

مجلس الدولة

خلوفي رشيد (*)

مقدمة

لماذا مقال حول مجلس الدولة؟
إذا كان السؤال سهلا فإن الإجابة متشعبة ومتعددة الأوجه.

أولا : يشكل مجلس الدولة هيئة جديدة ضمن النظام القضائي الجزائري.

ثانيا : تم تكريسه في دستور 1996 بحيث نصت المادة 152 منه على تأسيس هيئة قضائية تحت تسمية "مجلس الدولة" تكريسا يترتب عنه عدم تغيير تسميته ووجوب تأسيسه.

ثالثا : البحث عن أهمية دوره والمؤسسات الدستورية الأساسية مثل الحكومة، البرلمان، المجلس الدستوري والادارة :
مع الحكومة عند إبداء مجلس الدولة بآرائه في النصوص القانونية المقدمة له.

مع البرلمان عندما لا يأخذ هذا الأخير برأيه ومشاركته في المجال التشريعي.
مع المجلس الدستوري في مشاركته في دستورية المشاريع المقدمة له.

رابعا : يشكل مجلس الدولة الهيئة القضائية الوحيدة التي لها مهمة غير قضائية بجانب المهام الطبيعية للهيئات القضائية.

(*) خلوفي رشيد. أستاذ مكلف بالدروس بكلية الحقوق والعلوم الادارية - ابن عكنون الجزائر.

خامسا : يلعب مجلس الدولة دورا هاما في تحضير النصوص القانونية.

سادسا : يمثل مجلس الدولة الهيئة القضائية الادارية العليا وبالتالي يعبر على الإزدواجية القضائية.
وتبقى القائمة مفتوحة نظرا للمميزات العديدة التي تكتسيها هذه الهيئة.

وما يزيد تساؤلا، تمييزا وتفردا يكمن خاصة في الاطار القانوني الذي سطره له المشرع بالمقارنة مع ما كرسه دستور 1996.

ويظهر تفرد مجلس الدولة في قرار إنتمائه (وكذلك الهيئات القضائية الادارية الأخرى) للسلطة القضائية وخضوع أعضائه للقانون الأساسي للقضاء.

أسست الدول التي تبنت نظام الإزدواجية القضائية هيئة سمتها "مجلس دولة" مثل مصر، تونس وفرنسا دون تجسيدها في نفس الهيكلة.

يتكون مجلس الدولة في مصر من ثلاث أقسام :

- القسم القضائي الذي يحتوي على المحكمة الادارية العليا، محكمة القضاء الاداري، المحاكم الادارية، المحاكم التأديبية (خاصة بالمعلمين) وهيئة مفوض الدولة.

- قسم الفتوى وقسم التشريع، قسمان لهما مهمة استشارية.

ويتشكل مجلس الدولة التونسي من مجلس المحاسبة وكل الهيئات القضائية الادارية المتمثلة في المحكمة الادارية وهي الدرجة القضائية الادارية العليا ودرجتى قضائيين اداريين.

بينما يمثل مجلس الدولة في التنظيم القضائي الإداري في فرنسا الدرجة القضائية الإدارية العليا يعني هيئة وتسمية تشبه الهيئة والتسمية التي أخذ بها المشرع الجزائري.

ويذهب هذا التشابه إلى حد وجود هرمين قضائيين، الأول عادي يتشكل من محكمة عليا على رأس مجالس قضائية ومحاكم والثاني إداري متكون من مجلس الدولة ومحاكم إدارية.

كما أشار دستور 1996 إلى تأسيس محكمة تنازع (1) تنظر في تنازع الاختصاص (2) بين المحكمة العليا ومجلس الدولة (3).

ومس التشابه الهيكلي الشبه الكلي بين القضاء الإداري في الجزائر والقضاء الإداري في فرنسا مجال الاختصاص بحيث يعتبر القضاء الإداري الجهة القضائية المختصة مبدئي للفصل في النزاعات الإدارية.

لكن التشابه ينتهي عند هذا الحد لأن مفهوم الإزدواجية في النظام القضائي الجزائري ينفرد من حيث العلاقة الموجودة بين القضاء الإداري والسلطات الدستورية والاطار القانوني المنظم لأعضائه.

إن الهدف من هذا العمل لا يرمي إلى دراسة مدققة لموضوع مجلس الدولة في الجزائر نظرا لحدثة تأسيسه ونشاطه بل محاولة طرح وجهة نظر حول عناصره الجوهرية مثل أنواع ومجال مهامه والمبادئ التي تؤسسه.

-
- (1) تسمية موجودة في النظام القضائي الفرنسي بينما ألقى المشرع التونسي تسمية مجلس تنازع الإختصاص.
(2) أنظر المقال حول محكمة التنازع للأستاذ خلوفي رشيد في مجلة "إدارة" للسنة 1998 رقم 2 ص 7 وما يليها.
(3) أنظر نص المادة 152 من دستور 1996.

ولهذا الغرض قسمنا هذا العمل إلى مبحثين :

يناقش المبحث الأول مسألة النظام الأساسي لمجلس الدولة في التنظيم القضائي الجزائري والبحث عما إذا كان مجلس الدولة هيكل جديد يعبر على تأسيس نظام قضائي مزدوج أم أنه يندرج ضمن هيكل جديدة للتنظيم القضائي السابق.

وخصص المبحث الثاني إلى لدراسة المهام المخولة له وتساؤل عن طبيعته من خلال دوره القضائي ودوره الاستشاري.

مبحث أول : النظام الأساسي لمجلس الدولة : هيكل جديدة وليس هيكل جديد

أكدت كل السلطات (1) أن النظام القضائي الجزائري إنتقل من نظام وحدة القضاء إلى نظام الإزدواجية القضائية.

ومن المعلوم أن لكل من النظامين القضائيين مفاهيم وعناصر مختلفة تميزها وتعمل بها كل الدول التي تبنتها في إطار منطقية النظامين، وهكذا فإن كل من مصر، تونس وفرنسا الدول التي أخذت بنظام إزدواجية القضاء مبني على مفاهيم وعناصر متشابهة تتماشى ومتطلبات النظام القضائي المزدوج.

لكن الاطار القانوني الذي نظم القضاء الاداري في الجزائر ينفرد من حيث مبادئه الأساسية. وما نتج عن التغيير الذي مس القضاء الجزائري في سنة 1998 يعتبر مجرد تغيير هيكلية وبالتالي القول بأن النظام القضائي الجزائري هو بمثابة إزدواجية هيكلية وليس إزدواجية قضائية.

(1) أنظر البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية "اليمين زروال". كما أشار لنفس التحول ووزير العدل عدة مرات وكذلك في المحادثة لرئيس مجلس الدولة في جريدة المجاهد بتاريخ 1998/9/5.

