهنا تتداخل مهام مجلس الدولة مع مهام المجلس الدستوري في مراقبة دستورية النصوص القانونية، فالاختلاف هنا فقط في المرحلة التي تتدخل فيها كل مؤسسة دستورية.

2- مراقبة مدي مراعاة تدرج القواعد القانونية

بعد مراقبة مجلس الدولة لمشروع النص من حيث قواعد الاختصاص، ينصرف إلى مراقبة مدى احترام النص لتدرج القواعد القانونية، وهنا يتقاطع عمله مع عمل المجلس الدستوري في رقابته على دستورية القوانين .

إن قاعدة تدرج القواعد القانونية تهدف إلى احترام السلطات والهيئات العمومية في ممارسة أعمالها لمبدأ تدرج القواعد القانونية في بعدها الدستوري ، وذلك بهدف إحداث تجانس بين مختلف النصوص القانونية المشكلة للنظام القانوني للدولة ، وإن كان مجلس الدولة الجزائري بحكم مجال الاستشارة الضيق الذي ينحصر في مشاريع القوانين والأوامر،فانه لا يتجلي بوضوح أثناء رقابته لمدي تدرج القوانين لأنه لا يشمل اغلب النصوص القانونية وعلي رأسها القواعد ذات المصدر الدستوري .

3- مراقبة مدي مراعاة القانون الدولي والمعاهدات

إن مجلس الدولة الجزائري حين مراقبته على مدى مراعاة النص المعروض عليه للقانون الدولي فتجد سنده في الدستور الجزائري من خلال نص المادة 150 منه والتي جاء فيها " :المعاهدات الّتي يصادق عليها رئيس الجمهورية ، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون "أي أن المعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية تأتي أعلى مرتبة من القوانين والتالي يجب أن تحترم القاعدة القانونية الأدنى القاعدة التي تعلوها ولا تخلفها ، فيتعين مجلس الدولة أثناء فحصه لمشروع النص المعروض عليه أن لا يتعارض مع المعاهدات الدولية التي لها حجية أعلى عن القوانين[106].

[106] عبد الرزاق زوينة ، المرجع نفسه ص 28.

خلاصة الفصل الثاني :

في هذا الفصل تم التطرق إلي اختصاصات مجلس الدولة كهيئة قضائية، بالإضافة إلي اختصاصاته الاستشارية، فتم التعرض في المبحث الأول منه إلي اختصاصه القضائي بوصفه قاضي ابتدائي و نهائي يفصل بصفة نهائية في الدعاوي التي ترفع إليه، سواء تعلق بدعاوي الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية والتنظيمية أو دعاوي فحص مشروعية بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطة المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية فهو يباشر اختصاصاته باعتباره هيئة قضائية عليا في المطلب الأول .

أما في المطلب الثاني من هذا المبحث تطرقنا إلي اختصاصه كجهة إستئنافية لمجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، من حيث قبوله للاستئناف قبل الفصل فيه، ويعتبر الاستئناف هو احدي طرق الطعن العادية، بموجبه يتمتع المتقاضي بإمكانية الطعن في القرار الإداري محل النزاع ، وبتفحص الحكم الإداري محل الطعن بالاستئناف، و كذا سائر الشروط الأخرى، في أخر هذا المبحث عالجنا في المطلب الثالث منه اختصاص مجلس الدولة بوصفه قاضي نقض، حيث ركزنا على الإطار القانوني للطعن بالنقض و وشروطه.

أما في المبحث الثاني فتطرقنا إلي الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة من حيث طبيعته ومجال الاستشارة ومن جهة أخري أجراءتها ومحتواها حيث يتبين أنها تتعلق بالعمل التشريعي تحديدا مشاريع القوانين والأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية .

