

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



## نظام قانوني لمجلس الدولة

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار الحقوق تخصص: قانون إداري

إشراف:

- د. خنان أنور

من إعداد الطالبين:

- بوهيشة عثمان.

- بشقاق بلخير.

السنة الجامعية

1440-1441هـ / 2019-2020م



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة غرداية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## نظام قانوني لمجلس الدولة

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي  
في مسار الحقوق تخصص: قانون إداري

إشراف:

- د. خنان أنور

من إعداد الطالبين:

- بوهيشة عثمان.

- بشقاق بلخير.

السنة الجامعية

1440-1441هـ / 2019-2020م



# شكر و عرفان

أول الشكر وآخره لله العلي القدير الذي منحنا الصحة والقوة والعزم  
لإنجاز هذا البحث وإتمامه

كل صدق واعترافا بالجميل أتقدم بالشكر الخالص إلى:

**الدكتور " خان أنور "**

على إشرافه على هذا العمل ولكل ما قدمه لنا من  
إرشادات و توجيهات قيمة، وكذا الوقوف معنا في تخطي صعوبات إنجاز  
هذا العمل المتواضع.

اسأل الله أن يرفع من مكانته ليقدم المزيد من الأعمال العلمية للأمة

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى الأساتذة الكرام

أعضاء لجنة المناقشة

إلى كل من أضاء لي بنور العلم دربا من دروب العلم والمعرفة

إلى كل من ساعد من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل

"عثمان"، "بلخير"

# الإهداء

إلى روح الوالدين رحمة الله عليهما. اعترافا بفضليهما

إلى الزوجة الغالية التي شجعتني وكانت نعم العون ونعم السند

إلى أولادي الطيب ياسر، عبد الهادي، نور حفظهم الله

إلى كل إخوتي حفظهم الله بحفظه

إلى أصدقائي نور الدين، أحمد، بلخير، علي، عيسى، لمين، عمر

وكل طلبة فوج أربعة و دفعة ماستر قانون إداري كل بإسمه لأن المقام

لا يسع ذكرهم جميعا ولكن القلب يحتويهم بكل حب وإخلاص

عثمان

# الإهداء

إلى روح الوالد رحمة الله، أُمي الكريمة حفظها الله اعترافا بفضليهما

إلى عائلتي حفظهم الله

إلى كل إخوتي حفظهم الله بحفظه

وكل طلبة فوج أربعة و دفعة ماستر قانون إداري كل بإسمه لأن المقام

لا يسع ذكرهم جميعا ولكن القلب يحتويهم بكل حب وإخلاص

بلخير

## ملخص:

بغية تحقيق الرقابة القضائية لأعمال الإدارة و حماية حقوق و حريات الأشخاص و لمواكبة أنظمة القضائية المقارنة التي تعتمد على نظام قضائي إداري متخصص يختص بالفصل في منازعات التي تنشأ بين أفراد و الإدارة .

ومن خلال هذه المذكرة أردنا أن نتناول بالتفصيل كل ما يتعلق بالنظام القانوني لمجلس الدولة كونه هيئة مستقلة و قضائية مقومة لأعمال الجهات الإدارية القضائية و ذلك من خلال إبراز هذه المنظومة القانونية الخاصة بهذا التنظيم و تسليط الضوء على تشكيلة البشرية و الهيكلية و الوظيفية المنوطة به.

## **Abstract:**

In order to achieve judicial control over the administration's work, protect the rights and freedoms of persons, and to keep pace with the comparative judicial systems that depend on a specialized administrative judicial system that deals with the settlement of disputes that arise between individuals and the administration.

Through this memorandum, we wanted to deal in detail with everything related to the legal system of the State Council, as it is an independent and judicial body established for the work of the judicial administrative authorities, by highlighting this legal system related to this organization and shedding light on the human, structural and functional configuration assigned to it.



مقدمة

يسود دول العالم نظامين أساسيين الأول نظام احادي القضاء ونظام ازدواجية القضاء فالأول توجد به هيئة واحدة تختص بالفصل في جميع المنازعات، أما النظام الثاني يعتبر نظاما مستقلا يختص بالمنازعات الإدارية.

إن النظام القضائي الجزائري عرف مراحل عدة في مجال القضائي وأول ما عرفت نظام المظالم وهي قواعد القضاء الإسلامي الذي يعرف على أنه قضاء من نوع خاص يتولاه الخليفة ويتميز بالرهبة والهيبة<sup>(1)</sup>.

واستمر الوضع في معظم البلدان الإسلامية الى غاية وقوعها تحت نير الاستعمار حيث كان الأمير عبد القادر يجلس للمظالم لنفسه<sup>(2)</sup>.

أما في عهد الاستعمار الفرنسي فالقواعد المطبقة آنذاك فتقسم الى قسمين فكانت تطبيق على الجزائريين قواعد الشريعة الإسلامية في المعاملات المدنية والاحوال الشخصية، أما بالنسبة للمستوطنين فكانت تطبق على القوانين المدنية الفرنسية.

أما ما يتعلق بالأنظمة القضائية الأخرى (الجزائي، التجاري و الإداري و قواعد الاجراءات) فكانت تطبق القواعد القانونية الفرنسية على الجميع دون استثناء.

ومن خلال ذلك عرفت الجزائر حالة من الثنائية القضائية في التنظيم القضائي، فكانت المحاكم الإسلامية مختصة في القضايا المدنية ومسائل الأحوال الشخصية وكان الطعن فيها بالاستئناف أمام غرفة الطعون الإسلامية.

1 - محمد الصغير بعلي القضاء الإداري مجلس الدولة، دار العلوم والنشر، عنابة، 2004، ص 09.

2 - نفس المرجع، ص 08.

هذا ما عرفته الجزائر تحت السلطة الاستعمارية وباستعادة السيادة الوطنية 1962 قررت السلطة الحاكمة باستمرار في تطبيق التشريع الفرنسي إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية وذلك تطبيقاً لأحكام القانون رقم 153/62 المؤرخ في 1962/12/31 المتعلق بتمديد العمل<sup>(1)</sup> بالقوانين الفرنسية ومنه تم الاحتفاظ بالنظام القضائي الإداري الفرنسي والمتعلق بالمحاكم الإدارية الثلاث المتواجدة عبر كل من الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة.

و بصدر الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي تم إلغاء المحاكم الإدارية الثلاثة وتم انشاء خمسة عشرة (15) مجلساً قضائياً، ومن خلال المادة 05 تم اسناد المنازعات الإدارية للغرف المتواجدة على مستوى المجالس القضائية، أما المجلس الأعلى، فأسندت له عن طريق غرفته الإدارية النظر في الطعون المرفوعة اليه كقاضي درجة أولى وأخيرة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة الإدارية أو التفسير أو فحص المشروعية أو التعويض إذا كان مرتبطاً بدعوى الإلغاء. بالإضافة الى الفصل في الاستئناف ضد القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية.

ونظراً للتطورات الحاصلة في مجال الإداري قام المشرع برفع عدد الغرف الإدارية الى عشرين غرفة وبعد أحداث أكتوبر 1988، وما عرفته الجزائر من تغيرات في مجال السياسي بافتتاحها على المنهج الرأسماليين حيث أعطيت أهمية استثنائية الى حقوق وحرية المواطن وطرق حمايتها وبعد صدور دستور 1989، حيث أوكل الى الجهاز القضائي بهذه المهمة سواء على مستوى المحكمة العليا أو المجالس القضائية وكذا حماية الافراد من تجاوز الإدارة لسلطتها.

وعطفاً على ما تم ذكره تم تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 23/90 المؤرخ في 1990/08/18 وهذا من أجل تعزيز دور الغرف الإدارية الجهوية المتواجدة في كل من الجزائر، وهران قسنطينة، بشار و ورقلة مختصة في النظر في نوع محدد من المنازعات. بالإضافة الى الغرف الإدارية بالمحكمة العليا تمارس مهمة النقض والاستئناف.

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

وبعد تعديل دستور 1996 تبنت الجزائر نظام الازدواجية القضائية في نص وذلك باستحداث هيئة قضائية ممثلة في مجلس الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 152 منه على أنه: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية". وعلى ضوء هذه المادة تم تجسيد وتكريس هذه الهيئة قامت الحكومة بتقديم مشروع قانون عضوي متعلق بمجلس الدولة الى السلطة التشريعية بغرض دراسته والمصادقة عليه وبتاريخ 25 مارس 1988 صادق مجلس الأمة عليه وهذا بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني وكما هو معهود (مصادقة الغرفتين).

تم اخطار المجلس الدستوري من طرف السيد رئيس الجمهورية وهذا طبقا لنص المادة 165 من الدستور لدى المجلس الدستوري الرأي المطابق حول مشروع القانون العضوي المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ليتم بعدها صدور القانون العضوي رقم 01/98 المعدل و المتمم المؤرخ في 1998/05/30 ويرجع البعض إلى أن تأخر النظام القضائي الجزائري الأخذ بنظام الازدواجية الى كون الجزائر دولة حديثة الاستقلال من أخذها تجربة القضاء الموحد.

من هذا كله يمكن أن نطرح الإشكالية التالية:

## ➤ كيف نظم المشرع الجزائري مجلس الدولة ؟

### 1- أهمية الدراسة:

وتتجلى أهمية الدراسة في محاولة التعرف على الأسانيد و الأسس القانونية في نظام واختصاصات هذا المجلس ودوره في القضاء الإداري المستحدث و تسليط الضوء على التشكيلة البشرية والهيكلية والوظيفة المنوطة به والإمام بالجميع حيثيات الموضوع، كون هذا المجلس يعرف تطورا ملحوظا في نوعية الأحكام القضائية وفعاليتها.

## 2- أسباب اختيار الموضوع:

### أ - أسباب ذاتية:

مما سبق التطرق اليه تظهر الأسباب لإختيار الموضوع كون هذا الأخير من أهم المواضيع الأساسية والرئيسية في مجال القانون الإداري و هو من صميم إختصاصنا الأكاديمي ماستر إداري خاصة في مقياس المنازعات الإدارية باعتبارها كمرجع مستقبلين هذا من حيث الجانب الذاتي.

### ب - أسباب موضوعية:

أما من حيث الجانب الموضوعي فإنه مجلس الدولة كونه هيئة مستقلة وقضائية مقومة لأعمال الجهات الإدارية القضائية استوحينا الأمر أن نبرز هذه المنظومة القانونية الخاصة بهذا التنظيم.

## 3- الدراسات السابقة:

و لقد تناولت العديد من الدراسات هذا الموضوع منها :

- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الإداري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر1، سنة 2007-2008.

- علام لياس، مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، 2004-2005.

## 4- المنهج المتبع في الدراسة:

اعتبارا من طبيعة الموضوع محل الدراسة ومن أجل الوصول الى الأهداف المرجوة تم الاعتماد على المنهج الوصفي والمنهجي التحليلي، وذلك من خلال وصف و تحليل للعديد من مواد و قوانين المتعلقة بالنظام القانوني لمجلس الدولة و مختلف تعديلاته.

## 5 - خطة الدراسة:

و للإجابة على الإشكالية المذكورة سلفا تم وضع خطة دراسة البحث بتقسيمها إلى فصلين حيث تناولنا في الفصل الأول: هيكله مجلس الدولة و قسمناه إلى مبحثين المبحث الأول: رئاسة مجلس الدولة و المبحث الثاني: محافظ الدولة. أما الفصل الثاني: وظائف مجلس الدولة. قسمناه أيضا إلى مبحثين المبحث الأول: مجلس الدولة في فصل منازعات إدارية و المبحث الثاني: مجلس الدولة هيئة استشارية.

# الفصل الأول

هيئة مجلس الدولة

تمهيد:

يتكون مجلس الدولة من أجهزة وهيكل تساهم في مهمة تسيير المجلس، تختلف هذه الأجهزة باختلاف أهداف المهمة التي يؤديها.

في هذا المبحث سنتطرق إلى التركيبة البشرية و أداء الوظيفة القضائية لقضاة مجلس الدولة التي تتمتع هذه الفئة بالطابع أو الصفة القضائية حيث يمكن تقسيم أعضاء مجلس الدولة إلى جهات الحكم (قضاة الحكم) و قضاة النيابة العامة التي بدورها تتولى الإشراف عن تسيير إدارة مجلس الدولة. أما من أجل أداء اختصاصاته الاستشارية فيكون في شكل لجنة الاستشارية.



المبحث الأول:

رئاسة مجلس الدولة

تتمثل رئاسة مجلس الدولة في رئيسها، و هو التي تتولى الإشراف و التسيير وإدارة المجلس، كما أنه هناك توجد هياكل و أجهزة تساعد في مهمة التسيير، و كل جهاز له اختصاصه في أداء مهامه المخولة له قانونا.

وطبقا للقانون المسير لهذا المجلس فإن له وظائف قضائية و مهام إستشارية، حيث يظهر من النصوص القانونية الخاصة بالمجلس انه يظهر في شكل غرف وأقسام عند ممارسة اختصاصاته القضائية.

و من خلال ما سبق تناولنا في (المطلب الأول) بعنوان غرف مجلس الدولة، و هناك هيئات أخرى لمجلس الدولة والمتمثلة في كتابة الضبط (كمطلب ثاني) ومكتب مجلس الدولة (كمطلب ثالث).

المطلب الأول: غرف مجلس الدولة

يمارس مجلس الدولة اختصاصاته ذات الطابع القضائي في شكل غرف، وتنقسم هذه الغرف إلى أقسام أو غرف مجتمعة، وهذا بناء على أحكام المادة 14 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم. لهذا سنتناول غرف مجلس الدولة في فرعين الفرع الأول: غرف وأقسام وغرف مجتمعة. الفرع الثاني: قواعد سير العمل القضائي أمام الغرف والأقسام والغرف المجتمعة.

الفرع الأول: غرف وأقسام وغرف مجتمعة

يتم إنعقاد مجلس الدولة في إختصاصه القضائي إما في شكل: غرف وأقسام، أو غرف مجتمعة.

أولا: غرف وأقسام مجلس الدولة

نصت المادة 30 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم: "يعقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف مجتمعة وغرف وأقسام".

كما أشارت المادة 15 من القانون المذكور أعلاه إلى الدور الذي يلعبه محافظ الدولة في هذا الصدد، فهو مثل دور النيابة العامة أمام القضاء العادي، ويعاونه محافظ ودولة مساعدون.

و أشار النظام الداخلي للمجلس تحديد كينيات تنظيم عمله في مادته 19، لا سيما عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها، وكذا صلاحيات كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية<sup>1</sup>.

إذن لم يفصل القانون العضوي في هذه المسألة وترك ذلك للنصوص التنظيمية وبوجه أدق للنظام الداخلي، على المستوى التنظيمي نجد المرسوم الرئاسي 187/98 المؤرخ في 1998/06/30 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، يوضح بطريقة غير مباشرة إلى عدد الغرف والأقسام داخل مجلس الدولة في عمله القضائي، حيث يقسم إلى أربعة (4) غرف حسب عدد رؤساء الغرف الأربعة وثمانية (8) أقسام حسب عدد رؤساء الأقسام الثمانية.

و بعد مضي أربعة (4) سنوات تمت المصادقة على النظام الداخلي عليه بمداولة المجلس بتاريخ 26 مايو 2002، فقد عدل في عدد الغرف، حيث أضاف غرفة خامسة إلى جانب الغرف الأربعة<sup>2</sup>.

وجسدت في المادة 44 من النظام الداخلي عدد الغرف هي خمسة وعدد الأقسام عشرة على الأقل.

وتم تخصيص الغرفة الخامسة بالقضايا المستعجلة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية والقضايا المتعلقة بالأحزاب السياسية.

و يتكون مجلس الدولة من خمس (5) غرف:

• الغرفة الأولى مختصة بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالصفقات العمومية وبالمخلات والسكن.

• الغرفة الثانية مختصة بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالوظيف العمومي وبنزع الملكية من اجل المنفعة العامة وبالمنازعات الضريبية.

1- ذويري عبد العزيز، المنازعات الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها، الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، سنة 2011، ص 21.

2- بن جلول مصطفى، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، سنة 2013، 2012، ص 11.

• الغرفة الثالثة مختصة بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بمسؤولية الإدارة وبالتعمير وبالاعتراف بحق وبالإجراءات.

• الغرفة الرابعة مختصة بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بالعقار.

• الغرفة الخامسة مختصة بالبت على الخصوص في القضايا ذات الصلة بإيقاف التنفيذ وبالاستعجال وبالمنازعات المتعلقة بالأحزاب.

وقد جرى العمل الميداني على توزيع الطعون من أجل تجاوز السلطة (دعاوي البطلان) على مختلف غرف المجلس، كما جرى التطبيق على توزيع طلبات توقيف القرارات على رؤساء الغرف بموجب أمر خاص من رئيس مجلس الدولة لتفادي تراكم القضايا<sup>1</sup>.

و مما يثار في هذه المادة في تحديد اختصاص الغرف الخمسة عبارة "على الخصوص" عبارة يستخلص منها أن المجالات التي تعود لكل غرفة مذكورة على سبيل الذكر (الحصر) مما لا يسهل من مهمة توزيع بعض القضايا التي تحتوي على مسائل غير المجالات المذكورة<sup>2</sup>.

إن توزيع اختصاص هذه الغرف قد يتغير، متى رأى رئيس مجلس الدولة ذلك ضروريا دون التقييد بمضمون الاختصاص المحدد في المادة 44 عندما جاء فيها "يمكن عند الحاجة إعادة النظر في اختصاص الغرف بمقرره يصدره رئيس مجلس الدولة"<sup>3</sup>.

#### ثانيا: الغرف المجتمعة

طبقا لنص المادة 30 من القانون العضوي 01 / 98 المعدل والمتمم يعقد مجلس الدولة في شكل غرف مجتمعة، وغرف وأقسام". وفي إطار وظيفته القضائية يعقد مجلس الدولة في شكل غرف مجتمعة ويكون إلا في حالة الضرورة (تراجع عن اجتهاد قضائي)، و هذا ما أكدته المادة 31 من نفس القانون "يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة، جلساته مشكلا من كل غرفة مجتمعة، لا سيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي"<sup>4</sup>.

1- ذويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 20.

2- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، جزء الأول، سنة 2011، ص 20.

3- ديباش سهيلة، مجلس الدولة ومجلس المنافسة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام جامعة الجزائر1، سنة 2010، 2009، ص 221.

4- بن جلول مصطفى، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 19.