وستحاول تبين هذا الطرح من خلال المكانة المخصصة لمجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري (مطلب 1) وأحكام تنظيمه وسيره (مطلب 2).

مطلب 1 : مجلس الدولة في الهيكلة القضائية من خلال مكانته.

إن تقييم وتقدير ما جاء في العنوان يفرض منهجيا الرجوع إلى تقديم القواعد الجوهرية لنظم بعض الدول التي تبنت الإزدواجية القضائية وهي : مصر، تونس وفرنسا (فقرة أولى) لإبراز الطابع الخاص والمنفرد لمجلس الدولة في الجزائر (الفقرة الثانية).

فقرة 1 : مجلس الدولة في مصر، تونس وفرنسا (2)

وقع الاختيار على هذه الدول لدراسة ما يطلق عليه بمصطلح مجلس الدولة للأسباب التالية :

يتمثل السبب الأول في جوار هذه الدول للجزائر (1) ويتضمن السبب الثاني في تأثير القانون المصري والفرنسي على القانون الجزائري، ويتمثل السبب الأخير في إختيار النظام التونسي نظرا لتشابه مرور مراحل نظامه مع مراحل النظام الجزائري.

(1) باستثناء المغرب الذي لم يكرس النظام الإزدواجي بصفة كاملة.
(2) ليس من هدف هذه الفقرة القيام بدراسة معمقة لنظم هذه الدول بل عرض بعض عناصرها الأساسية لبرهنة إشكالية عنوان المبحث الأول.

1- القضاء الاداري في مصر (1)

عرفت مصر أسلوب القضاء الموحد إلى غاية 1946 تاريخ إنشاء مجلس الدولة.

وحسب القانون رقم 47 لسنة 1972 يتكون مجلس الدولة من ثلاثة أقسام القسم القضائي، قسم الفتوى وقسم التشريع.

يتكون القسم القضائي من المحكمة الادارية العليا، محكمة القضاء الاداري، المحاكم الادارية التأديبية وهيئة مفوضي الدولة.

ويتمثل إختصاص قسم الفتوى في الافتاء القانوني وذلك بالعمل على إمداد الادارة بالاستشارات والآراء القانونية في المسائل الادارية.

ويختص قسم التشريع بصياغة القوانين أو إعداد مشاريع القوانين واللوائح والقرارات التي تحيلها السلطات التنفيذية إلى مجلس الدولة.

أما من حيث تبعية مجلس الدولة فقرر المشرع المصري بواسطة القانون رقم 27 لسنة 1968 أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تابعة لوزارة العدل أي للسلطة التنفيذية.

كما أن أعضاء مجلس الدولة وحسب القانون رقم 47 لسنة 1972 ينتمون إلى نظام قانوني خاص في إطار سلك الموظفين العموميين.

(1) أنظر هذا الجزء من المراجع المخصصة للقضاء الاداري :

- محمد سليمان الطماوي : القضاء الاداري
- محمود حافظ : القضاء الاداري طبعة الصالصة 1966.
- فؤاد العطار : القضاء الاداري دار النهضة العربية 1968.
- حسن السيد بسيوني دور القضاء في المنازعات الادارية
- محسن خليل مبدأ المشروعية والتنظيم القضائي الاداري 1993.

2- القضاء الإداري في تونس (1)

عرف النظام القضائي التونسي تطورا نوعيا بحيث مر على نظام قضائي خال من قضاء إداري إلى نظام الإزدواجية القضائية كرسها دستور 1957 في المادة 57 منه.

ويتكون مجلس الدولة في تونس من مجلس المحاسبة والمحكمة الإدارية التي تشكل الدرجة القضائية الإدارية العليا.

وتم إنشاء المحكمة الإدارية بواسطة القانون رقم 72-40 المؤرخ في 1/6/1972 المعدل بواسطة القانون العضوي رقم 96-39 المؤرخ في 3/6/1996.

وحسب ما جاء في هذا النظام القانوني فإن للمحكمة الإدارية إختصاصات ذات الطابع القضائي وإختصاصات ذات الطابع الاستشاري.

وتتكون الجهات القضائية الإدارية من المحكمة الإدارية غرف الاستئناف وغرف الدرجة الأولى.

وتتكون الهيئة الاستشارية من مجموعة من الغرف (تنقسم إلى عدد من الأقسام)، والجمعية العامة.

وحددت الوضعية القانونية لأعضاء القضاء الإداري في القانون العضوي رقم 96/40 المؤرخ في 3/6/1996 الذي يشير إلى أن لهم صفة القاضي لكنهم ينتمون إلى نظام خاص بهم قريب من نظام الوظيف العمومي.

وينتمي القضاء الإداري إلى السلطة التنفيذية.

(1) YADH - BEN ACHOUR et HABIB AYADI, La justice administrative en Tunisie Revue CMERA 9/1998 p95.

(2) توفيق بوعسبة مبادئ القانون الإداري التونسي - مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس 1992.

3- القضاء الاداري في فرنسا (1)

للقضاء الاداري في فرنسا تاريخا ومبررات مختلفة جعلته نموذجا تأخذ به مجموعة كبيرة من الدول التي تريد تبني نظام الإزدواجية القضائية.

وحتى نبقى في الاشكالية المطروحة في هذا المطلب يكفي أن نذكر العناصر الثلاث التالية :

أولا : يشكل مجلس الدولة جزء من القضاء الاداري بحيث يعتبر الهيئة القضائية الادارية العليا يوجد على رأس المجالس القضائية الادارية والمحاكم الادارية العادية والمتخصصة.

ثانيا : ينتمي مجلس الدولة والهيئات القضائية الادارية الأخرى للسلطة التنفيذية إنطلاقا من قناعة المشرع أن مبدأ الفصل بين السلطتين يقتضي وجود قضاء خاص منفصل عضويا وماديا على السلطة القضائية ومختص مبدئيا بالفصل في النزاعات الادارية.

ثالثا : ونتيجة للفصل العضوي والمادي يخضع القضاة الاداريين إلى نظام قانوني خاص بهم.

ويستخلص من العناصر الاساسية للنظم القضائية للدول المذكورة أعلاه أن الإزدواجية القضائية مبنية على مبادئ جوهرية تشكل في نفس الوقت الحد الأدنى وهي :

- استقلالية قضائية هيكلية
- استقلالية قضائية عضوية
- استقلالية قضائية سلطوية

وماذا عن القضاء الاداري ومجلس الدولة في الجزائر؟

(1) إن قائمة المراجع الخاصة بالقضاء الاداري في فرنسا طويلة ويكفي للاطلاع عليها بالعودة إلى أي مرجع عام متعلق بالنزاعات الادارية أو القانون الاداري.

فقرة 2 : المبادئ العامة لمجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري

كرس دستور 1996 أسلوب القضاء المزدوج في مادته 152 بحيث أشار إلى تأسيس مجلس الدولة وهيئات قضائية إدارية دنيا بجانب القضاء العادي.