وفي المجال الاستشاري يتدخل بإبداء رأيه الملزم للجهات المستشيرة حين طلبه بنص الدستور والتشريع المنظم وغير ملزم للأخذ به، مع العلم أن هذا الرأي يتم تقديمه وفق إجراءات ومراحل من إعداد المشروع وقد تم إظهار دور الأمين العام للحكومة وانه الجهة الوحيدة للإخطار سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر أما عن مضمون

الخـــــــاتمة

الخاتمة :

هكذا تنتهي هذه الدراسة التي كرسنها لبحث موضوع مكانة مجلس الدولة في القانون الجزائري، بحيث يعتبر مجلس الدولة الركيزة الأساسية التي يقوم عليها القضاء الإداري في نظام ازدواجية القضاء، فهو ينهض بدور أساسي في حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون من الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليه من جانب السلطات العامة في الدولة .

وبطبيعة الحال أن أي دراسة لهيئة دستورية كمجلس الدولة لا تستقيم إلا من خلال التطرق إلي أهم العناصر التي ينبغي المرور بها ، فتم التعرض لنشأته و تطوره و أبرز المحاولات التي أدت إلى ظهوره من خلال التطرق للسوابق التاريخية لمجلس الدولة و المحطات المختلفة التي مر بها القضاء الإداري في الجزائر ومدي تطوره منذ الاحتلال الفرنسي سنة 1830 إلي غاية التعديل الدستوري لسنة 1989 و 1996 الذين هما أهم تعديلين دستورين منذ الاستقلال.

و بإعلان المؤسس الدستوري في تعديله لسنة 1996 عن تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، متخصصة ومستقلة لها تنظيم وهيكلة بشرية متخصصة بموجب المادة 152، لتتلاءم مع حاجة الجزائر إلي مؤسسات قانونية وقضائية تحرص علي تحقيق وتجسيد المبادئ الجديدة التي تضمنها التعديلين الدستورين سابقي الذكر.

وبذلك تم التعرض إلي مفهومه عن طريق التعريف به و استندنا في ذلك على الأسس القانونية العامة التي أنشأ عليها مجلس الدولة الجزائري، ثم انتقلنا إلى دراسة مصالحه و تشكيلاته البشرية.

كما تعرضت هاته الدراسة في الفصل الثاني لاختصاصات مجلس الدولة كهيئة قضائية واستشارية و تم تطرق إلي وظيفته القضائية ودورها الفعال في بناء دولة القانون باعتباره الجهة القضائية العليا في القضاء الإداري وهذا ما نصت عليه المادة 152 و النصوص القانونية و الاجتهادات القضائية في دراسة اختصاصه القضائي .

فمجلس الدولة يعقد له الاختصاص كمحكمة ثاني درجة بالنسبة للأحكام الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية وفقا للمادة 10 من قانون العضوي 98-01 لمجلس الدولة وفي بعض الحالات المحددة حصرا بنص القانون صلاحية النظر في الطعون كمحكمة أول و آخر درجة طبقا لنص المادة 10 من نفس القانون و يعقد له الاختصاص كمحكمة قانون من خلال الفصل في الطعون بالنقض.

ولقد تبين أن طريق الطعن بالنقض في المادة الإدارية جديد بحيث عرفه القضاء الجزائري لأول مرة بموجب المادة 11 من القانون المتعلق بمجلس الدولة ، إلا أن هذا الطعن ورغم أهميته فهو ضيق جدا، لأن الطعن بالنقض لا يكون إلا إذا كان القرار نهائي وباعتبار مجلس الدولة قاضي استئناف فإن غالبية القرارات النهائية تكون صادرة عنه ولا يمكن الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في قرارات صادرة عنه.

وفي ما يتعلق بالاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة فقد تم التعرض إليه من حيث طبيعته ومجال الاستشارة ومن جهة أخري اجراءاتها ومحتواها حيث يتبين أنها تتعلق بالعمل التشريعي تحديدا مشاريع القوانين والأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية .

حيث يتدخل في المجال الاستشاري بإبداء رأيه الملزم للجهات المستشيرة حين طلبه بنص الدستور والتشريع المنظم ولكن غير ملزم للأخذ به، مع العلم أن هذا الرأي يتم تقديمه وفق إجراءات ومراحل من إعداد المشروع.

وقد تم إظهار دور الأمين العام للحكومة ،وانه الجهة الوحيدة للإخطار سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر أما عن مضمون الاستشارة فإنها تتعلق بمختلف الجوانب الموضوعية وشكلية لمشروع النص.