ويرى الأستاذ "عمور سلامي" إن في حالة الضرورة لم تبينها المادة 31 من القانون العضوي 01/98 المعدل إنما اكتفت بسرد صورة واحدة يتمثل في الحالات التي سيؤدي القرار المتخذ فضلا فيها إلى تراجع (تعديل) عن اجتهاد قضائي سابق أو في حالة تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة طبقا لما نصت عليه المادة 808 فقرة 2 من قانون إجراءات المدنية والإدارية "يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة إلى اختصاص هذا الأخير بكل غرفه مجتمعة".  
وتأسيسا لما جاء في النظام الداخلي لمجلس الدولة يحق لمحافظ الدولة طلب إحالة قضية ما أمام الغرفة المجتمعة، كما يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يقرر إحالة بعض القضايا على الغرف المجتمعة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: قواعد سير العمل القضائي أمام الغرف والأقسام والغرف المجتمعة

وبعرض المواد من 30 إلى 32 من القانون العضوي 01/98 المعدل يتضح أن هذه القواعد تنقسم إلى قواعد خاصة بسير الهيئات القضائية في تشكيلها العادي وقواعد خاصة بسير الهيئات في تشكيلها الغير العادي<sup>2</sup>.

### أولا: اختصاصات مجلس الدولة في شكلها العادي

تفصل كل غرفة لمجلس الدولة في القضايا التي حددتها المواد 9 و 11 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم و هذا ما تنص عليه المادة 34 من القانون العضوي السابق ذكره.  
وهكذا لقد اخضع المشرع هذه القواعد للقانون العضوي في المواد من 30 إلى 34 لكنه وفي كل مرة يكتفي بالعموميات ويترك التفاصيل للنظام الداخلي عن طريق الإحالة، وهو ما يؤكد صحة الانتقاد الموجه إلى هذه الطريقة التي سلكها المشرع الجزائري. ومهما يكن من أمر فانه لا يمكن لأي غرفة أو قسم الفصل في القضية إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل لكل منهما، ويمكن لرئيس مجلس الدولة أن يتأسس أية غرفة. كما يكون على عاتق رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام، إعداد جداول القضايا المحالة عليهم وتتكون الغرفة من: "رئيس الغرفة، رؤساء الأقسام، مستشاري الدولة، كاتب

1- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، سنة، ص 02.

2- فيصل بورقعة، اختصاصات القضائية و الاستشارية لمجلس الدولة، مذكرة تخرج. من المدرسة العليا للقضاء، سنة 2010، 2007، ص 01.

ضبط" هذا طبقا للمادة 45 من النظام الداخلي. و"يضبط رئيس مجلس الدولة سنويا تشكيلة الغرف بعد أخذ رأي مكتب مجلس الدولة" طبقا للمادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الدولة<sup>1</sup>.

كما تتمثل صلاحيات رئيس الغرفة في:

- رئاسة الغرف والأقسام.
- السهر على حسن سير الغرفة.
- توزيع ملفات الغرف، وتعيين المستشارين المقررين.
- التأشير والترخيص على طلبات تمديد الأجل.
- تقديم طلبات تحويل الملفات من غرفة إلى أخرى إلى رئيس مجلس الدولة.
- رئاسة المداولة والجلسات.
- التوقيع على أصول القرارات بعد التوقيع عليها من المستشار المقرر.
- السهر على توحيد الاجتهاد القضائي للغرفة.
- المشاركة في تنقيط قضاة الغرفة.
- تبليغ ملاحظات رئيس مجلس الدولة إلى قضاة الغرفة<sup>2</sup>.
- وفيما يخص صلاحيات رئيس القسم هي:
- رئاسة الغرفة عند الاقتضاء حسب الاقدمية.
- رئاسة مداولة و جلسات القسم.
- التوقيع على أصول القرارات الصادرة عن القسم.
- إعلام رئيس الغرفة بنشاط القسم.
- إبلاغ رئيس الغرفة بغيابه أو بغياب احد مستشاري القسم.
- السهر على احترام الاجتهاد القضائي المستقر.

1- بن جلول مصطفى، استقلال القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 19.

2- المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

- الرجوع إلى رئيس الغرفة في حالة وجود أشكال قانوني<sup>1</sup>.
  - كما يلعب دور المستشار المقرر دوره في سير عمل الغرفة في:
  - تسليم الملفات من رئيس الغرفة، وقيم مسؤوليته بمجرد تسلمها.
  - التحقيق في الملفات طبقاً للقوانين والأنظمة.
  - إبلاغ ملف القضية والتقارير إلى محافظ الدولة ليتسنى لهذا الأخير تقديم طلباته.
  - إعلام رئيس الغرفة بالانتهاء من التحقيق في القضية، بغرض جدولتها وتحديد الجلسة.
  - إعداد مشروع القرار، بعد المداولة وقبل النطق به في الجلسة.
  - رقابة القرارات بعد طبعها وقبل التوقيع عليها<sup>2</sup>.
- ولقد حدد النظام الداخلي لمجلس الدولة فيما يخص الجلسات العادية لمجلس الدولة، يحدد يوم وساعة انعقاد جلسات مجلس الدولة عن طريق جدول التوزيع الخاص بكل غرفة<sup>3</sup>.
- ويلتزم كل قاضي بالحضور في الوقت المحدد للجلسات وبصفة منتظمة وفي حالة قيام مانع يجب عليه إخطار رئيس الغرفة<sup>4</sup>.
- وإذا كان المانع متعلق برئيس الغرفة يتعين على هذا الأخير إعلام رئيس مجلس الدولة أو نائب الرئيس بهذا المانع<sup>5</sup>.
- وإذا كان المانع متعلق بمحافظ الدولة مساعد يتعين على هذا الأخير إخطار محافظ الدولة<sup>6</sup>.
- وإذا كان المانع متعلق بكاتب ضبط الجلسة يتعين على هذا الأخير إخطار رئيس كتابة الضبط<sup>7</sup>.

1- المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.  
 2- المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.  
 3- المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.  
 4- المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.  
 5- المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.  
 6- المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.  
 7- المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

يقوم رئيس الغرفة بتحديد تاريخ الجلسة عن طريق أمر ويبلغ الإخطار ثمانية أيام على الأقل قبل انعقادها<sup>1</sup>.

ويوقع رئيس الغرفة على سجل الجلسات بمعية كاتب الضبط في اجل ثمانية أيام قبل انعقادها<sup>2</sup>. ثم يجلس قضاة في القاعة أثناء الجلسة حسب اقدميتهم ورتبهم حيث يجلس القاضي الأقدم على يمين الرئيس والقاضي الأعلى رتبة على يساره<sup>3</sup>. ثم يفتتح الرئيس الجلسة ويسير المناقشات ويختتمها<sup>4</sup>. ويشترك قضاة الحكم في المداولة ويسير الرئيس المداولة وهو الذي ييدي رأيه في الأخير تتخذ الغرفة قراراتها بأغلبية الأصوات وتصرح بها علنيا.

ويوقع رئيس الغرفة وكاتب الضبط وممثل محافظ الدولة على سجلات الجلسة عقب الجلسة فور ويحرر المستشار المقرر القرار قبل النطق به ويسلمه إلى كاتب الضبط في نهاية الجلسة<sup>5</sup>.

#### ثانيا: إختصاصات مجلس الدولة في شكلها غير العادي

و بالرجوع إلى المادة 31 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم تنص صراحة على أن " يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة جلساته مشكلا من كل الغرف المجتمعة، لا سيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها تراجعاً عن الاجتهاد القضائي"<sup>6</sup>.

يسلك مجلس الدولة في إنعقاد الغرف المجتمعة في جلساته الطريق الغير العادي فتتفرد بقواعد سير مختلفة في تشكيلته و هذا في حالة الضرورة أو في حالة التراجع عن الإجتهد القضائي.

يتقرر إحالة قضية أمام الغرف المجتمعة قبل بدء المناقشات بموجب أمر غير مسبب صادر من رئيس مجلس الدولة. تحال القضية أمام الغرف المجتمعة بقوة القانون عندما يلتمسها محافظ الدولة قبل بدء المناقشات". و هذا ما نصت عليه المادة 54 من مشروع النظام الداخلي".

1- المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

2- المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

3- المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

4- المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

5- المواد 11 و10 و12 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

6- ديباش سهيلة، مرجع سابق، ص 229.

وتتكون الغرف المجتمعة من :

- رئيس مجلس الدولة.

- محافظ الدولة.

- نائب رئيس مجلس الدولة.

- رؤساء الغرف.

- عميد رؤساء الأقسام.

- عميد المستشارين.

- المستشار المقرر.

يعد رئيس مجلس الدولة جدول الغرف المجتمعة<sup>1</sup>. ويقوم محافظ الدولة بتقديم طلباته (مذكراته) أمام الغرف المجتمعة<sup>2</sup>. ولا تتداول ولا تبت الغرف المجتمعة إلا بحضور نصف الأعضاء على الأقل، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة ويرجح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: كتابة الضبط

تنص المادة 16 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم على وجود كتابة الضبط ضمن هيئات مجلس الدولة، حيث جاء فيها "لمجلس الدولة كتابة يتكفل بها ضبط رئيسي يعين من قبل القضاة بمساعدة كتاب ضبط وذلك تحت سلطة رئيس مجلس الدولة".

و تساهم في أداء المهام القضائية، بالإضافة إلى مشاركتها في حسن سير وإدارة المجلس. بل وحتى في أداء المهام الاستشارية، و تشارك في انعقاد الجمعية العامة لمجلس الدولة و هذا في إطار المهام الإستشارية، و لا تعتبر كهيئة قضائية، كالغرف والأقسام.

تشكل كتابة الضبط استنادا لنص المادة 16 من القانون العضوي المشار إليه أعلاه من كتاب ضبط مساعدين، كاتب ضبط رئيسي يعين من بين القضاة . و يعين كاتب الضبط الرئيسي من بين

1- المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

2- المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

3- المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.



القضاة بموجب قرار وزير العدل بعد اقتراح رئيس مجلس الدولة، ويساعده في ذلك كتاب ضبط مساعدين. ويقوم بتسيير والإشراف على عمل كتابة ضبط مجلس الدولة وتشكل كتابة ضبط مجلس الدولة من كتابة ضبط مركزية، وكتابات ضبط الغرف والأقسام وهذا طبقاً لأحكام المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الدولة<sup>1</sup>.

ويرى الأستاذ "رشيد خلوفي" لا يمكن أن يعين كاتب الضبط الرئيسي من بين قضاة مجلس الدولة، ذلك لان التشكيلة البشرية لمجلس الدولة ودورها محدد، إلى أن المنطق يستدعي أن يختار من بين قضاتها هرم القضاء الإداري مما يساعد مجلس الدولة على أداء المهام المنوطة به على أحسن وجه<sup>2</sup>. و هناك نوعين من كتابة الضبط.

### الفرع الأول: كتابة الضبط المركزية

تضم كتابة الضبط المركزية طبقاً للمادة 72 من القانون الداخلي لمجلس الدولة مصلحة تسجيل الطعون، صندوق كتابة الضبط، مصلحة الأرشيف، مكتب المساعدة القضائية، ومكتب الإحصاءات يديرها كاتب الضبط الرئيسي الذي يمارس سلطة رئاسية على موظفيها<sup>3</sup>.

### أولاً: مهام رئيس كتابة الضبط المركزية

تتمثل صلاحيات رئيس كتابة الضبط في مايلي:

- التنسيق بين مختلف مصالح كتابة الضبط.
- التنسيق بين كتابات ضبط الغرف والأقسام.
- حفظ تقارير الخبراء وتسليم نسخ منها للأطراف.
- حفظ تقارير المعاينة الميدانية المأمور بها قضائياً.
- دفع الرسوم القضائية لإدارة الضرائب.
- مراقبة مصلحة تسجيل الطعون.

1- بن جلول مصطفى، مرجع سابق، ص 85.

2- ديباش سهيلة، مرجع سابق، ص 220.

3- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الإداري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر 1، سنة 2008، 2007، ص 212.

- المشاركة في انعقاد الجمعية العامة لمجلس الدولة 1.

### ثانيا: مصالح كتابة الضبط المركزية

تتكفل مصالح كتابة الضبط المركزية بمايلي:

- استلام وتسجيل الطعون حسب ترتيبها الزمني.
- تلقي الرسوم القضائية مقابل تسليم وصل.
- تلقي الرسوم القضائية التي تسدد بواسطة الصكوك أو أية وسيلة أخرى للتسديد ودفعها في الحساب المخصص لذلك.
- تصنيف الطعون حسب التخصص الغرف.
- إدراج ملفات الموضوع والمذكرات الجوابية في ملفات الطعون المتعلقة بها.
- تسجيل واستغلال مختلف المراسلات الواردة إلى المصلحة والإجابة عليها.
- إرسال أصول القرارات إلى إدارة الخزينة العامة من اجل تسجيلها.
- ترتيب أصول القرارات حسب تاريخ الجلسة.
- تسليم النسخ التقنية والنسخ العادية للقرارات وتدوينها في سجل خاص.
- تسليم شهادات عدم الاستئناف.
- حفظ الأرشيف.
- التكفل بقرارات مكتب المساعدة القضائية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: كتابات ضبط الغرف والأقسام

توجد على مستوى كل غرفة كتابة ضبط يسيروها كاتب ضبط مكلف بتسيير نشاطات الغرفة وبحضور الجلسات. توجد على مستوى كل قسم كتابة ضبط يسيروها كاتب ضبط مكلف بتسيير نشاطات القسم وبحضور الجلسات<sup>3</sup>.

1- المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

2- المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

3- المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

أولاً: مهام كاتب ضبط الغرفة

- وهي الصلاحيات التي لا تتميز أساساً عما هو سائد في القضاء العادي (المحكمة العليا)<sup>1</sup>.
- وتتمثل صلاحيات كاتب ضبط الغرفة فيما يلي:
- استلام الملفات الخاصة بالغرفة حسب التخصص.
  - تبليغ المذكرات إلى الأطراف.
  - تحضير جداول الجلسات وتبليغها لمحافظة الدولة.
  - إرسال تكاليف الحضور للمحامين.
  - حضور الجلسات.
  - تحضير ملخص الجلسة الذي يرسل مع جدول الجلسة لرئيس مجلس الدولة من قبل رئيس كتابة الضبط.
  - تخزين وحفظ منطوق القرارات في جهاز الإعلام الآلي أو كل وعاء ملائم.
  - السهر على طباعة القرارات وتصحيحها.
  - التوقيع على أصول القرارات بعد توقيعها من طرف المستشار المقرر ورئيس الجلسة.
  - تبليغ القرارات للأطراف وإرسال نسخ منها إلى محافظة الدولة.
  - إرسال ملفات أو لدرجة إلى محافظة الدولة من أجل إرسالها إلى الجهات القضائية المعنية.
  - إرسال نسخ من القرارات إلى قسم الوثائق.
  - إرسال الملفات المفصول فيها إلى مصلحة الأرشيف للحفظ<sup>2</sup>.

المطلب الثالث: مكتب مجلس الدولة

بالرغم من أهمية التي يكتسبها مكتب مجلس الدولة في تكوين الهيكل التنظيمي لمجلس الدولة، لم يصنف من بين الهياكل الإدارية لمجلس الدولة طبقاً لنظامه الداخلي ولا حتى من بين هيئات المجلس المكلفة لممارسة الاختصاصات القضائية والاستشارية.

1- محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، دار العلوم، عنابة، سنة 2009، ص 01.

2- المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

الفرع الأول: تشكيلته ومهامه

أولاً: تشكيلته

طبقاً للقانون العضوي 01/98 " المعدل والمتمم في مادته 24 تنص على لمجلس الدولة مكتب يتكون من:

- 1- رئيس مجلس الدولة، رئيساً.
- 2- محافظ الدولة، نائب لرئيس المكتب.
- 3- نائب رئيس مجلس الدولة.
- 4- رؤساء الغرف.
- 5- عميد رؤساء الأقسام.
- 6- عميد المستشارين".

كما تنص المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الدولة على تشكيلته مكتب مجلس الدولة.

"يتشكل مكتب مجلس الدولة من:

- 1- رئيس مجلس الدولة، رئيساً.
- 2- محافظ الدولة، نائب للرئيس.
- 3- نائب رئيس مجلس الدولة.
- 4- رؤساء الغرف.
- 5- عميد رؤساء الأقسام.
- 6- عميد المستشارين.

تتعقد اجتماعات المكتب بحضور رئيس كتابة ضبط مجلس الدولة، يمكن استدعاء الأمين العام للمشاركة في اجتماعات المكتب".

ويلاحظ بموجب هذه المادة من النظام الداخلي للمجلس على إن حضور رئيس كتابة ضبط مجلس الدولة لاجتماعات المكتب وجوبي، في حين استدعاء الأمين العامل حضور الاجتماعات جوازي (اختياري)<sup>1</sup>.

1- ديباش سهيلة، مرجع سابق، ص 208.

ثانيا: مهامه

لقد نص القانون العضوي 98/01 المعدل على اختصاصات مكتب مجلس الدولة:"

- 1- إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه.
- 2- إبداء الرأي في توزيع المهام على قضاة مجلس الدولة.
- 3- اتخاذ الإجراءات التنظيمية قصد السير الحسن للمجلس.
- 4- إعداد البرنامج السنوي للمجلس.

تحدد الاختصاصات الأخرى في النظام الداخلي". وبهذا يأخذ المشرع جوهر اختصاصات مكتب مجلس الدولة ضمن أحكام القانون العضوي 01/98 على سبيل الذكر وأحال القانون الداخلي للمجلس صلاحية تحديد الاختصاصات الأخرى<sup>1</sup>. بعدها ادخل المشرع اختصاصات جديدة بتعديل المادة 25 بموجب قانون عضوي 13/11 حيث نصت: يتولى مكتب مجلس الدولة على الخصوص:"

- إعداد مشروع النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه.
- إثارة حالات تعارض الاجتهاد القضائي بين الغرف.
- السهر على توحيد المصطلحات القانونية لدى الغرف.
- دراسة المسائل التي يعرضها عليه رئيس مجلس الدولة.

تحدد كفاءات عملا لمكتب واختصاصاته الأخرى في النظام الداخلي لمجلس الدولة

وبهذا ادخل القانون العضوي 11/13 تغييرا جذريا على الأحكام السابقة للمادة 25 قد تمثل التغيير المنصوص عليه في القانون العضوي 11/13 في تقرير دور مجلس الدولة كهيئة قضائية ضابطة وحل مشكل مطروح بصفة كبيرة ومتمثلة في توحيد المصطلحات القانونية سواء من باب الترجمة أو المحتوى<sup>2</sup>.

1- صاش جازية، مرجع سابق، ص 210.

