



جامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم –
كلية الحقوق و العلوم السياسية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون عام معمق
الموسومة بـ:

التنظيم القضائي الاداري في التشريع الجزائري

تحت إشراف الأستاذ :

- بن عودة نبيل

من إعداد وتقديم

الطالبة : حميسي سامية

لجنة المناقشة:

- | | | |
|--------|----------------|----|
| رئيسا | يحي عبد الحميد | -1 |
| مشرفا | بن عودة نبيل | -2 |
| ممتحنا | عبد الواد جواد | -3 |

السنة الجامعية: 2018/2017

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى :

منبع العطف و الحنان..إلى واحة السرور و الأمان..إلى من تطمئن إليها
النفوس

و الوجدان، إلى من عجز عن وصفهما اللسان...إلى من قال فيهما الرحمن:

"و اخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله و رعاهما.

إلى من جمعني بهم رحم أمي إلى أخوتي و أخواتي حفظهم الله

إلى أساتذتي الكرام الذين رافقوني في مشواري الدراسي.

إلى كل من وسعته ذاكرتي و لم تسعه مذكرتي.إلى كل مسلم وكل أمر بالمعروف
وناه عن المنكر

قال علي بن أبي طلب كرم الله وجهه:

فقدان الشباب وفرقة الأحباب...وحضن أمي حتى أروى في التراب

و في الأخير أرجو من الله أن يجعل عملي هذا نفعا يستفيد

منه جميع الطلبة المتربصين المقبلين على التخرج.

سامية

شكر و تقدير

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع، كما نتقدم بالشكر الجزيل والامتنان والعرفان العظيم إلى الأستاذة الذين تشرفنا بالدراسة عندهم ونخص بالذكر الأستاذ " بن عودة نبيل " الذي تكرم بالإشراف على هذه المذكرة ، وإفادتنا بنصائحه و توجيهاته القيمة ، فجزاه الله عنا كل خير .

و الشكر الموصول لكل من أعاننا في إعداد هذا البحث و لو بكلمة طيبة

سامية

مقدمة

جاء في التنظيم القضائي الإداري أثناء الفترة الاستعمارية و الذي عمدت فيه فرنسا منذ احتلالها للجزائر إلى فرنستها و هذا بتطبيق و نقل تشريعاتها و نظمها الإدارية و القضائية إليها ، إذ كان النظام القضائي في الجزائر آنذاك تابعا للنظام القضائي الفرنسي المتميز بالازدواجية القضائية ، حيث انه بموجب المرسوم الصادر في 09-12-1818 تم إنشاء ثلاث مجالس للمديريات على غرار مجالس الأقاليم الفرنسية ، و هذا في كل من الجزائر وهران و قسنطينة ، عهد إليها بمهمة الفصل في النزاعات الإدارية و تطبيق القواعد الإجرائية و المبادئ القانونية الفرنسية .

و بموجب المرسوم رقم : 934 الصادر في : 30 / 09 / 1953 حلت محلها المحاكم الإدارية الثلاثة ، التي أصبحت صاحبة الولاية العامة للفصل في النزاعات الإدارية في حدود الاختصاص الإقليمي لكل منها ، بأحكام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي ، إذ اتسمت هذه الفترة بمحاولة فرنسا طمس كل ما يمت بصلة للشخصية الجزائرية و هذا بسنها و نقلها و تطبيقها التدريجي لنظمها القانونية و القضائية و الإدارية في الجزائر ، معتبرة إياها مقاطعة فرنسية .

في حين تميز القضاء الإداري في الفترة ما بين 1962 إلى 1996 و الذي تم تقسيمه إلى مرحلتين :

المرحلة الانتقالية : و التي اتسمت باستمرارية نظام الازدواجية القضائية الذي كان سائدا في الفترة الاستعمارية و هذا نتيجة لصدور قانون 62 / 153 المؤرخ في : 31/12/1962 الذي أجاز العمل بالتشريعات السابقة ، إلا ما يتنافى مع السيادة الوطنية او ذو طابع عنصري ، و كانت أول ضربة للنظام القضائي المزدوج الموروث عن الاستعمار هي تأسيس المجلس الأعلى (المحكمة العليا حالي) بموجب القانون رقم : 63 / 218 المؤرخ في : 18/06/1963 الذي يعتبره البعض الركيزة الأساسية لنظام وحدة القضاء في الجزائر ، مشكل من 04 غرف منها غرفة إدارية ، ثم توسع إلى 07 غرف بموجب الأمر 72/74 المعدل و المتمم لقانون 218/93 المتعلق بالمجلس الأعلى، ثم إلى 09 غرف ، و هذا بموجب القانون رقم 22/89 المؤرخ في 12 / 12 / 1989 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا و تنظيمها و سيرها ، المعدل و المتمم بالأمر 96 / 25 .

إذ أصبح يجسد آنذاك وحدة النظام القضائي في الجزائر في قمة التنظيم القضائي (وذلك بجمعه لاختصاصات مجلس الدولة و محكمة النقض الفرنسيين) و بقيت المحاكم الإدارية الثلاثة تفصل في النزاعات الإدارية بأحكام قابلة للاستئناف أمام المجلس الأعلى .

أما المرحلة الثانية تتمثل في مرحلة الإصلاح القضائي : حيث ظهرت اثر صدور الأمر رقم : 65 / 278 المؤرخ في : 16 / 11 / 1965 و المتضمن التنظيم القضائي الذي عمل على توحيد الهيئات القضائية ، إذ نصت المادة 01 منه على تأسيس 15 مجلسا قضائيا ، كما نصت المادة الثانية منه على حلول هذه المجالس محل محاكم الاستئناف و المحاكم الابتدائية الكبرى و المحاكم الابتدائية الموروثة عن الفترة الاستعمارية ، أما المادة الخامسة منه نقلت إلى الغرف الإدارية الثلاثة بالمجالس القضائية لكل من الجزائر ، وهران ، قسنطينة ، الاختصاصات الموكولة للمحاكم الإدارية الثلاثة الموروثة عن فترة

الاحتلال و بذلك يكون قد وضع حد للازدواجية القضائية على مستوى قاعدة التنظيم القضائي الجزائري .

و قد ساعد على تكامل التنظيم القضائي صدور الأمر رقم : 66 / 154 المؤرخ في 08 / 06 / 1966 و المتعلق بقانون الإجراءات المدنية ، الذي وزعت المدتان 07 و 274 منه الاختصاص بالفصل في النزاعات الإدارية ، بحيث جعلت المادة السابعة منه المجالس القضائية (الغرف الإدارية) صاحبة الاختصاص العام بالفصل في النزاعات الإدارية بقرارات قابلة للاستئناف أمام المجلس الأعلى – الغرفة الإدارية- كما خصصت المادة 274 منه هذه الأخيرة بالفصل ابتدائيا و نهائيا في دعوى تجاوز السلطة ضد القرارات الإدارية مهما كان مصدرها ، و أيضا الدعاوى الخاصة بتفسيرها و فحص مشروعيتها . و ارتفع عدد الغرف الإدارية إلى 20 غرفة بموجب المرسوم رقم : 86 / 107 المؤرخ في 29 / 04 / 1986 المحدد لقائمة و الاختصاص الإقليمي للمجالس القضائية العاملة في إطار المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية و هذا بعد ان رفع القانون رقم : 84 / 13 المؤرخ في : 23 / 06 / 1984 و المتعلق بالتقسيم القضائي ، عدد المجالس إلى 31 مجلسا

و هكذا تم توحيد التنظيم القضائي في الجزائر في شكل هرم على رأسه المحكمة العليا كمحكمة قانون عدا اختصاص الغرفة الإدارية منها فتعد كمحكمة موضوع . ثم تأتي المجالس القضائية التي تتضمن هي الأخرى غرف إدارية ، و في قاعدة الهرم المحاكم التي تنقسم إلى فروع أو أقسام لا يوجد من بينها فرع إداري و بقيت الغرفة الإدارية سواء على مستوى المحكمة العليا أو المجالس القضائية تطبق القواعد القانونية الخاصة بالقانون العام وفق الإجراءات الإدارية المتميزة عن بقية الإجراءات الخاصة بالمنازعات العادية و التي تضمنها الأمر 66 / 154 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و نصوص خاصة ، زيادة على عدم تطبيق نظام الإحالة الداخلية في حالة سوء توجيه الدعوى كما هو عليه الحال في نظام وحدة القضاء ، ففي هذه الحالة ترفض الدعاوى لعدم الاختصاص النوعي ، و هي عناصر خاصة بنظام الازدواجية القضائية و بالتالي فان التنظيم القضائي الجزائري الجزائري مر بعدة محطات أساسية كما سبق ذكرها ، أهمها مرحلة الإصلاح القضائي لسنة 1965 و الذي كرس وحدة القضاء و استمر مدة معتبرة إلى غاية صدور دستور 1996 و الذي تبنى نظام الازدواجية القضائية (القضاء العادي و القضاء الإداري) لتتميز الفترة الأخيرة للبلاد بمتطلبات اجتماعية ، اقتصادية ، سياسية أملت ضرورة إعادة النظر في الكثير من المفاهيم التي تحكم النظام القضائي الجزائري ، مما أدى إلى ظهور توجهات جديدة ثم تفعيلها بإحداث اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة سنة 1999 ، و كذا معالجة العديد من النصوص التي لها علاقة بالتنظيم القضائي الجزائري كالقانون الأساسي للقضاء و القانون العضوي المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء . و بالتالي فان دستور سنة 1996 كرس بموجب المادتين 152 و 153 النظام القضائي المزدوج فأبقى على الهيئات القضائية التي تشكل القضاء العادي (المحكمة العليا – المجالس القضائية – المحاكم) و أسس هيئات قضائية إدارية جديدة تشكل القضاء الإداري .

إن الهدف من دراستنا لهذا الموضوع هو التعرف على الهيئات القضائية الإدارية وتنظيمها وفقا للتشريع الجزائري ، و إبراز الاختصاصات المنوطة لكل جهاز قضائي إداري و التعرف على التشكيلة البشرية و كذا التنظيم الإداري لكل هيئة .

من الدوافع التي جعلتنا نختار هذا الموضوع من الجانب الذاتي :

1 _ الميول الشخصي لدراسة أجهزة القضاء الإداري

2 _ الرغبة في البحث و الاطلاع و إثراء معارفنا

3 _ إمكانية مواصلة البحث في الموضوع

أما من الجانب الموضوعي :

1 _ الأهمية التي أولاها المشرع للهيئات القضائية الإدارية

من الصعوبات التي اعترضتنا وواجهتنا هي صعوبة التحصل على المراجع بالرغم من تنوع الدراسات في هذا المجال

ولمناقشة موضوع التنظيم القضائي الإداري في التشريع الجزائري ارتأينا طرح الإشكالية التالية :

فيما تتمثل أجهزة التنظيم القضائي الإداري في التشريع الجزائري ؟

وعلى ماذا يشتمل هذا التنظيم في تشكيلته الهيكلية وكذا البشرية ؟

على أساس هذا الإشكال قمنا بتقسيم بحثنا هذا إلى فصلين حيث لا بد من مقدمة للإمام

و التعريف بالموضوع و خصصنا الفصل الأول للمحاكم الإدارية في الجزائر، أما الفصل الثاني فتناول مجلس الدولة .

ويندرج تحت الفصل الأول مبحثين، إذا تعرضنا في المبحث الأول إلى تنظيم المحاكم

الإدارية و سيرها ، أما المبحث الثاني فتناول اختصاصات المحاكم الإدارية .

ويندرج تحت الفصل الثاني مبحثين ، حيث تضمن المبحث الأول تنظيم مجلس الدولة

وسيره ، أما المبحث الثاني فتعرض اختصاصات مجلس الدولة . ولا بد من خاتمة والتي نستعرض فيها أهم النتائج المتوصل إليها.

الفصل

الـ الأول

المحاكم الإدارية

تمهيد :

تعتبر المحاكم الإدارية الهياكل القاعدية للنظام القضائي الإداري ، و إذا كانت الجزائر قد عرفت سنة 1962 إنشاء ثلاثة محاكم إدارية ، إلا أن المحاكم الإدارية المستحدثة بموجب القانون 02 / 98 فإنها تتميز عن المحاكم الأولى من زوايا عدة .
و يقتضي التعريف بهذه المحاكم بيان أساسها القانوني و تنظيمها و تشكيلها و اختصاصاتها ، و تبعا لذلك فانه من الضروري التعرف على المحاكم الإدارية ، و عليه قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول تطرقنا إلى : تنظيم المحاكم الإدارية وتشكيلها أما المبحث الثاني تطرقنا إلى : اختصاص المحاكم الإدارية

المبحث الأول: تنظيم المحاكم الإدارية وتشكيلها

إذا كانت قواعد تنظيم المحاكم الإدارية (المطلب الأول) وتشكيلها (المطلب الثاني) تشكل مجالا هاما فان تحليل و دراسة أساسها و نظامها القانوني لا يقل أهمية

المطلب الأول:تنظيم المحاكم الإدارية

حيث تطرقنا في هذا المطلب إلى التعرف على الإطار أو الأساس القانوني للمحاكم الإدارية (الفرع الأول) و بعدها نتطرق إلى التنظيم الهيكلي أو التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية (الفرع الثاني)

الفرع الأول : الإطار القانوني للمحاكم الإدارية

يحتوي النظام أو الإطار القانوني للمحاكم الإدارية على نصوص قانونية ذات الطابع التشريعي و نصوص قانونية ذات الطابع التنظيمي بالإضافة إلى ما أشار إليه دستور¹ .

أولا :الإطار الدستوري :

تستمد المحاكم الإدارية وجودها القانوني من نص المادة 152 من الدستور التي تبنت صراحة على صعيد التنظيم القضائي نظام ازدواجية القضاء و التي جاء فيها " يؤسس مجلس الدواة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية "

و بذلك تكون هذه المادة قد أعلنت صراحة عن إنشاء محاكم إدارية على مستوى أدنى درجات التقاضي مستقلة عن المحاكم العادية تفصل في المنازعات الإدارية دون سواها و بالمقابل أجاز الدستور في مادته 143 الطعن القضائي في قرارات السلطات الإدارية¹

¹ خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم و اختصاص القضاء الإداري) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، 2005 ، ص209 .

ثانيا : الإطار التشريعي :

يتكون الإطار التشريعي للمحاكم الإدارية من نصوص قانونية يمكن تقسيمها إلى النصوص التي لها علاقة مباشرة بالمحکم الإدارية و النصوص الأخرى التي تشير إليها

1 - الإطار التشريعي المباشر : القانون رقم 02/98

يتشكل الإطار التشريعي المباشر من القانون رقم 02 / 98 المؤرخ في 30 / 05 / 1998²

و يحتوي هذا القانون على تسعة مواد مصنفة في ثلاثة فصول :

- خصص الفصل الأول المتكون من مادتين لأحكام عامة

- و نظمت مواد للفصل الثاني و عددها خمس مواد مسألتي تنظيم و تشكيلة المحاكم الإدارية .

- و يحتوي الفصل الثالث على مادتين متعلقتين بأحكام انتقالية و ختامية .

و تشير المادة الأولى من هذا القانون أن المحاكم الإدارية هي جهات قضائية ذات الاختصاص العم و المبدئي مكانة تتطلب إطار قانوني مناسب و كاف .

تثير دراسة هذا القانون مجموعة من الملاحظات الشكلية و الموضوعية .

أ - الملاحظات الشكلية :

تدور هذه الملاحظات حول بعض المصطلحات المذكورة في القانون 02 / 98 و التي لا تؤدي المعنى المطلوب .

و يتعلق الأمر بما جاء في نص المادة الأولى منه كما يتعلق الأمر بمصطلحي " حكم " و " أحكام "

أ.1 - فيما يتعلق بعبارة " جهة قضائية للقانون العام " :

تنص المادة الأولى من القانون رقم 02 / 98 مايلي :

" تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العم في المادة الإدارية " .

و توجد هذه المادة ضمن الفصل الأول تحت عنوان " الأحكام العامة " يعني فصل مخصص للمبادئ العامة و الحيوية للمحاكم الإدارية .

فإذا كان الأمر كذلك ماذا يقصد المشرع بعبارة " جهات قضائية للقانون العام " و بالأخص " القانون العام " ؟

هل تعني هاتين الكلمتين تطبيق القانون العام أي القانون الإداري و قانون المنازعات الإدارية ؟

1 الدكتور عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر (دراسة وصفية تحليلية مقارنة)، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008، ص.95.

2 قانون رقم 02 / 98 مؤرخ في 30 / 05 / 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية - جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998 .

حيث نصت المادتين 9 و 10 على سبيل الحصر من القانون العضوي رقم: 01/98 المؤرخ في: 1998/05/30 "المحاكم الإدارية هي جهات قضائية ذات الولاية العامة" أو "ذات الإختصاص العام" هي العبارات الملائمة لتحديد مجال إختصاص المحاكم الإدارية¹.

ب - الملاحظات الموضوعية:

يثير القانون رقم: 02/98 بعض الملاحظات الموضوعية منها ما يتعلق بقيمة و طبيعة النص المنظم للمحكمة الإدارية و منها ما يتعلق بمحتواه.

ب.1 - فيما يتعلق بقيمة و طبيعة النص التشريعي المنظم للمحاكم الإدارية:

أدخل دستور 1996 نوعين من النصوص التشريعية و هي القوانين العضوية و القوانين العادية و حدد مجال كل منهما.

و في هذا الصدد تنص المادة 122 من دستور 1996 أن البرلمان يشرع في مجال التنظيم القضائي كما تنص المادة 123 من نفس الدستور أن نفس البرلمان يشرع بقوانين عضوية في مجال التنظيم القضائي .

و تنص من جهتها المادة 153 أن تنظيم مجلس الدولة ، عمله و إختصاصاته تحدد بواسطة قانون عضوي .