و من كل هذه المعطيات و الملاحظات التي ذكرناها نستخلص :

إن مجلس الدولة أعطي وثبة معتبرة في النظام القضائي الجزائري رغم حداثة إنشائه والعوائق المختلفة التي تحول دون تقدمه حيث يعتبر ضمانة حقيقية للحقوق الأساسية للمواطن و في نفس الوقت ركيزة قاعدية لدولة الحق والقانون.

استقلالية مجلس الدولة قد اعترف المشرع الجزائري بها وهذا ما أكدته المادة 2 ف 3 من القانون العضوي 98-01 والمادة 13 من نفس القانون لكن واقعيا فان رئيس مجلس الدولة غير مستقل فهو تابع لسلطة أخري وهي السلطة التنفيذية برفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية.

فعالية مجلس الدولة في أداء وظيفته القضائية وتقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية ضئيل جدا، و ذلك لإثقاله بمهام قاضي أول و آخر درجة و قاض استئناف فلا يمكن تحقيق مهمته و لا يتأتى له القيام بدوره الأساسي المنصوص عليه في الدستور إلا من خلال إعادة النظر في اختصاصاته.

من جانب الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المركزية للدولة، والهيئات الوطنية الإدارية والمؤسسات الوطنية المستقلة فقد خول المشرع لمجلس الدولة إمكانية الطعن في قراراتها بالإلغاء، أو دعاوي التفسير، أو فحص المشروعية، و استثنى منها القرارات السيادية و السياسية لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات.

أما من الجانب الاستشاري فانه لم يتلق من الاهتمام ما لقيته الوظيفة القضائية إذ تبين أن مجلس الدولة يعد المستشار القانوني للحكومة يراجع كل مشروعات القوانين قبل عرضها علي مجلس الوزراء وقبل إحالتها علي البرلمان حيث يجد أساسه القانوني في المادة 119 ونجد أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أتي بالجديد ووسع من نطاق الاستشارة لمجلس الدولة ليشمل مشاريع الأوامر وقد تم تجسيد ذلك في التعديل الأخير رقم 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه ، وقد أحسن المؤسس الدستوري بإضافة هذه الفئة خاصة إذا استحضرنا ظروف صدورها وإجراءات المصادقة عليها لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين واقتراحات القوانين.

كما تم التطرق إلي مجالات الاستشارة وطبيعتها وما مدي إلزاميتها، والتي كانت وجوبيه حسب مختلف النصوص أما بالنسبة للقوة القانونية لأراء مجلس الدولة فهي مجرد أراء استشارية غير ملزمة للجهة طالبة الاستشارة ، والتي لها حرية الأخذ بها آو تركها.

أما بخصوص تنظيم مجلس الدولة في المجال الاستشاري في ظل التعديل الدستوري الأخير فان المشرع قد تخلي عن ازدواجية الهيئات الاستشارية المتمثلة في نظام الجمعية العامة واللجنة الدائمة، وعوضها بلجنة استشارية واحدة للظروف العادية والاستثنائية .

ونتيجة لما سبق فانه من ضروري تقديم بعض الاقتراحات التي يمكن أن تكون لها فائدة في المستقبل و التي يوجزها في النقاط التالية:

إعادة النظر في الاختصاص القضائي لمجلس الدولة وحصرها في الطعون بالنقض باعتباره محكمة قانون و التقليص من مهامه كمحكمة أول وآخر درجة بالنظر لأهمية النزاع وكذا إعادة النظر في التنظيم القضائي الإداري بإنشاء محاكم إدارية إستئنافية، لان تعدد المهام القضائية لمجلس الدولة واهتمامه بالاختصاص الابتدائي والنهائي وبالطعون والاستئناف سيغرقه في بحر الوقائع المحيطة بكل ملف، وهو ما سيشغله في النهاية عن دوره الأساسي، وهي مهمة الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية.