2- رشيد خلوفي، مرجع سابق ص ص 001-000.

- زيادة على صلاحياته المذكورة في المادة 25 من قانون العضوي تتمثل الصلاحيات الأخرى
- لمكتب مجلس الدولة طبقاً للنظام الداخلي في : يختص مكتب مجلس الدولة :
- بإعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة وبالمصادقة عليه.
  - بإبداء الرأي بخصوص توزيع المهام .
  - بإعداد وضبط البرنامج السنوي لنشاط مجلس الدولة .
  - باتخاذ الإجراءات التنظيمية لحسن سير مجلس الدولة، وبهذا الصدد: يفصل في المسائل المتعلقة بتنظيم أشغال مجلس الدولة.
  - يقرر إنشاء أو حذف الغرف والأقسام.
  - يضبط جدول الجلسات.
  - يحدد الحد الأدنى لعدد القضايا التي يجب على كل قاض الفصل فيه شهرياً.
  - يضبط قائمة القضاة المعيّنين لجلسات الشغور.
  - يحدد قائمة وتشكيلة اللجان.
  - يقيم حصيلة النشاط السنوي للقضاة كما وكيفاً.
  - يسهر على تفادي كل اختلال في سير الغرف.
  - يراقب ويقيم الإحصائيات المتعلقة بالقضايا المطروحة على مجلس الدولة.
  - يراجع سجلات منشورات مجلس الدولة.
  - يسهر على توحيد المصطلحات القانونية المستعملة من قبل الغرف.
  - يضبط برنامج تكوين القضاة من خلال على الخصوص تنظيم اللقاءات المتخصصة وفترات تكوينية في الخارج وكذا عن طريق مشاركة قضاة.
  - مجلس الدولة في تحسين مستوى قضاة المحاكم الإدارية قصد تخصصهم.
  - يصادق على مقترحات ميزانية مجلس الدولة المحضرة من قبل الأمين العام.
  - يفحص كل المسائل ذات الصلة بالمؤسسة والتي يرى الرئيس ضرورة عرضها عليه<sup>1</sup>.

1- المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

الفرع الثاني: اجتماعات مكتب مجلس الدولة

يعقد مجلس الدولة دورتين عاديتين في كل سنة، تكون الأولى بعد افتتاح السنة القضائية والثانية

قبل بداية العطلة القضائية. كما يمكن للمكتب أن يعقد في دورات استثنائية بطلب من:

- رئيس مجلس الدولة.

- أو من محافظ الدولة.

- أو من احد رؤساء الغرف<sup>1</sup>.

كما يحدد رئيس مجلس الدولة اجتماع المكتب بعد استشارة محافظ الدولة حول التاريخ وجدول

الأعمال. كما يشعر أعضاء مكتب مجلس الدولة بالاجتماع ثمانية (8) أيام على الأقل قبل انعقاده<sup>2</sup>.

ويكلف رئيس كتابة الضبط بتحرير محضر سير أشغال الاجتماعات.

ولا تصح مداولة المكتب إلا بحضور ثلثي أعضائه، يصوت على قرارات المكتب بالأغلبية

البسيطة للأعضاء الحاضرين، غير أن أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين مطلوبة لتعديل النظام الداخلي<sup>3</sup>.

وهكذا فدور مكتب مجلس الدولة يشبه إلى حد كبير الدور الذي يلعبه\*مكتب المحكمة العليا

والذي حددته أحكام القانون 22/89 حيث تبقى مهمته ذات طابع تنظيمي لا تتعلق بوظيفة القضاء

أو الاستشارة مما جعل مسألة انعقاده دورية وليس بالشكل الدائم والمستمر، وحسب النظام الداخلي

لمجلس الدولة يجتمع مكتب المجلس في دورتين عاديتين، كما يمكن أن ينعقد في دورات استثنائية<sup>4</sup>.

1- المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

2- المواد 01 و00 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

3- المواد 02 و00 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

4- بن جلول مصطفى، مرجع سابق، ص 92.

المبحث الثاني:

محافظ الدولة

أما في هذا المبحث سنعالج في (المطلب الأول) النظام القانوني لمحافظ الدولة. وفي (المطلب الثاني) اختصاصات محافظ الدولة.

المطلب الأول: النظام القانوني لمحافظ الدولة

يعتبر محافظ الدولة قاضيا مثله مثل القضاة العاديين أو القضاة الإداريين وهذا بناء على خضوعه للقانون الأساسي للقضاء.

وهذا ما سوف نفضله من خلال عرضنا في الفروع التالية:

- الفرع الأول: المسار المهني لمحافظ الدولة.

- الفرع الثاني: الضمانات الرئيسية لمحافظ الدولة.

الفرع الأول: المسار المهني لمحافظ الدولة

يخضع المسار الوظيفي لمحافظ الدولة عن طريق:

أولاً: التعيين

التعيين بموجب دستور: طبقاً لدستور 1996 المعدل لسنة 2016 نصت المادة 92 منه أنه يتم التعيين عن طريق رئيس الجمهورية، بالرغم ان دستور لم ينص عليه صراحة على عكس رئيس مجلس الدولة و إعتبره من بين القضاة.

وإنما يعود ذلك إلى أن رئيس مجلس الدولة يمثل هيئة مجلس الدولة كهيئة دستورية قضائية إدارية وطنية عليا، لها طابع سياسي لا بد من تعيين ممثلها إلى جانب دورها الوظيفي، أما تعيين أعضاء مجلس الدولة وقد ورد اسم محافظ الدولة مباشرة بعد اسم رئيس مجلس الدولة ونائبه<sup>1</sup>.

- التعيين بموجب القانون الأساسي للقضاء: نصت المادة 2 من القانون العضوي 04/11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء يشمل سلك القضاة:

1- الوناس إبراهيمي، محافظ الدولة، مذكرة تحية التبرص، المدرسة الوطنية للإدارة، سنة 2110-2111، ص 01.



1- قضاة الحكم والنيابة العامة للمحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم التابعة للنظام القضائي العادي.

2- قضاة الحكم ومحافظي الدولة لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية، القضاة العاملين في:

- الإدارة المركزية لوزارة العدل.

- أمانة المجلس الأعلى للقضاء.

- المصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة.

- مؤسسات التكوين والبحث التابعة لوزارة العدل.

و جاء صراحة في المادة 49 من نفس القانون في فقرته 4 انه يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي في الوظائف القضائية النوعية محافظ الدولة لدى مجلس الدولة.

أما بالنسبة لمحافظ الدولة مساعد لدى المحكمة الإدارية يتم التعيين بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة مجلس الأعلى للقضاء طبقا لنص المادة 50 من نفس القانون.

#### ثانيا: الترقية

تنص المادة 51 من القانون العضوي الأساسي للقضاء أن " الترقية القضاة مرهونة بالجهود المتقدمة كما ونوعا بالإضافة إلى درجة مواظبتهم مع مراعاة الاقدمية، تؤخذ بعين الاعتبار وبصفة أساسية لتسجيل القضاة في قائمة التأهيل، التقييم الذي تحصل عليه القضاة أثناء سير مهنتهم والتقييم المتحصل عليه أثناء التكوين المستمر والأعمال العلمية التي أنجزوها والشهادات العلمية المتحصل عليها. يتم تقييم القضاة عن طريق التنقيط يكون قاعدة التسجيل في قائمة التأهيل يبلغ القاضي بنقطته".

وتنص المادة 52 الفقرة 01 من نفس القانون "ينقط قضاة الحكم للمحكمة العليا ومجلس الدولة رئيسا (2) هاتين الجهتين القضائيتين بعد استشارة رؤساء الغرف".

وتنص المادة 53 الفقرة 2 من نفس القانون "ينقط محافظ الدولة لدى مجلس الدولة ومحافظ لدى المحكمة الإدارية مساعديه". وهذا الشيء الجديد الذي أتى به المشرع في القانون الأساسي للقضاء 11/04 خلافا لما جاء في القانون الأساسي للقضاء الموافق لـ 1989/12/12 الذي لم ينص على كيفية تنقيطهم وتقييمهم<sup>1</sup>.

1- الوناس إبراهيمي، مرجع سابق، ص 00.

كذلك يلاحظ في مجال الترقية فبعد أن كان القاضي حرا في قبول أو رفض الترقية أصبح ملزما لقبول المنصب المقترح عليه دون أن تكون له حرية الاختيار وهذا حسب ما نصت عليه المادة 59 من القانون العضوي 11/04 كل قاض مستفيد من الترقية في الوظيفة ملزم بقبول الوظيفة في المنصب المقترح عليه"<sup>1</sup>.

### ثالثا: إنهاء المهام لمحافظ الدولة

من الناحية القانونية يخضع محافظ الدولة شان باقيا لقضاة لحالة من الحالات المذكورة في القانون الأساسي للقضاء، فإما أن يكون في حالة الخدمة أو حالة الإلحاق أو حالة الإحالة على الاستيداع أو حالة إنهاء المهام<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: الضمانات الرئيسية لمحافظ الدولة

يتمتع محافظ الدولة بقدر كبير من الضمانات التي تكفل له الاستقلال ومن بين الضمانات الرئيسية عدم القابلية للعزل والضمانات المتعلقة بالتأديب.

### أولاً: من حيث مدى قابلية محافظ الدولة للعزل

إن القاضي و هو يؤدي المهام المناط به قانونا فهو في غير منأى عن الأخطاء و المخاطر فهو في أمس الحاجة لحمايته الخاصة من أجل أداء الرسالة السامية و لخصوصية هذا القطاع فإن المشرع الجزائري أحاط أعضاء مجلس الدولة بنا فيهم محافظ الدولة بضمانات كفيلة لأداء مهمة النبيلة وبالرغم من عدم وجود نص دستوري لعدم قابلية العزل و يفهم من أحكام المادة 15 من الدستور و يتجلى ذلك في مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد ضمن المشرع مبدأ عدم القابلية للعزل في المادة 26 من القانون العضوي 04/11 التي تنص " حق الاستقرار مضمون لقاضي الحكم الذي مارس عشر سنوات خدمة فعلية ولا يجوز نقله أو تعيينه في منصب جديد بالنيابة العامة أو سلك محافظي الدولة أو بالإدارة المركزية لوزارة العدل

1- علام لباس، المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة محكمة سداسية، العدد 2، سنة 2010، ص 11.

2- الوناس إبراهيمي، مرجع سابق، ص 09.

أو المؤسسات التكوينية والبحث التابعة لها أو المصالح الإدارية للمحكمة العليا أو مجلس الدولة أو أمانة المجلس الأعلى للقضاء إلا بناء على موافقته<sup>1</sup>.

وبخصوص المجلس الأعلى للقضاء فبموجب القانون العضوي رقم 04/12 مؤرخ في 06/09/2004، التي حددت تشكيلته وعمله وصلاحياته في المادة 03 تنص على تشكيلته حيث يلاحظ أن أغلبية أعضائه من سلك القضاء وهذا الأمر من شأنه تعزيز استقلالية القضاء وضمان ثقة القضاة في القرارات الصادرة عن المجلس، وكذلك حين يجتمع كمجلس تأديبي أكد المشرع في المادة 23 من نفس القانون على أن وزير العدل أو من يمثله هو من يباشر المتابعات التأديبية ليشترك في المناقشة ولا يحضر المداولات هذا كذلك من شأنه تعزيز استقلالية القضاء وحياد القرار الصادر عن المجلس كهيئة تأديبية<sup>2</sup>.

وكذلك نجد المشرع في نص المادة 166 من دستور 1996 المعدل لسنة 2016 تنص " القاضي محمي من كل أشكال الضغوط، التدخلات والمناورات التي تضرب أداء مهنته هوان تمس نزاهة حكمه. ويمكن للقاضي أن يخطر المجلس الأعلى للقضاء إذا تعرض للإحدى الحالات المذكورة أعلاه" حيث نجد أن قضاة النيابة العامة ومحافظي الدولة والقضاة العاملين بالإدارة المركزية لوزارة العدل والمصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة، حيث يجوز لوزير العدل أن ينقلهم أو يعينهم في مناصب أخرى لضرورة المصلحة ويشترط في هذه الحالة اطلاع المجلس الأعلى للقضاء بذلك في اقرب دورة له، وبذلك فان محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين على مستوى مجلس الدولة وحتى على مستوى المحاكم الإدارية لا يستفيدون من ضمانات الاستقرار لكونهم يمثلون النيابة العامة<sup>3</sup>.

ويرجع السبب في عدم تحصين قضاة النيابة العامة من إجراءات التنقل إلى طبيعة وضعيتهم الوظيفية، حيث يخضع هؤلاء لفكرة التدرج الرئاسي ويعملون تحت سلطة وزير العدل.

1- صاش جازية، مرجع سابق، ص 252.

2- بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، دار هومة، الجزائر، سنة 2010، ص ص 90-92.

3- علام لياس، مرجع سابق، ص 11.

ثانيا: من حيث مجال التأديب

"لقد عرفت المادة 60 من القانون العضوي 04/11 "الخطأ التأديبي بأنه يعتبر خطأ تأديبيا بمفهوم هذا القانون العضوي كل تقصير يرتكبه القاضي إخلالا بواجباته، ويعتبر أيضا خطأ تأديبيا بالنسبة إلى قضاة النيابة ومحافظي الدولة، إخلالا بالواجبات الناتجة عن التبعية التدريجية<sup>1</sup>. وفي حالة ارتكاب القاضي لخطأ جسيم كالإخلال بواجب مهني أو اعترافه جريمة، فإنه من حق وزير العدل أن يصدر قرارا بوقفه فورا، وإحالة ملف المتابعة التأديبية إلى المجلس الأعلى للقضاء وهذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون العضوي 04/11.

### المطلب الثاني: اختصاصات محافظ الدولة

محافظ الدولة أمام مجلس الدولة إختصاصين أساسين أول صلاحيات القضائية والثاني صلاحيات إستشارية.

### الفرع الأول: الاختصاصات القضائية

سنقوم بتناول الاختصاصات القضائية لمحافظ الدولة أمام المحاكم الإدارية وأمام مجلس الدولة.

### - محافظ الدولة أمام مجلس الدولة

تطبيقا لنص المادة 11.10.9 من القانون العضوي 98/01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة فإن المشرع صلاحيات و مجالات تحل محافظ الدولة و المتمثلة في الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية أو الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

- فصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

- فصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.

1- علام لباس، مرجع سابق، ص 11.

- تنص المادة 15 من القانون العضوي 01/98 يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين".
- "كما نصت المادة 26 من القانون العضوي يمارس محافظ الدولة 98/01 ومحافظ الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا".
- يتدخل محافظ الدولة في الخصومة الإدارية عن طريق تقديم الطلبات في الدعوى التي تبلغ له من طرف المستشار المقرر بعد الانتهاء من التحقيق في الطعون المطروحة أمام مجلس الدولة.
- إن التحقيق في الطعون المطروحة أمام مجلس الدولة يكون كتابيا أساسا ولذا فإن طلبات محافظ الدولة تكون دائما كتابية وتشمل عرض المسائل التي يطرحها للفصل في كل طعن قضائي ويعرض محافظ الدولة تقريره بكل حرية لوقائع الدعوى والقواعد القانونية الواجبة التطبيق وكذا رأيه في الحلول التي يتطلبها النزاع المطروح على مجلس الدولة.
- يكلف محافظ الدولة بدراسة واقتراح الحلول في القضايا المطروحة على مجلس الدولة ويعمل على عرض القضية من حيث الوقائع والقانون وفقاً للقواعد القانونية وبكل موضوعية. يهدف من خلال الملاحظات الشفوية تنوير المجلس ومساعدته للفصل في المنازعات ويساهم في تفهم وتطوير وتأصيل القانون الإداري.
- لا تبلغ طلبات محافظ الدولة للأطراف. لأن محافظ الدولة ليس طرفا في النزاع وإنما يساهم في وظيفة الفصل في ما يطرح على مجلس الدولة من نزاعات ويبحث عن تقديم الأحكام المستقرة وتطويرها، ويتم بالاطلاع على وقائع القضية المعروضة عليه للفصل فيها أمام جهة القضاء الإداري، يبحث عن الحلول التي يصل إليها محافظ الدولة بخصوص المسائل المعروضة عليه في كل منازعة إدارية يكون رأيه بكل حياد<sup>1</sup>.
- ورغم تعديله للقانون العضوي 01/98 في الآونة الأخيرة بموجب 11/13 الصادر في 26 جويلية 2011 وإحداثه لنص المادة 26 مكرر الذي حاول من خلاله المشرع التفصيل في صلاحيات محافظ

1- مزياني فريد، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد و مبادئ القانون الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد، 2 سنة 2011، ص ص 10-12.

الدولة إلا انه لم يأت بشيء جديد، حيث ظلت مهامهم ختزة في دور النيابة العامة المألوفة والمتعلقة بتقديم الطلبات والالتماسات في القضايا المعروفة على مجلس الدولة.

وإذا كانت نصوص نظام الداخلي لمجلس الدولة قد سايرت أحكام القانون العضوي في هذا الشأن، فان قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 الجديد جاء على نحو مغاير أراد المشرع استدراك الأمر عندما افرد قسما خاصا بعنوانه دور محافظ الدولة في المواد 897 إلى 900 حيث أحالت المادة 916 من نفس القانون تطبيق هذه الأحكام عند الفصل في القضية أمام مجلس الدولة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الاختصاصات الاستشارية

تكمن إختصاصات محافظ الدولة في دور لجنة إستشارية على ما كانت عليه قبل تعديل 2018 بعد ما كان قبل التعديل إختصاصات محافظ الدولة الاستشاري عن طريق الجمعية العامة واللجنة الدائمة.

نصت المادة 37 من القانون العضوي المعدل و المتمم 01/98 "يرأس اللجنة الاستشارية رئيس مجلس الدولة، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة (3) مستشاري الدولة، يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة.

ونصت المادة 14 المعدلة في المادة 4 من القانون العضوي 98/01 المعدل و المتمم تحديد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق لجنة إستشارية.

بعدها يحال الملف إلى محافظ الدولة لتقديم مذكراته طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي لمجلس الدولة<sup>2</sup>، وبعد تحديد جلسة انعقاد الجمعية العامة لمناقشة المشروع يفتتح الرئيس الجلسة وتعطى الكلمة للمستشار المقرر لعرض المشروع التقرير النهائي، ثم تعطى الكلمة لمحافظ الدولة المساعد لتقديم ملاحظاته.

1- بن جلول مصطفى، مرجع سابق، ص 184.

2- المادة 1 من المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر، العدد 12.