وتم تبرير تبني هذا الأسلوب القضائي في الكلمة التي إلقاها وزير العدل خلال إجتماع مجلس الوزراء حول مشروع القانون العضوي المتعلق بصلاحيات، تنظيم وسير مجلس الدولة حيث أشار إلى أن الجزائر إختارت بعد الاستقلال نظام وحدة القضاء لكنه ونظرا للممارسة القضائية وارتفاع عدد القضايا الادارية الناتجة عن التحولات الاجتماعية والإقتصادية أصبح من الضروري مراجعة هذا النظام القضائي والعمل في نظام قضائي مزدوج.

وذكرت في عرض أسباب مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة مجموعة من النقاط من بينها تكريس الازدواجية القضائية.

كما أشار كل من رئيس الجمهورية خلال تنصيب مجلس الدولة (1) والرئيس الأول لمجلس الدولة (2) إلى هذا الاختيار إلى ضرورة العمل به وبالتالي العمل بعناصره الأساسية.

وإذا كانت هذه المواقف تؤكد على عمل قضائي في نمط الازدواجية القضائية، فإن الاطار القانوني المخصص له يثير بعض التساؤلات حول طبيعة ومفهوم الازدواجية القضائية المنتهجة من حيث مكانة القضاء الاداري وبالتالي مجلس الدولة ومن حيث النظام القانوني لأعضاء مجلس الدولة (وكذلك المحاكم الادارية).

(1) Quotidien "El Moudjahid" du jeudi 18/6/1998

(2) Quotidien "El Moudjahid" du 5/9/1998

1- مكانة مجلس الدولة والسلطات الدستورية

يمثل مجلس الدولة في الجزائر الهيئة القضائية الادارية العليا (عكس ما هو مقصود به في مصر أو في تونس)، يعلو الدرجة القضائية الدنيا المتمثلة في المحاكم الادارية (1)، لكن حسب ما جاء في المادة 02 من القانون العضوي رقم 98-01 المذكور أعلاه فإن "مجلس الدولة.... تابع للسلطة القضائية".

ويشكل هذا العنصر الخاصة الأولى للازدواجية القضائية المنتهجة في الجزائر.

عرض وزير العدل، لتبرير هذا الاختيار أثناء تقديم مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة أمام مجلس الوزراء قائلا :

"إن مجلس الدولة وضع تحت وصاية السلطة القضائية خلافا للنظام الذي تبنته بعض الدول والذي يلحق مجلس الدولة بالسلطة التنفيذية، وهكذا فإن هذا الإختيار يشكل مرحلة إيجابية لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات ومن تم توطيد السلطة القضائية في دور حماية المجتمع والحريات".

وكرر هذا التبرير في عرض الأسباب لمشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة.

وهكذا فإن المبرر الأساسي لإلحاق مجلس الدولة بالسلطة القضائية ينطلق من مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد إرتكز المفكرون البريطانيون على مبدأ للفصل بين السلطة لا للعمل بالنظام المزدوج بل بالنظام الموحد، واعتبار المفكرون أن لا مجال لسلطتين قضائيتين لأن مهمة الفصل في كل النزاعات مخولة للسلطة القضائية دون سواها.

(1) أنشأت المحاكم الادارية بواسطة القانون رقم 98-02 المؤرخ في 1998/5/30 جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998.

وإذا كان هذا الموقف يتماشى والمنطق البريطاني الذي يركز على مبدأ "القانون المشترك la commun law" ومبدأ المساواة أمام القانون دون تمييز بين الإدارة والفرد، كيف يمكن تبرير العمل في نظام الإزدواجية القضائية بالارتكاز على أركان نظام الوحدة القضائية؟

إن موقف المشرع الجزائري يشبه موقف السلطة القضائية في فرنسا (1) خلال القرن 18 عند بروز القضاء الإداري كمنافس للقضاء العادي الذي حاول أن يعرقل ظهور قضاء إداري مستقل.

واعتقد أن الهدف من العمل بنظام الإزدواجية القضائية يكمن في وجود مرفق عام يسمى "الإدارة" له أهداف غير أهداف الأفراد ينظمه قانون غير عادي ويتمتع بامتيازات غير مألوفة تجعله يختلف عن الفرد من حيث القاضي والقانون وأن ما جاء بعد 1998 في إطار المادة 2 من القانون العضوي رقم 98-81 لا يشكل إلا إخراج الغرفة الإدارية السابقة الموجودة ضمن المحكمة العليا ووضعها في صورة مجلس الدولة دون تغيير آخر يذكر.

2- النظام القانوني لأعضاء مجلس الدولة والإزدواجية القضائية

لقد سبق في عرض النظام القانوني لأعضاء القضاء الإداري في كل من مصر، تونس وفرنسا أن قضاة مجلس الدولة يخضعون لنظام قانوني خاص وقريب من نظام الوظيفة العمومي إنطلاقاً من الطابع المزدوج للقضاء.

أما بالنسبة لقضاة مجلس الدولة فقد صرح رئيس الجمهورية أثناء تأسيس هذا الأخير (2) "إن الإزدواجية القضائية المكرسة في

(1) أرجع إلى مرجع الأستاذ BENOIT تحت عنوان "القانون الإداري الفرنسي".
(2) Voir Quotidien El Moudjahid du 18/6/1998.

نظامنا القضائي تهدف إلى تخصص القضاة، تخصص عنصرا حاسما في تحسين القرارات القضائية" يعني تخصص القضاة وليس القضاء.

وجاء في عرض أسباب مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة أن أعضائه ينتمون إلى سلك القضاة يعني للسلطة القضائية قاعدة أكدتها المادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بنفس الهيئة القضائية.

وقدمت فكرة إستقلالية القاضي الاداري عن السلطة التنفيذية كمبرر لإدماج وخضوع القاضي الاداري للقانون الاساسي للقضاء.

إن هذا الموقف غير مجد لأن خضوع القضاة الاداريين للقانون الاساسي للقضاة وإنتماهم للسلطة القضائية لا يضمنان بالضرورة هذه الاستقلالية.

والإجتهاد القضائي لمجلس الدولة في فرنسا لدليل على إستقلالية قضائه عند ممارسة مهامهم القضائية.

إن الازدواجية القضائية لا تقتضي فقط وجود قضاة متخصصين في النزاعات الادارية بل سلك يعرف جيدا خصوصيات نشاط الادارة والتطورات المستمرة للقانون الاداري بالاضافة إلى ما يترتب عن النظام المزدوج.