و تم تأسيس مجلس الدولة بواسطة قانون عضوي تحت رقم : 01/98 بتاريخ: 1998/05/30 لكن تم إنشاء المحاكم الإدارية بواسطة قانون عادي تحت رقم : 02/98 . كيف يمكن تفسير إختيار نصين تشريعيين مختلفين من طرف المشرع الجزائري عند وضعه لتنظيم درجتين قضائيتين تابعتين لنفس الهرم القضائي؟

و هل تنظيم المحاكم الإدارية بواسطة قانون عادي هو الإطار الذي يتماشى و دستور 1996 . يبدو أن البرلمان الذي لم يجد صعوبة في تحديد الإطار التشريعي لمجلس الدولة بفضل وضوح نص المادة 153 من دستور 1996 لم يناقش إقتراح الحكومة التي قدمت مشروع القانون الذي ينظم المحاكم الإدارية في شكل قانون عادي .

و يبدو أن محرري مشروع النص التشريعي الخاص بالمحاكم الإدارية قد إرتكزوا على أحكام المادة 122 من الدستور التي تنص على أن القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي و إنشاء الهيئات القضائية من إختصاص السلطة التشريعية.

¹ خلوفي رشيد ، المرجع السابق ، ص211

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

فإذا كان الأمر كذلك هل مجلس الدولة لا يعتبر جزء من التنظيم القضائي خلافا للمحاكم الإدارية؟

حيث أن ماجاء في المادة 122 من دستور 1996 يتعلق بتحديد مجال البرلمان بينما تشير المادة 123 منه لبعض المجالات التي يجب التقنين فيها بواسطة قوانين عضوية و بالتالي و إنطلاقاً من أن المحاكم الإدارية تشكل جزءاً لا يتجزأ من التنظيم القضائي فإن الإطار التشريعي الملائم للمحاكم الإدارية محددة في المادة 123 من الدستور يعني نص تشريعي عضوي.

ب.2 - فيما يتعلق بمضمون القانون رقم 02/98 :

تنص المادة الأولى من القانون رقم 02/98 على أن المحاكم الإدارية هي الجهات القضائية ذات الولاية العامة يعني جهة قضائية أساسية و قاعدية ، لكن يحتوي هذا القانون الأعلى على مواد مصنفة في فصلين، الفصل الأول متعلق بأحكام عامة في مادتين و الفصل الثاني المتعلق بتنظيم و تشكيل المحاكم الإدارية في 05 مواد¹.

يحتوي القانون 02/98 المذكور أعلاه على المواد التالية:

- المادة الأولى التي تؤسس المحاكم الإدارية وتحيل للتنظيم تحديد عددها و إختصاصها الإقليمي

- المادة الثانية التي تذكر بتطبيق قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على نزاعات التي يعود الفصل فيها للمحاكم الإدارية كما تشير إلى إمكانية الإستئناف في أحكامها أمام مجلس الدولة

- المادة الثالثة التي تنص على تشكيلة المحاكم الإدارية عند الفصل في النزاعات .

- المادة الرابعة التي تشير إلى تنظيم المحاكم الإدارية على شكل غرف و أقسام تحيل إلى التنظيم تحديد عددها و تسميتها النزاعات² .

- المادة الخامسة المتعلقة بمحافظ الدولة و مساعديه كتشكيلة النيابة العامة لدى المحاكم الإدارية دون إشارة أخرى .

- المادة السادسة التي تتحدث على كتابة الضبط تحيل إلى التنظيم كيفية سيرها

- المادة السابعة المتعلقة بمسألة التسيير الإداري و المالي للمحاكم الإدارية الذي يعود إلى وزارة العدل .

و يستخلص مما سبق :

¹ خلوفي رشيد ، نفس المرجع ،ص.216 .

² قانون رقم 98 / 02 مؤرخ في 30 / 05 / 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية - جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

أ : إذا كانت الإحالة إلى التنظيم كيفية تطبيق بعض المواد في النصوص التشريعية طريقة معمول بها فإن كثرة استعمالها تعتبر استعادة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية و بالتالي فإن مضمون القانون رقم 02 / 98 يخالف المادة 122 و 123 من دستور 1996 اللتان حثتا على وضع القواعد الجوهرية في النص التشريعي

ب : إن مكانة المحاكم الإدارية و أهمية دورها في المنازعات الإدارية تفرض أن يكون النص التشريعي أكثر تفصيلا حتى يضمن للقواعد الضرورية إطارا قانونيا مستقرا بعيدا عن تدخلات السلطة التنفيذية في مجال القضاء¹.

2 - الإطار التشريعي غير المباشر :

يتكون الإطار التشريعي غير المباشر للمحاكم الإدارية من النصوص القانونية التالية :
- القانون رقم 66 / 154 المؤرخ في 08 / 06 / 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية ، بحكم ما جاء في المادة 02 من القانون رقم 02/ 98 التي تنص على مايلي : " تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية " .
القانون رقم 98 / 21 المؤرخ في 12 / 12 / 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي يخضع له قضاة المحاكم الإدارية حسب ما جاء في المادة 03 من القانون رقم 02 / 98 بحيث تنص الفقرة الثانية منها على مايلي : " [خضع قضاة المحاكم الإدارية للقانون الأساسي للقضاء " ² .

ثالثا : الإطار التنظيمي

حيث أنه بتاريخ 14 نوفمبر 1998 و بموجب المرسوم التنفيذي³ رقم 98 / 356 المتضمن كفايات تطبيق القانون رقم 98 / 03 تم الإعلان رسميا عن إنشاء 31 محكمة إدارية تنصب تبعا بالنظر لتوافر جملة الشروط الموضوعية و الضرورية لسيرها . حيث أعلن هذا المرسوم عن تشكيلة المحكمة الإدارية و خصص أحكاما لمحافظ الدواة و لكتابة الضبط ، وأخرى تتعلق بالملفات و القضايا المسجلة للقضاء " ⁴ .

1 - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 217.

2-خلوفي رشيد، نفس المرجع، ص. 218.

3-الدكتور عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص.95 .

4-المرسوم التنفيذي رقم 98 / 356 المتضمن كفايات تطبيق القانون رقم 98 / 03 .

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

- و بإنشائه للمحاكم الإدارية يكون المشرع قد فصل جهة القضاء العادي عن جهة القضاء الإداري ، فجعل المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة بالفصل في المنازعات الإدارية حتى يمكن القاضي من التخصص أكثر فأكثر و يتفرغ لفرع معين و محدد من المنازعات و القضايا ، حيث أن الدكتور عمار بوضياف يؤيد في هذا المجال ما ذهب إليه بعض الباحثين من أنه ليس من اليسير على المحاكم العادية أن تقوم بمهمة الفصل في منازعات الإدارة ، و ليس من اليسير عليها أن تطبق القانون الإداري الذي نشأ و تطور في ظل القضاء الإداري ، لهذا أنشأ المشرع الفرنسي قضاء إداريا منفصلا ينظر في المنازعات الإدارية و يطبق القانون الإداري . و شيئا فشيئا تعود القضاة على مشكلات الإدارة . و آليات تسييرها ، و أثبتوا قدرة كبيرة في رقابة تصرفاتها و حماية الأفراد من اعتداءاتها و كذلك قدرتهم في التوفيق بين حقوق الأفراد و حرياتهم و مقتضيات الصالح العام . الأمر الذي أدى إلى تبني كثير من الدول و تأثرها بالنموذج الفرنسي كمصر و بلجيكا و ايطاليا و تونس و المغرب و الجزائر .

و بإنشائه للمحاكم الإدارية يكون المشرع أيضا قد أضفى على التنظيم القضائي طابعا جديدا تميز عن سائر الدول المغاربية و العربية عموما¹ .

و جاء قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ليثبت الوجود القانوني للمحاكم الإدارية معتبرا إياها بموجب المادة 800 جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية ، و تختص بالفصل بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها .

و أكدت المادة 2801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية هذا الوجود القانوني .

الفرع الثاني : التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية

تضم المحكمة الإدارية من الناحية البشرية كل من ريس المحكمة و القضاة و محافظ الدولة ، مساعديه و كتاب الضبط . و من ناحية التنظيم الإداري تتشكل من مجموعة غرف و أقسام و في ما يلي بيان ذلك :

أولا : رئيس المحكمة

إن المحكمة الإدارية محكمة مستقلة عن جهة القضاء العادي يتولى رئاستها قاض يعين بموجب مرسوم رئاسي³ .

1 - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص.96 .

2 - المادة 801 "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في ..."

1 - الدكتور عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص. 103 .

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

لا يتمتع رئيس المحكمة الإدارية بمركز قانوني مغاير لمركز رئيس المحكمة العادية ، سواء من حيث التعيين أو الاختصاص :

1 - التعيين : لم ينص القانون رقم 02 / 98 ، و لا المرسوم التنفيذي رقم 356 / 98 على شروط و إجراءات خاصة لتعيين ريس المحكمة الإدارية .

و باعتباره قاضيا ، فهو يعين بمرسوم رئاسي تطبيقا للمادة 85 من الدستور .

2 - الاختصاص : لم يتطرق النصاب السابق إلى اختصاصات رئيس المحكمة الإدارية إلا فيما يتعلق بكتاب الضبط من حيث توزيعهم على الغرف أو الأقسام و مراقبتهم ، و ذلك بالاشتراك مع محافظ الدولة بالمحكمة الإدارية ، و هو الأمر الذي يستدعي تحديد المسؤوليات بهذا الشأن درءا للتنازع .

و عليه فان تطبيق القواعد العامة بهذا الصدد تسمح بتحويل رئيس المحكمة الإدارية إضافة إلى مساهمته في العمل القضائي برئاسته للتشكيلات القضائية (الغرف) ، القيام بأعمال إدارية تتعلق بالتنسيق و الإشراف الإداري على المحكمة الإدارية ، كما هو الحال في المحاكم العادية ، حيث يقوم بالتنسيق بين القضاة و السهر على مداومتهم و انضباطهم ، كما يصدر العديد من الأعمال الإدارية و الولائية في شكل أوامر أو رخص إدارية¹.

ثانيا : القضاة

و عددهم غير محدد و يشتغلون رتبة مستشار و يخضعون للقانون الأساسي للقضاء و يمارسون مهمة الفصل في المنازعات الإدارية المعروضة على المحكمة².

ثالثا : محافظ الدولة و مساعدوه

يتولى محافظ الدولة و مساعده مهام النيابة العامة على مستوى المحكمة الإدارية و يقدمون مذكراتهم بشأن المنازعات المعروضة على المحكمة . و قد تضمنت المادة 846 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية دور محافظ الدولة و نصت على أنه عندما تكون القضية مهية للجلسة أو عندما تقتضي القيام بالتحقيق عن طريق خبرة أو سماع شهود و غيرها من الإجراءات يرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته بعد دراسته من قبل القاضي المقرر . و هكذا أعلن النص بصريح العبارة أن دور محافظ الدولة يأتي بعد إعداد التقرير من قبل العضو المقرر ، فكأنما محافظ الدولة بهذا الدور اللاحق يمارس مهمة المقرر الثاني.

¹ - محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، ص . 78 .

² - الدكتور عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص . 103 .

و من المفيد الإشارة أن محافظ الدوارة و ان كان دوره يتمثل في تقديم التماسات إلا أن هذا الجهاز لعب في فرنسا باعتبارها البلد الأول المنشئ له الدور البارز في تأصيل الكثير من مبادئ و نظريات و أحكام القانون الإداري و ليس قرار بلانكو التاريخي منا ببعيد . و لعب جهاز محافظة الدوارة في الجزائر دورا لا يستهان به في إرساء مبادئ القانون الإداري الجزائري¹.

و تنص المادة 05 من القانون 02 / 98 على أنه " يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين " .

- 1 - **التعيين** : لم يحدد القانون لا شروط خاصة ولا كفاءات تعيين محافظ الدولة ، ذلك أنه قاض يعين بمرسوم رئاسي ، شأنه شأن جميع قضاة الهيئات القضائية العادية أو الإدارية .
- 2 - **الاختصاص** : لقد حدد القانون اختصاص محافظ الدولة بصورة عامة حينما ولاه دور النيابة العامة ، كما هو الحال بالنسبة لمحافظ الدولة بمجلس الدولة ، رغم ما يكتنف ذلك من قصور².

رابعا : كتابة الضبط

كأي محكمة تحتوي المحكمة الإدارية على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعد كتاب ضبط و يمارس هؤلاء مهامهم تحت السلطة المشتركة لكل من رئيس المحكمة و محافظ الدولة ، إذ يعود إليهما مهمة توزيع كتاب الضبط على مستوى الغرف و الأقسام و يسهر كتاب ضبط المحاكم الإدارية على حسن سير مصلحة كتابة الضبط و يمسون السجلات الخاصة بالمحكمة و يحضرون الجلسات ، و يخضع كتاب الضبط للقانون الأساسي لموظفي كتاب ضبط الجهات القضائية³.

خامسا : الغرف و الأقسام

تنقسم المحكمة الإدارية إلى مجموعة غرف و أقسام لم يشر قانون المحاكم الإدارية إليها ، بل أحال الأمر إلى التنظيم ، و لقد صدر هذا التنظيم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98 / 3 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 حيث نصت المادة 05 منه على أنه تتشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحدة إلى ثلاث و يمكن تقسيم كل غرفة إلى قسمين على الأقل و أربعة أقسام على الأكثر.

1 - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص. 104 .

2 - محمد الصغير بعلج ، مرجع سابق ، ص. 79 .

1 - الدكتور عمار بوضياف ، النظام القضائي الجزائري (1962-2002)، دار الريحانة للنشر و التوزيع ، الجزائر، الطبعة الأولى ، ص.272.

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

و نصت المادة 05 منه على أن تتشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحدة إلى ثلاث غرف . و يمكن تقسيم كل غرفة إلى قسمين على الأقل و أربعة أقسام على الأكثر و يتضح من نص المادة أعلاه أن عدد الغرف و الأقسام ليس واحدا في كل المحاكم الإدارية إذ يعود لوزير العدل بموجب قرار صادر عنه تحديد عدد غرف و أقسام كل محكمة إدارية¹.

المطلب الثاني : تشكيل المحاكم الإدارية

تمارس المحاكم الإدارية اختصاصاتها في شكل غرف ، يمكن تقسيمها إلى أقسام تتضمن كل محكمة إدارية غرفة واحدة إلى ثلاث غرف ، كما يمكن تقسيم كل غرفة إلى قسمين كحد أدنى و أربعة أقسام على الأكثر .

و أحالت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 98 / 356 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 98 / 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية تحديد عدد غرف و أقسام كل محكمة إدارية إلى قرار وزير العدل².

و نصت المادة 03 من القانون 98 / 02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية على ما يلي : " يجب لصحة أحكامها أن تتشكل المحكمة الإدارية من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس و مساعدان اثنان برتبة مستشار "³. من المادة أعلاه يتضح أن المحاكم الإدارية في الجزائر تتميز بالخصائص التالية :

أولا - إن المحاكم الإدارية تتشكل من قضاة مجتمعين :

و هذا أمر طبيعي ، فالقضاء الإداري كثير ما يعتمد على الاجتهاد ن فهو ليس بالقضاء التطبيقي في الغالب الأعم كما هو الحال بالنسبة للقضاء العادي ، و يعود سر الاختلاف في دور كل من القاضي العادي و القاضي الإداري أن المشرع في مجال القانون الخاص طالت يده تقريبا كل صغيرة و كبيرة فسن من الأحكام ما ينظم مختلف العلاقات و يحكم الكثير من الوقائع ، فلو أخذنا مثلا القانون المدني نجده قد احتوى على 1003 مادة نظمت الجوانب المختلفة للمعاملات المدنية . و هذا ما ثبت ميدانيا و في كل المحاكم . و من ثم يفترض في المنازعة المعروضة أمام القاضي المدني أو التجاري أو البحري أن تجد حلا لها من صنع المشرع نفسه فيحكمها بموجب نص قانوني يلزم القاضي بتطبيقه .

1 - الدكتور عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص. 104 .

2 - عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، الجزائر ، 2009 ، ص.18.

3 - قانون رقم 98 / 02 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية (الجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ أول يونيو 1998)

و هذا خلافا للقاضي الإداري الذي يواجه في كثير من الأحيان بمنازعة دون نص يحكمها مما يتحتم عليه الاجتهاد لحسم النزاع . و تجب الإشارة إلى أن القانون الإداري و هو من أهم فروع القانون العام هو من منشأ قضائي ، فلولا القضاء الفرنسي لما كان القانون الإداري ليعرف وجوده و تطوره و تنوع أحكامه¹

و حسنا فعل المشرع حينما فرض ضرورة حسم المنازعة الإدارية من قبل ثلاثة قضاة على الأقل حتى يتعاون هؤلاء بما لهم من كفاءة و خبرة في العمل القضائي لحسم النزاع المعروض عليهم .

و بذلك يكون المشرع قد جسد فكرة التخصص في الوسط القضائي بما لها من فوائد و منافع كثيرة في تحسين الأداء القضائي. و يكون قد فتح سبيلا للقاضي لتعميق معارفه و قدراته العلمية و العملية و مؤهلاته الوظيفية بما يمكنه من أداء أفضل و أحسن لعمله خاصة و أن المنازعة الإدارية تتميز من حيث أطرافها و موضوعها و إجراءاتها و القانون الذي تخضع إليه و كلها خصوصيات تفرض تفرغ القاضي الإداري ليفصل في هذا النوع من القضاء دون سواه . و لقد ركز السيد وزير العدل أمام مجلس الأمة شارحا أسباب الفصل بين القضاء الإداري و القضاء العادي و المغزى من إنشاء المحاكم الإدارية بقوله : " إن إنشاء المحاكم الإدارية إلى جانب مجلس الدولة سوف يمكن من استكمال بناء أدوات النظام الإداري كنظام مستقل عن النظام القضائي يتولى الفصل في جميع المنازعات الإدارية و من شأنه أيضا ضمان سير أحسن لجهاز القضاء و تخصص القضاة في مجالات معينة بغية التحكم الأفضل في الميادين المختلفة للقانون و من ثم تعزيز السلطة القضائية و جعلها ذات فعالية و نوعية كما يمكننا من تلبية حاجيات المواطن و ضمان حقوقه و بالتالي تكريس دعائم دولة القانون².

ثانيا : إن المحاكم الإدارية تتشكل من قضاة ذوي الخبرة الواسعة

فرض المشرع بخصوص تشكيلة المحكمة الإدارية إلى جانب الحد الأدنى للقضاة (ثلاثة قضاة) أن تكون رتبة كل واحد منهم مستشارا بما يعني أنهم من القضاة القدامى الذين أمضوا سنوات في أداء العمل القضائي و لو في دوائر القانون الخاص فلهم خبرة طويلة بالنظر في المنازعات .