وتختتم المناقشة عن طريق الانتخاب بالأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين من اجل المصادقة على التقرير النهائي الذي سيرسل إلى الأمانة العامة للحكومة. وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

و تدرس اللجنة الإستشارية مشاريع الأوامر و مشاريع القوانين في الحالات الإستثنائية التي ينبه الوزير الأول على إستعجالها<sup>1</sup>.

وتتشكل لجنة الإستشارية من رئيس مجلس الدولة ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاث مستشاري الدولة الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس مجلس الدولة.

بعدها يصادق بعد المداولة أعضاء اللجنة الإستشارية بالأغلبية على التقرير النهائي الذي يعد هو أحد أعضائها و الذي يعين بموجب أمر من رئيس مجلس الدولة.

و جاءت المادة 26 مكرر التي تنص على «يقوم محافظ الدولة على الخصوص بما يأتي:

- تقديم الطلبات والالتماسات في القضايا المعروضة على مجلس الدولة.
- تنشيط ومراقبة وتنسيق أعمال محافظة الدولة والمصالح التابعة لها.
- ممارسة سلطته السلمية على قضاة محافظة الدولة.
- ممارسة سلطته السلمية والتأديبية على المستخدمين التابعين لمحافظة الدولة". وبهذا جاءت المادة حول الدور القضائي دون الاستشاري<sup>2</sup>.

1- المادة 04 من القانون العضوي 89-10 المعدل و المتمم .

2- بن جلول مصطفى، مرجع سابق، ص 184.

### خلاصة الفصل:

تناولنا في هذا الفصل دراسة هيكلية لمجلس الدولة والتي تمثلت في الهيكل البشري لمجلس الدولة وذلك بواسطة غرف و أقسام و غرف مجتمعة و كذا كتابة الضبط تساعد مجلس الدولة في أداء عمله للسير الحسن، وحتى يمكن له أن يعقد جلساته في إطار اختصاصاته القضائية.

بالإضافة إلى تناولنا لمحافظ الدولة، حيث منح له المشرع الجزائري دور فعال في مجال مساهمته في القضاء الإداري وذلك من خلال تمتعه باختصاصات مزدوجة ألا وهي الاختصاص القضائي والاستشاري .



# الفصل الثاني

وظائف مجالس الدولة

تمهيد:

بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 والأخذ بالنظام المزدوج وإنشاء مجلس الدولة تحول هذا الاختصاص إلى هذا المجلس، مع إضافة اختصاصات أخرى وأضيف نوع آخر من القرارات التي ينظر فيها مجلس الدولة وتخص المجال القضائي والمتمثلة في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة، وبالتالي فهذا التحول في الاختصاص متعدد ومتنوع يمارس في إطار التشكيلات القضائية (المبحث الأول).

ووظيفة استشارية وهي الأصل الذي وجد من أجله مجلس الدولة، حيث وجب إدراجها كمهمة جديدة، وهي غير معروفة في نظام القضاء الموحد، وتتمثل في استشارة المجلس عند قيام الحكومة بإعداد مشاريع القوانين، وهذا ما نصت عليه المادة 119 من دستور سنة 1996 (المبحث الثاني)<sup>1</sup>.

1- علام لياس، مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2004-2005، ص 74.

## المبحث الأول:

## مجلس الدولة هيئة فصل في المنازعات الإدارية

يعتبر مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية أي المحاكم الإدارية، وهو تابع للسلطة القضائية كما رأينا، وقد اعترف له الدستور بمهمة ضمان الاجتهاد القضائي للبلاد في المواد الإدارية، وهو نفس الدور الذي تمارسه المحكمة العليا على صعيد القضاء العادي<sup>1</sup>.

يتمتع مجلس الدولة باختصاصات قضائية متنوعة نص عليها المشرع الجزائري في الباب الثاني من القانون العضوي رقم 01-98 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، تحت عنوان الاختصاصات ذات الطابع القضائي حيث نظمت هذه الاختصاصات في المواد 09 و10 و11، والتي تقابلها المواد 901 و902 و903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث يختص مجلس الدولة بدعاوي المشروعية (المطلب الأول)، والاختصاص التقويمي لمجلس الدولة (المطلب الثاني)<sup>2</sup>.

## المطلب الأول: اختصاص مجلس الدولة بدعاوي المشروعية

كقاعدة عامة إن المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام في النظر في كل منازعة إدارية، إلا أنه واستثناء من ذلك واستنادا إلى نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والمعدلة والمتممة بموجب المادة 02، من القانون العضوي رقم 11-13، فقد أوكل المشرع الجزائري لمجلس الدولة بالنظر بصفة ابتدائية ونهائية في بعض الدعاوي على سبيل الحصر<sup>3</sup>.

1- بوضياف عمار، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية 1962-2000، ط1، دار الريحانة، الجزائر، 2000، ص 76.

2- بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 42.

3 نصيبي الزهرة، الإختصاص النوعي بين مجالس الدولة و المحاكم الإدارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر 2012، ص ص 69-70.

كما نصت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن : "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس الدولة، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة إليه قانوناً".

من خلال ما سبق فمجلس الدولة ينظر في الدعاوي المذكورة على سبيل الحصر في القانون، دعوى الإلغاء (الفرع الأول)، دعوى التفسير (الفرع الثاني)، دعوى فحص المشروعية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء من أنجح الدعاوي الإدارية وأبرزها وأكثرها فعالية باعتبارها السد المنيع في وجه كل عمل إداري غير مشروع.

يعني بدعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة دعوى قضائية قصد محاصمة قرار إداري حامل في طياته لعيب أو مخالف لقاعدة قانونية.

### أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

تعرف بأنها: "الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذو الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة"<sup>1</sup>.

وتعرف بأنها: الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القاضي إبطال قرار إداري لعدم المشروعية".

### ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بالخصائص التالية:

- إن دعوى الإلغاء دعوى قضائية مستقلة، قائمة بذاتها متميزة عن الدعاوي القضائية الأخرى.

1- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995، ص 314.

- ترفع وفق إجراءات وشكليات منصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بعريضة مكتوبة موقع عليها من قبل محامي وتتضمن بيانات معينة وتسجل لدى كتابة ضبط المحكمة.
- تعد دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية يخاصم المدعي القرار الإداري غير المشروع بهدف مراقبة مشروعيته، وبذلك يكتسب القرار الإداري حجية مطلقة تمتد آثارها إلى الكافة ليس فقط أطراف الخصومة.
- تعد الدعوى القضائية الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، فدعوى التفسير دعوى فحص المشروعية ودعوى التعويض لا ترتب الأثر الذي ترتبه دعوى الإلغاء، بموجبها يتم إلغاء القرار الإداري غير المشروع ويكون محل دعوى الإلغاء قرار إداري<sup>1</sup>.

### ثالثا: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة

حتى ترفع الدعوى الإدارية بالإلغاء أمام مجلس الدولة لابد من تحقق الشروط الشكلية التالية<sup>2</sup>:

#### 1- القرار المطعون فيه بالإلغاء:

القرار الإداري هو محور وأساس دعوى إلغاء القرارات الإدارية وبدونه لا يمكن تصور دعوى الإلغاء وعليه فإنه مبدئيا لقبول دعوى الإلغاء يجب أن ينصب على قرار إداري تنظيمي أي يخص مركزا قانونيا عاما أو فرديا، أي يخص مركزا قانونيا خاصا بفرد معين بذاته أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم.

أن يصدر القرار الإداري من مرفق عام سواء كان أجهزة وهيكل السلطة الإدارية أو الهيئات العامة، بمعنى أشمل الأجهزة والتنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية، وأخيرا أن يكون القرار

1- مزيان فريد، "سلطات القاضي الإداري في دعوى حماية الحريات الأساسية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01، سنة 2011، ص 115.

2- بوجادي عمر، الدور الإستشاري لمجلس الدولة، مجلة النقدية للقانون العام و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2001، ص 261.

الإداري صادر بإرادة منفردة حتى يكون تصرف إداري، وذلك في إطار ممارسة الإدارة لصلاحياتها القانونية<sup>1</sup>.

### 2- شروط متعلقة برفع الدعوى:

من المبادئ الأساسية في الإجراءات لا مصلحة بدون دعوى ولا دعوى بدون مصلحة، وإذا انعدمت المصلحة لا تقوم الدعوى، وقد في نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مايلي: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون يشير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعي عليه، كما يشير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون"<sup>2</sup>.

### 3- إجراءات تقديم دعوى الإلغاء :

تخضع دعوى الإلغاء لإجراءات خاصة بها تجعلها مختلفة عن الدعوى العادية في المحاكم، لأن المشرع حدد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية شروط شكلية تتعلق بكيفية رفع دعوى الإلغاء من قبل الشخص العادي أو الشخص الإداري العام، فقد أوجبت المواد من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كيفية افتتاح الدعوى الإدارية أمام مجلس الدولة بإتباع الشروط الشكلية التالية:

- عريضة افتتاح الدعوى.
- تقديم إيصال إثبات دفع الرسم القضائي.
- تقديم العرائض والمذكرات من قبل محامي معتمد لدى مجلس الدولة.
- تقديم نسخة أصلية من القرار المطعون فيه<sup>3</sup>.

1- علام لياس، المرجع السابق، ص 26.

2- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 264-265.

3- بوجادي عمر، نفس المرجع، ص ص 268-269.

#### 4- الآجال (ميعاد رفع الدعوى):

الميعاد شرط أساسي في دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة ويعتبر من النظام العام، حيث يجب أن ترفع خلال مدة شهرين كأصل عام، تحسب كاملة مع إمكانية تمديدتها في حالات الوقف أو قطع الميعاد.

يبدأ الميعاد من إحدى واقعتين ماديتين هما النشر أو الإعلان بالإضافة إلى وسيلة العلم اليقين بالقرار الإداري التي هي إنشاء اجتهاد القضاء، رغم تناقض تطبيقاتها وعدم استقرارها كمبدأ في القضاء الإداري الجزائري، كما يمكن بسكوت الإدارة لمدة معينة في القرارات الضمنية بالرفض.

تحسب المدة التي يجب خلالها رفع دعوى الإلغاء كاملة وتامة طبقا لقاعدة الميعاد الكامل إذ يتم الحساب إما بالأشهر أو بالأيام، حسب القانون المنظم للهيئة المصدرة للقرار محل الطعن، وبالتالي فالمواعيد أمام مجلس الدولة متعددة ومتنوعة<sup>1</sup>.

#### رابعا: الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة

تعتبر الدعوى الإدارية مقبولة بعد إتمام فحصها والتأكد من صحة الشروط الشكلية، وعليه تصبح قابلة للفحص من قبل مجلس الدولة في الشروط الموضوعية، وبمعنى آخر يقوم بالتصدي للقرار الإداري المطعون فيه باحثا عن أوجه عدم المشروعية التي استند إليها الطاعن على أن تشكل عيبا قد لحق بركن من أركانه<sup>2</sup>.

لدراسة مختلف هذه العيوب وتنظيمها في شكل بسيط من الأفضل تقسيمها إلى نقطتين، نتناول في الأول عدم المشروعية الشكلية وفي الثانية عدم المشروعية الموضوعية.

1- علام لياس، المرجع السابق، ص 92.

2- لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994، ص 76.

### 1- عدم المشروعية الشكلية في القرار الإداري:

تضم هذه الفئة نوعين من أنواع الأخطاء المسببة لإلغاء القرارات الإدارية وهما عيب الاختصاص وعيب الشكل.

(أ) - **عيب عدم الاختصاص:** عندما تقوم الإدارة أو الموظف العام بإصدار قرار إداري لا يدخل ضمن الاختصاصات المحددة قانونا لهم فنكون أمام عيب عدم الاختصاص، الذي يقصد به عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف أو اتخاذ القرار معين وذلك لضرورة صدوره من موظف عام أو هيئة إدارية أخرى مهيأة لذلك<sup>1</sup>.

إن العيب الذي قد يصيب القرار الإداري في ركن الاختصاص الشخصي، هو أن يكون الشخص في هذه الحالة ليس هو الجهة التي تخول لها القانون حق إصدار القرار الإداري، أي أن يتخلف الشخص المعنوي العام عن أداء مهامه كما يجب قانونا<sup>2</sup>.

(ب) - **عيب الشكل والإجراءات :** يقصد بشكل القرار الإداري ذلك الإطار أو القالب أو الصورة التي تحدد وترسم الوجه الذي يبرز إرادة الإدارة في إصدار القرار الإداري، وعليه إذا صدر القرار الإداري دون إلزام الإدارة بالشكليات التي ينص عليها القانون، أو دون إتباع الإجراءات المحددة قانونا، فيصيب القرار عيب الشكل مما يجعله قابلا للإلغاء لعدم المشروعية، والإجراءات الشكلية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة للأفراد.

تتميز القرارات الإدارية بنوعين من الشكليات هما:

- الشكليات السابقة وهي مجموعة من الإجراءات التي تتخذ قبل إصدار القرار الإداري.
- شكليات المظهر الخارجي للقرار الإداري وهي الصورة التي يجب أن يفزع فيها القرار الإداري عند إصداره في صيغة معينة أو في الشكل المناسب لمهامها، ما لم يتدخل القانون ويفرض عليها شكلية معينة في صياغة القرار الإداري.

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص ص 276-277.

2- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 40.



## 2- عدم المشروعية الموضوعية في القرار الإداري:

يعني بموضوع عدم المشروعية الموضوعية في القرار الإداري، تلك العيوب التي تصيب الأركان المتبقية الأخرى للقرار الإداري، وستعرض لهذه الأركان حسب الدراسة التالية:

(أ) - **عيب السبب:** هو أن يكون القرار الإداري معيب بسبب قيامه الذي يعتبر ركن من أركان صحة بنائه، والسبب هو الفكرة أو الواعز الذي يدفع رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار الإداري ومتى كان السبب غير واضح لإصابته بنقص، أو كان في وضعية غير صحيحة مما يؤدي بالشخص المخاطب بالقرار الذي شابه نقص في ركن السبب إلى رفع دعوى إدارية أمام مجلس الدولة.

يمكن حصر الحالات التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري على أساس عيب السبب فيما يلي:

- أن يكون القرار الإداري غير مسبب أصلاً وفي حالة من حالات العيوب التي تؤدي بالقرار الإداري إلى إلغائه لعدم تأسيسه<sup>1</sup>.
- قد يكمن العيب في الوصف والتكييف القانوني، وهو عدم إعطاء القيمة القانونية للسبب الذي أدى إلى قيام القرار الإداري سواء كان ذلك التقييم بالزيادة أو بالنقصان.
- مراقبة ملائمة القرار الإداري وهي محاولة تقدير أهمية الواقعة القانونية التي يبنى عليها القرار الإداري من قبل القاضي الإداري.

(ب) - **عيب مخالفة القانون:** لكل تصرف محل خاص به والمحل هو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة، ولما كان القرار الإداري هو تصرف قانوني تتخذه الإدارة بإرادتها المنفردة، فمحل القرار الإداري هو الأثر القانوني<sup>2</sup>.

إن عيب مخالفة القانون في حد ذاته قابل أن يضم كل عيوب القرار الإداري الأخرى لأنها تعتبر كلها مخالفة للقانون لكن مع تواتر الفقه والقضاء بالعمل على التمييز بين مخالفة القانون والعيوب

1- بوحادي عمر، المرجع السابق، ص ص 281-282.

2- بوحادي عمر، المرجع السابق، ص 282.

الأخرى، أصبح مفهومه يدور حول محل القرار الإداري، فهو وجه الإلغاء المتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار، وبالتالي فمحل القرار الإداري هو الأثر الذي يحدثه حالا ومباشرة بعد إصداره، وهو يتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام أو خاص، ويشترط الفقه لصحة القرار الإداري من حيث محله أن يكون ممكنا وليس مستحيلا كأن يكون مثلا الترقية محله غير ممكن إذا اتضح أن الموظف قد بلغ سن التقاعد<sup>1</sup>.

**ج) - عيب الانحراف باستعمال السلطة:** إذا كان ركن عدم الانحراف في استعمال السلطة يقصد به النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار الإداري فإن رضوخ رجل الإدارة لأهوائه ورغباته مستغلا ما خوله القانون من صلاحيات قصد الخروج من المصلحة العامة، أو الهدف المخصص متنكرا لأهداف التي منح من أجلها الاختصاص يوقعه في عيب الانحراف باستعمال السلطة<sup>2</sup>، ويأخذ عيب الانحراف في استعمال السلطة صورتين هما كالتالي:

**الصورة الأولى:** استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة ومثال ذلك أن يصدر رجل الإدارة قرار بنزع الملكية للمنفعة العامة بقصد إنشاء مستشفى، فإن هذا القرار يعتبر صحيحا لأن الهدف منه هو المصلحة العامة، أما إذا كان القصد منه حرمان مالك من ملكه فإن قراره يعتبر معيبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

**الصورة الثانية:** مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف حيث أن القانون لا يكفي في كثير من أعمال الإدارة بتحقيق المصلحة العامة بمفهومها الواسع، وإنما يحدد للإدارة هدفا معينا عند إصدارها لقراراتها، مثال ذلك أن على الإدارة رفض منحة رخصة بناء في حالة المساس بالموقع والترصيف أو بالجوار، فإذا

1- علام لياس، المرجع السابق، ص 99.

2- صليح سعيد، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2004-2005، ص 150.

تجاوزت الإدارة الهدف المقرر بقانون العمران والمتمثل في المحافظة على المواقع والترصيفات، فإن قرارها يعتبر معيبا بعبء الانحراف باستعمال السلطة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية

حول مجلس الدولة إلى جانب صلاحية الاختصاص بإلغاء القرارات الإدارية، اختصاصات أخرى تتعلق بتفسير القرارات الإدارية الغامضة أو فحص مدى مشروعيتها، لما تكون صادرة من هيئات إدارية مركزية حسب ما تنص عليه المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وتقابلها المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

#### أولا: دعوى التفسير

##### 1- تعريف دعوى التفسير:

يقصد بدعوى التفسير طلب يقدمه صاحب الحق في تفسير قرار إداري مبهم وغامض إلى هيئات القضاء الإداري، للقيام بشرح وتفسير المعاني الخفية للقرار الإداري المطعون فيه بالغموض والإبهام<sup>2</sup>.

يعرفها الدكتور عوابدي عمار على أنها: هي الدعوى القضائية الإدارية التي وترفع من ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة، هي أصلا جهة القضاء الإدارية بالمجالس القضائية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا يطلب فيها من سلطة القضاء المختص تفسير ستصرف قانوني إداري غامض ومبهم، ومن أجل تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والالتزامات<sup>3</sup>.

1- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وفقهية وقضائية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص 26-25.

2- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 285.

3- بوضياف عمار، "دعوى تفسير قرار إداري في القانون الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، العدد 15 يناير 2014، ص 09.

## 2- خصائص دعوى التفسير:

- تعتبر دعوى التفسير الإداري قضائية محضة، بغض النظر عن الجهة التي قامت بتحريكها.
- تختص دعوى التفسير الإداري بالجانب الموضوعي للإدارة والمتمثل في شرح وتفسير القرارات الإدارية التابعة للأشخاص الإدارية العامة.
- تقليص اختصاص قاضي الدعوى التفسيرية للقرارات الإدارية، إذا لا يتعدى عمله إطار التوضيح والشرح الذي يطلبه المدعي والمنصب على المعاني الغامضة والمبهمة في القرار الإداري وإعطائها المعنى الصحيح عن طريق الإعلان عنه في حكم قضائي نهائي، وعليه تقلص سلطة القاضي الإداري المختص في دعوى تفسير القرارات الإدارية، بالقياس مع اختصاصات القاضي المكلف بالنظر في الدعاوي الأخرى<sup>1</sup>.

## 3- شروط قبول دعوى التفسير:

لدعوى التفسير جملة من الشروط وجب تحققها حتى تقبل أمام مجلس الدولة، وهي شروط ذات طابع قضائي وقانوني وتمثل في:

أ- محل الطعن: دعوى التفسير تنصب فقط على القرارات الواردة في المادة 09 فقرة 01 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، أما القرارات الأخرى فيؤول الاختصاص بشأنها إلى الغرفة الإدارية، وبالتالي تخرج من دائرة دعوى التفسير الصفقات العمومية أو أي تصرفات أخرى<sup>2</sup>.

ب- الغموض والإبهام: بما أن دعوى التفسير مهمتها تفسير للقرار الإداري المطعون فيه فإنه من المنطقي أن يشترط غموض وإبهام القرار المطعون فيه.

ج- وجود نزاع جدي قائم وحال: حيث يجب أن يكون القرار الغامض محتويا على نزاع جدي موجود بين طرفين أو أكثر ويكون فعليا ولم يتم حله بأية وسيلة بعد.

1- بوجادبي عمر، المرجع السابق، ص 286.

2- علام لياس، المرجع السابق، ص 102.

(د) - الطاعن: وهي نفس الشروط الواجبة في أي دعوى ومنها دعوى الإلغاء سالفه الذكر.

(هـ) - الميعاد: استنادا لنص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث تنص على مايلي: "تاريخ الحكم هو تاريخ النطق به" والمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، فإن دعوى التفسير لا تستند إلى أي ميعاد وذلك خلافا لدعوى الإلغاء<sup>1</sup>.

#### 4- تحريك دعوى التفسير أمام مجلس الدولة:

هناك طريقتان لرفع دعوى التفسير وهما:

(أ) - الطريقة المباشرة: فهي الطريقة المعروفة في جميع الدعاوي القضائية (عادية أو إدارية)، حيث تكفي أن تتحقق في الطاعن الصفة والمصلحة من أجل رفع الدعوى لتفسير القرار الإداري أمام مجلس الدولة مباشرة وابتداء.

(ب) - الطريقة الغير مباشرة (الإحالة): حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة الدفع بالغموض والإبهام في قرار إداري مرتبط ومهم بالنسبة للدعوى الأصلية المطروحة أمامها بمطالبة الأطراف بإحالة الأمر على مجلس الدولة، وبالتالي يتوقف النظر والفصل في الدعوى الأصلية إلى حين إعطاء المعنى الحقيقي والواضح للقرار المطعون بالتفسير<sup>2</sup>.

#### ثانيا: دعوى فحص المشروعية

##### 1- تعريف دعوى فحص المشروعية:

تعرف بأنها دعوى قضائية إدارية قد ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام جهات القضاء طبقا لأحكام الاختصاص العضوي والموضوعي ضد القرارات الصادرة من السلطات الإدارية

1- علام لباس، المرجع السابق، ص 103.

2- عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع الجزائري، 1999، ص 152.

المركزية وهيئات الوطنية، والمنظمة المهنية الوطنية، ويطلب في عريضة الدعوى من القضاء المختص الكشف والإعلان القضائي الرسمي عن مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بتقدير الشرعية القانونية.

## 2- خصائص دعوى فحص المشروعية:

تتميز دعوى فحص المشروعية بخصائص منها:

- تعتبر دعوى فحص المشروعية قضائية إدارية خالصة، دون النظر إلى الجهة التي تقوم برفعها، وهي طريقة قضائية لا بد من إتباع إجراءاتها بالتطبيق لكل من آراء الطعن بفحص المشروعية ضد القرارات الإدارية.

- لدعوى فحص المشروعية طريقتان لتحريكها أمام هيئات القضاء الإدارية المختصة أمام مجلس الدولة، إما الطريقة المباشرة وهي الطريقة السائدة والمطبقة في كل الدعاوي الإدارية أو عن طريق الإحالة والتي تسلكها دعوى التفسير ضد القرارات الإدارية المبهمة.

- يسعى المدعي خلال دعواه إلى فحص مدى مشروعية القرار الإداري ويجب أن لا يتعدى الفحص هنا حدوده بالالتجاء إلى عملية الإبطال أو التصحيح<sup>1</sup>.

## 3- شروط قبول دعوى فحص المشروعية:

تتميز دعوى فحص المشروعية دعوى فحص المشروعية بمجموعة من الشروط التي يجب تحققها حتى تقبل أمام مجلس الدولة وهي:

أ- محل الطعن: تنصب دعوى فحص المشروعية على القرارات الواردة في الفقرة الأولى من المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، حول العيب الذي قد يصيب القرار الإداري ويخضعه لرقابة مجلس الدولة، لأنه أصبح محل شك في مشروعيته.

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص ص 291-291.

(ب)- الطاعن: هو شرط واجب توفره في أي دعوى قضائية.

(ج)- عريضة الدعوى: تطبق عليها الشروط التي اشترطتها دعوى الإلغاء.

(د)- الميعاد: عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 و832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعليه يكون الأجل للطعن أمام مجلس الدولة مقدر بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ تبليغ الشخصي بنسبة من القرار الإداري الفردي، أو بتاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، ويمكن أن يخضع تقدير الآجال للظروف الأخرى التي قد تغير من حسابه مثل التظلم أو حالات الانقطاع في الآجال<sup>1</sup>.

#### 4- تحريك دعوى فحص المشروعية:

يتم تحريك الدعوى بطريقتين هما:

(أ)- الطريقة المباشرة: هي الطريقة المعروفة والمتبعة في الدعاوي القضائية الإدارية، إذ يكفي أن يتوفر في الطاعن الصفة والمصلحة من أجل رفع دعوى فحص المشروعية أمام مجلس الدولة لما يكون قاضيا ابتدائيا ونهائيا.

(ب)- الطريقة غير المباشرة: تتميز في أن تكون دعواه عن دعوى الطريقة المباشرة لاحتوائها شرطا زائدا منصبا على محل الطعن، يكمن في ضرورة وجود حكم قضائي بالإحالة.

إذا كانت دعوى فحص المشروعية القرار الإداري في الطريقة المباشرة يشترط فيها توافر قرار إداري مشكوك في مشروعيته فقط، فدعوى فحص المشروعية تكون عن طريق الإحالة القضائية تشترط إلى جانب القرار المشكوك في شرعيته، وجود حكم قضائي صادر من الجهة القضائية الإدارية

1- بوحادي عمر، المرجع السابق، ص ص 293-294.

التي كانت أصلا هي المختصة بالدعوى العادية الأصلية التي قام من أجلها الدفع بمدى المشروعية في القرار الإداري<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة

إن السلطات التقديرية المتروكة للقاضي الإداري على مستوى المحكمة الإدارية يمكن أن تزيغ في تقدير المصالح المتنازع عليها بين المتقاضين وتصدر بذلك قرارات قضائية غير منصفة، وهو أمر مقبول في دولة القانون، وقصد إحقاق الحق أكثر جعل المشرع أعمال هذه الهيئات القضائية تحت رقابة هيئة قضائية أعلى هي مجلس الدولة، الذي يقوم بعملية تقويمها عن طريق الطعون العادية (الفرع الأول) كما تقوم بمراجعة أعمالها القضائية الأخرى عن طريق الطعون غير العادية (الفرع الثاني)<sup>2</sup>.

### الفرع الأول: اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون العادية

الاستئناف طريق طعن عادي الهدف منه مراجعة وإلغاء الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية، وذلك من خلال السماح بالنظر في الخصومة مرة ثانية لتصحيح الأخطاء القانونية التي يقع فيها القاضي على مستوى المحكمة الإدارية، من حيث تطبيق القاعدة القانونية الملائمة، إضافة إلى تطبيقها تطبيقا سليما وهو بذلك يجسد مبدأ التقاضي على درجتين باعتباره ضمانا من ضمانات العدالة.

### أولا: المبادئ العامة للاستئناف

#### 1- القاعدة العامة:

تستدعي قاعدة الاختصاص بالاستئناف أمام مجلس الدولة ضرورة التطرق إلى دراسة طبيعة القرارات الإدارية، التي تقبل الاستئناف الأصلي والقرارات التي تخضع للاستئناف الفرعي.

أ- الاستئناف الأصلي: رجوعا إلى القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والقانون رقم 98-02 يتعلق بالمحاكم الإدارية أن الاستئناف الأصلي

1- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994، ص 152.

2- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 323.



ينصب على مراجعة وإلغاء القرارات القضائية الصادرة من المحكمة الإدارية، في صيغة قرار ابتدائي ما عدا ذلك من القرارات القضائية الأخرى لا تقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

والقرارات القضائية الجائز الطعن فيها بالاستئناف لا بد أن يكون الحكم المطعون فيه مبنيا على:

### ➤ حالة مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله:

- **حالة مخالفة القانون:** يقصد بعيب مخالفة القانون كوجه من أوجه الطعن بالاستئناف ضد القرارات الصادرة من المحاكم الإدارية، هو نوع من التطبيق الخاطئ للقاعدة القانونية على وقائع النزاع بمعنى الخطأ في التكييف القانوني لهذه الوقائع، أي الخطأ في عملية المقارنة بين واقع النزاع ومفترض القاعدة القانونية على وجه يؤدي إلى إنزال الأثر القانوني الذي قرره نص القاعدة القانونية على ذلك الواقع.

- **الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله:** يقصد به تطبيق قاعدة قانونية لا تحمل التأويل أو التفسير على واقعة لا تنطبق عليها في الأصل، أما الخطأ في تأويل القانون هو إعطاء النص الواجب التطبيق معنى غير معناه الحقيقي.

### ➤ حالة وقوع بطلان في الإجراءات يؤثر الحكم أو القرار القضائي:

من أسباب بطلان القرار القضائي عدم احتوائه على الأسباب التي يبنى عليها الحكم الصادر من المحكمة الإدارية والذي يفترض فيه الصدور حاملا للأدلة الواقعية، مدعما بالحجج القانونية التي استند إليها الخصوم في ثنايا الحكم الذي من المفروض أن يصدر حاملا في طياته تطبيقات النصوص المتعلقة بالنزاع على الوقائع المطروحة أمام المحاكم الإدارية<sup>1</sup>.

(ب) - **الاستئناف الفرعي:** تناول هذا النوع من الطعون المادة 951 من قانون 08-09 سالف الذكر بنصها: "يجوز للمستأنف عليه استئناف الحكم فرعيا حتى في حالة سقوط حقه في رفع الاستثناء الأصلي، لا يقبل الاستئناف الفرعي إذا كان الاستئناف الأصلي غير مقبول. يترتب على التنازل عن الاستئناف الأصلي عدم قبول الاستئناف الفرعي إذا وقع التنازل".

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص ص 357-359.

من خلال المستأنف عليه القيام باستئناف الحكم فرعياً بحيث سمحت هذه المادة للشخص الذي استأنف ضده قرار قضائي ما، إذا ما ظهر له أن هناك دعاوى فرعية مرتبطة بالاستئناف الأصلي أن يقوم برفع دعوى فرعية بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

- عدم قبول الاستئناف الفرعي إذا بكل الاستئناف الأصلي ومعنى ذلك أن الاستئناف الفرعي مرتبط كل الارتباط من حيث الوجود بضرورة قبول الاستئناف الأصلي، الذي ينصب على موضوع الدعوى الإدارية، فإذا كانت الدعوى الأصلية غير مقبولة أمام مجلس الدولة فبالضرورة تكون اللواحق لها وهي الدعاوى الفرعية هي الأخرى مبنية على العدم.

- ينصب على عملية الربط بين الفرع والأصل المتنازل عليه بحيث جاء في نص المادة من القانون 09-08 سالف الذكر، أنه يترتب على التنازل عن لاستئناف الأصلي عدم قبول الاستئناف الفرعي إذا وقع بعد التنازل.

## 2- الاستثناء:

إن الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد قلص وضيق من هذا الاستثناء من خلال المادتين 10 من القانون العضوي 98-10 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والمادة 02 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، وبالتالي هذا الاستثناء يرد على القانون الصادر عن السلطات التشريعية فقط وهذا ما يكرس حماية أكثر للحقوق والحريات في مجال التقاضي وضمان الاستقلالية<sup>1</sup>.

## 2- شروط قبول الطعن بالاستئناف:

أ- الشروط المتعلقة بالحكم المستأنف.

- أن يكون محل الاستئناف حكماً قضائياً: لا ينصب الطعن بالاستئناف إلا على الأحكام القضائية الابتدائية والحكم الابتدائي هو الحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى، والقابل للطعن فيه بالاستئناف خلافاً عن الحكم النهائي غير القابل للطعن، وبناء عليه في القرارات الصادرة عن

1- علام لباس، المرجع السابق، ص 106-107.

الجهات القضائية الإدارية ابتدائياً ونهائياً غير قابلة للطعن بالاستئناف كالقرارات الصادرة عن الدولة بصفته محكمة أول وآخر درجة<sup>1</sup>.

- أن يكون الحكم صادراً عن محكمة إدارية : يجب أن يكون القرار صادراً عن محكمة إدارية حسب القانون 89-02 يتعلق بالمحكمة الإدارية، واستناداً للمادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-356 المحدد لكيفيات تطبيق القانون العضوي رقم 98-02 فإن عدد المحاكم الإدارية 31 محكمة عبر التراب الوطني<sup>2</sup>.

(ب)- الشروط المتعلقة بالمستأنف: يشترط في أشخاص الخصومة في الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة توافر الصفة والأهلية والمصلحة، كما رأينا سابقاً في الطعن بالإلغاء.

- الصفة: إذا كان المطلوب توفر شرط الصفة في قيام الخصومة أمام المحكمة الإدارية، فهي مشروطة أمام مجلس الدولة كقاضي استئناف للقرارات المراد الاستئناف فيها ضماناً لإتحاد الأطراف الخصومتين الابتدائية والاستئنافية ومحقق لمبدأ التقاضي على درجتين من جهة.

- واستناداً لنص المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يمكن قبول استئناف غير الداخل في الخصومة بطريقة غير مباشرة.

- الأهلية: هي شرط واجب التوفر في رافع الدعوى الاستئنافية وتخضع للأحكام التي تشترط في دعوى الإلغاء الأخرى.

- المصلحة: ترتبط المصلحة في الاستئناف بحالة عدم اكتفاء المدعي الذي لم يحصل على إرضاء كاف في أي نقطة أو أوجه النزاع مهما يكن، مما يدفعه إلى البحث عن جهة قضائية أخرى<sup>3</sup>.

1- نصيب الزهرة، المرجع السابق، ص 103-104.

2- نصيب الزهرة، نفس المرجع، ص 105.

3- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 337.

(ج) - الإجراءات ومواعيد الطعن بالاستئناف:

- **الإجراءات:** ما دامت الإجراءات في رفع الدعاوي مشتركة فيما بينها، فتكون الدعوى بالاستئناف أمام مجلس الدولة لها الخصوصيات الإجرائية التي حددها قانون الإجراءات المدنية والإدارية كمايلي:

- **عريضة الدعوى:** ترفع أمام مجلس الدولة كقاضي استئناف بعريضة مكتوبة موقعة ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف، كما يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى البيانات الخاصة.

● تقديم نسخة من القرار المطعون فيه.

● تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي<sup>1</sup>.

- **الميعاد:** حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية ميعاد الاستئناف وكيفية حسابه وتمديده نذكرها على النحو التالي:

● **مدة الاستئناف:** حدد بشهر واحد من تاريخ تبليغ القرار أو الحكم.

● **كيفية حساب الميعاد:** ويتم حساب المدة كاملة.

● **تمديد الميعاد:** يمدد الميعاد أو آجال الطعن بالاستئناف مثله مثل الآجال الأخرى، والمشعر فعل خيرا لما سعى إلى توحيد تمديد الآجال على كل مواعيد الدعوى القضائية مهما تكن الجهة القضائية صاحبة الاختصاص<sup>2</sup>.

ثانيا: المعارضة

إن الطعن بالمعارضة طريقة من طرق الطعن العادية، يستعمل للطعن في الأحكام والقرارات القضائية الصادرة غيايبا عن مجلس الدولة.

1- بوجادي عمر، نفس المرجع، ص ص 337-338.

2- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 341.

والمعارضة هي طريقة تخول للخصم بواسطتها أن يتقدم إلى نفس الجهة القضائية التي أصدرت القرار القضائي في غيابه، دون منحه إمكانية الدفاع عن حقه كطرف في النزاع، وعليه يطلب من المجلس إعادة النظر في القرار الغيابي عن طريق الطعن بالمعارضة الذي يشمل الأدلة والحجج والدفوع التي لم يقدمها من قبل إصدار القرار الغيابي المطعون فيه بالمعارضة<sup>1</sup>.

### 1- شروط قبول الطعن بالمعارضة أمام مجلس الدولة :

لقيام صحة الدعوى القضائية المتعلقة بالطعن بالمعارضة لا بد من توفر مجموعة من الشروط الضرورية وهي:

أ- أن يكون قرارا قضائيا: القرارات التي تكون قابلة للطعن بالمعارضة لا بد أن تكون صادرة في شكل قرارات قضائية، وفي هذه الحالة تكون الجهة المقصودة بالإصدار هي مجلس الدولة.

ب- أن يكون صدور القرار غيابيا: حتى تكون القرارات القضائية عرضة للطعن بالمعارضة يشترط أن تكون صادرة غيابيا من مجلس الدولة لعدم حضور الخصم المعني.