إن هذا الأسلوب وهذا النظام القضائي الناتج عن دستور 1996 يندرج ضمن إعادة هيكلة للنظام القضائي السابق وأن مجلس الدولة لا يشكل إلا جزء منها رغم الدور الاستشاري المخول له. لأن التغيير الذي حدث لا يمس النظام القانوني الخاص بأعضاء مجلس الدولة كما أن مجلس الدولة بقي كالغرفة الادارية للمحكمة العليا سابقا ينتمي

للسلطة القضائية، كما أنه كذلك لم يحدث أي تغيير في عدد الدرجات القضائية الادارية بحيث استبدلت الغرف الادارية للمجالس القضائية بالمحاكم الادارية والغرفة الادارية للمحكمة العليا بمجلس الدولة.

وأخيرا لم يحدث أي تغيير بالنسبة لموضوع إختصاص وبقيت الدعاوى الادارية تخضع لنفس الاجراءات القانونية السابقة كما تنص عليه المادة 40 من القانون العضوي رقم 98-01 المذكور أعلاه : "تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية".

وبالتالي فإن التغيير الذي حدث في سنة 1998 يعتبر مرورا من نظام قضائي يمتاز بوحدة القضاء والازدواجية القضائية إلى نظام يمتاز بإزدواجية الهياكل القضائية في وحدة السلطة القضائية. وتتأكد هذه الظاهرة من دراسة قواعد تنظيم وسير مجلس الدولة.

مطلب 2 : مجلس الدولة في الهيكلة القضائية الجديدة من حيث تنظيمه وسيره.

تظهر دراسة أحكام تنظيم وسير مجلس الدولة نقائص مختلفة تصعب، إلى حد ما، نشاطه ولا تسمح للمتقاضي تحركا سهلا داخل المرافق القضائية.

فقرة 1 : الاطار القانوني لمجلس الدولة

يتكون الاطار القانوني لمجلس الدولة من نصوص ذات طابع دستوري، تشريعي وتنظيمي والنظام الداخلي.

1- الاطار الدستوري

نصت المادتين 152 و153 من دستور 1996 على تأسيس مجلس الدولة "كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية".

وتعتبر هاتين المادتين المصدر القانوني الأسمى لمجلس الدولة وتحقق في نفس الوقت تكريسه الدستوري من حيث وجوده وتسميته (1).

2- الاطار التشريعي

يتكون الاطار التشريعي لمجلس الدولة من نصوص لها علاقة مباشرة به والمتمثلة في القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/5/1998 (2) الذي ينظم ويحدد اختصاص مجلس الدولة ونصوص أخرى مثل القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30/5/1998 المتعلق بالحاكم الادارية والقانون رقم 98-03 المؤرخ في 3/6/1998 المتعلق بمحكمة التنازع وكذلك القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12/12/1989 المتضمن القانون الاساسي للقضاء.

3- الاطار التنظيمي

صدرت مجموعة من المراسيم (الرئاسية والتنفيذية) تطبيقا للقانون العضوي رقم 98-01 المذكور أعلاه.

(1) لم يشر المؤسس الدستوري للجهات القضائية الادارية الدنيا خلافا للدرجات القضائية العادية.
(2) جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998.

وتخص هذه المراسيم المواضيع التالية :

- المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30/5/1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة (1)

- المرسوم الرئاسي رقم 98-251 المؤرخ في 29/9/1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة (2).

- مراسيم تنفيذية أخرى متعلقة بالقضايا التي لا زالت مطروحة على الغرفة الادارية العليا وبالموظفين الاداريين والتقنيين لمجلس الدولة.

4- النظام الداخلي لمجلس الدولة

تنص المادة 19 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة ما يلي :

"يحدد النظام الداخلي كفاءات تنظيم وعمل مجلس الدولة لا سيما عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها وكذلك صلاحيات كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الادارية".

ويقوم بإعداد هذا النظام الداخلي مكتب مجلس الدولة حسب ما جاء في المادة 25 من نفس القانون العضوي.

(1) جريدة رسمية رقم 44 لسنة 1998.

(2) جريدة رسمية رقم 64 لسنة 1998.

يطرح موضوع النظام الداخلي لمجلس الدولة مجموعة من التساؤلات والملاحظات تخص ملائمة إحالة وضع قواعد جوهرية له (1) بدل الطريقة العادية المعمول بها في إعداد النصوص التطبيقية والمتمثلة في المراسيم والقرارات الوزارية.

وفي هذا الصدد وإذا كان من المقبول والمعمول به إحالة وضع قواعد تنظيم، سير وتحديد صلاحيات الأقسام الإدارية والتقنية لمجلس الدولة إلى النظام الداخلي لأن تطور مجلس الدولة يفرض تأقلم مصالحة الإدارية وهذا التطور فإن الإحالة إلى النظام الداخلي غير ملائم وغير قانوني عندما يتعلق الأمر بمواضيع جوهرية لها علاقة بالحقوق الفردية والجماعية مثل التقسيمات القضائية ومجال عملها، مواضيع تستلزم المرور عن طريقة النصوص القانونية التطبيقية التي تضمن الشفافية المطلوبة والاستقرار القانوني.

أ- عدم ملاءمة طريقة الإحالة

إن طريقة الإحالة إلى النظام الداخلي لوضع قواعد تنظيم سير وتحديد مجال إختصاص الأقسام القضائية لمجلس الدولة غير ملاءمة للأسباب التالية نبدوها بالسؤال التالي :

هل تحديد هذه القواعد مسألة داخلية لمجلس الدولة؟

فإذا أشارت، على سبيل المثال، المادة 107 من دستور 1996 المتعلقة بالبرلمان والمادة 167 من نفس الدستور المتعلقة بالمجلس الدستوري إلى وسيلة النظام الداخلي فإنها منطقية وملائمة لأن طبيعة

(1) لم يخطر النظام الداخلي للمحكمة العليا المنصوص في القانون رقم 89-22 المؤرخ في 12/12/1989 المتعلق بالمحكمة العليا إلى هذا اليوم حتى وأن كانت المواضيع المحالة له لم تكتسي نفس الأهمية بالمقارنة مع النظام الداخلي لمجلس الدولة.

نشاط هاتين المؤسستين تختلف عن طبيعة نشاط مجلس الدولة المفتوح للمواطنين والمتقاضين مما يستبعد إحالة وضع هذه القواعد في نظام داخلي غير قابل للاشهار.

ب- طريقة غير معمول بها في الميدان القضائي

تبقى طريقة إحالة وضع قواعد هذه المجالات إلى النظام الداخلي غير معمول بها في المجال القضائي (1).

لقد سبق للمشرع الجزائري في القانون رقم 89-22 المؤرخ في 12/12/1989 المتعلق بالمحكمة العليا أن يستعين بالنظام الداخلي لكنه لم يترك لهذا الأخير تحديد عدد وتسمية الغرف المكونة للمحكمة العليا بل أشار في المادة 20 من القانون المذكور أعلاه إلى مسائل تخص توزيع دراسة الملفات على الغرف.