توسيع مجال الاستشارة ليشمل النصوص القانونية الأخرى، كاقتراحات القوانين والمراسيم الرئاسية والتنفيذية، وجعلها محل الاستشارة الوجوبية والرأي المطابق لمجلس الدولة الجزائري.

تحديد الطبيعة القانونية للرأي الاستشاري لرفع كل غموض عن الآثار المترتبة عنه وتجنب كل التأويلات المحتملة بتكريس مادة تشير إلى الزاميته من عدمها، لان الاهتمام بمصير الرأي الذي يصدر علي شكل تقرير نهائي لن يتحقق إلا من خلال إضفاء القوة الإلزامية التي توجب علي السلطة عارضة المشروع احترام ما توصل إليه المجلس ، فما الفائدة في تكريس الطابع الإلزامي لإجراء الاستشارة دون تكريس نفس الطابع الإلزامي على الرأي الصادر عن مجلس الدولة.

قائـــمة المصادر

و المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا : المصادر

1- الدساتير

1- القانون رقم 62-153 المؤرخ في 31- 12-1962 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية ،ج ر،ع 2 لسنة 1963.

2-المرسوم الرئاسي رقم 96- 438 المؤرخ في07 ديسمبر 1996 والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في 28 نوفمبر1996 ، ج ر ،ع 76 لسنة 1996.

3-القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ،ج ر ع 14 لسنة، 2016.

2- القوانين

1- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفيري 2008 التضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ،ع 21، 2008.

3-الأوامر

1- الأمر رقم 96-25 المؤرخ في 12 أوت1996,ج ر ،ع48 ،المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-12المتضمن صلاحيات المحكمة العليا تنظيمها واختصاصها,ج ر ،ع37، لسنة 2011.

4- القوانين العضوية

1- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر ,ع 37 ، لسنة 1998.

2- المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في9 افريل سنة 2003 المتضمن تعيين مستشاري الدولة في مهمة عادية و غير عادية ،ج ر ،ع 26، لسنة 2003.

3-القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ج ر ،ع 57 ، لسنة 2004.

4-القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 يعدل ويتمم القانون العضوي 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ,ج ر ،ع 43 لسنة 2011.

5- القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 4مارس 2018 ,يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30مارس1998المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ,ج ر ،ع 15، لسنة 2018.

5-النصوص التنظيمية

1-المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل 1986 ،المحدد لقائمة المجالس القضائية و اختصاصها الإقليمي، ج ر، ع 18 ،لسنة 1986.

2-المرسوم التنفيذي رقم 98- 261 المحدد أشكال الإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ،ع 64 ، لسنة 1998 .

3-المرسوم الرئاسي رقم 98-187 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة ،ج ر ،ع 44 لسنة 1998.

4-المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ ي 29 أوت 2003 المحدد شروط و كيفيات التعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية – لدى مجلس الدولة ، ج ر،ع 26 لسنة 2003.

6-النظام الداخلي

1- النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه بمداولة مكتب المجلس بتاريخ 26 ماي 2002.

7-الآراء

1- قرار رقم 06-98 المؤرخ في 19ماي 1998 المتعلق برأي المجلس الدستوري حول مطابقة القانون العضوي رقم 98-01 للدستور,ج.ر ع37 لسنة 1998.

2-قرار مجلس الدولة، مؤرخ في19 -07- 1999، أشار إليه بن الشيخ أث ملويا لحسين،المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج 1، ط 5 ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،2010.

ثانيا : المراجع

1- المراجع باللغة العربية

أ- الكتب

1-أحمد منصور محمد. دور مجلس الدولة في المجال التشريعي دراسة مقارنة دار النهضة للطبع والنشر والتوزيع القاهرة 2007.

2-بسيوني حسين السيد ، دور القضاء في المنازعات الإدارية، القاهرة مصر ، عالم الكتاب،1988 .

3- بوضياف عمار :القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية، (1962- 2000)،دار الريحانة الجزائر، ط 1 ،2003 .

4- بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، ط 2007.

5- بوضياف عمار، المنازعات الإدارية ،ج1 ط1 جسور للنشر والتوزيع الجزائر،2013.

6-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل) د.م.ج الجزائر، 2001 .