و جدير بالإشارة أن الالتحاق بالمحاكم الإدارية مكفول للرجال و النساء على حد سواء و دون تمييز و هذا استنادا للمادة 51 من الدستور التي كفلت مبدأ التساوي في الالتحاق بالوظائف

1 - الدكتور عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، 2000 ، ص.40 .

1 - الدكتور عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص. 108 .

العامّة ، و هو ما أكدّه القانون العضوي 04 / 11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ، و بذلك يكون المشرع قد خالف ما هو جار به العمل في كثير من الأنظمة العربية¹ .

و بفرضه لشرط الرتبة يكون المشرع ميز بين المحكمة الإدارية و المحكمة المدنية مثلا فإذا كان من غير الإمكان بالنسبة للقاضي حديث العهد في الالتحاق بالعمل القضائي أن يتولى الفصل في منازعة إدارية بسبب قلة تجربته و افتقاده للرتبة المطلوبة قانونا و هي رتبة مستشار ، فان ذات القاضي بإمكانه أن يفصل في مسائل مدنية و عقارية و عمالية و تجارية و بحرية و جزائية أيضا .

و لقد أشار المؤتمر الدولي للقضاة المنعقد بروما 13 أكتوبر 1958 الى شرط المؤهل العلمي للقاضي بقوله : " ان قاضي المستقبل ينبغي أن يكون ممن يحملون شهادة في الحقوق و يخضعون للنظم الحديثة المتبعة لتكوينه على العمل القضائي " ، و لهذا ذهب مؤتمر برلين 1969 بقوله : " يمكن تعيين المرشحين بصفة قضاة بعد دراستهم بمعاهدة الحقوق . و في نفس السياق أشار التقرير الصادر عن الأمانة العامة لمجلس وزراء العدل العرب أن أغلب الدول العربية تشترط للالتحاق بالوظيفة القضائية شهادة الإجازة في الحقوق و الشريعة مع إخضاع المترشح لفترة تدريبية ، و إذا تعلق الأمر بالقضاء الإداري و جب أن تفرض رتبة أعلى و تجربة أوسع و كفاءة أكبر حتى يتمكن القاضي الإداري من مواجهة المنازعة الإدارية التي تتميز كما قلنا من حيث الأطراف و الموضوع و الإجراءات .

و من ثمة حتى يتمتع القاضي بولاية الفصل في المنازعات الإدارية يشترط أن يكون قد فصل في منازعات و منازعات ، و عمل في دوائر مختلفة في القضاء العادي كقاض للحكم أو التحقيق و نائب ريس محكمة و رئيس محكمة ، ثم و بعد أن يتقلد رتبة مستشار بإمكانه إذا ما تم إلحاقه بالمحاكم الإدارية أن يفصل في المنازعات الإدارية ، و لقد صرح السيد وزير العدل بأن وزارته سطرت برنامجا لتكوين القضاة و جسده ميدانيا إذا تمكنت من إرسال دفعتين من القضاة إلى الخارج للتكوين و التخصص في مواد لا توجد في البلاد كما تم توقيع اتفاقيات مع الجامعات لنفس الغرض .

إن فرض المشرع لشرطي القضاء الجماعي و التبة يخفي وراءه الطابع الخاص للمنازعة الإدارية فهي تتميز من حيث الجانب العضوي فأحد أطرافها الدولة أو الولاية أو البلدية أو

1 - الدكتور عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري (1962-2002)، مرجع سابق ، ص . 275 - 277 .

المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري ، ثم من حيث موضوعها يتعلق بالمصلحة العامة و تخضع لإجراءات خاصة تتمثل في¹ :

أ - من حيث أطراف المنازعة (المعيار العضوي)

إذا كانت المنازعة الإدارية وسيلة قانونية كفلها المشرع للأشخاص لحماية حقوقهم المشروعة في مواجهة سلطات الإدارة فإن هذه المنازعة تتميز عضويا بأن أحد أطرافها شخصا معنويا عاما و هذا ما أشارت إليه صراحة المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية القديم ، و عندما نتحدث عن الشخص المعنوي العام ينصرف إلى الذهن مباشرة فكرة امتيازات السلطة العامة و التي تتجلى في كثير من الصور منها أن السلطة بإمكانها أن تصدر قرارات يلزم الغير بتنفيذها دون حاجة لاستصدار حكم قضائي ، و منها أيضا أن تباشر إجراءات نزع ملكية أشخاص أو أن تدرج في عقودها الإدارية بنودا أو شروطا غير مألوفة في مجال القانون الخاص تمكنها من مباشرة جملة من السلطات كسلطة التعديل أو فسخ العقد أو توقيع الجزاءات المالية .

إن تمتع الإدارة العامة بامتيازات السلطة العامة قد يصل إلى حد الإخلال بالمبادئ الأساسية للقانون من ذلك مبدأ المساواة أمام القانون ، إذ و بموجب هذا الامتياز تحظى الإدارة بمعاملة خاصة و بمجموعة إجراءات متميزة ، و لقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر و هي تبرر امتيازات و ظاهر السلطة العامة إلى القول : " ... إن قواعد القانون الخاص تهدف أساسا إلى معالجة مصالح فردية على أساس التعادل بين أطرافها ... في حين أن قواعد القانون الإداري تهدف أساسا إلى معالجة مراكز تنظيمية عامة لا تعادل في المصلحة بين أطرافها ، إذا المصلحة العامة فيها لا تتوارى مع المصلحة الفردية الخاصة بل يجب أن تعلق عليها ... " لذا و بالنظر لهذه الميزة تعين أن يستقل القضاء الإداري و المحاكم الإدارية عن المحاكم العادية ، و من وجهة نظر بعض الباحثين ليس هناك ما يمنع من أن تسند مهمة الفصل في المنازعات الإدارية لقاض أمضى سنوات عمله و تجربته في القضاء العادي إلا أنه ينبغي أن يتحدد اختصاصه بالفصل فقط في المنازعات الإدارية التي تخضع للأصول و مبادئ إجرائية خاصة . و نحن بدورنا لا نرى مانعا في أن يسند الاختصاص بالنظر في المنازعات الإدارية لقاض أمضى جزءا كبيرا من مساره الوظيفي و هو يفصل في المنازعات العادية خاصة و أن المشرع الجزائري اشترط في القاضي الإداري لالتحاقه بالمحاكم الإدارية أن تكون رتبته الوظيفية مستشار و هو ما يؤكد سبق عمله في المحاكم العادية² .

1- الدكتور عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص. 109 - 110.

2- الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص. 111.

ب : من حيث الموضوع

إن موضوع المنازعة الإدارية يتعلق بالمصلحة العامة . فحين ترفع الإدارة دعوى أو ترفع ضدها بخصوص تنفيذ صفقة اقتناء لوازم أو القيام بخدمات أو انجاز أشغال عامة أو مباشرة إجراءات نزع الملكية أو بخصوص تنفيذ قرار إداري ، فإن موضوع المنازعة في جميع هذه الأمثلة يتعلق بالمصلحة العامة ، فالإدارة عندما تباشر إجراءات نزع الملكية مثلا ليس بغرض حرمان مالك مما يملك بل الغرض هو استخدام العقار المنزوع لتنفيذ مشروع عام و يعود نفعه على الجماعة ، و كذلك لو أبرمت الإدارة عقدا للأشغال العامة أو عقدا لاقتناء بعض اللوازم فذلك بغرض تحقيق مصلحة عامة .

وتأسيسا على ذلك فإن المصلحة العامة هي الجناح المحرك للإدارة و الضابط الذي يحكم مختلف أعمالها و تصرفاتها و هو ما يفرض إخضاعها في مجال المنازعات لقضاء متخصص¹.

ج : من حيث الإجراءات

اعترف المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية الأول للمنازعة الإدارية ببعض الخصوصيات على الصعيد الإجرائي ، فلو أخذنا على سبيل المثال الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا نجد المشرع قد فرض أن تكون عريضة النقض موقعة من قبل محام معتمد لدى المحكمة العليا و ألقى الدولة من هذا الشرط ، و هذا ما قضت به المادة 239 من قانون الإجراءات المدنية الفقرة 3 ، و على صعيد آخر إذا كان مبدأ الشفافية هو الذي يسيطر على المرافعات المدنية حيث يسمح بتحقيقي الاتصال المباشر بين القاضي و أدلة الإثبات فإن عكس ذلك تغلب الصفة الكتابية على الإجراءات الإدارية و لا يعني ذلك انعدام الشفافية و إنما تكون محدودة للغاية و تحتل هذه الخصوصية مكانتها إلى درجة أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر الكتابة ذات صفة أمرة و ملزمة للقاضي و لا يستطيع الخروج عليها إلا إذا كان هناك نص صريح يبيح به بذلك ، و حتى في حالة وجود نص فإنه يشكل استثناء لا ينبغي التوسع فيه ، و حتى يساعد عنصر الكتابة القاضي الإداري من أن يبني قناعته بغرض الفصل في النزاع خاصة و أن الأدلة

جميعها مكتوبة ، و إذا تم اللجوء لأسلوب المشافهة ، فإن ذلك يكون بغرض إيضاح الأدلة المكتوبة و إلقاء الضوء عليها .

1 - مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الادارية (نظرية الاختصاص) الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2005 ، ص.365 .

و هناك إجراء آخر ينبغي التركيز عليه هو أنه لا يترتب على رفع المنازعة أو الدعوى الإدارية وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أمام المحكمة العليا الإدارية و هذا أيضا يشكل مظهرا من مظاهر السلطة العامة .

و إذا كانت الأحكام الصادرة من المحاكم في المواد المدنية لا تتمتع بالقوة التنفيذية حتى تنتهي مدة الاستئناف و لا يباشر أصحاب المصلحة طعنهم فان الأمر خلاف ذلك في المواد الإدارية حيث القاعدة العامة أن الأحكام الصادرة عنها تكون متمتعة بالقوة التنفيذية و هذه القاعدة المتفق عليها كرسها كل من المشرع الفرنسي و المصري ، بل إن دور القاضي يختلف في المنازعة الإدارية عنه بالنسبة لسائر المنازعات الأخرى ، و في ذلك ذهبت الدكتورة سعاد الشرقاوي إلى القول : " ... يقوم القاضي في مجال القانون العام بمهمة أخرى غير التوفيق و التركيب و هي مهمة استخلاص القواعد القانونية في حالة سكوت النصوص عن إيراد حكم يحسم الحالة المعروضة أمامه ، و لطالما قرر مجلس الدولة في فرنسا أحكاما تستند إلى مبادئ قانونية عامة غير منصوص عليها صراحة استخلصها باجتهاده¹ .

و إذا كانت الخصومة العادية في الجانب الإجرائي تتميز بتسيير الخصوم لها و هو ما اصطلح عليه في الفقه بالنظام الاتهامي ، فان المنازعة الإدارية تتميز بتسيير القاضي لها و هو ما أطلق عليه الفقه بالنظام التحقيقي ، و لا يعني ذلك تجريد الخصومة الإدارية من كل مظهر اتهام ، لأن تدخل القاضي لا يكون إلا بناء على طلب الخصوم ، كما يتحدد دوره في حدود هذه الطلبات .

وتعطي هذه الخصوصية للقاضي وتعطي هذه الخصوصية للقاضي سلطة المبادرة و منذ أن يتقدم الخصوم بادعائهم للقضاء يصبح القاضي الإداري سيد التحقيق ، و هذا ما أكده القضاء المقارن ففي حكم لها ذهبت المحكمة العليا بمصر إلى القول : " ... إن عناصر الخلاف مرجعها إلى أنه و في مجال روابط القانون الخاص و إن تمثلت في خصومة بين أفراد عاديين تتصارع حقوقهم الذاتية فان روابط القانون العام تتمثل خلاف ذلك في نوع من الخصوصية العينية أو الموضوعية مردها إلى قاعدة الشرعية و مبدأ سيادة القانون مجردا من أي اعتبار آخر ، و نتيجة لذلك استقر الوضع أن الدعوى القائمة على روابط القانون العام يملكها القاضي فهو الذي يوجهها و يكلف الخصوم فيما يراه لازما لاستفتاء تحضيرها و تحقيقها و تهيئتها للفصل " . و أن القاضي هو الذي يأمر بإجراء التبليغات ، و باتخاذ التدابير الضرورية للتحقيق في القضية و تحضير الحكم ، و هو الذي يحدد اللحظة التي تكون القضية فيها مهياً للحكم و إذا كان

¹- الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 112 - 113 .

القاضي في الدعوى المدنية يشارك بقسط ضئيل في البحث عن الحقيقة و دوره محدود إذ يكتفي بحضور نقاش يشبه على حد وصف الدكتور أحمد محيو مبارزة قضائية يلعب دور الحكم فيعلن عن النتيجة بينما القاضي الإداري مشاركة فعالة .

و إذا كان عيب نظام القضاء الموحد أنه يضع المنازعة الإدارية بين يدي قاض يجهل الكثير من خصوصيات الإدارة و متأثر بروح القانون الخاص و آلياته و أحكامه ، فإن أهم محاسن نظام الازدواجية أنه وضع المنازعة الإدارية حتى و لو عمل مدة معينة في أقسام و دوائر القضاء العادي في المرحلة الأولى¹ .

المبحث الثاني: اختصاصات المحاكم الإدارية

للمحاكم الإدارية عدة اختصاصات استشارية ، و اختصاصات قضائية ، هذا و تتميز اختصاصات المحاكم الإدارية في النظام القضائي الإداري الفرنسي بالخصائص الذاتية التالية :

1- إن اختصاصات المحاكم الإدارية هي اختصاصات ابتدائية ، أي اختصاصات الدرجة الأولى في عملية التقاضي في المنازعات الإدارية .

2 - إن اختصاصات المحاكم الإدارية هي اختصاصات القانون العام *compétence de droit commun* في المنازعات الإدارية ، و يطعن في أحكام بالاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي .

3 - إن اختصاصات المحاكم الإدارية مثل اختصاصات مجلس الدولة ، هي اختصاصات متعددة حيث تمارس المحاكم الإدارية اختصاصات استشارية ، و اختصاصات إدارية و اختصاصات قضائية² .

أما في الجزائر فقد جاء القانون رقم 98 - 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية و الذي نص في مواده على اختصاصات المحاكم الإدارية والذي بموجبه أحالنا إلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لتحديد اختصاصات المحاكم الإدارية و التي تتمثل في الاختصاص النوعي و هو ما تناولناه في (المطلب الأول) و الاختصاص الإقليمي (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

1 - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص.114.
2 -الدكتور عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ص.93-94،

1- قانون رقم 98 / 02 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية (الجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ أول يونيو 1998.

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

المادة 01 من القانون 98-02 نصت على ما يلي : " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية .

يحدد عددها و اختصاصها الإقليمي عن طرق التنظيم " ¹.

فطبقا للمادة 01 من القانون المذكور و المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم : 356 / 98 المؤرخ في : 14 / 11 / 1998 و المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية

و ما يلاحظ على هذا النص هو تحديده للاختصاص النوعي للمحاكم الادارية بتوظيف خاطئ للمصطلحات يتمثل في عبارة " ... جهات قضائية للقانون العم في المادة الادارية " ، و يقصد المشرع من ذلك أنها صاحبة الاختصاص العام أو الولاية العامة بالفصل في النزاعات الإدارية عكس الاختصاص النوعي المحدد سلفا لمجلس الدولة ، و اختصاصاتها المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08 / 09 ¹ .

كما يتضح أيضا من خلال هذه المادة أن المحكمة الإدارية تختص نوعيا بالنظر في كل منازعة إدارية أيا كان أطرافها و موضوعها ، و هذا ما يفهم من عبارة جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية هكذا وردت بصفة مطلقة و دون تخصيص أو تحديد .

و إذا قابلنا الأحكام المتعلقة بالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية بمثيلتها بالنسبة لمجلس الدولة نستنتج أن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المحدد بنوع معين من المنازعات استنادا للمادة 09 - 10 من القانون العضوي 98 - 01 المتعلق بمجلس الدولة ، حيث يمارس مجلس الدولة دور المحكمة الابتدائية و النهائية و محكمة استئناف و محكمة نقض ، و هو ذات الدور الذي كرسه قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بموجب المواد 901 و 902 و 903 .

بينما نجد اختصاص المحاكم الإدارية مطلق غير محدد فلها أن تنظر في كل منازعة إدارية عدا المنازعات التي أخرجت من نطاق اختصاصها بموجب القانون كالتعون الموجهة ضد القرارات التنظيمية أو القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية و الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدواة ، فكل هذه المنازعات لا تعرض على المحاكم الإدارية ، بل تعرض على مجلس الدولة ، و لقد استثنى المشرع هذه المنازعات ربما بالنظر لموقع أحد الأطراف (سلطة مركزية)

¹ - عمور سلامي، المرجع السابق، ص.19 .

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

و جاءت المادة 800¹ من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لتثبت مبدأ الاختصاص العام للمحاكم الإدارية بالنظر في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها و هذا بموجب حكم قابل للاستئناف² .
فالمشرع كرس المعيار العضوي لتحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية الذي اعتمد في تحديد الاختصاص النوعي للغرف الإدارية بالمجالس القضائية المنصوص عليه في المادة 07 من الأمر رقم 66 / 154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم³ .
أما المادة 4801⁴ من ذات القانون فقد ذكرت أهم الدعاوى الإدارية كدعاوى الإلغاء و دعاوى الفحص و دعاوى القضاء الكامل و بصفة عامة كل القضايا التي أوكلت لها بموجب نصوص خاصة .

و ما يلاحظ على أحكام المادتين 800 و 801 من قانون 08 / 09 المتضمن ق.ا.م.أ أنها حددت و بينت الاختصاص النوعي بصفة واضحة و دقيقة خلافا لأحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية أمر 66 / 154 المعدل و المتمم ، المحددة للاختصاص النوعي للغرفة الإدارية بالمجالس القضائية و المادة 02 من القانون 09 / 98 المتعلق بالمحاكم الإدارية⁵ .