كما أن تقسيم الغرف تم بواسطة قرارات صادرة عن وزارة العدل ومنشورة في الجريدة الرسمية.

ج - طريقة غير قانونية

تنص المادة 153 من دستور 1996 ما يلي :

"يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، مجلس الدولة، محكمة التنازع وعملهم وإختصاصاتهم الأخرى.

لقد أشارت المادة 153 إلى ثلاث نقاط هي التنظيم العمل (أو السير) واختصاص مجلس الدولة يجب تحديدها في القانون العضوي المتعلق بالمؤسسات الثلاث ولا سيما مجلس الدولة.

(1) تم تحديد عدد وتسمية التقسيمات القضائية ومجال اختصاصها في مصر، تونس وفرنسا في النصوص التأسيسية أو في النصوص القانونية التطبيقية لها.

لكن قراءة ودراسة القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة تظهر أن المواد المتعلقة بمجال اختصاصه وتشكيلته هي الوحيدة التي دققها المشرع بينما مجالي التنظيم والعمل لم يحصيا بنفس الأسلوب.

إذا كان التشريع وضع قواعد كافية بذاتها لمجال اختصاص مجلس الدولة لأنها من النظام العام، أعتقد أن القواعد المتعلقة بتنظيم وسير مجلس الدولة لا تقل أهمية وتستلزم نفس المعاملة خاصة وأن أحكام المادة 153 من دستور 1996 واضحة، بحيث تحيل للقانون العضوي تحديد هذين المجالين.

كما أن هذه الطريقة مخالفة لأحكام المادة 125 من نفس الدستور التي تنص على أن تطبيق القوانين يندرج في المجال التنظيمي إلا عندما ينص الدستور على غير ذلك، كما هو الأمر بالنسبة للبرلمان والمجلس الدستوري.

فقرة 2 : تنظيم مجلس الدولة

تم وضع قواعد تنظيم مجلس الدولة في المواد 2، 4، 14 إلى 17 و24 من القانون العضوي رقم 98-01 التي تشير إلى أن مجلس الدولة يتكون من هيئات ذات طابع قضائي، هيئات ذات طابع استشاري وهيئات تقنية وإدارية.

1- تنظيم الهيئات القضائية

"مجلس الدولة هو هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية"

هذا ما نصت عليه المادة 152 من دستور 1996 (1) التي تجعل منه هيئة قضائية.

ونصت المادة 14 من القانون العضوي رقم 98-01 أن مجلس الدولة ينظم لممارسة إختصاصاته ذات الطابع القضائي في شكل غرف يمكن تقسيمها إلى أقسام دون توضيح آخر (2) لكن ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 197/98 المؤرخ في 1998/6/30 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة يكشف بطريقة غير مباشرة على عدد غرف وأقسام مجلس الدولة.

وحسب ما جاء في هذا المرسوم فإن عدد الغرف أربعة بالمقارنة مع عدد رؤسائها وعدد الأقسام ثمانية بالمقارنة مع عدد رؤسائها.

2- تنظيم الهيئات الاستشارية

خصص القانون رقم 98-01 المواد 35 إلى 39 للهيئات ذات الطابع الاستشاري. وحسب المادة 35 تتمثل هذه الهيئات في الجمعية العامة واللجنة الدائمة.

(1) كررت المادة 2 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة نفس العبارات.
(2) أنظر ملاحظتنا حول هذا الموضوع في النقطة رقم 4 من الفقرة الأولى للمطلب 2 من هذا العمل.

أ- الجمعية العامة (1)

تنص المادة 37 من القانون العضوي المذكور أعلاه ما يلي :
"يترأس رئيس الدولة الجمعية العامة للمجلس، تظم الجمعية العامة نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة من مستشاري الدولة".

وأضافت نفس المادة أنه يمكن للوزراء أن يتناولوا بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم في الجلسات للفصل في القضايا التابعة لقطاعهم. وهكذا فإن الجمعية تتشكل من ثلاثة عشر عضوا على الأكثر (2).

ب- اللجنة الدائمة

تمثل اللجنة الدائمة الهيئة الاستشارية الثانية لمجلس الدولة. وتتشكل، حسب ما جاء في المادة 38 من القانون العضوي رقم 01-98 من رئيس غرفة وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل وممثل الإدارة حسب أحكام المادة 39 من نفس القانون العضوي. وبالتالي فإن عدد أعضاء اللجنة الدائمة هو ستة (3)

3- النيابة العامة

ذكرت المادة 15 من القانون العضوي رقم 01-98 أن دور النيابة العامة يقوم به محافظ الدولة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين (4)

- (1) توجد نفس الهيئة في مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الادارية في تونس.
- (2) تتشكل الجمعية العامة لمجلس الدولة في فرنسا من حوالي 260 عضوا، وتوجد بجانبها جمعية عامة عادية تتشكل من 42 عضوا.
- (3) عدد أعضاء اللجنة الدائمة لمجلس الدولة في فرنسا 20 عضوا على الأقل.
- (4) يطلق على هذا العضو إسم محافظ الحكومة في فرنسا، محافظ الدولة في تونس ومفوض الدولة في مصر.

4- الهيئات الأخرى لمجلس الدولة

إنشاء القانون العضوي رقم 98-01 الهيئات التالية تساعد النشاط المزدوج لمجلس الدولة تتمثل في :

أ- مكتب مجلس الدولة

نصت المادتين 24 و25 من القانون العضوي على قواعد تشكيله واختصاصه

أ- 1 تشكيلة مكتب مجلس الدولة.

يتشكل مكتب مجلس الدولة من تسعة أعضاء وهم :

- رئيس مجلس الدولة
- محافظ الدولة، نائب لرئيس المكتب
- نائب رئيس مجلس الدولة
- رؤساء الغرف
- عميد رؤساء الأقسام
- عميد المستشارين

أ- 2 إختصاص مكتب مجلس الدولة

حددت المادة 25 من القانون العضوي رقم 98-01 مجال إختصاص مكتب مجلس الدولة بصفة غير كاملة ونهائية وحسب هذه المادة فإنه مختص أساسا في :

- اعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه.
- إبداء الرأي في توزيع المهام على قضاة مجلس الدولة
- إتخاذ الإجراءات التنظيمية قصد السير الحسن للمجلس.

وأضافت نفس المادة أن تحديد الإختصاصات الأخرى للمكتب سيتم في النظام الداخلي، مما جعل من المكتب مشرعا لنفسه يحدد لنفسه إختصاصات.

ب- كتابة الضبط

نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 98-01 على وجود كتابة ضبط تابعة لمجلس الدولة، تتشكل من :

- كاتب ضبط رئيسي يعين من بين القضاة (دون توضيح آخر)
- كتاب ضبط مساعدي

وتنشط كتابة الضبط تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة.