7-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، ج الأول، الجزائر ، د م ج ط الثانية 2011 .

8- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع 2012 .

9-علي سعيد السيد مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية،دار الكتاب الحديث، 2009.

10- عمار عوابدي، قضاء التفسير في القضاء الجزائري، دار هومة الجزائر، طبعة ، 1999.

11- عمار عوابدي ،النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الأول ط4،د،م،ج الجزائر،،2005.

12- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري لمجلس الدولة، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة ،2004.

13-محمد الصغير بعلي ,القرارات الإدارية ,دار العلوم للنشر والتوزيع , الجزائر عنابه ,ط 2005.

14- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005 .

15- محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، ط 2008 .

16- يوسف دلاندة، طرق الطعن العادية و غير العادية والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر،2009 .

ب- المذكرات

1-صاش جازيه، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري ،أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر، 2008.

2- الزبير بن النوى ، خصوصيات النظام القضائي في الجزائر بعد التعديل96-98، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة سطيف 2005 .

3- دالي السعيد، النظام القضائي للهيئات القضائية العليا في الجزائر ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر ,كلية الحقوق , 2010-2011 .

4- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري رسالة دكتوراه في القانون كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو 2011-2012.

5-حاكم احمد دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق جامعة تلمسان كلية الحقوق تلمسان 2015 -2016

ج- المقالات

1-مسعود شيهوب، من الأحادية القضائية إلى الإزداوجية القضائية، دراسات و وثائق مجلس الأمة، الندوة الأولى حول استقلالية القضاء مارس1999 .

2-زوينة عبد الرزاق ، قراءة حول المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، ع الأول، سنة2002 .

3- بودريوه عبد الكريم ،" القضاء الإداري في الجزائر الواقع والأفاق، " مجلة مجلس الدولة ع 6 ، 2005.

4- بودريوه عبد الكريم أجال رفع دعوى الإلغاء(وفق القانون 98-01 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية) المجلة الأكاديمية للبحث القانوني،ع1 الصادرة عن كلية الحقوق .جامعة بجاية،2010.

2-المراجع باللغة الفرنسية

1- Bonnard (R) ،précis élément de droit Administratif، 4 ème، édition .France

2 -Jean Paul Costa ،le conseil d'Etat dans la société contemporaine، op-cit

3-Zouimiaz Rachid ،Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie ، Editions Houma، Alger، 2005 .

4 -Marie Christine Rouault, l'essentiel du droit administratif généra l 3ème édition, paris (France), gualino éditeur ،2003 .

المواقع الالكترونية

1- محرك البحث Google : www. google. Dz

2-الجريدة الرسمية الجزائرية : www . Joradp . dz

3-مجلس الدولة الجزائري : www. Conseil – etat - dz

4-الموقع الالكتروني لمجلس الدولة الفرنسي -http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Histoire-Patrimoin

الفـــــــهرس

العنـــــــــوان	الصفة
شكر وعرفان	
الإهداء	
مقدمة	**1-5**
الفصــل التمهيــدي : الإطار المفاهيمي لمجلس الدولة	**6-7**
المبحث الأول :نشأة مجلس الدولة الجزائري	**8**
المطلب الأول :المرحلة الاستعمارية (1830-1962)	**8**
الفرع الأول :مرحلة 1830-1848	**9**
الفرع الثاني : مرحلة من 1848-1962	**9**
المطلب الثاني: مرحلة الاستقلال(عهد الإصلاح القضائي مابعد سنة1962)	**10**
الفرع الأول : مرحلة الإصلاح القضائي 1965-1996	**10**
الفرع الثاني :مرحلة القضاء المزدوج (ما بعد 1996 إلي يومنا هذا)	**11**
المبحث الثاني : مفهوم مجلس الدولة	**12**
المطلب الأول: تعريف مجلس الدولة وخصائصه	**13**
الفرع الأول : تعريف مجلس الدولة الجزائري	**13**
الفرع الثاني: خصائص مجلس الدولة	**14**
المطلب الثاني: الإطار القانوني لمجلس الدولة	**15**
الفرع الأول : الإطار الدستوري لمجلس الدولة	**15**
أولا : مواد تتعلق مباشرة بمجلس الدولة	**16**
ثانيا : مواد تتعلق بالاختصاص القضائي بمجلس الدولة	**16**
ثالثا : مواد تتعلق بالإطار القانوني و نوعية النص الذي ينظمه و يحدد اختصاصات مجلس الدولة	**16**
الفرع الثاني : الإطار التشريعي لمجلس الدولة	**16**
أولا : الإطار التشريعي الخاص	**17**
ثانيا : الإطار التشريعي العام	**17**