### 2- شروط أخرى للطعن بالمعارضة:

أ- الطاعن: يشترط في الطاعن بالمعارضة الشروط التي يجب توفرها في الطاعنين في الدعاوي العادية الأخرى، وذلك بالرجوع إلى المادة 13 من القانون 08-09 سالف الذكر، ويحرك الطعن بالمعارضة بناء على طلب شخصي ممثلا بمحام معتمد لدى مجلس الدولة، أو بطلب من الوزير أو الوالي أو الممثل للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية.

ب- عريضة الدعوى بالمعارضة : تحتوي عريضة الدعوى بالمعارضة الشروط نفسها التي أوجبها قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت عنوان عريضة دعوى المعارضة التي تضمنتها المواد من 14 إلى

1- بوجادي عمر، المرجع نفسه، ص 340.

17 من القانون نفسه، مع ضرورة إرفاق القرار الصادر من قبل مجلس الدولة مع عريضة الدعوى حتى لا ترفض شكلاً.

(ج) - الميعاد: ترفع دعوى المعارضة أمام مجلس الدولة في أجل شهر، يبدأ حسابه كميعاد كامل من تاريخ تبليغ الرسمي للحكم، أو القرار الصادر غيابياً من مجلس الدولة.

### 3- آثار الطعن بالمعارضة وأسباب سقوطه:

للمتعن بالمعارضة في الأحكام والقرارات القضائية الصادرة من مجلس الدولة عدة نتائج وآثار إذا تحقق قبولها من الجهة القضائية التي حركت أمامها، كما يمكن أن تتعرض للسقوط كذلك.

#### (أ) - آثار الطعن بالمعارضة:

- مراجعة القرار من جديد.
- وقف تنفيذ الحكم أو القرار الغيابي المطعون فيه.

#### (ب) - سقوط الطعن بالمعارضة:

- فوات الأجل.
- المعارضة على العريضة.

### الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون غير العادية

إلى جانب الاختصاصات الممنوحة لمجلس الدولة في دعاوي المشروعية واختصاص الدعاوي في الطعون العادية، أضيفت له اختصاص في الطعون غير العادية الذي يشمل الطعن بالنقض واعتراض الغير الخارج عن الخصومة (أولاً)، إلى جانب دعوى تصحيح الأخطاء المادية ودعوى التماس إعادة النظر (ثانياً).

أولاً: الاختصاص بالطعن بالنقض واعتراض الغير الخارج عن الخصومة

### 1- مجلس الدولة قضاء النقض:

تنص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، على مايلي: "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة".

من خلال نص المادة يفهم أن مجلس الدولة أصبح مختصا بالفصل في الطعون على عكس ما كانت تتمتع به الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا التي كانت تختص إلا كقاضي إلغاء أو استئناف فقط<sup>1</sup>.

أ- شروط قبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة: لممارسة الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة لا بد من توافر شروط خاصة ومرتبطة بمحل الطعن وأخرى متعلقة بإجراءات تقديم العريضة.

- محل الطعن بالنقض: يجوز الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، في جميع القرارات الصادرة من المحاكم الإدارية وهي المقصود بها الجهات القضائية الإدارية.

- القرارات القضائية النهائية: حتى يقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، فلا بد أن يكون منصبا على قرار قضائي صادر من إحدى المحاكم الإدارية، لما تكون ممارسة لاختصاصها القضائي ودون ذلك من الأعمال الأخرى؟، فلا تصلح لأن تكون محل طعن بالنقض والشرط الثاني لا بد أن يلازم القرار القضائي الإداري، هو أن يكون نهائيا أي بمعنى أن القرار الذي يصبح قابلا للطعن فيه بالنقض لا بد أن يستوفي كل الشروط في استنفاد جميع طرق الطعن الأخرى بالإضافة إلى اعتباره قد بلغ صيغة القرار النهائي<sup>2</sup>.

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 345.

2- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص ص 346-350.

- قرارات مجلس المحاسبة: تنص المادة 170 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل على أنه: "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".

كما تنص المادة من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة<sup>1</sup>، على أنه يتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، كما أن حقوق والتزامات قاضي مجلس المحاسبة لا تختلف كثيرا عما هو سائد تجاه قضاة المحاكم والمجالس القضائية<sup>2</sup>، وهذا ما تبين من خلال مواد الأمر 23-95 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة<sup>3</sup>.

(ب)- شروط أخرى لقبول الطعن بالنقض:

- الطاعن: ككل الطعون المرفوعة أمام مجلس الدولة، فالطعن بالنقض يجب أن يقدم من أحد الخصوم، أو من ذوي الحقوق مع ضرورة أن تتوفر فيه شروط وهي الصفة والمصلحة، إلا أن الطعون بالنقض الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة فتتظمها المادة 110 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة<sup>4</sup>.

- العريضة: تشترط في عريضة الطعن بالنقض الإجراءات المشروطة في العرائض الافتتاحية الأخرى التي تقدم أمام مجلس الدولة، أو الجهات القضائية الأخرى، وتمثل الخصوم بمحامي وجوبي أمام جهات الاستئناف والنقض، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

- الميعاد: جدد ميعاد الطعن بالنقض من قبل المادة 956 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على مايلي: "يحدد أجل ميعاد الطعن بالنقض بشهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

1- أمر رقم 20-95 مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، ع 39، سنة 1995.

2- علام لياس، المرجع السابق، ص 116.

3- مرسوم رئاسي رقم 98-187، مؤرخ في 30 ماي 1998، متضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج.ر، ع 44، 1998.

4- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 350.



يخضع شرط الميعاد للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في تحديد مدته وحسابه وتمديده.

## 2- اعتراض الغير الخارج عن الخصومة:

طريقة من طرق الطعن غير العادية فهي لا تشكل طعنا حقيقيا في الحكم أو القرار لأن الطاعن لا يعتبر طرفا في القرار أو الحكم المطعون فيه، والاعتراض ماهو إلا مجاز.

يمكن القول أن اعتراض الغير ماهو إلا اعتراض على ما تضمنه القرار، ما يمكن أن أم يلحقه من أضرار بمصالحه، وتدخله يكون منصبا على القرار لا على مرحلة سير الدعوى<sup>1</sup>، وللاستزادة أكثر بالرجوع إلى نص المادة 960 من القانون 08-09 سالف الذكر تنص على مايلي: "يهدف اعتراض الغير الخارج عن الخصومة غلى مراجعة أو إلغاء الحكم أو القرار الذي يفصل في أصل النزاع والفصل في القضية من جديد في الوقائع والقانون".

### أ- محل الطعن والطاعن فيه:

- الطاعن: يشمل عنصر الطاعن بالإضافة إلى الشروط الأساسية في قيامه مثل المصلحة والصفة والأهلية، أن يكون خارجا من أطراف الخصومة وأن لا يكون ممثلا في الدعوى، أن يكون دائما لأحد الخصوم أو لممثليهم حتى ولو كانوا ممثلين في الخصومة، هذه هي جملة الشروط الواجب توفرها في الشخص الذي يريد مخاصمة قرار قضائي عن طريق دعوى اعتراض الغير الخارج عن الخصومة.

- محل الطعن: ينصب محل الطعن في اعتراض الغير الخارج عن الخصومة على الحكم أو القرار الذي يفصل في أصل النزاع ولم يكن طرفا فيه.

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص ص 351-355.

(ب) - إجراءات الدعوى:

- شروط رفع عريضة الدعوى: تناولت المادة 385 من القانون 08-09 سالف الذكر جملة من الشروط حيث من خلالها نستنتج كيف نظم المشرع شروط رفع الدعوى.
- العريضة: يشترط القانون في العريضة مايلي:
  - أن تكون مرفوعة من قبل الغير الخارج عن الخصومة.
  - أن تقدم أمام الجهة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار المطعون فيه.
  - أن يصحب الاعتراض بوصل يثبت إيداع مبلغ لدى أمانة ضبط.
- ميعاد رفع الدعوى: حدد ميعاد رفع دعوى اعتراض الغير الخارج عن الخصومة في المادة 384 من القانون 08-09 سالف الذكر<sup>1</sup>.

ثانيا: الاختصاص بدعاوي تصحيح الأخطاء المادية ودعاوي التماس إعادة النظر

1- دعاوي تصحيح الأخطاء المادية:

ترفع هذه الدعوى ضد القرارات القضائية المشوبة بخطأ مادي، يكون قد أصابها في ركن من أركانها.

(أ) - الطعون المتعلقة بالمحل والطاعن فيه:

- محل الطعن بتصحيح الأخطاء المادية: ينصب الطعن على الأحكام والقرارات الصادرة مهما كانت درجتها ولو كان القرار حائزا على قوة الشيء المقضي فيه، شرط أن يكون بعيب الخطأ المادي أو حاملا لإغفال يشوبه.

- الطاعن: حدد القانون الأشخاص الذين يجوز لهم الطعن في هذه الدعوى وهم:

- أن يقدم من أحد الخصوم.
- أن يقدم من مجموع الخصوم.
- أن يقدم من النيابة العامة إذا كان خطأ يتعلق بمرفق عمومي.

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص ص 355-358.

(ب) - الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى:

- عريضة الدعوى: نصت عليها المادة 964 من القانون 08-09 سالف الذكر، بذلك لا داعي إلى إعادة شرح الشروط السابقة.

- الميعاد: يقدر بشهرين بحيث يبدأ سريانه من تاريخ التبليغ للقرار المشوب بالخطأ المادي<sup>1</sup>.

2- دعوى إلتماس إعادة النظر:

إن هذه الدعوى طريقة من طرق الطعن غير العادية والتي تمارس ضد القرارات الصادرة عن مجلس الدولة فقط.

(أ) - محل الطعن والطاعن فيه:

- محل الطعن: تنص المادة 966 من القانون 08-09 سالف الذكر، على محل الطعن بإعادة التماس النظر وحصرت في القرارات الصادرة من مجلس الدولة فقط.

- الطاعن فيه: لم يتناول قانون الإجراءات المدنية والإدارية عملية تحديد الأشخاص الذين لهم الحق في تقديم دعاوى التماس النظر الأمر الذي يدفع إلى تطبيق المادة 03 من القانون سالف الذكر.

إضافة على ذلك لا بد أن يكون متمتعا بالشروط الضرورية الواجب توفرها فيه كمتقاض لدى قيامه بتحريك الدعوى وأثناء سيرها حتى الحكم فيها.

(ب) - إجراءات تقديم العريضة وآجالها:

- عريضة الدعوى: المشرع الجزائري لم يتناول عريضة دعوى التماس إعادة النظر في القسم المخصص بها، وفي حالة السكوت يضطر المعني بتحريك الدعوى إلى أن يتبع الإجراءات والشروط التي تتطلبها الدعوى أمام مجلس الدولة من قبل محام معتمد لدى المجلس.

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 359.

- آجال رفع الدعوى:
- يحدد آجال رفع دعوى التماس إعادة النظر بشهرين.
- يبدأ سريانه من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار.
- أو من تاريخ اكتشاف التزوير.
- أو من تاريخ استرداد الوثيقة المحتجزة بغير حق من طرف الخصم<sup>1</sup>.

---

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص ص 361-362.

## المبحث الثاني:

### مجلس الدولة هيئة استشارية

إضافة إلى الاختصاصات القضائية التي يمارسها مجلس الدولة والتي لها دور فعال في إنشاء دولة القانون من خلال رقابة نشاط الإدارة العمومية، والتزامها باحترام مبدأ المشروعية في كافة تصرفاتها، فقد عهد له المشرع باختصاصات استشارية لا تقل أهمية.

يجد مجلس الدولة الأساس القانوني لصلاحياته الاستشارية في المادة 119 من دستور 1996 معدل، والتي تنص على أنه: "تعرض مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعب الوطني" وحدد المشرع الجزائري مجال اختصاص مجلس الدولة بالوظيفة الاستشارية بموجب المادة 4 من القانون العضوي 01-98 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله.

قبل الدخول في دراسة موضوع الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة بالجزائر بشكل مفصل لا بد من التلميح إلى مفهوم الوظيفة الاستشارية وطبيعتها القانونية (المطلب الأول)، وبعد ذلك إلى مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة والإجراءات المتبعة (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مفهوم الاستشارية لمجلس الدولة

باعتبار أن الاستشارة تقوم بطلبها وتقديمها هيئات وسلطات عليا مختلفة ومتعددة مكلفة بمهام سامية من جهة، ولأن هذه الهيئات منظمة تنظيميا هيكليا وبشريا يخدم المهام العليا من جهة أخرى، لهذه الوظيفة مفهوم كما أنها تتمتع بأهمية كبيرة (الفرع الأول)، ولها طبيعة قانونية خاصة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف وأهمية الوظيفة الاستشارية

يمكن تعريف الوظيفة الاستشارية وإبراز أهميتها على النحو التالي:

أولاً: تعريف الوظيفة الاستشارية

تعد الاستشارة من المظاهر الحديثة التي عرفتها الدول العريقة في الحضارة والتقدم، وإن لم يوجد تعريف شامل ومانع لمصطلح الاستشارة، إلا أنها: "مجموعة من الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفق لقواعد علمية وهي أقل من مستوى القانون"، ويعود السبب في ظهور هذه الوظيفة إلى تدخل الدولة في شتى المجالات وظهور العديد من الوظائف العسكرية والسياسية والمدنية<sup>1</sup>.

إلا أن الاستشارة لغة واصطلاحاً ليست حديثة، ولا وليدة القانون الإداري، بل تضرب بجذورها في أعماق التاريخ، وبمصطلحات مختلفة كالشورى مثلاً، فقد عرفت بصفة واضحة عند مجيء الإسلام لقوله تعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾، وقوله أيضاً: ﴿وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾.

هكذا يتبين لنا أن مصطلح الاستشارة عرفت قديماً وتطورت شيئاً فشيئاً مع مفهوم الدولة والأمة، سياسياً واقتصادياً واجتماعياً من خلال تدخل الدولة في الكثير من القطاعات، وظهور العديد من الوظائف العسكرية والسياسية والمدنية، نتج عنه زحم كبير من الهيئات الاستشارية في جميع القطاعات والميادين والمجالات، تؤسس خصيصاً لأجل تقديم الرأي والمشورة معتمدة على كفاءات علمية وخبرات فنية.

هذا ما يؤكد يقيناً تحول الحاصل في شكل ومفهوم ودور الاستشارة البسيط في بادئ الأمر، باعتبارها مجرد رأي غير منظم ولا مهيكّل إلى كونها في الوقت الحالي وظيفة قائمة بذاتها تقوم بها هيئات مختلفة وترصد لها إمكانيات مادية وبشرية هائلة<sup>2</sup>.

1- علام لباس، المرجع السابق، ص 123-124.

2- بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص 10.

ثانيا: أهمية الوظيفة الاستشارية

إن أهمية الوظيفة الاستشارية تعود إلى التقدم العلمي والفني الذي لعب دور الباعث إلى زيادة في عدد الهيئات الاستشارية من جهة، وإلى تغير مهمة ووظيفة الإدارة في حد ذاتها نتيجة الحاجيات البسيطة والخدمات المتنوعة فحسب، بل امتدت إلى انتهاج وسائل وطرق وأساليب جديدة ومتطورة ومتغيرة وهذا من جهة أخرى.

كما أن أهمية الوظيفة لا تقف عند هذا الحد فقط، وإنما لا تقل أهمية في دورها الاستشاري أمام دورها القضائي خاصة في مجال الافتاء أو صياغة التشريع، حيث تعتبر حاجة ماسة لحسن سير الإدارة وتقديمها، كما أنها تلعب دورا وقائيا لأنها تساعد الإدارة والحكومة على إحكام التشريع وصحة تفسير وتطبيق القوانين واللوائح في حين أن هذه الوظيفة القضائية هي عمل علاجي يصحح القوانين في حالة خرقها أو مخالفتها<sup>1</sup>.

أما ضرورة الاستشارة فترجع إلى اعتبار النشاط الاستشاري أسلوبا فعالا ودعامة يضمن حياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية والاستشارية، ولذلك أصبحت الاستشارة ضرورة لا يمكن أن نستغني عنها لطابعها الفني.

إذا كان العمل الاستشاري يمهّد الطريق ويسهل العمل الإداري بحيث يجعل منه عملا متكاملا يتفادى الكثير من الأخطاء، فإنه لا بد من الإقرار بضرورة اللجوء إلى الاستشارة والكفاءات الفنية.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للوظيفة الاستشارية

إن الحديث عن الطبيعة القانونية للوظيفة الاستشارية يتطلب ذلك الحديث عن القوة الملزمة للرأي الاستشاري في طلبه والالتزام به من وجهة وتمييزه عن العمل التنفيذي من جهة أخرى<sup>2</sup>.

1- بوضيف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دط، مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر 1989، ص 92-95.

2- بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص 11.

أولاً: القوة الإلزامية للاستشارة

ثار جدال فقهي حول الطبيعة القانونية للاستشارة أو الرأي الاستشاري بين الفقهاء القانون الإداري، واختلفت آرائهم وتصنيفاتهم حول ذلك، يمكن إيجازها وتلخيصها في ثلاث أنواع<sup>1</sup>.

1- الرأي الاستشاري الاختياري:

في هذه الحالة تكون الهيئة الإدارية التنفيذية لها الحرية الكاملة في إصدار قراراتها سواء في طلب الاستشارة أو الالتزام بها.

2- الرأي الاستشاري الملزم (الإجباري):

في هذه الحالة تكون الهيئة المستشارة ملزمة ومجبرة على طلب الاستشارة بقوة القانون لأنه نص على ذلك، وبالتالي إذا لم يحترم هذا الإجراء يكون عملها باطلا ومشوباً بعيب عدم الاختصاص، ولكن إذا احترمت النص القانوني وطلبت الاستشارة يكون عملها صحيحاً حتى ولو لم تأخذ بمضمون الرأي الاستشاري ولم تلزم به<sup>2</sup>.

3- الرأي الاستشاري الموافق (المطابق):

يجب في هذه الحالة على الهيئة أن يستشير صاحب الكفاءة بالإضافة إلى وجوب وإلزامية الأخذ بتلك الاستشارة، وإلا يعد عملها باطلا شكلاً وموضوعاً.

فمن الضروري إذا لم تكون الوظيفة الاستشارية في جميع الأحوال في شكل الرأي المطابق الذي يلزم الهيئات التنفيذية بأن تلجأ إلى الاستشارة مجبرة قانوناً وبوجود نص قانوني صريح وأن تلتزم باحترام مضمون الرأي الاستشاري والأخذ به في نفس الوقت، وما فائدة الحالات الأخرى سواء اختيارية أو ملزمة مع ترك الحرية في الأخذ بها من عدمها، الأمر الذي يجعلها فارغة المحتوى ومجرد إجراءات شكلية لا تحقق الهدف المنشود والغاية المرجوة من الوظيفة<sup>3</sup>.