ج الهيئات التقنية والادارية

بجانب هذه الهيئات، أشارت المادة 17 من نفس القانون العضوي إلى أقسام تقنية ومصالح ادارية تابعة للأمين عام وتحت سلطة رئيس مجلس الدولة، يتم تحديدها في النظام الداخلي (1).

5- التشكيلة البشرية لمجلس الدولة

يثير موضوع التشكيلة البشرية لمجلس الدولة مناقشة مسألتين تتعلق الأولى بالنظام القانوني لأعضاء مجلس الدولة، وتتعلق الثانية بالتركيب البشرية.

(1) من باب المقارنة فقط حددت هذه المصالح التابعة للمحكمة العليا في النص القانوني الذي أسسها وهو القانون رقم 89-22 المتعلق بالحكمة العليا.

أ- النظام القانوني لأعضاء مجلس الدولة

أ- 1 الاطار القانوني

يتشكل الاطار القانوني لأعضاء مجلس الدولة من النصوص

التالية :

- القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة خاصة مواده

20 إلى 26.

- القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12/12/1989 المتضمن القانون

الاساسي للقضاء، حسب الحالة التي جاءت في المادتين 2 و20 من القانون

العضوي رقم 98-01 المذكور أعلاه.

- المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30/5/1998 المتضمن

تعيين أعضاء مجلس الدولة (1).

أ- 2 : خضوع أعضاء مجلس الدولة للقانون الاساسي

للقضاء والازدواجية القضائية.

نصت المادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01 أن قضاة مجلس

الدولة يخضعون للقانون الاساسي للقضاء الصادر في 12/12/1989

تحت رقم 89-21، أي أن سلك القضاة واحد دون اعتبار للازدواجية

القضائية، وأن الفرق بين قضاة مجلس الدولة وقضاة القضاء العادي

يكمن في تخصص البعض منهم في المنازعات الادارية وبالتالي يمكن

كذلك تنقل القضاة من هرم لأخر شريطة أن يتم تعيينهم من طرف

رئيس الجمهورية.

(1) جريدة رسمية رقم 44 لسنة 1998 ص 20.

ويتماشى هذا الوضع والقرار السياسي المعبر عليه في المادة 2 من القانون العضوي رقم 98-01 الذي يدمج مجلس الدولة ضمن السلطة القضائية.

إن الإزدواجية المعمول بها في الدول تقتضي وجود نظام قانوني متميز على الاطار القانوني لقضاة القضاء العادي وبالتالي فإن الوضع القانوني لقضاة مجلس الدولة (وكذلك المحاكم الادارية) يعطي طابع خاص للازدواجية القضائية في الجزائر.

إن مبرر ضمان إستقلالية القاضي الاداري عند خضوعه للسلطة القضائية غير ثابت بحيث يكفي للمشرع الجزائري وضع نص تشريعي (قانون عضوي) يضمن ذلك ويأخذ بعين الاعتبار متطلبات الازدواجية القضائية. المتمثلة أساسا في الفصل بين القضاة

ب- التركيبة البشرية لقضاة مجلس الدولة

تطرح مسألة التركيبة البشرية لقضاة مجلس الدولة عرض نقطتين: نقطة أولى خاصة بتكوين مجلس الدولة ونقطة ثانية متعلقة بمصدر قضاته.

ب1- تكوين مجلس الدولة وتوزيع أعضائه

يتكون مجلس الدولة من 44 عضو (1) حددهم المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المذكور آنفا.

(1) عدد أعضاء مجلس الدولة في فرنسا هو 301.

وتم توزيع أعضاء المجلس كما يلي :

- رئيس مجلس الدولة (1).

- نائب الرئيس

- محافظ الدولة

- مساعده ومحافظ الدولة وعددهم 9

- رؤساء الغرف وعددهم 4

- رؤساء الأقسام وعددهم 08

- مستشارون وعددهم 20.

ويمكن تقديم هذه التركيبة حسب معايير مختلة منها معيار

الجنس.

وحسب هذا المعيار وانطلاقا من المرسوم الرئاسي رقم 98-187

المؤرخ في 30/5/1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة فإن عدد

القضاة رجال يساوي 29 مما يعدل 66% من العدد الإجمالي وعدد النساء

يساوي 15 مما يعادل 34%.

ويتوزع هؤلاء القضاة حسب هذا المعيار والمناصب كما يلي :

- رئيس مجلس الدولة 100% من الرجال

- نائب الرئيس 100% من الرجال

(1) أول رئيس لمجلس الدولة في الجزائر هو السيد "أحمد بليل". الحائز على شهادة الليسانس في الحقوق ومتخرج من المدرسة الوطنية للإدارة الذي تولى قبل تعيينه الوظائف التالية داخل سلك القضاة.

- من 1971 إلى 1974 - قاضي تحقيق
نائب عام

- من 1974 إلى 1980 وكيل جمهورية
مستشار بالحكمة العليا

- من 1980 إلى 1984 نائب عام مساعد
رئيس قسم بالحكمة العليا

هذه المعلومات نشرتها صحيفه "الشعب بتاريخ 18/6/1998.

- محافظ الدولة 77٪ من الرجال
- رؤساء الغرف 50٪ من الرجال
- رؤساء الأقسام 50٪ من الرجال
- مستشارون 66 من الرجال

ب2- مصدر قضاة مجلس الدولة (1)

يتشكل مجلس الدولة من أعضاء أئت من الاسلاك التالية :

- 34 عضوا من قضاة الهيئات القضائية العادية

- 1 عضوا من قضاة مجلس المحاسبة

- عضوان من أعضاء المجلس الدستوري

- 4 أعضاء من موظفين سامين

- عضوان من سلك الولاة

- عضوان من سلك الأساتذة الجامعيين.

ويخضع كل الأعضاء المذكورين أعلاه للقانون الاساسي للقضاء دون أن توضح المادة من القانون العضوي رقم 98-01 عن كيفية خضوع الأعضاء غير القضاة العاديين إلى سلك القضاة وتحل هذه المسألة في المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المذكور أعلاه.

وبالرجوع إلى القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12-12-1989 المتعلق بالقانون الاساسي للقضاء تشير المادة 24 منه أن تعيين القضاة يتم من بين حملة شهادة المعهد الوطني للقضاء، كما تسمح من جهتها المادة 32 من نفس القانون تعيينا مباشرا لبعض القضاة ضمن الأساتذة المبرزين في الحقوق لشغل مستشار لدى المحكمة العليا (فقط) شريطة أن يتم هذا التعيين بعد قرار من المجلس الأعلى للقضاء.

(1) أخذت هذه المعلومات من صحيفة "المجاهد" المؤرخ في 18/7/1998.