و ينبغي الاعتراف أن أهم الإصلاحات التي حملها القانون 08 / 09 أنه خول بموجب المادة 800 منه المحاكم تنظر في الدعاوى المتعلقة بمصالح الدولة الغير ممركرة أو ما يسمى بالمصالح الخارجية للوزارة ، و هذا بعد أن كثر الجدل بشأنها و اختلفت الرؤى بين من اعتبرها هيئة مستقلة عن الولاية و بين من اعتبرها جزء من التنظيم الإداري للولاية و هذا الموقف الأخير هو الذي تبناه مجلس الدولة في كثير من قراراته . من ذلك قراره الصادر بتاريخ 14/02/2000 عن الغرفة الثانية رقم 182149 حيث اعتبر مجلس الدولة مديرية الأشغال العمومية تقسيم إداري تابع للولاية رغم أنها كسائر المديرية الأخرى تتمتع بالاستقلالية المالية و تخضع لتعليمات الوزارة الوصية و لقي هذا الاجتهاد و مثيله انتقادا كبيرا .

¹ - المادة 800 من ق.ا.م.أ 08 / 09 تنص : " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية ... "

² - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 115 .

³ - عمور سلامي، المرجع السابق، ص.19 .

⁴ - المادة 801 من ق.ا.م.أ 08 / 09 تنص : " تختص المحاكم الادارية كذلك بالفصل في : دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ... "

¹ - عمور سلامي، المرجع السابق، ص.20 .

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

و من المفيد تسجيل ملاحظة في غاية من الأهمية أن الغرف الإدارية في كثير من المجالس القضائية ذهبت خلاف ما أقره مجلس الدولة في اجتهاده المشار إليه و فصلت عبر المئات من القرارات القضائية التي تخص المصالح الخارجية للوزارات . و بذلك شهد الواقع القضائي تضاربا كبيرا حول الصفة القانونية لهذا الجهاز الإداري المنتشر و الفعال .
و لعله مما زاد حول حدة هذه المشكلة أن قانون الولاية 90 / 09 و طبقا للمادة 92 و 93 منه اعترف للوالي بالصفة المزدوجة فتارة هو ممثل الولاية كتنظيم إداري محلي و تارة أخرى نجده ممثلا للدولة ، و مما يذكر إيجابا لمجلس الدولة أنه أعفى الوالي من الاستعانة بمحام للتداعي أمام مجلس الدولة إذا تصرف باسم الدولة و هذا في قراره الصادر عن الغرفة الرابعة تحت رقم 184600 بتاريخ 31 / 05 / 1999 .
و أخيرا صدر قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ليفصل في هذه النقطة الخلافية خاصة و أن الدعاوى المرفوعة ضد مصالح الدولة الغير ممرضة قد تزيد عددها سواء من قبل الموظفين العاملين في هذه التنظيمات الإدارية المنتشرة عبر التراب الوطني أو من قبل المواطنين أصحاب المصلحة¹.

أما المادة 802 من قانون 08 / 09 فنصت على الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية المنصوص عليه في المادتين 800 و 801 من نفس القانون 80 / 09 إذ خص المشرع المحاكم العادية بالنظر في المنازعات المتعلقة ب : 1 - مخالفات الطرق : و تتمثل في الدعاوى التي ترفعها الإدارة المختصة ضد المرتكبين لاعتداءات على الطرقات العامة سواء بالتخريب أو العرقلة .

و قبل صدور قانون الإجراءات المدنية (الأمر 154/66 المعدل و المتمم) و قانون 08 / 09 المتضمن ق.ا.م.ا ، كانت هذه المخالفات تعود لاختصاص القاضي الإداري الذي كان يتمتع بصلاحيات قمعية لردع المتهم إلى جانب إلزامه بإصلاح الضرر كما هو عليه الحال في فرنسا ، أما الآن و حسب قانون الأملاك الوطنية فان الإدارة صاحبة المال العام تكون إما البلدية أو الولاية أو الدولة ممثلة بالوزارة المعنية ، إذ تعلق الأمر تباعا سواء بالطرق البلدية أو الولاية أو الوطنية .

فمعيار اختصاص المحاكم الإدارية متوفر (العضوي) ، إلا أن المشرع فضل لجوء هذه الأشخاص المعنوية العامة أمام القضاء المدني لطلب التعويض ، لكن عمليا قل ما تلجأ الإدارة المختصة إلى ذلك لأن أفعال التخريب و منها تخريب الطرق مجرمة ب المواد 409 و 408

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 117 .

من قانون العقوبات و غالبا ما تكتفي الإدارة المعنية بتأسيسها كطرف مدني أمام القاضي الجزائي و تقدم طلباتها ، أما إذا لم تأسس كطرف مدني أو لم تتمكن من تقديم طلباتها لسبب أو لآخر تسلك الطريق المدني و ترفع الدعوى أمام القاضي المدني .

2 - المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة و لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية¹.

و ما جاءت به هذه المادة من استثناءات هو أمر طبيعي تفاديا لتناقض الأحكام القضائية في الموضوع الواحد بين جهات القضاء العادي و جهات القضاء الإداري ، فقرر المشرع بالنظر لبساطة هذه المنازعات استنادها للقضاء العادي رغم أن أحد أطراف النزاع جهة إدارية ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها ، فلا يعقل و الأمر يتعلق بمخالفات الطرق أن نعقد الاختصاص بالنظر فيها لكل من القضاء العادي و الإداري حسب المعيار العضوي فترفع حينئذ و أمام القضاء الإداري الدعاوى المتعلقة بالجهات الإدارية و الخاصة بمخالفات الطرق ، و ترفع أمام جهة القضاء العادي ذات الدعاوى و المتعلقة بالأفراد ، إن مثل هذه الثنائية بالفصل في النوع الواحد من القضايا تجلب بكل تأكيد ظاهرة التضارب في الأحكام القضائية ، لذا أحسن المشرع صنعا عندما أوكل النظر فيها لجهة القضاء العادي و استثنائها من ولاية اختصاص المحاكم الإدارية² .

و لقد تشددت المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في قواعد الاختصاص النوعي و اعتبرتها من النظام العام و أجازت للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه . و كذلك الخصوم في أي مرحلة كان عليها النزاع³ .

المطلب الثاني : الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

حسب المادة 03 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98 / 356 المؤرخ في 14 / 11 / 1998 و المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 98 / 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية ، يمتد ليشمل عدة بلديات محددة في الجدول الملحق بالمرسوم 98 / 386 المتعلق بكيفيات تطبيق قانون 98 / 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية (جريدة رسمية رقم 85 سنة 1998) و ما يمكن ملاحظته في هذا الخصوص و على سبيل المثال ، هو أن الاختصاص الإقليمي لبعض المحاكم

¹ - عمور سلامي، المرجع السابق، ص.22 .

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 117 .

² - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع السابق ، ص. 117-118.

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

الإدارية يمتد ليشمل البلديات التابعة لولاية واحدة كما هو عليه الحال بالنسبة للاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية للجزائر ، و هناك بعض المحاكم الإدارية يمتد اختصاصها الإقليمي ليشمل بلديات ولايتين مثل المحكمة الإدارية للبلدية فهي تشمل بلديات ولاية البليلة و تيبازة و كذلك المحكمة الإدارية لتيزي وزو يمتد اختصاصها الإقليمي لبلديات ولاية تيزي وزو و بومرداس ، و هذا في نظرنا يمس بمبدأ تقريب العدالة للمواطن من جهة و لا يساعد القاضي الإداري على القيام بدوره الايجابي التحقيقي في القضايا الإدارية على الوجه الأكمل ز من ثمة عدالة أحكامه .

كما أنه بالرجوع إلى المادتين 2 الفقرة 1 و 3 الفقرة 1 من القانون 02 / 98 المتعلق بالمحاكم الإدارية فان المشرع نص على أن المحاكم الإدارية تصدر أحكاما ، بينما وظف في المادة 10 من القانون العضوي 01 / 98 المتعلق بمجلس الدولة مصطلح قرارات بقوله : " يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية ... " و هكذا عكس النسخة الفرنسية الصحيحة التي وظفت مصطلح أحكام jugements ... " أما الملاحظة الأخيرة فانه رغم أن المحاكم الإدارية تعد الدرجة الأولى في التقاضي في التنظيم القضائي الإداري كونها صاحبة الولاية العامة في الفصل في المنازعات الإدارية ، فان المشرع خصها بقانون عادي نحيف جدا ينضمها و يبين كيفية سيرها ، و اختصاصها يشمل فقط سبعة مواد أساسية من بين عشرة مواد تضمنها ، و هذا النص لا يعكس بصفة جلية الدور الأساسي و المهم للمحاكم الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة في الفصل في المنازعات الإدارية (هذا كله في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية)¹ .

أما الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية طبقا لقانون 09 / 08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فان قواعد الاختصاص المكاني لا تطرح أي إشكال على المستوى القانوني إذ يعود للتنظيم مهمة رسم المعالم الجغرافية و الإقليمية لكل محكمة إدارية و هو أمر تضمنه المرسوم 356 / 98 في الملحق المتعلق بالاختصاص الإقليمي و هو ما أكدته المادة 806 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية² .

1 - عمور سلامي، المرجع السابق، ص.22 .

2 - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 121.

- حددت المادتين 803 و 804 و 810 من قانون 08 / 09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية امتداد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية كقاعدة عامة طبقا للمادتين 37 و 38 من نفس القانون على أساس انعقاد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه ، و إن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها الموطن المختار ، و في حالة تعدد المدعى عليهم يعود الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم .
- إلا أنه خلافا لأحكام المادة 803 من قانون 08 / 09 ، نصت المادة 804 من نفس القانون على أن ترفع وجوبا أمام المحاكم الإدارية الدعاوى المتعلقة بالمواد التالية :
- 1 - في مادة الضرائب و الرسوم ينعقد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم .
 - 2 - في مادة الأشغال العمومية أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال .
 - 3 - في مادة العقود الإدارية مهما كانت طبيعتها ينعقد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه .
 - 4 - في مادة المنازعات الخاصة بالموظفين أو أعوان الدولة و غيرهم من الأشخاص العاملين بالمؤسسات العمومية الإدارية يعود الاختصاص المحلي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين¹ .
- و هنا نسجل أيضا عدم إشارة المادة 804 الفقرة 4 للعاملين في مراكز البحث و التنمية و العاملين في المؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي أو التكنولوجي أو المؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع المهني أو الثقافي².
- 5 - ينعقد الاختصاص المحلي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات الطبية .

1 - عمور سلامي، المرجع السابق، ص.22.

2 - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص.122.

3 - عمور سلامي، المرجع السابق، ص.22.

6 - في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية ، أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها المحلي مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما به ¹ .

و هنا نسجل تكرارا بالجمع بين الفقرة 2 من المادة 804 و التي ورد فيها ذكر عقد الأشغال ، و بين الفقرة 6 من نفس المادة التي أعادت ذكر عقد الأشغال ، كما نسجل اختلافا كبيرا بين مضامين الفقرات الواردة في المادة 804 ، فهذه الفقرة 2 حددت الاختصاص في مادة الأشغال العمومية بمكان التنفيذ وحده دون سواه ، و هذه الفقرة 6 حددت الاختصاص في عقد الأشغال إما بمكان الإبرام أو بمكان التنفيذ إذا كان أحد الأطراف مقيما فيه به² .

7 - في مادة تعويض الضرر الناجم عن جنائية أو جنحة أو فعل تقصيري أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار .

8 - في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية أمام المحكمة الإدارية مصدرة الحكم موضوع الإشكال³ .

و قد أحسن المشرع بإقرار هذه القاعدة تفاديا لأي تضارب بين الأحكام قد يقع بين الجهات القضائية من نفس الطبيعة .

و يمدد اختصاص المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من الناحية الموضوعية و الفاصلة في الطلبات الأصلية لتشمل الطلبات الإضافية و كذلك الطلبات العارضة أو المقابلة ، و هذا ما قضت به المادة 805 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية حفاظا على وحدة المحكمة⁴ .

و تختص المحكمة الإدارية إقليميا بالفصل في الطلبات التي تعود إلى اختصاصها الإقليمي ، و في الطلبات المرتبطة بها التي يعود الاختصاص الإقليمي فيها إلى محكمة إدارية أخرى طبقا للمادة 810 من قانون 08 / 09 .

كما حسم المشرع في المادة 807 مسألة طبيعة الاختصاص الإقليمي إذ جعله كالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من النظام العام أجاز لأحد أطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الاختصاص النوعي أو الإقليمي في أي مرحلة كانت عليها الدعوى ، و أوجب على القاضي المقرر إثارته تلقائيا .

1 - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 122.

2 - عمور سلامي، المرجع السابق، ص. 22 .

3 - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 122-123.

أما مسألة تنازع الاختصاص فنظمها المشرع في المواد 808 و 813 و 814 من قانون 08 / 09 على النحو التالي :

يؤول الفصل في حالة تنازع الاختصاص النوعي أو الإقليمي بين محكمتين إداريتين إلى مجلس الدولة كما يختص هذا الأخير بالفصل بكل غرفه مجتمعة في حالة تنازع الاختصاص النوعي بين محكمة إدارية و مجلس الدولة و نصت المادة 813 من نفس القانون أنه في حالة رفع طلبات أمام محكمة إدارية ، يرى رئيسها أنها من اختصاص مجلس الدولة يحيل ملف الدعوى في أقرب الآجال إلى مجلس الدولة الذي يفصل في مسألة الاختصاص بتحديد المحكمة الإدارية المختصة بالفصل في كل الطلبات أو في جزء منها .
و في كل هذه الحالات فانه ينجر عن فصل مجلس الدولة في مسألة الاختصاص سواء النوعي أو الإقليمي إحالة القضية أمام المحكمة المختصة التي لا يجوز لها القضاء بعدم اختصاصها .
مسألة الارتباط : نظم المشرع ارتباط الطلبات في عدة صور نصت عليها المواد 809 إلى 811 من قانون 08 / 09 و تتمثل في :

- 1 - في حالة رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية تتعلق بطلبات مستقلة و لكنها مرتبطة، بعضها يعود إلى اختصاصها و البعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة ، يحيل رئيس المحكمة الإدارية جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة .
- 2 - عندما ترفع إلى المحكمة الإدارية دعوى تعود إلى اختصاصها تتعلق بطلبات تكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة و تعود لاختصاصه ، يحيل رئيس المحكمة الإدارية تلك الطلبات إلى مجلس الدولة .
- 3 - و تتمثل هذه الصورة في اختصاص المحكمة الإدارية بالفصل في الطلبات التي تدخل ضمن اختصاصها الإقليمي و أيضا المرتبطة بها التي تدخل ضمن دائرة الاختصاص الإقليمي لمحكمة إدارية أخرى .
- 4 - في حالة إخطار محكمتان إداريتان في إن واحد بطلبات مستقلة ، لكنها مرتبطة و تدخل ضمن الاختصاص الإقليمي لكل منهما يرفع رئيسا المحكمتين تلك الطلبات إلى ريس مجلس الدولة ، مع إخطار كل رئيس محكمة إدارية الرئيس الآخر بأمر الإحالة ، و يتولى رئيس مجلس الدولة الفصل بأمر في مسألة الارتباط إن ثبتت ، و يحدد المحكمة الإدارية أو المحاكم الإدارية المختصة بالفصل في هذه الطلبات .

أما المادة 812 من نفس القانون 09 / 08 فنصت على أن أوامر الإحالة الناتجة عن الصور رقم 1 و 2 و 3 و المنصوص عليها في المادتين 809 من قانون 09 / 08 يترتب عنها إرجاء الفصل في الخصومة ، و هي غير قابلة لي طعن.¹

فيما يخص الدور الاستشاري (الوظيفة التشريعية) :

يمارس مجلس الدولة في الجزائر استنادا للمادة 119 من الدستور وظيفة استشارية في المجال التشريعي ، فله أن يمد الحكومة بما يراه مناسباً بخصوص مشاريع القوانين على اختلاف موضوعها و القطاع المعني بها ، و له أن يقترح عند عرض الأمر عليه ، أي إضافة أو إلغاء للمشروع المعروض عليه ، بينما لا نجد المحاكم الإدارية تمارس الدور الاستشاري و اكتفى المشرع بتحديد اختصاصها فقط و حصريا في الجانب القضائي ، و كان أفضل من وجهة نظرنا لو أسند المشرع للمحاكم الإدارية وظيفة الاستشارة بالنسبة للإدارة المحلية ، خاصة و أن هذه الأخيرة تعاني من عقبات كثيرة منها عقبات التسيير ، فيعود لها مثلا مهمة إبداء الرأي بخصوص القرارات المتعلقة بالتسيير و الصفقات العمومية ، ذلك أنه إذا كانت الحكومة كجهاز مركزي تنفيذي في حاجة إلى خدمات مجلس الدولة و هي تملك من الكفاءات البشرية ما تملك و في شتى الاختصاصات و ميادين العلوم و المعرفة ، فكيف يمكن للإدارة المحلية أن تستغني عن آراء و خدمات المحاكم الإدارية بخصوص ما تريد إصداره من قرارات أو تقوم به من إصلاحات.²

خلاصة الفصل الأول :

لقد تطرقنا في هذا الفصل إلى المحاكم الإدارية و ذلك من خلال التطرق بالتفصيل إلى تنظيمها و تشكيلها إضافة إلى التعرف على اختصاصاتها و التي قسمها المشرع إلى الاختصاص النوعي و كذا الإقليمي .

حيث أن المشرع و من خلال القانون 09 / 08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية حدد إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية في الفصل الثاني من الباب الأول من الكتاب الرابع من هذا القانون ، و التي تشمل المواد 815 إلى 873 من قانون 09 / 08 .

و من أهمها أن رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية يتم بعريضة افتتاحية موقعة من محامي ما عدا الدعوى المرفوعة من قبل الدولة و بقية الأشخاص المعنوية العامة المحددة في المادة 800

¹ - عمور سلامي، المرجع السابق، ص.23 - 24 .

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 123 - 124.