الفرع الثالث : الإطار التنظيمي لمجلس الدولة	**17**
الفرع الرابع: النظام الداخلي لمجلس الدولة	**18**
الفصل الأول: الإطار الهيكلي لمجلس الدولة لمجلس الدولة	**21-20**
المبحث الأول : هيئات مجلس الدولة	**22**
المطلب الأول : الهيئات القضائية لمجلس الدولة	**22**
الفرع الأول : الغرف والأقسام	**23**
الفرع الثاني :الغرف مجتمعة	**24**
المطلب الثاني : الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة	**24**
الفرع الأول : الهيئات الاستشارية في ظل قانون 98-01	**25**
أولا :الجمعية العامة	**25**
ثانيا : اللجنة الدائمة	**25**
الفرع الثاني : الهيئات الاستشارية في ظل القانون العضوي 18-02	**26**
المبحث الثاني :التشكيلة البشرية المسيرة لمجلس الدولة	**27**
المطلب الأول : جهات الحكم	**27**
الفرع الأول : رئيس مجلس الدولة	**28**
أولا: تعين رئيس مجلس الدولة	**28**
ثانيا :صلاحية رئيس مجلس الدولة	**28**
الفرع الثاني : نائب رئيس مجلس الدولة	**29**
أولا: تعيين نائب رئيس مجلس الدولة	**29**
ثانيا : صلاحية نائب رئيس مجلس الدولة	**29**
المطلب الثاني : محافظ الدولة ومساعديه	**29**
الفرع الأول : محافظ الدولة	**29**
أولا : تعيين محافظ الدولة	**30**
ثانيا : صلاحيات محافظ الدولة	**30**
الفرع الثاني : محافظي الدولة المساعدين	**30**
أولا :تعيين محافظي الدولة المساعدين	**31**

ثانيا : صلاحيات محافظي الدولة المساعدين	**31**
الفرع الثالث :المستشارون	**31**
أولا : مستشارو الدولة في مهمة عادية	**31**
ثانيا : مستشارو الدولة في مهمة غير عادية	**32**
خلاصة الفصل	**33**
الفصل الثاني : اختصاصات مجلس الدولة	**34-35**
المبحث الأول : اختصاص مجلس الدولة كهيئة قضائية	**36**
المطلب الأول: مجلس الدولة قاضي اختصاص (محكمة أول وأخر درجة)	**36**
الفرع الأول: اختصاص مجلس الدولة بدعاوي المشروعية	**37**
أولا: دعوي الإلغاء	**37**
ثانيا : الإجراءات المتبعة لرفع دعوي الإلغاء أمام مجلس الدولة	**39**
الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة بدعاوي التفسير وفحص المشروعية	**39**
أولا : دعوي التفسير	**39**
الفرع الثالث : دعوي فحص وتقدير المشروعية	**40**
أولا: تعريف دعوى فحص وتقدير المشروعية	**40**
ثانيا: شروط قبول دعوى فحص وتقدير المشروعية	**41**
المطلب الثاني: مجلس الدولة كقاضي استئناف	**42**
الفرع الأول :شروط قبول الطعن بالاستئناف	**42**
أولا : محل الطعن بالاستئناف	**42**
ثانيا : الطاعن بالاستئناف	**44**
ثالثا : الإجراءات	**44**
رابعا : الميعاد	**44**
المطلب الثالث : مجلس الدولة كجهة نقض	**45**
الفرع الأول :شروط قبول الطعن بالنقض	**45**
أولا :محل الطعن بالنقض	**45**