لكن لم يظهر من القانون العضوي رقم 98-01 ولا من تأشيرات المرسوم الرئاسي رقم 98-187 على وجوه الخصوص خضوع تعيين الأعضاء غير القضاة إلى قرار المجلس الأعلى للقضاء هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الإستناد إلى القانون رقم 89-21 المتعلق بالقانون الاساسي للقضاء والقراءة الحرفية للمادة 32 منه غير ملائم لأن نص المادة 32 تتعلق بالمستشارين لدى المحكمة العليا وليس مجلس الدولة.

ج التشكيلة البشرية لمجلس الدولة والمادة 21 من القانون العضوي رقم 98-01

نصت المادة 21 من القانون العضوي رقم 98-01 على ما يلي :
"تشكيلة مجلس الدولة المبينة في المادة 20 أعلاه، يمكن أن تعزز عند ممارسة إختصاصاته الاستشارية بمستشاري دولة من ذوي الاختصاص في مهمة غير عادية".

وتظيف المادة 29 من نفس القانون العضوي في فقرتها الثالثة والرابعة ما يلي :
"يعتبر مستشاروا الدولة في مهمة غير عادية مقررين في التشكيلة ذات الطابع الاستشاري ويشاركون في المداولات. يحدد شروط وكيفيات تعيينهم عن طريق التنظيم".

تثير هاتين المادتين بعض الملاحظات منها تسمية هذا النوع من المستشارين ومهامهم مقارنة بنظرائهم في مجلس الدولة الفرنسي.

يتكون مجلس الدولة الفرنسي من مستشارين يحملون نفس التسمية : "مستشارون في مهمة غير عادية *conseillers d'Etat en mission extraordinaire*" لكن هذا التشابه في المصطلحات لم يتبعه تشابها في المحتوى والمهام لأن المستشارون في مهمة غير عادية في مجلس الدولة

الفرنسي هم أعضاء كاملة العضوية في المجلس الدولة ويمارسون مهامهم في مصالح ادارية خارجة عكس ما حددته المادتين 21 و29 المذكورتين أعلاه بحيث إذا كان المستشارون يتمتعون بنفس العضوية فإن مشاركتهم تتم داخل مجلس الدولة. وتشكل هذه النقطة خاصة أخرى لمجلس الدولة في الجزائر.

3- تشكيلة النيابة العامة (1) ودورها في مجلس الدولة.

نظمت المواد 15، 24، 26، 29، 32، 38 و40 من القانون العضوي رقم 98-01 تشكيلة، سير ودور النيابة العامة في مجلس الدولة في المجال القضائي والاستشاري.

د-1- تشكيلة النيابة العامة

تشكل النيابة العامة من محافظ الدولة و09 مساعدين، هذا ما نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي 98-01. ويخضع أعضاء النيابة العامة إلى القانون الاساسي للقضاء. ويثير عدد أعضاء النيابة العامة تساؤلا حول تطابقه وعدد غرف وأقسام مجلس الدولة.

(1) Bibliographie concernant le commissaire du gouvernement prés le conseil d'Etat en france.

- T. SAUVEL, les origines des commissaires du gouvernement du conseil d'Etat statuant au contentieux RDP 1949 p5.

- O DUPEYROUX le ministère public auprès de la juridiction administrative melanges MESTRE, Sirey 1956 p179.

- R. GUILLIEN, le commissaire du gouvernement prés les juridictions administratives et specialement prés le conseil d'Etat français RDP. 1955 p281.

N. RAINAUD le commissaire du gouvernement prés le conseil d'Etat thèse Nice 1986.

د-2- دور النيابة العامة

تمارس النيابة العامة مجموعة من الصلاحيات حددها القانون العضوي رقم 98-01 وكذلك مجموعة أخرى من المواد منصوص عليها في ق.إ.م. وللنيابة العامة دورا في المجال القضائي والمجال الاستشاري كما تشارك هذا الأخيرة في نشاط بعض الهيئات الأخرى.

* دور النيابة العامة في المجال القضائي

يتجسد دور نيابة العامة لدى مجلس الدولة والذي يشبه كثيرا دور النيابة العامة لدى القضاء العادي في :
- حضورها جلسات مجلس الدولة على مستوى غرف الأقسام القضائية (المادة 32 الفقرة 3).
- ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في ق.إ.م أثناء الخصومة.

* دور النيابة العامة في المجال الاستشاري

حسب ما جاءت به المادة 38 من القانون العضوي رقم 98-01 فإن محافظ الدولة أو أحد مساعديه يحضر جلسات ومداولات اللجنة الدائمة والجمعية العامة بتقديم مذكراته، الشئ الذي يوسع من مهام النيابة العامة لدى مجلس الدولة بالمقارنة مع دور النيابة العامة لدى القضاء العادي.

لكن هذه المهام تبقى مبهمة بحيث لم توضح المادة 38 المقصود من كلمة "حضر" وقيمة ومصير المذكرات التي يقدمها إلى الهيئات الاستشارية، ويتكرر الابهام في المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29/8/1998 (1) بحيث اكتفت مادته 7 بالإشارة إلى حضور محافظ الدولة المداولات وإحالة هذه المسألة إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة.

(1) جريدة رسمية رقم 64 لسنة 98 ص 5.

* دور النيابة العامة في الهيئات الأخرى لمجلس الدولة.
تشارك النيابة العامة هيئات أخرى لمجلس الدولة بصفتها جزء
منها وبممارسة بعض الصلاحيات.

أولاً : تعتبر النيابة العامة عضواً أساسياً لمجلس الدولة بحيث
صنفت المادة 20 من القانون العضوي رقم 98-01 أعضاء مجلس الدولة
إلى صنفين قضاة الحكم من جهة ومن جهة أخرى أعضاء النيابة.

ثانياً : تحتل النيابة العامة مكانة معتبرة في مكتب مجلس
الدولة (المادة 24 من نفس القانون العضوي) بحيث يعود لها منصب
نائب رئيس المكتب وتخول المادة 25 من نفس القانون صلاحيات هامة
لهذا المكتب وبالتالي للنيابة العامة.

ثالثاً : يحضر محافظ الدولة (دون سواه) جلسات تشكيلية مجلس
الدولة عند اجتماع كل الغرف ويقدم مذكراته (المادة 32).

هذه مجموعة من الملاحظات حول تنظيم مجلس الدولة ملاحظات
أبرزت خاصة الطابع العام للإطار القانوني والمكانة الهامة للنظام
الداخلي في وضع القواعد الأساسية التي تنظم مجلس الدولة كما أبرزت
الإطار المتميز لأعضاء مجلس الدولة.

ولا تخلو قواعد سير مجلس الدولة من نفس الملاحظات والنتائج
تجعل من هذا الأخير هيئة متميزة عن مجالس الدولة في الدول الأخرى.