الفصل الأول : المحاكم الإدارية

من هذا القانون فهي معفاة من وجوب تمثيلها بمحام ، و يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من هذا القانون المتمثل في الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى ، اسم و لقب المدعي و موطنه ، اسم و لقب و موطن المدعى عليه و إن لم يكن له موطن معلوم يذكر آخر موطن له ، الإشارة إلى تسمية و طبيعة الشخص المعنوي و مقره الاجتماعي و صفة ممثله القانوني أو الاتفاقي ، عرض موجز للوقائع و الطلبات ووسائل تأسيس الدعوى و الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات و الوثائق المؤيدة للدعوى ، و لقد تشدد المشرع في هذه البيانات و رتب على عدم وجودها رفض الدعوى شكلا .

أما بالنسبة لسير المحكمة الإدارية فانه لصحة أحكامها يجب أن تتشكل المحكمة الإدارية من 03 قضاة كحد أدنى ، منهم رئيس و مساعدان برتبة مستشار ، و قضاة المحاكم الإدارية كزملائهم قضاة مجلس الدولة و قضاة القضاء العادي خاضعون للقانون الأساسي للقضاء . وكذلك يستنتج من هذا الفصل أنه بالإضافة إلى الطابع الخاص للازدواجية التي تصف النظام القضائي الجزائري بعد 1996 يستخلص من مضمون هذا الفصل نقطة أساسية تتمثل في مكانة مبدأ التقاضي على درجتين داخل الهرم القضائي الإداري ، و تبين من القانون رقم 02/98 أن الهرم القضائي الإداري يحتوي على مستويين : المحاكم الإدارية و مجلس الدولة، هذا الأخير تضمنه القانون العضوي رقم 01 / 98 الذي سنتطرق له بشكل مفصل من خلال الفصل الثاني .

الفصل

الثاني

مجلس الدولة

تمهيد :

يعد مجلس الدولة قمة هرم التنظيم القضائي الإداري الجزائري ، له وظيفة مزدوجة ، قضائية تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية و توحيد الاجتهاد القضائي الإداري ، و الثانية استشارية تتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تعرض عليه من قبل الأمانة العامة للحكومة ، وهو تابع للسلطة القضائية ، على خلاف مجلس الدولة الفرنسي التابع للسلطة التنفيذية . إن الحديث عن مجلس الدولة في الجزائر كمؤسسة دستورية استحدثتها دستور 1996 يطرح جملة من التساؤلات بخصوص تنظيم مجلس الدولة و تشكيله و ماهي اختصاصات هذه الهيئة ذات الطابع الاستشاري و القضائي .

و يقتضي التعريف بمجلس الدولة بيان أساسه القانوني و تنظيمه و تشكيله و اختصاصاته ، و تبعا لذلك قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول تطرقنا إلى : تنظيم مجلس الدولة و تشكيله أما المبحث الثاني تطرقنا إلى : اختصاصات مجلس الدولة .

المبحث الأول: تنظيم مجلس الدولة و تشكيله

يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية استحدثتها دستور 1996 بموجب نص المادة 152 منه و التي جاء فيها : " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ، تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد " ، و من خصائص مجلس الدولة في الجزائر أنه تابع للسلطة القضائية و ذلك طبقا لنص المادة 152 من الدستور و كذا تمتعه بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية و هذا ما نصت عليه المادة 138 من الدستور .

و عليه سنتطرق في هذا المبحث إلى تنظيم مجلس الدولة (المطلب الأول) وسنتطرق بشكل من التفصيل إلى اختصاصات مجلس الدولة " الاستشارية و القضائية " (المطلب الثاني)

المطلب الأول:تنظيم مجلس الدولة

حيث تطرقنا في هذا المطلب إلى التعرف على الإطار أو الأساس القانوني لمجلس الدولة (الفرع الأول) وبعدها نتطرق إلى التنظيم الهيكلي أو التنظيم الداخلي لمجلس الدولة (الفرع الثاني)

الفرع الأول : الإطار القانوني لمجلس الدولة

يتفرع الإطار القانوني لمجلس الدولة إلى إطار دستوري ، إطار تشريعي ، و إطار تنظيمي .

أولا : الإطار الدستوري لمجلس الدولة :

خصص دستور 1996 المواد 78 الفقرة 4، 119، 121 الفقرة 6، 123، 152، 153 لمجلس الدولة يمكن تصنيفها إلى صنفين :

يتكون الصنف الأول من المواد التي تشير إلى مجموعة من المسائل منها مجلس الدولة مثل ما جاء في المادة 78 الفقرة 4 المتعلقة بتعيين رئيس مجلس الدولة من طرف رئيس الجمهورية ، المادة 119 الخاصة بأخذ رأي المجلس في مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ، المادة 121 الفقرة 6 التي تخص مجالا من المجالات المخصصة للبرلمان في مهامه التشريعية ، و المادة 123 المتعلقة بكيفية تنظيم الجهات القضائية .
و يتكون الصنف الثاني من المواد الخاصة بصفة مباشرة بالنظام القضائي و بالتالي بالقضاء الإداري و هي المادتان 152 ، 153.

و يمكن إدراج رأي المجلس الدستوري رقم 6/6 ر.و.ع / م.ب / 98 المؤرخ في 19 / 05 / 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الخاص باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله وللدستور ضمن الإطار الدستوري لمجلس الدولة¹.

ثانيا : الإطار التشريعي لمجلس الدولة :

يتكون الإطار التشريعي لمجلس الدولة من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 / 05 / 1998 .

و يحتوي هذا القانون على 44 مادة مصنفة في خمسة أبواب .
يتعلق الباب الأول المتكون من 08 مواد بأحكام عامة .
و ينظم الباب الثاني مجال اختصاص مجلس الدولة في أربعة مواد .
أما الباب الثالث فقد خصص 26 مادة لتنظيم و سير مجلس الدولة .
و يضم الباب الرابع مادتين تحيل إلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .
و يتضمن الباب الخامس المتكون من ثلاث مواد أحكام انتقالية و نهائية² .

ثالثا : الإطار التنظيمي لمجلس الدولة :

صدر بعد القانون العضوي رقم 01 / 98 المؤرخ في 30 / 05 / 1998 المتعلق بمجلس الدولة مجموعة من المراسيم يمكن تصنيفها إلى :

¹ - خلوفي رشيد ، المرجع السابق ، ص. 182 - 183 .

² - خلوفي رشيد ، نفس المرجع ، ص. 183 .

- مراسيم متعلقة بتنظيم مجلس الدولة تمثلت في المرسوم الرئاسي رقم 187/98 المؤرخ في 1998/ 05/30 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة و المرسوم الرئاسي المؤرخ في 1999/ 08/22 المتعلق بمسائل إجرائية أمام مجلس الدولة .

- مراسيم متعلقة بمسائل إجرائية أمام مجلس الدولة وهي المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 1998/08 /29 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة و المرسوم التنفيذي رقم 262 /98 المؤرخ في 1998/08/29 الذي يحدد كفاءات إحالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة .

- مراسيم متعلقة بمسائل إدارية لمجلس الدولة و هي المرسوم التنفيذي رقم 263/98 المؤرخ في 1998/08/29 الذي يحدد كفاءات تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة و تصنيفهم و المرسوم التنفيذي رقم 322/98 الذي يحدد تصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة¹ .

رابعا : الإطار التنظيمي الخاص لمجلس الدولة (النظام الداخلي):

أشارت المواد 4 ، 7 ، 19 ، 22 ، 25 من القانون العضوي رقم 01 / 98 المتعلق بمجلس الدولة إلى نظام داخلي يقوم بإعداده مجلس الدولة .
و تثير هذه الطريقة لوضع قواعد تنظيمية الملاحظات التالية :

1 - مجال الإحالة إلى النظام الداخلي :

تكشف قراءة المواد 4 ، 7 ، 19 ، 25 ، 22 من القانون العضوي رقم 01 / 98

أن المسائل التي أحيلت للنظام الداخلي تخص مواضيع جوهرية .
تتعلق المادة الرابعة بالميدان الاستشاري لمجلس الدولة و تخص المادة السابعة مجال تكوين القضاة الخاضعين للجهات القضائية الإدارية . أما المادة 19 فإنها تتعلق بكل ما يمس بالجانب التنظيمي و عمل مجلس الدولة .

و تحيل المادة 25 إلى النظام الداخلي تحديد مجال الصلاحيات الأخرى لمكتب مجلس الدولة ، هيئة حيوية لمجلس الدولة .

2 - مسألة تنظيم مجلس الدولة في نظام داخلي :

تنص المادة 19 من القانون العضوي رقم 01 / 98 على ما يلي :

¹ - خلوفي رشيد ، نفس المرجع ، ص.182 - 183 .

" يحدد النظام الداخلي كليات تنظيم و عمل مجلس الدولة لا سيما عدد الغرف و الأقسام و مجالات عملها و كذلك صلاحيات كتابة الضبط و الأقسام التقنية و المصالح الإدارية ".
و يقوم بإعداد هذا النظام الداخلي مكتب مجلس الدولة حسب ما جاء في المادة 25 من هذا القانون العضوي .

و تطرح هذه الوضعية مجموعة من التساؤلات و الملاحظات متعلقة بملائمة الإحالة و النتائج المترتبة عنها من حيث الضمانات القانونية و علاقتها مع المتقاضين .
فإذا كان من المقبول و المعمول به إحالة مسألة تنظيم ، سير و كذلك صلاحيات الأقسام الإدارية و التقنية و إلى حد ما صلاحيات كتابة الضبط لمجلس الدولة إلى النظام الداخلي غير قانونية خاصة عندما يتعلق المر بعدد الغرف و الأقسام و مجالات عملها .
لقد استعملت هذه الطريقة في المادة 107 من دستور 1996 المتعلق بالبرلمان و المادة 167 الفقرة الثانية الخاصة بالمجلس الدستوري ، و أحالت هاتين المادتين إلى نظام داخلي لكن موضوع عدد الغرف و الأقسام مسألة جوهرية تخص عمل مجلس الدولة .

كما نجد هذه الطريقة منصوص عليها في المادة 29 من القانون رقم 89 / 22 المؤرخ في 12 / 12 / 1989 المتعلق بالمحكمة العليا ، لكن عدد الغرف قد تم تحديد عددها و حتى تسميتها في المادة 17 من نفس القانون .

كما تعتبر الإحالة التي نظمها القانون العضوي رقم 98 / 01 مخالفة لأحكام الدستور خاصة المادة 153 منه بحيث تنص هذه الأخيرة مايلي : " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة و محكمة التنازع و عملهم و اختصاصاتهم الأخرى " .¹

الفرع الثاني : التنظيم الداخلي لمجلس الدولة

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية سواء من الناحية المالية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية و من ناحية التسيير ، يعقد جلساته لممارسة وظيفته القضائية في شكل غرف و أقسام و غرف مجتمعة ، و التي أحالت المادة 19 من القانون العضوي

01 / 98 تحديد عدد و مجال عملها إلى النظام الداخلي للمجلس و في شكل جمعية عامة و لجنة دائمة عند قيامه بوظيفته الاستشارية².

¹ - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص . 89 .

² - محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري (مجلس الدولة) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 ، ص . 105 .

و طبقا للمادة 14 من القانون العضوي رقم 98 / 01 ينظم مجلس الدولة :

1- لممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي ، في شكل : غرف ، و يمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام .

2- لممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل : جمعية عامة ، أو لجنة دائمة .

أولا : تنظيمه كهيئة قضائية

إن النظام الداخلي هو الذي يحدد طبقا للمادة 19 منه كيفيات تنظيم و عمل مجلس الدولة ، لا سيما عدد الغرف ، و الأقسام و مجالات عملها .

و على كل فان مجلس الدولة يعقد جلساته لدى ممارسة اختصاصاته القضائية إما في شكل : غرف و أقسام أو غرف مجتمعة .

أ - في شكل غرف و أقسام :

"يعقد مجلس الدولة جلساته بمناسبة فصله في القضايا المعروضة عليه في شكل غرف و أقسام ، و التي يجب حضور على الأقل 03 أعضاء لكل منهما للفصل في القضية المعروضة أمامهما .

كما يمكن لرئيس مجلس الدولة ترأس غرفة ، و يتولى رؤساء الغرف و الأقسام إعداد جداول القضايا المحالة عليهم ، و يتولى رؤساء الغرف تحديد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرف أو الأقسام ، و يترأسون الجلسات و يسرون مداولات الغرف و يمكنهم رئاسة جلسات الأقسام .

و يقوم رؤساء الأقسام بتوزيع القضايا على القضاة التابعين لها و يترأسون الجلسات و يعدون التقارير .

و طبقا للمادة 44 و ما يليها من النظام الداخلي المصادق عليه في 26 / 05 / 2002 ، فان مجلس الدولة يتشكل من 05 غرف .

- الغرفة الأولى تنظر في القضايا المتعلقة بالصفقات العمومية و المجال و الشقق (المساكن) .
- الغرفة الثانية تنظر في القضايا الخاصة بالوظائف العمومي و نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية و النزاعات الضريبية .
- الغرفة الثالثة تنظر في القضايا المتعلقة بالمسؤولية الإدارية ، التعمير ، و الاعتراف بحق الإجراءات .

- الغرفة الرابعة تنظر في القضايا العقارية .

- الغرفة الخامسة تنظر في القضايا الاستعجالية و وقف التنفيذ و الأحزاب .

و يجب أن تضم كل غرفة قسمين على الأقل ، يمكن أن يعقدا جلساتها منفصلين أو مجتمعين في شكل غرفة . و تتشكل من رئيس الغرفة ، رؤساء الأقسام ، مستشاري الدولة ، كاتب ضبط ¹ .

و من المعلوم أن تشكيلة الغرفة أو القسم لا يضم سوى المستشارين في مهمة عادية ، باعتبارهم قضاة .

و لا يمكن أية غرفة أو قسم الفصل في القضية إلا بحضور ثلاثة (3) من أعضاء كل منهما على الأقل .

كما يمكن رئيس مجلس الدولة ، عند الضرورة أن يترأس أية غرفة ² .
ب - في شكل غرف مجتمعة :

يعقد مجلس الدولة جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة ، و هذا في حالة الضرورة التي لم تبينها المادة 13 من القانون العضوي 01 / 98 و اكتفت بسرد صورة واحدة تتمثل في الحالات التي سيؤدي القرار المتخذ فصلا إلى تراجع (تعديل) عن اجتهاد قضائي سابق .
و في هذا الإطار يتشكل مجلس الدولة من رئيسه و رؤساء الغرف و عمداء رؤساء الأقسام إلى جانب محافظ الدولة الذي يقدم مذكراته ، و يتولى مجلس الدولة إعداد جدول القضايا التي تعرض على المجلس في حالة انعقاده كغرف مجتمعة ³ .

و لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء تشكيلة الغرف مجتمعة على الأقل ⁴ .

ثانيا : تنظيمه كهيئة استشارية

لا يوجد بمجلس الدولة الجزائري أقسام متخصصة في مجالات معينة ، كما هم الحال في فرنسا

يمارس المجلس اختصاصه الاستشاري بواسطة تشكيلتين : الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة ، كما تشير المادة 35 من القانون العضوي 01 / 98 .

أ - الجمعية العامة :

1 - التشكيل : تتكون الجمعية العامة من : نائب الرئيس و محافظ الدولة و رؤساء الغرف و خمسة من مستشاري الدولة بغض النظر عن طبيعة مهمتهم .

1 - عمور سلامي ، المرجع السابق ، ص . 11 - 12 .

2 - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص . 105 .

3 - عمور سلامي ، المرجع السابق ، ص . 12 .

4 - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص . 106 .

كما يشارك الوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه في جلسات الجمعية العامة المخصصة له برأي استشاري ، مع إمكانية تمثيله من قبل موظف بالوزارة برتبة مدير إدارة مركزية من طرف رئيس الحكومة (الوزير الأول) بناء على اقتراح الوزير المعني .

2 - الاختصاص :

يتمثل اختصاص الجمعية العامة في إبداء رأيها في مشاريع القوانين المقدمة لها من الحكومة ، في الحالات و الأوضاع العادية .

و لا تصح مداولتها إلا بحضور نصف عدد الأعضاء على الأقل¹ .

إذا يتولى مجلس الدولة في إطار هذه الهيئة القيام بوظيفته الاستشارية ، إذ يبدي المجلس رأيه من خلال الجمعية العامة في مشاريع القوانين التي تعرض عليه من قبل الأمانة العامة للحكومة² .

ب - اللجنة الدائمة :

1 - التشكيل : تتكون اللجنة الدائمة من : رئيس برتبة رئيس غرفة ، و أربعة من مستشاري الدولة على الأقل ، و ذلك بغض النظر عن طبيعة مهمتهم .

كما يشارك الوزير أو ممثله في جلسات اللجنة بالنسبة للقضايا التابعة لقطاعه برأي استشاري .

2 - الاختصاص : إذا كانت الاستشارة تناط بالجمعية العامة في الأوضاع العادية فإنها تسند إلى

اللجنة الدائمة في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة (الوزير الأول) على

استعجالها ، مما قد يمس من استقلالية المجلس ، تماشياً مع التفسير المخالف للمادة 2 (الفقرة الأخيرة) من القانون العضوي 98 / 01 .

و في جميع الحالات ، يبدي مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين في شكل " تقرير نهائي " يحرر باللغة العربية و قد يكون مرفوقاً بالترجمة إلى لغة أجنبية .

يتضمن هذا التقرير اقتراحات ترمي إما :

إثراء النص ، و إما إلى تعديله و إما إلى سحبه عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستوريتها³ .

و عليه فان مهمة اللجنة الدائمة هي دراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية الاستعجالية التي يقررها الوزير الأول⁴ .

المطلب الثاني : تشكيل مجلس الدولة

1 - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص.107 .

2 - عمور سلامي ، المرجع السابق ، ص . 13 .

3 - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص.108 .

4 - عمور سلامي ، المرجع السابق ، ص . 13 .

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية المالية و الاستقلالية في مجال التسيير عن كل من وزارة العدل و المحكمة العليا ، و يخضع في نظام المحاسبة لقواعد المحاسبة العمومية و يشرف على تسيير المجلس كل من رئيس مجلس الدولة و نائب الرئيس و مكتب مجلس الدولة و محافظ الدولة و رؤساء الغرف و رؤساء الأقسام و الأمين العام لمجلس الدولة و مجموعة مصالح ملحقة به . و يقوم القضاة فيه بمهامهم سواء في نطاق الوظيفة الاستشارية أو الفصل في المنازعات الإدارية (الوظيفة القضائية)¹.