1- علام لياس، المرجع السابق، ص 125.

2- مبروك حسين، تحرير النصوص القانوني الشكل والإجراء، د م ن، الجزائر 1996، ص 113.

3- علام لياس، المرجع نفسه، ص ص 125-126.



ثانيا: تمييز العمل الاستشاري عن العمل التنفيذي

على إثر تمييز العمل التنفيذي عن العمل الاستشاري، نجد هذا الأخير قائم على سبيل التخيير هذا الطابع التخييري يضفي عليه سلبية القرار والرأي الاستشاري، ويقيد سلطته من قبل الجهة المستشارة، في حين نجد أن العمل التنفيذي مثلما يجمع على ذلك الكثير من الفقهاء قائم على عنصر الإلزام والإجبار، فبمجرد صدوره يكون واجب وملزم التنفيذ دون أن يترك فرصة الاختيار وينتج آثاره ويحدث قرينة قانونية على شرعيته بمجرد تنفيذه وهذا ما يسميه الفقيه **جورد فيدال** "قوة الشيء المحكوم به".

هكذا نصل إلى أن العمل الاستشاري مرتبط بضرورة احترام قواعد الاختصاص ما بين الهيئات المختلفة سواء الاستشارية أو التنفيذية وليس مرتبط بمدى ما ينتج ويترتب ويتولد عنه من آثار قانونية. وعليه إذا امتنعت السلطة المستشارة من اللجوء إلى الاستشارة أثناء إصدارها للعمل التنفيذي أو القرار الإداري يترتب ذلك بطلان الإجراء والقرار بسبب عيب الإجراءات، وعلى العكس من ذلك إذا اتبعت الهيئة التنفيذية إجراءات طلب الاستشارة من الهيئة الاستشارية محترمة بذلك قواعد الاختصاص مثلا، فلا يكون عملها قابل للبطلان بل صحيحا وناظرا ومنتجا لجميع آثاره القانونية<sup>1</sup>.

(أ) - **النصوص التشريعية والتنظيمية التي تصدرها الحكومة:** نتيجة لتطور وظائف الدولة والحاجة الأكيدة للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أصبحت السلطة التنفيذية تشارك في سن القوانين تحت مصطلح يمايز ويختلف عن التشريع الصادر عن البرلمان، فمصطلح سن القانون في العمل البرلماني يعرف باقتراح القانون.

(ب) - **حصر استشارة المجلس في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر:** حددت المادة 2 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، المجال الذي يمارس فيه المجلس وظيفته فيه، حيث حصرها في استشارة الحكومة في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر الصادرة عنها، ولقد جاء هذا النص تجسيدا لنص المادة 119 من دستور 1996 المعدل.

1- بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص ص 11-12.

المطلب الثاني: مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة والإجراءات المتبعة

إن أهمية الدور الاستشاري الذي يلعبه مجلس الدولة وفعاليته من خلال ما يرسمه المشرع الجزائري من مجال لهذا الدور اتساعا أو تضييقا فسطر المشرع محتوى النشاط الاستشاري لمجلس الدولة (الفرع الأول) وأبرز الإجراءات المتبعة (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: محتوى الدور الاستشاري لمجلس الدولة وحدوده**

إن الغاية والهدف المرجو من إحداث وظيفة استشارية لمجلس الدولة يكمن في الدور الذي يساهم به المجلس كمستشار للحكومة، وبالتالي يساهم في زيادة قيمة وكفاءة النصوص المستشار فيها، وهكذا كلما كانت الاستشارة واسعة توسعت معها نوعية النص المستشار فيه، وكلما تقلصت تقلص الانسجام والتكامل في المنظومة القانونية.

**أولا: محتوى الدور الاستشاري لمجلس الدولة**

حدد المشرع الجزائري مجال الاستشارة في إبداء الرأي حول مشروع القوانين ولم يعط أي اهتمام لهذه العملية رغم أنها تقترب من عملية إعداد القانون، وتعد بذلك وسيلة لمراجعة ومناقشة نص قبل صدوره.

**1- إبداء الرأي حول مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر:**

إن الدور الاستشاري للمجلس يكمن في استشارة الحكومة في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر التي تصدر عن هذه الأخيرة مهما كان شكلها أو طبيعته، متجنباً في ذلك أي شكل من أشكال اللجوء إلى القضاء للطعن بعدم صحتها أو نقضها أو قصورها محققة في ذلك وحدة النص القانوني.

من هذا المنطلق نرى أنه من الضروري النصوص لو بشيء من التفصيل إلى مجمل النصوص القانونية التي تصدرها الحكومة حيث يتسن لها بعد ذلك سهولة تحديد مضمون المهمة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري<sup>1</sup>.

1- علام لياس، المرجع السابق، ص 127.

## 2- عملية فحص مشاريع النصوص القانونية تقترب من عملية إعداد قانون:

إن إعداد وصياغة القانون عملية معقدة ومركبة وليست مجردة تقنية وبحتة يقوم بها المشرع، بل أجمع الكثير من الفقهاء على أنها أصبحت فنا قائما بذاته حيث يشترط للقيام بهذه الوظيفة القانونية دعائم ومقومات تسمح للمشرع أن يشكل بنينا قانونيا صحيحا.

أ- رقابة المجلس مطابقة مشاريع النصوص للقانون: يعني أن مجلس الدولة بواسطة رقابته هذه يقلل ويحد نوعا ما من عدم صحة وسلامة النص القانوني، وذلك يكون طبعا عن طريق النظر من مدى احترام قواعد الاختصاص كمرحلة أساسية والتي تتعلق بمدى احترام الحكومة لقواعد الاختصاص التي تفرضها نصوص ومواد أسمى في الدولة، متمثلة في الدستور الذي عادة ما يحدد حدود اختصاص السلطة التشريعية والتنفيذية أي ما يسمى بمجال اللائحة والقانون<sup>1</sup>.

قبل أن يستكمل النص القانوني شكله النهائي ويفرغ في قالب مشروع قانون أو مشروع نص تنظيمي تفرض القوانين واللوائح أن تتبع هذه العملية إجراءات قانونية مختلفة، من بين هذه الإجراءات الواجب احترامها من طرف الحكومة هي الاستشارة المسبقة للمجلس حول مشروع قانون أو تنظيم، ولهذا كقاعدة عامة مجلس الدولة لا يمكنه رفض فحص نص قانوني إلى إثر استشارة إجبارية، كما يجب أن يدرج ضمن تأشيرات القانون أو التنظيم استشارة مجلس الدولة تحت عبارة "بعد استشارة مجلس الدولة".

ينظر مجلس الدولة أيضا دائما في إطار الرقابة في مشاريع النصوص القانونية في مدى احترام قاعدة تدرج القوانين ومبدأ المشروعية، مفاد قاعدة تدرج القوانين أنه على مختلف الهيئات والسلطات العمومية أن تحترم في ممارسة أعمالها القانونية والمادية مبدأ تدرج القوانين في شكل تدرج هرمي على أعلى قمته أسمى نص في الدولة وهو الدستور.

1- علام لياس، المرجع السابق، ص ص 129-131.

ترتبط قاعدة تدرج القواعد القانونية ارتباطا وثيقا بمبدأ المشروعية، حيث لا يمكن تصور قيام هذا المبدأ إلا من خلال قاعدة تدرج الأشكال والقواعد القانونية بل تعتبره هذه الأخيرة مضمون المبدأ في حد ذاته.

(ب) - رقابة نوعية مشروع النص القانوني: لا تتوقف رقابة مجلس الدولة لمشاريع النصوص القانونية ومطابقتها للقانون عند مدى احترام هذه المشاريع لبعض المبادئ القانونية والدستورية، بل تتوسع هذه الرقابة لتشمل كذلك جانب آخر لا يقل أهمية عن تلك المبادئ ونقصد بذلك نوعية المشروع للنص القانوني المعروض على المجلس.

إن نوعية الشكل لا تعني فقط مسايرة النص القانوني للقانون المكتوب من خلال طريقة إعداده وطبيعته والمخاطر التي ستواجهه، لكن الهدف أيضا في تذكير مجلس الدولة للحكومة بأن كل ما في وسعها من أجل الحفاظ على العلاقة بين الشكل الجديد ومجموعة القوانين الموجودة.

بهذا يكون للمجلس دور هام بفضل رقابته النوعية التي تسمح له بممارسة رقابة بالملائمة بتقديم رأيه حول ملائمة النص القانوني وذلك بعدم التقيد باختيارات الحكومة السياسية، ولكن بالنظر إلى طرق تسيير هذه الاختيارات ومن ثم فإن دور المجلس لا يبقى محصورا في مسائل المشروعية أو المسائل الشكلية.

### ثانيا: حدود الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة

إن المجال القانوني الذي أفرغت فيه الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر هو مجال محدود جدا سيؤثر حتما في دورها مما يجعله دورا ضعيفا وغير فعال في عمومها، نتيجة كذلك إلى الطبيعة القانونية التي تكتسبها آراء مجلس الدولة الاستشارية<sup>1</sup>.

1- بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص ص 112-113.

1- ضعف الاستشاري وعدم فعاليته:

يعد رأي المجلس الدستوري السبب الأساسي الرئيسي في تحديد اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية، وعلى هذا تأكد ضعفه وعدم فعاليته مما أدى بالبعض إلى نقد رأي مجلس الدستوري بغير موضوعي<sup>1</sup>.

أ- رأي المجلس الدستوري حول اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية: يختص المجلس الدستوري طبقاً للمادة 119 فقرة 2 من دستور 1996 المعدل، برقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور هذا الاختصاص سمح للمجلس الدستوري أن يصدر رأيه، بخصوص دستورية القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، والذي كان بناء على إخطار رئيس الجمهورية بالرسالة رقم 22 المؤرخة في 02 ماي 1998.

انصبت رقابة المجلس الدستوري للقانون العضوي لمجلس الدولة بشكل عام كل ما تضمنه هذا الأخير شكلاً ومضموناً، إلا أنه ركز في الدراسة هنا حول رأي المجلس الدستوري بشأن الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة فقط<sup>2</sup>.

لقد درس المجلس الدستوري اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية في الفقرتين الرابعة (4) والخامسة (5)، حيث يرى المجلس في الفقرة الرابعة (4) بأن المؤسس الدستوري حول مجلس الدولة طبقاً لأحكام المادة 153 من دستور 1996 المعدل، كان يقصد بذلك ترك المجال للمشروع لتحديد اختصاصات قضائية أخرى في إطار الفصل الثالث من الدستور الوارد تحت عنوان "السلطة القضائية" ولا مجال لتحديد الاختصاص الاستشاري الذي حدده المؤسس الدستوري على سبيل الحصر حيث تتعلق بمشاريع القوانين و مشاريع الأوامر دون سواها.

1- علام لياس، المرجع السابق، ص 133.

2- بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص 114.

أبرزت الفقرة الخامسة (5) من رأي مجلس الدولة عدم دستورية المادة 13 من مشروع القانون أو مشروع الأمر العضوي 98-01 المعدل والمتمم المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، التي تنص على إمكانية مجلس الدولة ومبادرة منه جلب انتباه السلطات العمومية حول الإصلاحات التشريعية أو التنظيمية أو الإدارية ذات المنفعة العامة منتهجة في ذلك منهج مجلس الدول في العالم عامة ومجلس الدولة الفرنسي على الخصوص.

(ب) - رأي المجلس الدستوري مجرد رقابة تقنية: إن رقابة المجلس حول مطابقة القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة للدستور ليس مجرد رقابة شكلية وحرفية، حيث أنه كان منتظرا من المجلس الدستوري باعتباره مؤسسة تسهر ليس فقط على التمسك الحرفي بالنصوص وإنما على تفسيرها، وأن بداية لعملية الاجتهاد الدستوري للدولة إلا أن المجلس الدستوري كان تقنيا إلى الإفراط في صياغة قراره<sup>1</sup>.

فمجلس الدولة وسير عمله كان تقنيا على أبعد الحدود عندما قلص اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية بحذفه للنصوص التنظيمية وجعلها محصورة على النصوص التشريعية، فتمسك المجلس الدستوري بحرفية النصوص جعلت من عمله مجرد عملا تقنيا أكثر منه اجتهادا باهتماماته وتوقفه أمام هيكل النصوص دون الاهتمام بروحها وجوهرها، من جهة أخرى يبقى رأي المجلس الدستوري ورقابته لا تسائر التطور الحاصل في الفقه القانوني.

## 2- الطبيعة القانونية للآراء مجلس الدولة الاستشارية:

إن البحث في موضوع الطبيعة القانونية لآراء مجلس الدولة الاستشارية هي عملية هامة جدا لكونها المعيار أو الصورة التي تعكس الأهمية التي يعطيها المشرع للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، ولذلك فالمقياس القانوني الذي نستعمله لمعرفة درجة فعالية الدور الاستشاري لمجلس الدولة هو القوة القانونية الملزمة التي يضيفها على آراء مجلس الدولة<sup>2</sup>.

1- علام لياس، المرجع السابق، ص ص 134-136.

2- بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص ص 116-118.

أ- صور استشارة مجلس الدولة: أجمعت معظم التشريعات العالمية المنظمة لمجلس الدولة على أن هناك نوعين أو صورتين من الاستشارة، وهي حالات الاستشارة الإجبارية وحالات الاستشارة الاختيارية التي تلجأ فيها الحكومة إلى استشارة المجلس.

- حالات الاستشارة الإجبارية: هي التي تكون فيها السلطة المستشارة ملزمة بطلبها قبل القيام بأي عمل قانوني ويتعلق هذا النوع بالاستشارة في مجلس الدولة مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر والقرارات المختلفة وهي أمر ذات أصل تنظيمي من جهة وذات مضمون تشريعي من جهة أخرى.

- حالات الاستشارة الاختيارية: هي التي لا تكون فيها السلطة المستشارة مجبرة على القيام بها أي أنها ليست تقييدا قانونيا، وإنما تدخل المجلس يكون اختيارا وذلك في حال طلب الوزير للمجلس من أجل استشارة خاصة فيما يتعلق بتفسير وترجمة نص قانوني وتكون أغلبها بالتحكيم لتسوية نزاع بين إدارتين.

أما بالحديث عن حالات الاستشارة الإجبارية أو الاختيارية بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري فإنه لا مجال لذلك لأن الاستشارة لمجلس الدولة ضيق في الأصل وغامض، ولأن بهذا الحصر يمكن أن تتصور حالات متعددة تكون فيها الاستشارة إجبارية وأحيانا اختيارية<sup>1</sup>.

ب- مدى إتباع والأخذ برأي مجلس الدولة: انطلاقا من القاعدة العامة التي تعتبر آراء مجلس الدولة مجرد آراء استشارية لا تلزم الحكومة في شيء بل تعطي لها الحرية الكاملة في إتباع رأي المجلس من عدم الأخذ به، فإن هذه النصوص القانونية تشير فقط إلى استشارة المجلس من عدمها، ولا تنص على مسألة إتباع الحكومة لتلك الاستشارة مما يجعلها حرة في ذلك.

بعد انتهاء إجراءات المناقشة والتصويت على مستوى القسم الاستشاري داخل مجلس الدولة حول مشروع النص القانوني المعروض عليه، فإن هذا القسم الاستشاري يتوصل إلى رأي يحتمل ثلاث

1- علام لباس، المرجع السابق، ص 137.

صور أما الموافقة أو الرفض الكلي، أو اقتراح مشروع جديد أو بين هذا وذاك بواسطة تعديل جزء من المشروع.

في الأخير بعد أن يصل رأي مجلس الدولة إلى الحكومة فإن هذه الأخيرة لها الحرية إما المصادقة على تقرير مجلس الدولة أو أن ترجع وتبقى على نص المشروع الذي اقترحه، وفي هذا الحكومة لا تستطيع أن تمزج بين النصين، الأول الخاص بالحكومة والثاني الخاص باقتراح مجلس الدولة كما لا يجوز لها أن تصادق على جزء من الرأي الذي اقترحه مجلس الدولة.

من جانب آخر تستطيع الأمانة العامة للقسم الاستشاري التابع لمجلس الدولة أن تضع ضمن مرفقات الملف الخاص والمتعلق بالمشروع القانون و مشروع الأمر المعروض عليها موقف الحكومة، أو اختيارها بين ما إذا كانت قد أخذت برأي مجلس الدولة أو اكتفت بالإبقاء على نص مشروعها والذي تتوصل إليه من خلال قراءة ومتابعة النشر القانوني لذلك النص في الجريدة الرسمية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة في مجال الاستشاري

على غرار المنازعات القضائية التي تعتمد على إجراءات معينة من أجل الوصول إلى الحل القضائي أمام مجلس الدولة في دوره القضائي، فإن الوظيفة الاستشارية للمجلس هي الأخرى تعتمد على إجراءات وقواعد محددة تتوصل بها التشكيلة الاستشارية للمجلس إلى إصدار رأي حول مشروع قانون معروض عليه مستشيرا بذلك الطريق السليم والأمنح للسلطة التنفيذية حيث تعتبر هذه الإجراءات مهمة في المجال العملي للدور الاستشاري<sup>2</sup>.

### أولا: تهيئة المشروع

ككل الأعمال القانونية يتدئ العمل الاستشاري بإجراءات أولية يقصد بها تهيئة المشروع للنقاش والبت فيه، وعملية التهيئة تتطلب المرور ببعض المراحل المهمة نظرا لقيمتها العملية، مثل

1- بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص 121.

2- علام لياس، المرجع السابق، ص 140.



عملية الإخطار بالمشروع واستلام الملف، ثم يأتي دور تعيين مقرر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية للإعداد التقرير للعملية الاستشارية.

### 1- عملية الإخطار واستلام الملف:

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

يعد الإخطار إجراءً وجوبياً بالنسبة للحكومة فبعد مصادقة الحكومة على مشروع القانون ومشروع الأمر، يلزم الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة بالمشروع المصادق عليه مرفقاً بعناصر الملف المحتملة (وثائق، تقارير، إحصاءات...) ويسجل في سجل يسمى سجل الإخطار.

بعد استلام رئيس مجلس الدولة مشروع القانون أو مشروع الأمر لمصادر عليه من جانب مجلس الحكومة وجب التمييز بين حالتين، إذا كانت الحكومة نبهت المجلس على الطابع الاستعجالي للمشروع أو لم تفعل.