ثانيا :الطاعن	**46**
ثالثا :الشروط المتعلقة بالإجراءات و الميعاد	**46**
الفرع الثاني: أوجه وآثار الطعن بالنقض	**46**
أولا: أوجه الطعن	**47**
ثانيا : أثار الطعن بالنقض	**48**
المبحث الثاني: مجلس الدولة كهيئة استشارية	**48**
المطلب الأول : مجالات وطبيعة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة	**49**
الفرع الأول: مجالات الوظيفة الاستشارية	**49**
أولا : إبداء الرأي حول مشاريع القوانين	**50**
ثانيا: إبداء الرأي حول الأوامر	**51**
الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة	**51**
أولا : الاستشارة الإلزامية لرأي مجلس الدولة	**53**
ثانيا : الاستشارة الاختيارية لمجلس الدولة	**53**
الفرع الثالث : مدي إلزامية الآخذ برأي الاستشاري لمجلس الدولة	**54**
المطلب الثاني إجراءات ومضمون الدور الاستشاري لمجلس الدولة	**55**
الفرع الأول: إجراءات الاستشارة	**55**
أولا : تهيئة المشروع	**56**
ثانيا :مناقشة مشروع النص والبت في الرأي	**56**
ثالثا : شكل رأي مجلس الدولة وإشهاره	**57**
الفرع الثاني :مضمون الاستشارة المقدمة من مجلس الدولة	**57**
اولا: الرقابة علي صفات الشكلية	**59**
ثانيا: الرقابة علي صفات الموضوعية	**62**
خلاصة الفصل الثاني	**67-63**
الخاتمة	**74-68**
قائمة المصادر والمراجع:	**79-75**
الفهرس	**46**

ملخص المذكرة :

لقد تم تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لنشاط الهيئات القضائية الإدارية بموجب المادة 152 من الدستور ،التي كرست نظام الازدواجية القضائية في الجزائر.

ويندرج هذا التأسيس في سياق الإصلاحات المنتهجة من طرف السلطات العمومية ، والتي جعلت من مسألة إرساء أركان دولة القانون هدفا أساسيا حيث خول المؤسس الدستوري مهمة رقابة نشاط الإدارة إلى مجلس الدولة على رأس هرم الهيئات القضائية الإدارية،من خلال اختصاصه القضائي الأصيل ، كما أسندت المادة 119 من الدستور وكذا المادة 4 من القانون العضوي 98-01المؤرخ في 30-05-1998 إلى مجلس الدولة مهمة أخرى تتمثل في اختصاصه الاستشاري، حيث يبدي رأيه للحكومة حول جميع مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، وقد وسع التعديل الدستوري 2016 في المادة 142 من هذا الدور ليشمل مشاريع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، وكذا المادة 4 من القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 4مارس 2018 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 .

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد منحه مكانة خاصة في النظام المؤسساتي وجعل منه هيئة من نوع خاص في النظام القضائي الجزائري تساهم في حماية الحقوق والحريات و في إثراء المنظومة القانونية و تدعيما لأسس دولة القانون .

Summary:

The State Council has been established as a resistance to the activity of the administrative courts under article 152 of the Constitution, which was devoted to Algeria's judicial system duplication.

This created in the context of the reforms adopted by the public authorities, which made it a matter of establishing the pillars of the statés law essential objective where the constitutional institutions authorized a mission to the Council of State administration activity control on top of the pyramid of administrative jurisdictions, through its inherent jurisdiction, as Given article 119 of the Constitution and article 4 of the organic law 01-98 of 30-05-1998 to other important State Council is the Advisory competence, where Government comment on all bills before being submitted to the Council of Ministers, the constitutional amendment extended the 2016 article [im]142 of this role. To draft orders issued by the President of the March 4 [th] Republic, as well as article 4 of the organic law 02-18 which is dated on 2018 and completing the organic law 01-98.

Thus, the constitutional founder has given him special status in the institutional system and made him a body of a special kind in the Algerian judicial system that contributes to the protection of rights and freedoms and to enrich the legal system and strengthen the foundations of the statés law.