الفرع الأول : تشكيل مجلس الدولة كهيئة قضائية

نصت عليها المادة 02 من القانون العضوي 01 / 98 و حسب التشكيلة الاسمية لأعضائه المحددة في المرسوم 187 / 98 و المقدرة ب : 44 عضوا ، وهم على التوالي : مجلس الدولة و نائب الرئيس ، 04 رؤساء الغرف ، 08 رؤساء الأقسام ، 20 مستشار الدولة ، محافظ الدولة ، 09 محافظي الدولة مساعدين ، كلهم خاضعون للقانون الأساسي للقضاء كبقية نظرائهم قضاة القضاء العادي².

أولا : رئيس مجلس الدولة

يعين رئيس مجلس الدولة بموجب مرسوم رئاسي ، و قد صدر أول مرسوم بهذه الصفة و المضمون تحت رقم 187 / 98 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 ، و يتولى رئيس المجلس بعد تعيينه المهام التالية :

- يمثل المؤسسة رسميا

- يسهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس

- يتولى توزيع المهام بين رؤساء الأقسام و مستشاري الدولة و هذا بعد استشارة مكتب مجلس الدولة

- و على العموم يمارس مختلف الصلاحيات المعهودة إليه بموجب النظام الداخلي³.

ثانيا : نائب رئيس مجلس الدولة

و يعين هو الآخر بموجب مرسوم رئاسي و قد صدر أول مرسوم بهذه الصفة و المضمون تحت رقم 187 / 98 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 ، و عن مهامه فهو يتولى أساسا استخلاف رئيس مجلس الدولة في حالة حدوث مانع له أو في حالة غيابه ، و في حالة ممارسة رئيس مجلس الدولة لمهامه يتولى نائبه مهمة المتابعة و التنسيق بين مختلف الغرف و الأقسام⁴.

1 - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص . 141.

2 - عمور سلامي ، المرجع السابق ، ص . 14 .

3 - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص . 141.

4 - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص . 141.

ثالثا : مكتب المجلس

لمجلس الدولة مكتب يتشكل من :

- رئيس مجلس الدولة رئيسا
- محافظ الدولة نائبا للرئيس (نائب رئيس المكتب)
- نائب رئيس مجلس الدولة
- رؤساء الغرف
- عميد رؤساء الأقسام
- عميد المستشارين

و عن مهامه يتولى مكتب المجلس ممارسة الأعمال التالية :

- إعداد النظام الداخلي للمجلس و المصادقة عليه
- إبداء الرأي بخصوص توزيع المهام بين قضاة مجلس الدولة
- اتخاذ كل الإجراءات التنظيمية لضمان السير الحسن للمجلس
- إعداد البرنامج السنوي للمجلس¹.

رابعا : محافظ الدولة و المحافظون المساعدون

و هؤلاء هم قضاة يعينون بموجب مرسوم رئاسي و قد صدر أول مرسوم بهذه الصفة و المضمون تحت رقم 98 / 187 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 ، و يمارس هؤلاء مهمة النيابة العامة سواء عند قيام مجلس الدولة بوظيفة الاستشارة أو عند قيامه بالفصل في المنازعات الادارية .

و يتولى محافظ الدولة أو أحد مساعديه تقديم مذكراتهم كتابيا باللغة العربية و يشرحون ملاحظاتهم الشفوية² .

خامسا : رؤساء الغرف

يتشكل مجلس الدولة عند ممارسته للسلطة القضائية من مجموعة غرف عددها أربعة و على رأس كل غرفة يتولى مهمة التنسيق بين أقسام الغرفة الواحدة و رئاسة جلساتها و تسيير مداولاتها و تحديد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرفة أو الأقسام .

سادسا : رؤساء الأقسام

تتشكل الغرفة الواحدة من مجموعة أقسام كخلايا فرعية ، و لقد فرض المشرع مثل هذا التنظيم و التقسيم بغرض تمكين الغرفة من التحكم في أعمالها و ضبط

1 - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص . 142.

2 - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص . 142.

مهامها بشكل محدد و دقيق ، و يتولى رؤساء الأقسام كل على مستوى قسمة إعداد التقارير عن نشاط القسم و رئاسة جلساته و تسيير مناقشاته و مداولاته¹.

سابعاً : القضاة أو مستشار الدولة

طبقاً للمادة 20 من القانون العضوي 98 / 01 المذكور فان قضاة مجلس الدولة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء الصادر بمقتضى القانون العضوي 04 / 11 ، و يمارسون مهامهم سواء في نطاق الوظيفة الاستشارية للمجلس أو عند فصله في المنازعات الإدارية باعتباره محكمة أول و آخر درجة أو محكمة استئناف أو محكمة نقض .

ثامناً : الأمين العام لمجلس الدولة

يضم مجلس الدولة إلى جانب رئيس المجلس و نائبه و محافظ الدولة و مساعديه و رؤساء الغرف و رؤساء الأقسام و المستشارين مجموعة أقسام تقنية و مصالح إدارية تابعة للأمين العام ، هذا الأخير الذي يعين بمقتضى مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس الدولة .

و طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 98 / 322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة فان الأمين العام يشغل وظيفة من الوظائف العليا في الدولة².

الفرع الثاني : تشكيل مجلس الدولة كهيئة استشارية

يمارس مجلس الدولة وظيفته الاستشارية في إطار جمعية عامة تتشكل من رئيس مجلس الدولة رئيساً ، و نائبه و محافظ الدولة و رؤساء الغرف و 05 من مستشاري الدولة . كما يمكن للوزراء المشاركة في أعمال اللجنة بأنفسهم أو بواسطة من يمثلهم ، الذين تم تعيينهم من طرف رئيس الحكومة (الوزير الأول) بناء على اقتراح من الوزير على مستوى كل وزارة يختارون من بين الموظفين برتبة مدير مركزي على الأقل ، يحضرون جلسات الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة لإبداء آرائهم الاستشارية في القضايا التابعة لقطاعاتهم فقط . أما بالنسبة للجنة الدائمة فتتشكل من رئيس برتبة رئيس غرفة و 04 من مستشاري الدولة على الأقل .

و يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات و يشارك في المداولات و يقدم مذكرات . كما يمكن لمجلس الدولة تعزيز تشكيلته بمستشاري دولة من أهل الاختصاص في مهمة غير عادية ، نظم و كفاءات و شروط تعيينهم المرسوم التنفيذي¹ رقم 03 /

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص . 143.

² - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص . 143.

165 المؤرخ في : 09 / 04 / 2003 المحدد لشروط و كفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة².

المبحث الثاني: اختصاصات مجلس الدولة

إن الحديث عن اختصاصات مجلس الدولة طبقا للقواعد الواردة في دستور 1996 و كذلك أحكام القانون العضوي 98 / 01 يفرض علينا التطرق لكل من الاختصاص القضائي (المطلب الأول) و الاختصاص الاستشاري (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : الاختصاصات ذات الطابع القضائي لمجلس الدولة

طبقا للقانون العضوي 98 / 01 يعتبر مجلس الدولة هيئة مقومة للأعمال الجهات القضائية الإدارية أي المحاكم الإدارية ، و هو تابع للسلطة القضائية ، و لقد اعترف له الدستور بمهمة ضمان الاجتهاد القضائي في البلاد في المواد الإدارة ، و هو نفس الدور الذي تمارسه المحكمة العليا على صعيد القضاء العادي

و طبقا للمواد 9 و 10 و 11 من القانون العضوي 98 / 01 يمارس مجلس الدولة دور محكمة ابتدائية و دور محكمة استئناف و دور محكمة نقض و هو الدور الذي كرسته المواد من 901 إلى 903 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

(المادة 9 من القانون العضوي 98 / 01 : يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في : 1 - الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .

2 - الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة .

كما تنص المادة 10 على : يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

المادة 11 : يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا و كذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة .³

الفرع الأول : مجلس الدولة محكمة ابتدائية و نهائية

¹ - - المرسوم التنفيذي رقم 03 / 165 المؤرخ في 09 / 04 / 2003 المحدد لشروط و كفيات تعيين مستشاري الدولة .

² - عمور سلامي ، المرجع السابق ، ص . 14 - 15 .

³ - القانون العضوي رقم 98 / 01 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998 يتعلق بمجلس الدولة (الجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ أول يونيو 1998 .

هناك نوع من المنازعات فرض المشرع عرضها ابتدائيا و نهائيا على مجلس الدولة أعلنت عنها المادة 9 من القانون العضوي 01 / 98 و هي :

- 1 - الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .
- 2 - الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة .

و جاءت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية مؤكدة على الدور القضائي لمجلس الدولة باعتباره جهة للقضاء الابتدائي و النهائي فيما تعلق بدعاوى الإلغاء و التفسير و الفحص المرفوعة ضد السلطات الإدارية المركزية ، و أشارت ذات المادة أن مجلس الدولة يفصل في قضايا أخرى بموجب نصوص خاصة .

و عند مقابلة هذه المادة أي 901 بالمادة 9 من القانون العضوي 01 / 98 نلاحظ مايلي : 1 - أن القانون العضوي 01 / 98 استعمل في المادة 9 منه عبارة القرارات التنظيمية و الفردية أي أنه ذكرها تصنيفا و نوعا ، بينما المادة 901 ورد فيها عبارة القرارات الإدارية إطلاقا لا تصنيفا و تحديدا ، مع الإشارة أن المطلق يفسر على إطلاقه و أن عبارة القرارات تنصرف لتشمل الصنفين المذكورين معا .

2 - أن القانون العضوي 01 / 98 في المادة 9 منه صنف الجهات المعنية ثلاثة أنواع **سلطات مركزية** و يدخل تحت هذا العنوان الوزارات ، و **الهيئات العمومية الوطنية** ، و يدخل تحت هذا الصنف المديرية العامة للتوظيف العمومي ، و هذا ما أشار إليه مجلس الدولة الغرفة الثانية في قرار له بتاريخ 03 / 18 / 2002 ملف رقم 004813 فهرس 174 غير منشور ، و المديرية العامة للحماية المدنية ، و هو ما تضمنه قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية بتاريخ 21 / 01 / 2003 ملف رقم 008216 و 009579 فهرس 21 غير منشور ،

و **المنظمات المهنية الوطنية** و يدخل تحت هذا الوصف الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين ، بينما نجد المادة 901 اكتفت بذكر **السلطات الإدارية المركزية** ، و هو ما يعني أن الإصلاح الإجرائي الأخير احتفظ بالمقطع الأول من المادة 9 من القانون العضوي 01 / 98 مكتفيا بقرارات السلطات المركزية دون سواها .

و من الطبيعي القول أن ما خرج نوعيا من اختصاص مجلس الدولة بموجب النص الخاص دخل في اختصاص المحاكم الإدارية ، لأن اختصاص مجلس الدولة محدد بينما اختصاص المحكمة الإدارية مطلق و واسع .

و بموجب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي أحدث على مستوى قواعد الاختصاص القضائي بالنسبة لمجلس الدولة ، فلم يعد يختص بالنظر في منازعات الهيئات العمومية الوطنية و لا المنظمات الوطنية المهنية كما كان من قبل بل صار يختص فقط بمنازعات السلطات الإدارية المركزية بصريح المادة 901 .

و يبقى من الضرورة الإشارة أن قواعد الاختصاص بالنسبة لمجلس الدولة و جب تقريرها و تعديلها بموجب قانون عضوي لا قانون طبقا للمادة 153 من دستور سنة 1996 .¹

الفرع الثاني : مجلس الدولة محكمة استئناف

يفصل مجلس الدولة كمحكمة استئناف في القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

هذا و يلاحظ أن قانون مجلس الدولة أطلق على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية " القرارات " و هذا ما نصت عليه المادة 10 ، بينما نجد قانون المحاكم الإدارية رقم 02 / 98 المؤرخ في 30 ماي 1998 في نص مادته الثانية أطلق عليها " بالأحكام " و كان أفضل لو وحد المشرع المصطلح حتى لا يفتح المجال لتأويلات كثيرة خاصة أمام حداثة التشريع المنظم للمنازعات الإدارية .

و جاءت المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية مؤكدة على دور مجلس الدولة في مجال قضاء الاستئناف فيما يتعلق بالأحكام و الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية . و نتيجة لذلك فان كل ما صدر عن المحاكم الإدارية قابل لأن يطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة إلا ما أستثنى بموجب نص خاص فيصدر القرار القضائي حينئذ عن المحكمة الإدارية ابتدائيا و نهائيا ، و هو ما يعني أن مجلس الدولة سيظل و لفترة نحسب و نقدر بأنها ستكون طويلة يمارس خلالها جهة قضاء الاستئناف في المادة الإدارية ، و بذلك اقترب دوره و تماثل مع دور

المجلس القضائي في مجال القضاء العادي المحدد و المبين في المواد من 322 إلى 353 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية².

ليس للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة طبقا للمادة 908 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أثر موقف بما يعني أن قرار الدرجة الأولى ينفذ مع قابلية للطعن بالاستئناف و هي من أبرز مظاهر تميز المنازعة الإدارية عن الخصومة المدنية¹.

¹ - الدكتور عمار بوضيف ، المرجع السابق ، ص . 158 - 160 .

² - مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص . 451 .

الفرع الثالث : مجلس الدولة محكمة نقض

طبقا للمادة 11 من القانون العضوي 98 / 01 يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض الصادرة نهائيا عن المحاكم الإدارية و كذا الطعون بالنقض الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة .

و يمارس مجلس الدولة اختصاصاته القضائية في شكل غرف و أقسام ، و لقد لخص السيد رئيس مجلس الدولة بمناسبة افتتاح السنة القضائية 98 / 99 الدور القضائي لمجلس الدولة بقوله : " من خلال مهمته القضائية هذه يسهر مجلس الدولة على تطبيق القانون بمعناه الواسع سواء كان ذلك بالتطبيق المباشر للقرارات التي يصدرها أو بالتفسير الذي يعطيه للقوانين و الذي يرفعه الى علم المواطنين و الإدارات في شكل اجتهاد و هكذا يشارك مجلس الدولة في تقويم عمل الإدارة بإرساء ثقافة إدارية .

و قد لاحظ مجلس الدولة من خلال القضايا المعروضة عليه التنظيم الغير دقيق للإدارة التي تكلف غالبا في مجال المنازعات الإدارية موظفين غير مؤهلين يجهلون الإجراءات الواجب إتباعها ، كما لاحظ أن الإدارة غالبا ما تعتمد إلى عدم الدفاع عن نفسها بحكم موقفها القوي كسلطة عمومية ، الأمر الذي يؤدي في الغالب إلى صدور حكم ضدها مما يؤثر على جانب الأموال العمومية ، و من هنا راح رئيس مجلس الدولة يقدم نصائح للإدارة العامة بأن تبذل من الجهود ما يهدف إلى الدفاع عن ممتلكات الدولة و أن تصرف المهمة أكثر لجانب المنازعات الإدارية و هذا من خلال التقرير السنوي الذي رفعه المجلس لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 6 من القانون العضوي 98 / 01 .

و بخصوص الجانب الإحصائي أشار رئيس المجلس أنه تكفل بكل الملفات المعروضة على المحكمة العليا ذات العلاقة باختصاصه و التي يفوق عددها 7000 ملف ، و قد فصل المجلس حتى تلاوة التقرير في 1000 قضية .

و جاءت المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لتثبت جزئيا مضمون المادة 11 من القانون العضوي 98 / 01 فنصت على أن يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية².

كما أنه المحاكم الإدارية و طبقا للمادة 800 من قانون الإجراءات الإدارية هي جهات ذات الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية و أنها تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 162.

² - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 163.

الصبغة الإدارية طرفا في النزاع ، حيث أن المحاكم الإدارية لا تصدر كأصل عام قرارات نهائية في المادة الإدارية إلا بموجب نصوص خاصة و هي حالات نادرة جدا .
إذن ما هو مصدر القرارات أو الأحكام النهائية ؟

إن مصدر الأحكام النهائية خارج إطار الاستثناء المحدد بموجب نصوص خاصة ينحصر في قرارات مجلس الدولة الصادرة ابتدائيا و نهائيا و الصادرة أيضا بالفصل على أثر استئناف مرفوع أمام هذه الهيئة القضائية العليا ، بما يعني لو نظرنا أن مجلس الدولة سيعيد على أثر الطعن بالنقض المسجل أمامه مراجعة قراراته الابتدائية النهائية أو القرارات الفاصلة في الطعن بالاستئناف ، فكأنما صار بهذه الأدوار القضائية المختلفة و المتعددة و الغير متجانسة خصما و حكما في ذات الوقت ، غير أن فرضية مراجعة مجلس الدولة إقراراته و إن كانت تدعمها نصوص القانون سواء العضوي أو قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لا يمكن التسليم بها من وجهة اجتهادات سابقة لمجلس الدولة هذا الأخير الذي قضى بتاريخ 11 / 05 / 2004 ملف رقم 012994 الغرفة الثالثة ، برفض الطعن بالنقض شكلا و سبب المجلس قراره بمائلي : " و حيث مجلس الدولة هو هيئة قضائية عليا تابعة للسلطة القضائية يحكمها و ينظمها القانون العضوي رقم 98 / 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و إن القرارات الصادرة عنه هي قرارات نهائية لا يمكن الطعن فيها أمام أية جهة أخرى .

و عليه فان عريضة الطاعن جاءت مخالفة للقانون الأنف الذكر مما يستوجب عدم قبول طعنه لمخالفته الإجراءات المنصوص عليها قانونا " .

إن الدارس لمنطوق هذا القرار القضائي أسسه و حيثياته يستنتج أن مجلس الدولة بقضائه هذا حجب طريقة من طرق الطعن الغير عادي ممثلة في النقض المقرر و الثابت و المكرس في المواد 903 و من 956 إلى 959 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية¹.