### 2- المقرر:

بعد إكمال عملية استلام الملف وعناصره المحتملة من طرف الأمانة العامة للمجلس ويتم تقييده في السجل الخاص بالمجلس، ينتقل إجراء إعداد الملف للاستشارة من قبل المجلس حسب الحالة الطبيعية التي يكون عليها الملف، قصد تعيين المقرر ولتقوم بتهيئة المشروع للمناقشة والتداول فيه.

### 3- تهيئة ملف الاستشارة:

إن الهدف من تعيين المقرر هو متابعة ملف المشروع وإعداده من كل الجوانب ولتتمكن المقرر الاستشاري بالمهمة وتسهيلها عليه، لا بد أن يخضع لخطوات معينة هي:

أ- دراسة الملف وتحديد جدول الأعمال:

- **دراسة الملف:** يعني بدراسة الملف الإخطار الذي قدمته الحكومة قيام المقرر الاستشاري بقراءة وتفحص ملف الموضوع من كل الجوانب القابلة لذلك، وحتى يتأكد له بأنه مستوفي كل الشروط المطلوب توافرها فيه مثل التأسيس القانوني التحكيم بين الوزارات إن وجد ومدى شرعية مسأله إن كانت سببا في اقتراحه<sup>1</sup>.

- **تحديد جدول الأعمال:** أناطت المادة 6 من المرسوم التنفيذي 98-261 يتعلق بتحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة، يرتب المجلس بتحديد جدول أعمال جلسات المجلس وهذا بعد أن يتلقى التقرير من قبل المستشار المقرر في الوضع العادي أو في الوضع الاستعجالي ويبلغ بتاريخ الجلسة وجدول الأعمال للوزير أو الوزراء المعنيين<sup>2</sup>.

- **الإعلام بالنتائج:** بعد الاجتماع بالموظفين الممثلين للمشروع والمستدعين من قبل المقرر والقيام بتحرير التقرير المفصل، يشرع في الإعلام بتوزيعه مع نص مشروع القانون أو مشروع الأمر على جميع أعضاء المداولة، مع إعلام رئيس مجلس الدولة ليقوم بجدولة الأعمال وإتمام عملية الاستشارة المتبقية.

ثانيا: مناقشة المشروع وإعداد الرأي الاستشاري

تعد المرحلة المتممة والنهائية في إصدار الرأي ففي هذه المرحلة تجتمع لجنة الإستشارية للتداول ومناقشة مشروع النص القانوني، باعتباره هيئة استشارية للمجلس لصنع الرأي الاستشاري الذي يفرغ في شكل معين غير قابل للإشهار إلا استثناء.

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 384.

2- بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 72.

1- مناقشة المشروع:

أشرنا فيما سبق أن المقصود بالمناقشة هو محاولة الدخول في الموضوع عن طريق الدراسة والبحث في مكوناته، حتى يتسنى إبداء الرأي عليه بحيث يمارس مجلس الدولة المهمة الاستشارية في تشكيلات ذات طابع استشاري تتولاه لجنة الاستشارية في الاستشارة العادية في الاستشارة المستعجلة.

أ)- **تشكيله الجمعية العامة:** استنادا لنص المادة 4 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، تشكل الجمعية العامة من :

- رئيس مجلس الدولة رئيسا.
- محافظ الدولة.
- رؤساء الغرف.
- ثلاث من مستشاري الدولة.
- الوزراء أو الوزير المعني بمشروع القانون أو مشروع الأمر أو ممثلهم.

ولا يصح الفصل في مشروع القانون أو مشروع الأمر إلا بحضور نصف أعضاء على أقل الجمعية العامة<sup>1</sup>.

**ثالثا: طبيعة الرأي الاستشاري**

إن النتيجة من المناقشة لمشروع القانون أو مشروع الأمر إصدار رأي استشاري يبادر بأدائه مجلس الدولة ليبلغه إلى الوزير الأول، بعد أن يكون قد أخذ شكله النهائي الذي يجب أن تتجلى فيه شروط شكلية تتعلق بالمظهر الخارجي وشروط موضوعية تنصب على الموضوع.

1- بوضياف عمار، القضاء الإداري دراسة وصفية تحليلية مقارنة، طبعة معدلة طبقا لقانون الإجراءات المدنية جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008، ص 156.

1- شروط الرأي الاستشاري:

أ- شروط المظهر الخارجي للرأي الاستشاري:

- إذا كان المشروع المقدم من الوزير الأول غير مقبول لإبداء الرأي فيه يصدر مجلس الدولة رأياً بالرفض الكلي.
- قد يكون المشروع غير مقبول في بعض أجزائه فيصدر بشأنه رأياً بالرفض الجزئي.
- في حالة الموافقة على المشروع فيصدر الرأي مشمولاً بالموافقة العامة التي تعالج كل موضوع المشروع المقدم من الحكومة.

ب- شروط موضوعية للرأي الاستشاري: إلى جانب شروط المظهر الخارجي يعتمد الرأي الاستشاري على جوانب أخرى للعمل الموضوعي التي تكون قد انصبت على الجوانب الموضوعية التالية:

- حالة كون المشروع غير صالح بحيث إذا رأى مجلس الدولة ذلك فيطلب من الحكومة في شكل رأي استشاري إعادة النظر فيه وإعادة صياغته.
- حالة يكون المشروع يحمل في موضوعه أخطاء بسيطة فيصدر رأياً يتناول فيه الأخطاء التي يجب مراجعتها وتصحيحها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني، حالة كون المشروع مقبول عموماً في هذه الحالة يقوم مجلس الدولة بإصدار رأياً يتناول موضوع إثراء مشروع القانون و مشروع الأمر.

2- آثار الرأي الاستشاري:

نجد نوعين من الآثار للرأي الاستشاري هما كالتالي:

- أ- الأثر الإيجابي: تناول هذا الأثر مجموعة من النصوص منها الدستورية والقانونية التي يجب على الحكومة أن تلتزم به لدى عرضها لمشروع القانون أو مشروع الأمر أمام مجلس الدولة.
- الإلزامية بنص الدستور بحيث نظم الدستور الأثر الشكلي للدور الاستشاري لمجلس الدولة بنص المادة 136 من دستور 1996 المعدل.

- الإيجابية بنص القانون بحيث القارئ للقانون العضوي لمجلس الدولة يكتشف منه أنه يتمتع بالاختصاص الاستشاري حسب نص المادتين الثانية (2) والثانية عشر (12) منه.

(ب) - الأثر الاختياري: تناول هذا الأثر من الجانب الموضوعي للرأي الاستشاري الذي يصدر من مجلس الدولة حسب الحالات السابقة الإشارة إليها :

الرأي الاستشاري حسب السبق القانوني المتعارف عليه، عمل غير إجباري التطبيق على الهيئة الطالبة الاستشارة من جانبها الموضوعي الذي صدر فيه الرأي بالحذف أو السحب أو التعديل، وتبقى حرية التصرف مطلقة للحكومة في الأخذ بالرأي المقترح من مجلس الدولة أو عدم الأخذ به. بذلك يكون الرأي الاستشاري لمجلس الدولة في جانبه الموضوعي آثار اختيارية عكس آثاره الشكلية التي يجب احترامها والالتزام بها<sup>1</sup>.

1- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص ص 389-391.

### خلاصة الفصل:

من خلال الدراسة في هذا يتجلى أن لمجلس الدولة إختصاصات ذات طابع قضائي تتمثل في فصل بالإستئناف في القرارات الصادرة إبتدائيا و نهائيا من المحاكم الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

النظر في الطعون بالإلغاء، الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات و كذا النظر الطعون العادية و الطعون غير العادية، دعوى الإعتراض الغير خارج عن الخصومة، دعوى تصحيح الأخطاء المادية، دعوى إلتماس النظر و التي كلها تكون نزاعتها من إختصاص مجلس الدولة. كما لمجلس الدولة دور إستشاري يتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين و مشاريع أوامر التي تم إخطاره بها.

# خاتمة

## خاتمة:

وكختاما لموضوع بحثنا إرتكزت الدراسة في هذا البحث المتواضع على نظام القانوني مجلس الدولة، وهذا فمن خلال ما تم عرضه و تحليله في هذا البحث يمكننا القول أن مجلس الدولة جاء نتيجة مجموعة من التطورات و التغيرات و يعد مجلس الدولة من أهم المؤسسات القضائية المعاصرة لحماية مبدأ المشروعية و بناء دولة القانون.

و أول لبنة لهذا التنظيم كانت دستورية و تجسدت في المادة 152 من التعديل الدستور لسنة 1996 بالإضافة على القوانين العضوية المعدلة و المتممة للقانون العضوي 01/98 بالإضافة النظام الداخلي لمجلس الدولة الصادر بجريدة الرسمية رقم 66 لسنة 2019 مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر سنة 2019 كمؤسسة قضائية متخصصة و مستقلة عن جهة القضاء العادي وهذا من أجل إرساء دعائم العدالة، و إسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى قاضي متخصص يتميز بالخبرة والنزاهة ليكون ضمانا حقيقية لحقوق الأفراد و حرياتهم الأساسية.

وقد حاولنا في هذه الدراسة أن نبين أن مجلس الدولة رغم الإصلاحات التي شهدتها الجزائر في المنظومة القضائية وخاصة فيما يتعلق بقضاء مجلس الدولة كهيكل إداري مستقل عن جهة القضاء العادي، حقيقة أثبت انه مازال يعاني من نقائص و ثغرات قانونية خاصة وانه مازال متأثرا من حيث الهيكلة التنظيمية ما كان موجود في ظل الأحادية القضائية (الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا) لهذا لبد على المشرع الجزائري تدارك التذبذبات من اجل ملائمة الواقع في ظل ازدواجية قضائية من اجل أداء دوره الحقيقي، فضلا عن ذلك لمنح جودة و نوعية بالنسبة للأحكام القضائية الإدارية.

وتم الاعتماد على المنهج الوصفي و المنهج التحليلين وهذا من اجل تحديد أهمية الموضوع، حيث قمنا بعرض تشكيلة مجلس الدولة والمتمثلة في الهيئة القضائية والهيئة الاستشارية والتركيبية البشرية بكل هيئة على حدى، أما الفصل الثاني فتم الحديث فيه الى الاختصاصات مجلس الدولة من خلال كل هيئة.



وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة إبراز الأهمية التي يكتسبها هذا التنظيم المستقل عن القضاء العادي وهذا من اجل ملائمة الواقع في ظل ازدواجية قضائية وذلك باستصدار الأطر القانونية المنظمة و المسيرة له.

ومن خلال ما تم تناوله في بحثنا يمكن بعض النتائج و الاقتراحات منها:

- في المادة 44 من القانون الداخلي " تتكون كل غرفة من قسمين على الأقل "فهنا وجب تحديد الأقسام أفضل من تركها مفتوحة .

- بالخصوص المادة 31 من القانون العضوي تثير ملاحظتين أساسيتين، تتعلق الملاحظة الأولى بمفهوم " حالة الضرورة" متى وكيف يتم التصريح بها ؟ على عكس النظام الداخلي إستعمل مصطلح الحاجة، أما الملاحظة الثانية كلمة "تراجع " جاءت المادة 51 من النظام الداخلي لتصحيح هذا الغلط بكلمة "تعديل" .

- لمجلس الدولة الجزائري دور استشاري يتمثل في إبداء رأيه في المشاريع القانونية و أوامر التي تم إخطاره بها، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويقدم آراء تفسيرية تخص النصوص القانونية السارية المفعول.

- أيضا بالنسبة المستشارون في الخدمة الغير العادية نلاحظ أن المشرع جردهم من اكتساب صفة القاضي بالرغم من أن المادة 20 من القانون العضوي 01/98 المعدل و المتمم كانت صريحة باعتبار "مستشاري الدولة قضاة. "

- إن عبارة النيابة العامة في القضاء الإداري جاءت غير ملائمة مادام انه ليس طرفا أصليا في الخصومة وليس له حق استعمال طرق الطعن وإقامة دعوى قضائية.

- و نتمن إصدار النظام الداخلي لمجلس الدولة في الجريدة الرسمية مثلما فعل المشرع بنشر القانون الداخلي للمحكمة العليا.

# قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

1- المصادر:

- دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل بموجب قانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن تعديل الدستور، المعدل بموجب قانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن تعديل الدستور.
- قانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 3 أوت 2011، المعدل بموجب القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 4 مارس 2018.
- المرسوم التنفيذي رقم 261-98 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات. و كفياتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة.
- أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، ع 39، سنة 1995.
- مرسوم رئاسي رقم 98-187، مؤرخ في 30 ماي 1998، متضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج.ر، ع 44، 1998.
- النظام الداخلي لمجلس الدولة (جريدة الرسمية رقم 66 لسنة 2019) مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر سنة 2019.
- القانون رقم 62-153 المؤرخ في 31/12/1963 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، ج ر، ع 2 لسنة 1963

2- المراجع :

- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، دار هومة، الجزائر، سنة 2010

- بوضياف عمار، "دعوى تفسير قرار إداري في القانون الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، العدد 15 يناير 2014.
- بوضياف عمار، القضاء الإداري دراسة وصفية تحليلية مقارنة، طبعة معدلة طبقا لقانون الإجراءات المدنية جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008.
- بوضياف عمار، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية 1962-2000، ط1، دار الريحانة، الجزائر، 2000.
- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وفقهية وقضائية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2009.
- بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، جزء الأول، سنة 2011.
- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2010، 2009.
- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995.
- عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع الجزائري، 1999.
- لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994.
- مبروك حسين، تحرير النصوص القانوني الشكل والإجراء، د م ن، الجزائر 1996.
- محمد الصغير بعلي القضاء الإداري مجلس الدولة، دار العلوم والنشر، عنابة، 2004.
- محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، دار العلوم، عنابة، سنة 2009.
- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994.

3- الأطروحات و الرسائل الجامعية و المذكرات:

أ- الأطروحات الجامعية:

- بن جلول مصطفى، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، سنة، 2012-2013.
- ديباش سهيلة، مجلس الدولة ومجلس المنافسة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام جامعة الجزائر 1، سنة 2009-2010.
- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الإداري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر 1، سنة 2007-2008.

ب- المذكرات:

- صليح سعيد، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2004-2005.
- علام لياس، مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2004-2005.
- فيصل بورقعة، اختصاصات القضائية و الاستشارية لمجلس الدولة، مذكرة تخرج. من المدرسة العليا للقضاء، سنة 2007-2010.
- نصيبي الزهرة، الإختصاص النوعي بين مجالس الدولة و المحاكم الإدارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر 2012، ص ص 69-70.
- الوناس إبراهيمي، محافظ الدولة، مذكرة نهاية التبرص، المدرسة الوطنية للإدارة، سنة 2010-2011.

4 - المقالات:

- بوجادي عمر، الدور الإستشاري لمجلس الدولة، مجلة النقدية للقانون العام و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2001، ص 261.

- علام لياس، المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد، 2 سنة 2011.
- مزيان فريد، "سلطات القاضي الإداري في دعوى حماية الحريات الأساسية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01، سنة 2011، ص 115.
- مزياني فريد، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد و مبادئ القانون الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد، 2 سنة 2011.

# فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

| الصفحة                               | المحتوى  |
|--------------------------------------|--|
|                                      | شكر و عرفان.....   |
|                                      | الإهداء.....   |
|                                      | ملخص.....  |
| أ - هـ                               | مقدمة.....   |
| <b>الفصل الأول: هيئة مجلس الدولة</b> |  |
| 7                                    | تمهيد:.....  |
| 8                                    | المبحث الأول: رئاسة مجلس الدولة.....   |
| 8                                    | المطلب الأول: غرف مجلس الدولة.....   |
| 8                                    | - الفرع الاول: غرف و أقسام و غرف مجتمعة.....                                     |
| 11                                   | - الفرع الثاني: قواعد سير العمل القضائي امام الغرف و أقسام و الغرف المجتمعة..... |
| 15                                   | المطلب الثاني: كتابة الضبط.....  |
| 16                                   | - الفرع الاول: كتابة الضبط المركزية.....   |
| 17                                   | - الفرع الثاني: كتابة الضبط الغرف و الأقسام.....                                 |
| 18                                   | المطلب الثالث: مكتب مجلس الدولة.....   |
| 19                                   | - الفرع الاول: تشكيلته و مهامه.....  |
| 22                                   | - الفرع الثاني: اجتماعات مكتب مجلس الدولة.....                                   |
| 23                                   | المبحث الثاني: محافظ الدولة.....   |
| 23                                   | المطلب الأول: النظام القانوني لمحافظ الدولة.....                                 |
| 23                                   | - الفرع الاول: المسار المهني لمحافظ الدولة.....                                  |
| 25                                   | - الفرع الثاني: الضمانات الرئيسية لمحافظ الدولة.....                             |
| 27                                   | المطلب الثاني: اختصاصات محافظ الدولة.....  |
| 27                                   | - الفرع الاول: اختصاصات قضائية.....  |



|  |  |
|--|--|
| 29                                     | - الفرع الثاني: اختصاصات استشارية.....                                   |
| 31                                     | خلاصة الفصل.....   |
| <b>الفصل الثاني: وظائف مجلس الدولة</b> |  |
| 33                                     | تمهيد.....   |
| 34                                     | المبحث الأول: مجلس الدولة في فصل منازعات إدارية.....                     |
| 34                                     | المطلب الأول: اختصاص مجلس الدولة بالنظر في دعاوي المشروعية.....          |
| 35                                     | - الفرع الأول: دعوى إلغاء.....   |
| 42                                     | - الفرع الثاني: دعوى تفسير و دعوى فحص المشروعية.....                     |
| 47                                     | المطلب الثاني: الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة.....                       |
| 47                                     | - الفرع الأول: الاختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون العادية.....        |
| 53                                     | - الفرع الثاني: الاختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون الغير العادية..... |
| 60                                     | المبحث الثاني: مجلس الدولة هيئة استشارية.....                            |
| 60                                     | المطلب الأول: مفهوم الوظيفة الاستشارية.....                              |
| 60                                     | - الفرع الأول: تعريف و أهمية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.....        |
| 62                                     | - الفرع الثاني: طبيعة القانونية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.....     |
| 65                                     | المطلب الثاني: مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة.....                 |
| 65                                     | - الفرع الأول: محتوى دور الاستشاري لمجلس الدولة.....                     |
| 71                                     | - الفرع الثاني: حدود دور استشاري مجلس الدولة.....                        |
| 77                                     | خلاصة الفصل.....   |
| 79                                     | الخاتمة.....   |
| 82                                     | قائمة المصادر والمراجع.....  |
| 87                                     | فهرس المحتويات.....  |