و تثير المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إشكالا بخصوص القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة و مدى قابليتها للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة سيما و أن المادة 11 من القانون العضوي 98 / 01 أشارت بصريح العبارة لقابلية هذه القرارات للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

إن قراءة متأنية لنص المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية تجعلنا أمام حقيقة لا يمكن إنكارها أن المادة المذكورة لم تشر بصريح العبارة لقابلية قرارات مجلس المحاسبة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ، و هو ما يمكن أن يطرح العديد من الأسئلة عن سر إبعاد هذه القرارات من صياغة و مضمون المادة 903 .

1 - عمور سلامي ، المرجع السابق ، ص . 16.

ومن حسن الحظ أنه و بالرجوع للمادة 918 من نفس القانون نجدها قد نصت صراحة على أنه في حالة ما إذا قرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع بما يدل على قابلية قرارات مجلس المحاسبة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

و يوزع الطعن بالنقض طبقاً للمادة 957 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على غرف المجلس من قبل رئيس مجلس الدولة ، أما أوجه الطعن فقد أحالتنا المادة 959 إلى القواعد المشتركة المطبقة على القضاء العادي و المحددة في المادة 358 من ذات القانون و هذه الحالات هي :

1 - مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات ، 2 - إغفال الأشكال الجوهرية للإجراءات ، 3 - عدم الاختصاص ، 4 - تجاوز السلطة ، 5 - مخالفة القانون الداخلي ، 6 - مخالفة القانون الأجنبي المتعلق بقانون الأسرة ، 7 - مخالفة الاتفاقيات الدولية ، 8 - انعدام الأساس القانوني ، 9 - قصور السبب ، 10 - انعدام الأساس القانوني ، 11 - تناقض التسبب مع المنطوق ،

12 - تحريف المضمون الواضح و الدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار
13 - تناقض أحكام أو قرارات صادرة في آخر درجة ، 14 - تناقض أحكام غير قابلة للطعن العادي ، 15 - وجود مقتضيات متناقضة ضمن منطوق الحكم أو القرار ، 16 - الحكم بما لم يطلب أو بأكثر مما طلب ، 17 - السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية ، 18 - إن لم يدافع عن ناقصي الأهلية .

و نسجل على قانون الإجراءات المدنية و الإدارية خطأ في الإحالة إذ اكتفت المادة 959 بإحالتنا للمادة 358 و هذه الأخيرة تضمنت كما رأينا كل حالات النقض المطبقة على جهة القضاء العادي ، غير أن المادة 360 أجازت للمحكمة العليا أن تثير وجهها للنقض من تلقاء نفسها أو عدة أوجه و لم تشر لها المادة 959 ليتم تطبيقها على مستوى مجلس الدولة أيضا و هذا باعتماد نظام الإحالة .

و ليس للطعن بالنقض طبقاً للمادة 909 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أثر موقوف.¹

الفرع الرابع : مجلس الدولة جهة للفصل في تنازع الاختصاص

لا يقتصر دور مجلس الدولة على ممارسة العمل القضائي في شكل محكمة ابتدائية و نهائية ، أو محكمة استئناف أو محكمة نقض ، و إنما يمارس طبقاً للمادة 808 من قانون الإجراءات

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 166.

المدنية و الإدارية دور محكمة تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين أو بين محكمة إدارية و مجلس الدولة .

و لقد حددت الفقرة الثانية من المادة المذكورة بدقة الجهة الفاصلة في النزاع في حالة تنازع الاختصاص بين مجلس الدولة و محكمة إدارية و عقدت ولاية الفصل فيه الغرف المجتمعة . و طبقا للمادة 32 من القانون العضوي 98 / 01 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله فان الغرف المجتمعة تتشكل من :

- رئيس مجلس الدولة ،- نائب رئيس مجلس الدولة ، - رؤساء الغرف ، - عمداء رؤساء الأقسام ، - محافظ الدولة .

و لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الغرف المجتمعة على الأقل .

و لم تحدد المادة 800 بدقة ووضوح الجهة الفاصلة في حالة تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية و محكمة أخرى ، و لعل المشرع ترك ذلك قصدا ليحال الملف على أحد غرف المجلس لا الغرف المجتمعة ، كون أن حالة التنازع الثانية المشمولة بالمادة 800 في فقرتها الثانية أخطر ، اعتبارا من أن أحد أطراف التنازع مجلس الدولة و يعقد الاختصاص بالفصل للغرف مجتمعة ، بينما الفقرة الأولى من ذات المادة ورد فيها تنازع بسيط بين محكمتين إداريتين بذات الدرجة و المستوى¹.

و من المفيد الإشارة إلى أن محكمة تنازع الاختصاص في قرار لها صدر بتاريخ 17 جويلية 2005 فهرس 04 ملف 20 أقرت محقة عدم اختصاصها بالنظر في قضية تنازع اختصاص بين غرف إدارية جهوية و غرفة إدارية محلية بما يعني الاعتراف صراحة لمجلس الدولة للبت في هذا الإشكال .

و ينبغي التصريح و الاعتراف أن من بين العيوب المسجلة على القانون العضوي 98 / 01 أنه لم يتضمن الإشارة لحالات تنازع الاختصاص سواء بين محكمتين إداريتين أو بين محكمة إدارية و مجلس الدولة و اكتفت المواد 9 و 10 و 11 منه بتحديد الاختصاص الابتدائي و النهائي و قضاء الاستئناف و قضاء النقض .

و إذا كان قانون الإجراءات المدنية و الإدارية قد أضاف بموجب المادة 800 منه اختصاصا جديدا تمثل في اختصاص الفصل في حالات التنازع و هي حالات واردة و قد تحدث في الواقع العلمي ، إلا أنه و مع ذلك نسجل على قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إدماجه لاختصاص

¹ - عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص . 173 .

كان أحرى أن يتم الإعلان عنه في القانون العضوي 98 / 01 باعتباره القانون الجامع من حيث الأصل لاختصاصات مجلس الدولة¹.

المطلب الثاني : الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري لمجلس الدولة

تتمثل في إبداء رأيه الاستشاري و اقتراح التعديلات الخاصة بمشاريع القوانين دون المراسيم و القرارات التنظيمية ، بخلاف الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الفرنسي التي تشمل النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية بحيث يعتبر فعلا مستشار الإدارة².
إن التطرق للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة يفرض علينا أولا تحديد نطاق هذه الوظيفة و بيان أهدافها و إجراءات ممارستها و طبيعة الرأي الصادر عن مجلس الدولة بهذا الشأن .

الفرع الأول : نطاق الوظيفة الاستشارية

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية في مجال التشريع من نص المادة 119 من الدستور التي جاء فيها تعرض مشاريع القوانين علو مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني ، و يستمدها أيضا من نص المادة الرابعة من القانون العضوي 98 / 01 و التي جاء فيها " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي " ، و من نص المادة 12 من ذات القانون حيث جاء فيها " يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 4 و يقترح التعديلات التي يراها ضرورية "

من هذه النصوص نستنتج أن مجلس الدولة يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع ، فان أرادت تقديم مشروع قانون ما تعين عليها اللجوء لمجلس الدولة و أخذ رأيه بخصوص هذا المشروع³.

و جدير بالإشارة أن مشاريع القوانين محل المشورة لا يشترط فيها أن تمس المجال الإداري حتى يطلب رأي مجلس الدولة ، بل كل مشاريع القوانين أيا كان موضوعها سواء تعلقت بالعقار أو الأحوال الشخصية أو القانون التجاري أو قانون العقوبات ... الخ ...
و تأسيسا على ما تقدم فان مجلس الدولة يساهم مساهمة كبيرة في صناعة التشريع بلفت نظر الحكومة للثغرات التي قد يبدو على بعض المشاريع ، فيقترح من هذا المنطلق كل تعديل أو إلغاء يراه مناسبا سواء ما تعلق بجانب الشكل أو الموضوع.

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 168.

¹ - عمور سلامي، المرجع السابق، ص. 16 .

³ - الدكتور عمار بوضياف ، النظرية العامة و تطبيقاتها في التشريع الجزائري ، دار ربحانة ، الجزائر ، 2002، ص 98.

هل يجوز لمجلس الدولة أن يمارس رقابته على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية ؟

اعترف الدستور لرئيس الجمهورية بإصدار الأوامر في مواضع أربعة و هي :

- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني و هو ما أشارت إليه المادة 124 من الدستور .

- بين دورتين المجلس الشعبي الوطني و هو ما نصت عليه المادة من الدستور .

- في الحالة الاستثنائية موضوع المادة 93 من الدستور .

- في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما و هم ما أشارت إليه صراحة و لأول مرة المادة 120 فقرة 8 من الدستور .

و من هنا يتبين لنا أن الدستور اعترف لرئيس الجمهورية بإصدار ما اصطلح عليه بتشريع الضرورة ، أي أن يصدر تشريعات لها قوة القانون في شكل أوامر ، و انطلاقا من هذا الاختصاص الذي يباشره رئيس الجمهورية وحده يطرح السؤال : هل يلزم الرئيس بإخطار مجلس الدولة ليبيدي رأيه بخصوص مشروع الأمر ، أم أن الأوامر لا تخضع لدراسة مجلس الدولة و لا يلزم الرئيس بإحالتها على مجلس الدولة¹ ؟

رجوعا للمادة الرابعة من القانون العضوي 98 / 01 في صيغتها الأولى أي بعد مصادقة البرلمان عليها نجدها جاءت بالشكل التالي : " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي ... "

لقد أجازت المادة أعلاه لمجلس الدولة أن يمارس رقابته على الأوامر التي يتولى رئيس الجمهورية إصدارها ، و بذلك قد وسعت من نطاق مهمة مجلس الدولة عند قيامه بالوظيفة الاستشارية .

غير أن هذه المادة كانت محل إلغاء جزئي من جانب المجلس الدستوري و جاء إلغائه للمادة مبررا بما يلي : " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي ، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة "

و قدم المجلس توضيحاته لتأسيس هذا الإلغاء بالقول :

اعتبارا أن المؤسس الدستوري بتحويل المشرع تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي ، كما ورد ذلك في المادة 153 من الدستور كان يقصد ترك المجال

¹ - الدكتور السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دارالهدى، الجزائر، ص. 98.

للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية أخرى في إطار الفصل الثالث من الدستور الواردة تحت عنوان السلطة القضائية .

و اعتبارا أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور .

- و اعتبارا أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر ، و مشاريع المراسيم الرئاسية و التنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها ، كما ورد في المادة 4 من القانون العضوي موضوع الإخطار ، لم يتقيد بالنص الدستوري بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري و بالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 من الدستور ، مما يقضي الإخلال بمقتضياتها .¹

- و اعتبارا بخصوص مشاريع القوانين التي أبدى مجلس الدولة رأيه فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا لأحكام المادة 119 من الدستور ، و أصدرها رئيس الجمهورية بعد ذلك في شكل أوامر حسب الشروط التي أقرها الدستور و لمراعاة الأسباب التي أسس عليها المجلس الدستوري منطوق رأيه هذا القاضي بعدم إخضاع مشاريع الأوامر لرأي مجلس الدولة ، فإنه يتعين إدراج تاريخ رأي مجلس الدولة بشأن تلك المشاريع ضمن التأشير المتعلقة بإيداع الرأي .

و الحقيقة أن المجلس الدستوري باعتباره جهازا يحمي الدستور أصاب إصابة بالغة في هذا الرأي و سببه أحسن و أفضل تسبيب ، و انطلاقا من نص المادة 119 من الدستور نجدها أشارت بصريح عبارتها إلى مشاريع القوانين دون ذكر للأوامر ، لذا جاءت المادة الرابعة من شكلها الثاني و النهائي و بعد تدخل المجلس الدستوري مقتصرة على مشاريع القوانين دون الأوامر² .

هل يجوز لمجلس الدولة أن يمارس رقابته على المراسيم الرئاسية و التنفيذية ؟
إن الإجابة على هذا السؤال تدفعنا أيضا للرجوع للمادة الرابعة في شكلها الأول بعد مصادقة البرلمان عليها إذ جاء فيها : " ...كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي تم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة" .

لقد وسعت الفقرة الثانية من المادة الرابعة قبل عرضها على المجلس الدستوري من نطاق المشورة بالنسبة لمجلس الدولة إذ والى جانب القانون و الأوامر أجازت له ممارسة الاستشارة

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 148.

² - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 148.

في مجال النصوص التنظيمية من مراسيم رئاسية و مراسيم تنفيذية ، فيخطر المجلس من جانب رئيس الجمهورية أو الوزير الأول حسب الحالات ليبيدي رأيه حول مشروع مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي .

غير أن المجلس الدستوري و حال عرض الأمر عليه و فحصه بدقة متناهية و كبيرة لنص المادة الرابعة في فقرتها الثانية المذكورة قدر أن هذا الاختصاص الواسع لمجلس الدولة فيه تجاوز لنص دستوري هو نص المادة 119 و التي قصرت تدخل مجلس الدولة فقط بالنسبة لمشاريع القوانين دون سواها و من ثم أبعدت المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية .

و نجد في رأي المجلس الدستوري المذكور أنفا إصابة بالغة لأن المادة 119 خلت من الإشارة إلى النصوص التنظيمية و اكتفت بذكر مشاريع القوانين ، و لا ينبغي تحميل النصوص الدستورية أكثر مما تحمل و تفسيرها تفسيراً واسعاً لأنها تتضمن تشريعاً أساسياً .

و بالتالي فإن دور مجلس الدولة في مجال صناعة التشريع لا يتعدى مشاريع القوانين و هذا ما قضت به المادة 119 من الدستور و المادة الرابعة من القانون العضوي 98 / 01 في صيغتها النهائية و الجديدة ، و يبقى أنه كان يتعين على من ساهموا في صياغة المادة 119 من الدستور إدخال الأوامر و المراسيم بنوعيتها بهدف توسيع مساهمة مجلس الدولة في مجال الاستشارة بما يعود بالفائدة على السلطة التنفيذية ممثلة في رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة¹ .

الفرع الثاني: أهداف اشتراك مجلس الدولة في الوظيفة

التشريعية

لقد أعلن عرض الأسباب للقانون العضوي 98 / 01 عن الغرض الأساس المراد تحقيقه من خلال إشراك مجلس الدولة في فحص النصوص التشريعية و إبداء الرأي بخصوصها . و على العموم يتمثل هذا الغرض في إحداث التنسيق بين النصوص القانونية و حذف كل ما يشوبها من أخطاء سواء في الشكل أو في المضمون .

إن ظاهرة عدم الانسجام بين النصوص القانونية في المنظومة القانونية الواحدة أو بين تشريع و آخر لا يمكن إنكارها في التشريع الجزائري² .

أولاً : تعارض الأحكام في التشريع الواحد

جاء في المادة 42 من القانون المدني لسنة 1976 " لا يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقد التمييز لصغر السن أو عته أو جنون " و جاء في المادة 43 من ذات القانون " كل من بلغ سن التمييز و لم يبلغ سن الرشد و كان سفيهاً أو معتوها يكون ناقص الأهلية " ، و هكذا

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 149.

² - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 149.

تناقض المشرع و اضطرب في تنظيم المسألة الواحدة فهو تحدث عن المعنوه و يعتبره تارة فاقد التمييز (المادة 42) و تارة أخرى مميزا (المادة 43) ، و لا شك أن هذا التناقض سيجعل القضاة في حيرة خاصة و أن الإثارة القانونية تختلف إذا اعتبرنا المعنوه فاقد التمييز عنه إذا اعتبرناه ناقص التمييز ، و قد استدرك القانون 05 / 10 المؤرخ في 20 جوان 2005 في تعديل المادة 43¹.

ثانيا : تعارض الأحكام بين تشريع و آخر

نصت المادة 144 من قانون العقوبات : " يعاقب من شهرين الى سنتين و بغرامة من 500 إلى 5000 دينار كل من أهان قاضيا أو موظفا أو قائدا أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد ... " و شددت الفقرة الثانية من ذات المادة العقوبة من سنة إلى سنتين إذا تمت الإهانة في جلسة محكمة أو مجلس قضاء .

و حين تنتقل من قانون العقوبات إلى قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 و تحديدا إلى نص المادة 31 فقرة 4 نجدها قضت بعقوبة مخالفة للأولى إذا جاء فيها ما يلي : " و في حالة اهانة القاضي أو الإخلال الجسيم بجوانب الاحترام له يحرر القاضي محضرا بما حدث و يجوز له أن يحكم على الشخص بالحبس مدة لا تتجاوز ثمانية أيام " ².

الفرع الثالث : الإجراءات الواجبة الإتباع في المجال الاستشاري

نصت المادة 41 من القانون العضوي 98 / 01 تحدد أشكال و كفاءات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم ، و لقد صدر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98 / 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام الدولة و تتمثل في :

1 - الإخطار :

إن مجلس الدولة باعتباره مؤسسة دستورية استحدثها دستور 1996 لا يعمل من تلقاء نفسه ، بل ينبغي أن يخطر من قبل الحكومة و يطلب منه إبداء رأيه حول مشروع أو مشاريع قوانين ، فهو على هذا النحو كالمجلس الدستوري الذي لا يعمل إلا بموجب إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني .

و يعد الإخطار إجراءا وجوبيا بالنسبة للحكومة ، فبعد مصادقة مجلس الحكومة على مشروع القانون يلزم الأمين العام للحكومة بإخطار رئيس مجلس الدولة بالمشروع المصادق عليه مرفقا

1 - نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، دارالهدى ، الجزائر ، 2008 ، ص 475.

2 - نبيل صقر، نفس المرجع ، ص 476 .

بعناصر الملف المحتملة (وثائق ، تقارير ، إحصاءات ...) و يسجل الإخطار في سجل يسمى سجل الإخطار و هذا ما فرضته المادة 4 من المرسوم التنفيذي 98 / 261 ب¹.

2 - استلام المشروع من جانب مجلس الدولة و عرضه على الجهة المختصة

بعد استلام رئيس مجلس الدولة مشروع القانون المصادق عليه من جانب الأمين العام للحكومة و جب هنا التمييز بين حالتين عما إذا كانت الحكومة نبهت المجلس على الطابع الاستعجالي للمشروع أو أنها لم تفعل ذلك و تركت المشروع يسلك طريقة العادي ، لذا و جب التمييز بين أمرين أو وضعيتين هما :

أ - الوضع في الحالة العادية :

إذا لم تنبه الحكومة على الطابع الاستعجالي للمشروع فان هذا الأخير يسلك الطريق العادي ، فبمجرد إبلاغ رئيس مجلس الدولة يتولى هو بموجب أمر صادر عنه تعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر ثم تجتمع الجمعية العامة ، و تبدو الفائدة في تعيين العضو المقرر أن هذا الأخير بمجرد تعيينه يتفرغ لدراسة المشروع و قد يلجأ بوسائله الخاصة إلى الاستعانة بخبرات في شتى فروع العلوم حتى يكون قناعته و يبدي رأيه بصدد مشروع القانون ، و هي مهمة و إن كانت تحضيرية إلا أنها في غاية من الصعوبة خاصة و أن مجلس الدولة يستشار وجوبا في مختلف مشاريع القوانين ، و في هذه الحالة قد يجد العضو المقرر نفسه أحيانا أمام مشروع قانون مدني أو تجاري أو تشريع اجتماعي أو اقتصادي أو تشريع إجرائي و غيرها من ميادين التشريع ، و عموما يجد نفسه ضمن المجال الذي حددته المادة 122 من الدستور و هو ما يفرض عليه الاطلاع الواسع و الخبرة الكبيرة في مجال القانون².

ب - الوضع في الحالة الاستعجالية :

إذا نبهت الحكومة رئيس مجلس الدولة على الطابع الاستعجالي للمشروع يتولى الرئيس بدوره إحالة مشروع القانون على رئيس اللجنة الدائمة و هو رئيس غرفة لتعيين مستشار مقرر . و جدير بالإشارة أن المنظم في نص المادة 5 من المرسوم 98 / 262 أورد عبارة " يعين في الحال " مما يدل على الطابع الاستعجالي ، و على الرغم من أن المرسوم أفرد بعض الجوانب ذات الطابع الاستعجالي ، إلا أنه لم يلزم اللجنة الدائمة و لا رئيس المجلس و لا العضو المقرر بأجل معين ، و لعله قصد ترك ذلك للنظام الداخلي لمجلس الدولة للدولة³.

3 - تحديد جدول أعمال الجلسة :

¹ - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 152.

² - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 152 - 153.

³ - الدكتور عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 153.

عهدت المادة 6 من المرسوم التنفيذي 98 / 361 لرئيس المجلس تحديد جدول أعمال جلسات المجلس و هذا بعد أن يتلقى التقرير من قبل المستشار المقرر في الوضع العادي أو من رئيس اللجنة الدائمة في الوضع الاستعجالي ، و يبلغ تاريخ الجلسة و جدول الأعمال للوزير أو الوزراء المعنيين¹.

4 - عقد الجلسة :

سبق البيان أن جلسة مجلس الدولة في المجال الاستشاري إما أن تتم في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة ، هذه الجلسة يتلى التقرير المعد من قبل العضو المقرر لتبدأ بعدها مرحلة المناقشة ثم المداولة .

و لقد حددت المادة 8 من المرسوم التنفيذي 98 / 361 النصاب القانوني المطلوب لاعتبار الجلسة صحيحة من الناحية القانونية و اكتفت بأغلبية أصوات الحاضرين ، و في حالة التعادل يرجح صوت الرئيس ، و يدون رأي المجلس في شكل تقرير نهائي يلزم رئيس مجلس الدولة بإرساله للأمين العام للحكومة و هذا ما نصت عليه المادة 9 من المرسوم التنفيذي المذكور².

الفرع الرابع : الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة

و لعل السؤال الذي يطرح نفسه إذا بادر مجلس الدولة إلى التعبير عن رأيه حول مشروع قانون فقدر بأغلبية أعضائه مثلاً ضرورة تعديل مجموعة من المواد أو إلغائها فهل تلزم الحكومة بنتيجة المداولة أم يحق لها التمسك بمشروعها كما قدمته للمجلس و تصرف النظر عن رأيه ؟

إن الإجابة عن هذا السؤال حملته نصوص كثيرة فهذه المادة 119 فقرة 3 من الدستور جاء فيها " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بع أخذ رأي مجلس الدولة ... " إن عبارة أخذ رأي الواردة في النص الدستوري لا تحمل أكثر من تفسير فمجلس الدولة في المجال التشريعي يمارس دور الهيئة الاستشارية و لا تكون لرائه القوة الإلزامية ، و لا تلزم الحكومة بالأخذ برأيه ، فقد تصرف عنه و لا تأخذ به و لا مسؤولية عليها في هذا الجانب من الناحية القانونية ، بينما الحكومة و كإجراء وجوبي أن تستشير المجلس فلا يتصور أن تبادر الحكومة إلى تقديم مشروع قانون و تعرضه مباشرة على مجلس الوزراء دون عرضه على مجلس الدولة فهي إن فعلت ذلك تخطت إجراء جوهريا .

¹ - عمور سلامي ، المرجع السابق ، ص . 17.

² - عمور سلامي ، نفس المرجع ، ص . 18.

و بناءا عليه نصل إلى نتيجة أن كل مشروع قانون يمر وجوبا على مجلس الدولة ليقول فيه كلمته و ليتداول بشأنه و يعبر فيه عن رأيه ، و هذا الرأي قد تأخذ به الحكومة و قد لا تأخذ به و لا مسؤولية عليها¹.

و يعود سر الاعتراف للحكومة بحقها في الأخذ برأي مجلس الدولة أو عدم الأخذ به أن الدستور بموجب المادة 79 منه ألزم رئيس الحكومة (الوزير الأول) بوضع برنامج حكومته و ألزمه بعرضه على البرلمان (المادة 80) فإذا اعتمد برنامج الحكومة برلمانيا عاد للوزير الأول صلاحية تحديد السبل المناسبة و الضرورية لتنفيذ برنامجه م كذلك تحديد الأدوات القانونية التي من شأنها تحقيق و تجسيد هذا البرنامج ، فكل جزئية في برنامج الحكومة قد تحتاج إلى قوانين و من ثم لا نستطيع إلزام الوزير الأول بالأخذ برأي مجلس الدولة و قد لا يؤدي هذا الرأي إلى تجسيد أهداف البرنامج أو يتعارض مع أحد محاوره².

خلاصة الفصل الثاني :

لقد تطرقنا في هذا الفصل إلى مجلس الدولة و ذلك من خلال التطرق بالتفصيل إلى تنظيمه و تشكيله إضافة إلى التعرف على اختصاصاته و التي قسمها المشرع إلى الاختصاص القضائي و كذا الاستشاري .

حيث أن المشرع و من خلال القانون 08 / 09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية حدد إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة في الفصل الأول من الباب الثاني من الكتاب الرابع من هذا القانون ، و التي تشمل المواد 901 إلى 918 من قانون 08 / 09 .

و من أهمها أن رفع الدعوى أو الطعن أمام مجلس الدولة و طبقا للمادة 904 يتم بذات الكيفية على الوجه الغالب المطبقة أمام المحكمة الإدارية ، إلى درجة أن المادة المذكورة أحالتنا إلى المواد 815 إلى 825 من ذات القانون مع تسجيل فروقات جزئية وبسيطة تتميز بها الدعوى أو الطعن المرفوع أمام مجلس الدولة من ذلك أن المادة 905 استوجبت رفع الدعوى بواسطة محام معتمد لدى مجلس الدولة ، و لقد استثنيت المادة 800 الدولة و الولاية و الهيئات الغير ممركرة على مستوى الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من أن تمثل بواسطة محام، و يوقع طعنها أو عريضتها أو مذكرتها الممثل القانوني المتصرف باسم هذه الهيئات كل على حده .

و يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من هذا القانون المتمثل في الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى ، اسم و لقب

¹ - الغوثي بن ملح ، القانون القضائي الجزائري ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، طبعة الثانية ، 2002 .

² - الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 152 - 153 .

الفصل الثاني: مجلس الدولة

المدعي و موطنه ، اسم و لقب و موطن المدعى عليه و إن لم يكن له موطن معلوم يذكر آخر موطن له ، الإشارة إلى تسمية و طبيعة الشخص المعنوي و مقره الاجتماعي و صفة ممثله القانوني أو الاتفاقي ، عرض موجز للوقائع و الطلبات ووسائل تأسيس الدعوى و الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات و الوثائق المؤيدة للدعوى ، ولقد تشدد المشرع في هذه البيانات و رتب على عدم وجودها رفض الدعوى شكلا .

كما يجب أن ترفق بعريضة افتتاح الدعوى نسخة من القرار المطعون فيه محل دعوى الإلغاء أو التفسير أو الفحص الصادر عن السلطة الإدارية المركزية لينظر فيه مجلس الدولة باعتباره جهة للقضاء الابتدائي النهائي .

وكذلك يستنتج من هذا الفصل أنه تبين من القانون رقم 98 / 02 أن الهرم القضائي الإداري يحتوي على مستويين : المحاكم الإدارية و مجلس الدولة ، هذا الأخير تضمنه القانون العضوي رقم 98 / 01 الذي تطرقنا له بشكل مفصل من خلال هذا الفصل و ذلك خلافا لما يميز الهرم القضائي العادي المتكون من درجتين قضائيتين المحاكم و المجالس القضائية وهيئة قضائية عليا تتمثل في المحكمة العليا .

خاتمة

من خلال دراستنا وتحليلنا لهذا الموضوع وصلنا إلى أن الطابع الخاص للازدواجية التي تصف النظام القضائي الجزائري بعد 1996 يستخلص أن هناك نقطة أساسية تتمثل في مكانة مبدأ التقاضي على درجتين داخل الهرم القضائي الإداري ، كما تبين من خلال القانون العضوي رقم 98 / 01 المتعلق بمجلس الدولة و القانون رقم 98 / 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية أن الهرم القضائي الإداري يحتوي على مستويين : المحاكم الإدارية و مجلس الدولة ، و أن مبدأ التقاضي على درجتين يشكل ضمانا لعدالة موضوعية .

إذا تعتبر المحاكم الإدارية جهاز قضائي إداري و كدرجة أولى للنظر في القضايا المخولة لها بموجب القانون أما مجلس الدولة فيعتبر درجة ثانية كما يمكن أن يكون درجة نهائية في بعض القضايا المخولة له و المنصوص عليها في القانون ، كما أنه يؤول الاختصاص لمجلس الدولة في حالة التنازع بين محكمتين إداريتين لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو : لمن يؤول الاختصاص في حالة تنازع الاختصاص بين جهة قضائية إدارية و جهة قضائية عادية ؟

لقد أجاب المشرع الجزائري عن هذا التساؤل من خلال إنشائه لمحكمة التنازع الذي يعود مصدرها من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 ، الذي أعلن عن إنشاء محكمة التنازع و هذا بموجب المادة 152 منه و التي جاء فيها : تؤسس محكمة للتنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة ، ثم أعلنت المادة المذكورة عن قانون عضوي الذي صدر تحت رقم 98 / 03 ، حيث أجاب في المادة 16 من هذا الأخير على السؤال بقوله : يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان أحدهما خاضعة للنظام القضائي العادي و الأخرى للنظام القضائي الإداري اختصاصهما أو بعدم اختصاصهما للفصل في النزاع . غير أنه بالرجوع للأحكام الواردة في القانون العضوي 98 / 03 نستنتج أن محكمة التنازع تتمتع بجملة من الخصائص منها أنها :

- تابعة للتنظيم القضائي فهي ليست جهة إدارية بل محكمة متخصصة تنظر في مسألة محددة و لها تشكيلة خاصة و تتبع بشأنها إجراءات محددة
- إن محكمة التنازع محكمة مستقلة عن كل جهة القضاء العادي و جهة القضاء الإداري ، فهي خارج الهرمين القضائيين و لها وضع متميز و مكانة خاصة
- إن قضاء محكمة التنازع هو قضاء متساوي الأعضاء ، إذ تضم بالتساوي قضاة ينتمون للقضاء العادي ممثلا في المحكمة العليا و قضاة من القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة

- إن قضاء محكمة التنازع هو من طبيعة خاصة فهو ليس بالقضاء الابتدائي أو قضاء الاستئناف أو قضاء النقض و إنما هو قضاء التحديد و التوضيح و التحكيم و الفصل في حالات الاختلاف و التنازع بين القضاء العادي و الإداري

- إن قضاء محكمة التنازع ملزم لجهة القضاء العادي و لجهة القضاء الإداري و انه غير قابل للطعن بأي طريقة كانت .

و بناء على ما سبق و من خلال دراستنا للموضوع نقدم الاقتراحات و التوصيات :

1 - ضرورة إنشاء محاكم إدارية يتناسب عددها و عدد الولايات عبر التراب الوطني ، و ذلك لتفادي تراكم القضايا و كثرتها على محكمة إدارية واحدة و هذا ما نراه في الواقع العملي ، حيث نجد محكمة إدارية واحدة يوول لها الاختصاص للنظر في القضايا الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها أكثر من ولاية واحدة .

2 - بالنظر لأجهزة القضاء العادي نجد أن المشرع قسمها إلى المحاكم الابتدائية كدرجة أولى و التي تكون الأحكام و الأوامر الصادرة عنها قابلة للاستئناف أمام الدرجة الثانية و المتمثلة في المجالس القضائية ، كما تكون قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا ، و بالمقابل و بالنسبة للقضاء الإداري نجد أن المشرع الجزائري قسم هذا الجهاز إلى المحاكم الإدارية و مجلس الدولة هذا الأخير ينظر في القضايا كدرجة ثانية (الاستئناف) كما ينظر في الطعن بالنقض ، حيث كان من الأجدد للمشرع الجزائري أن ينشئ أو يحدث جهاز إداري يمثل الدرجة الثانية للنظر في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية و ذلك مثل تقسيمه للجهاز القضائي العادي .

قائمة المراجع

1/ النصوص الرسمية :

الداستير :

1- دستور سنة 1996

القوانين العضوية و الأوامر :

- 1 - القانون العضوي رقم 01 / 98 المؤرخ في 30 / 05 / 1998 المتعلق بمجلس الدولة جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998 .
- 2 - القانون رقم 02 / 98 المؤرخ في 30 / 05 / 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998 .
- 3 - القانون العضوي رقم 03 / 98 المؤرخ في 30 / 05 / 1998 المتعلق بمحكمة التنازع جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998 .
- 4 - قانون رقم 09 / 08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

النصوص التنظيمية :

- 1 - المرسوم الرئاسي رقم 187 / 98 المؤرخ في 30 / 05 / 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة .
- 2 - المرسوم التنفيذي رقم 98 / 261 المؤرخ في 29 / 08 / 1998 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة .
- 3 - المرسوم التنفيذي رقم 98 / 322 المؤرخ في 13 / 10 / 1998 المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة .
- 4 - المرسوم التنفيذي رقم 98 / 356 المؤرخ في 14 / 11 / 1998 المتضمن كفاءات تطبيق القانون العضوي رقم 03 / 98 .

المراجع العامة و الخاصة :

- 1 - **الغوثي بن ملحة** ، القانون القضائي الجزائري ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، الطبعة الثانية ، 2002 .
- 2- **خلوفي رشيد** ، القضاء الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002 .
- 3 - **خلوفي رشيد** ، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم و اختصاص القضاء الإداري) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .
- 4 - **الدكتور سعيد بو شعير** ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر .
- 5 - **الدكتور عمار عوابدي** ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر .
- 6 - **الدكتور عمار عوابدي** ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر .
- 7 - **الدكتور عمار عوابدي** ، القضاء الإداري في الجزائر (دراسة وصفية تحليلية مقارنة)، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2008 .

- 8 - الدكتور **عمار بوضياف** ، النظرية العامة و تطبيقاتها في التشريع الجزائري، دار الهدى ، الجزائر، 2002 .
 - 9 - الدكتور **عمار بوضياف**،الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2002.
 - 10 - **عمور سلامي** ، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2009 .
 - 11 - **محمد الصغير بعلي** ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر .
 - 12 - **مسعود شيهوب** ،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص)، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005 .
 - 13 - **نبيل صقر** ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2008 .
- دروس و مقالات من الأنترنت**
- 1 - دروس من منتدى الجلفة ، وكيبيديا (الموسوعة الحرة)

فہرین

الفهرس

فهرس	
	البسمة
	الإهداء
	شكر
4-1	مقدمة
	الفصل الأول: المحاكم الإدارية
05	المبحث الأول: تنظيم المحاكم الإدارية و تشكيلها
05	المطلب الأول: تنظيم المحاكم الإدارية و تشكيلها
05	الفرع الأول: الإطار القانوني للمحاكم الإدارية
13	الفرع الثاني: التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية
16	المطلب الثاني: تشكيل المحاكم الإدارية
26	المبحث الثاني: اختصاصات المحاكم الإدارية
26	المطلب الأول: الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية .
32	المطلب الثاني: الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية
39	خلاصة الفصل الأول :
	الفصل الثاني: مجلس الدولة
41	المبحث الأول : تنظيم مجلس الدولة و تشكيله
41	المطلب الأول: تنظيم مجلس الدولة
42	الفرع الأول: الإطار القانوني لمجلس الدولة
46	الفرع الثاني: التنظيم الداخلي لمجلس الدولة
51	المطلب الثاني: تشكيل مجلس الدولة
51	الفرع الأول : تشكيل مجلس الدولة كهيئة قضائية
55	الفرع الثاني: تشكيل مجلس الدولة كهيئة استشارية
56	المبحث الثاني: اختصاصات مجلس الدولة
56	المطلب الأول: الاختصاصات ذات الطابع القضائي لمجلس الدولة
57	1- الفرع الأول: مجلس الدولة محكمة ابتدائية و نهائية
59	الفرع الثاني: مجلس الدولة محكمة استئناف
60	الفرع الثالث: مجلس الدولة محكمة نقض

الفهرس

64	*الفرع الرابع : مجلس الدولة جهة للفصل في تنازع الاختصاص
66	المطلب الثاني: الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري لمجلس الدولة
66	الفرع الأول : نطاق الوظيفة الاستشارية
71	الفرع الثاني: أهداف اشتراك مجلس الدولة في الوظيفة التشريعية
72	الفرع الثالث : الإجراءات الواجبة الإتباع في المجال الاستشاري
75	الفرع الرابع : الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة
76	خلاصة الفصل الثاني :
79	الخاتمة
85	قائمة المراجع والمصادر
87	الفهرس