فقرة 3 : قواعد سير مجلس الدولة

تنقسم قواعد سير مجلس الدولة إلى قواعد خاصة بالنشاط
القضائي وقواعد خاصة بالنشاط الاستشاري.

1- قواعد سير الهيئات القضائية لمجلس الدولة

تتمثل الهيئات القضائية لمجلس الدولة في الغرف والأقسام المذكورة بصفة عامة في المادة 30 من القانون العضوي رقم 98-01.

وفي إنتظار ما ينجم عن النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي يقوم بإعداده مكتبه يمكننا عرض ومناقشة بعض القواعد المنصوص عليها في المواد 30 إلى 32 من نفس القانون العضوي، قواعد تميز بين سير الهياكل القضائية في تشكيلها العادي وقواعد تميز بين سير الهياكل في تشكيلها غير العادي.

أ- قواعد سير الهيئات القضائية في تشكيلها العادي

يفصل كل قسم أو غرفة لمجلس الدولة في القضايا التي حددتها المواد 9 إلى 11" من القانون العضوي رقم 98-01، هذا ما نصت عليه المادة 33 من نفس القانون.

وأشارت من جهتها المادة 34 أنه لا يمكن أية غرفة أو أي قسم الفصل في قضية إلا بحضور ثلاثة من أعضاء على الأقل.

وأضافت نفس المادة أنه عند "الضرورة" يمكن رئيس مجلس الدولة أن يترأس أية غرفة.

ووضعت المادتين 27 و29 من نفس القانون العضوي بعض القواعد المتعلقة بكيفية توزيع القضايا بين القضاة.

تثير هذه القواعد المذكورة في النص التشريعي أسئلة مختلفة.

أولا : لماذا إقتصر المشرع على ذكر هذه القواعد وأحال القواعد الضرورية الأخرى إلى النظام الداخلي؟

ثانيا : ماذا يترتب عن هذا التمييز من حيث القوة القانونية لكل من صنفى القواعد؟

ثالثا : كيف تعالج الموافقة بين قواعد ق.إ.م التي تحيل المادة 40 من القانون العضوي رقم 98-01 إلى الأخذ بها وقرارات مكتب مجلس الدولة في هذا الأمر؟

إن الإجابة عن هذه التساؤلات وغيرها تبقى معلقة إلى حين ما يسفر عن النظام الداخلي.

ب- قواعد سير الهيئات القضائية في تشكيلها غير العادي

نظم القانون العضوي رقم 98-01 إمكانية تشكيلة واحدة غير عادية لغرف مجلس الدولة خلافا لما هو معمول به داخل المحكمة العليا بحيث تنص المادة 31 من القانون العضوي ما يلي :

"يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة جلساته متشكلا من كل الغرف مجتمعة لا سيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا عن إجتهااد قضائي".

وتثير دورها المادة 31سؤالين :

يتعلق السؤال الأول بمعنى، مفهوم، كيفية تقدير والتصريح "بحالة الضرورة".

ويتعلق السؤال الثاني بعدم ملائمة مصطلح "تراجع" الذي يعبر على الرجوع إلى الخلف، على تقهقر شئى بينما المقصود من التشكيلة غير العادية للهيئات القضائية لمجلس الدولة هو "مراجعة - revirement" أو تغيير موقف الاجتهااد القضائي حول مسألة قانونية وقضائية سابقة.

وتجتمع هذه التشكيلة غير العادية تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة متكونة من نائب الرئيس، رؤساء الغرف وعمداء (1) رؤساء الأقسام.

2- قواعد سير الهيئات الاستشارية

تخص هذه القواعد سير الجمعية العامة واللجنة الدائمة

أ- قواعد سير الجمعية العامة

لم ينظم القانون العضوي رقم 98-01 بالتفصيل قواعد سير الجمعية العامة وأكتفى بالذكر في الفقرة الأخيرة من المادة 37 منه أنه لا يصح الفصل (2) إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل وأحال في المادة 41 منه إلى تنظيم، تحديد أشكال وكيفيات الإجراءات.

ولم ينظم بدوره المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29/8/1998 (3) بتفصيل هذا الموضوع كما أشار إليه المشرع في المادة 41 المذكورة أعلاه، واقتصر على ذكر بعض القواعد العامة المتعلقة بالمراحل التي تمر بها مشاريع القوانين وأحال مرة أخرى في المادة 8 إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة لوضع القواعد المتبقية.

-
- (1) ماذا يقصد المشرع "بعمداء" (في صيغة الجمع) رؤساء الأقسام؟ هل يتعلق الأمر بكل رؤساء الأقسام؟ فإذا كان الأمر كذلك فلا داعية للإشارة إلى طبيعة عميد لأن على رئيس كل قسم يوجد قاض واحد.
 - (2) أعتقد أن هذه الكلمة غير مناسبة بحيث تجتمع الجمعية العامة "وتتداول" لإبداء رأي فقط في مشاريع النصوص القانونية المقدمة لها.
 - (3) جريدة رسمية رقم 64 لسنة 1998 ص 5.

ب- قواعد سير اللجنة الدائمة

تتكرر نفس الطريقة لوضع القواعد المتعلقة بسير اللجنة الدائمة بحيث أقتصر المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المذكور أعلاه على وضع قاعدة عامة في مادته 8 المتعلقة بكيفية التصويت خلال مداولة اللجنة وأحال إلى النظام الداخلي المسائل الأخرى.

خلاصة المبحث الأول

يطرح عنوان المبحث الأول إشكالية ترمي إلى تقييم تأسيس مجلس الدولة في نظام الازدواجية القضائية، وتبين أن هذا تأسيس يندرج ضمن عملية إعادة هيكلة للنظام القضائي القائم قبل 1998 فقط (باستثناء المهام الاستشارية) بحيث بقي مجلس الدولة والهيئات القضائية الادارية الأخرى تنتمي إلى السلطة القضائية وبقيت أعضاؤه تخضع إلى النظام الاساسي للقضاء.

كما تبين من هذا المبحث المكانة الاساسية للنظام الداخلي في تحديد قواعد تنظيم وسير مجلس الدولة سواء تعلق الأمر بمهامه القضائية أو الاستشارية.

وسيؤكد محتوى المبحث الثاني على استمرار بالعمل القضائي السابق من خلال دراسة صلاحيات ومجال اختصاص مجلس الدولة.

مبحث 2 : اختصاص مجلس الدولة

ككل مجالس الدولة في الدول التي تعمل في اطار الازدواجية القضائية، يقوم مجلس الدولة في الجزائر بمهمتين : مهمة قضائية ومهمة استشارية.

تم تحديد المهمة القضائية في المادة 152 من دستور 1996 بينما أشارت المادة 119 من نفس الدستور إلى استشارة مجلس الدولة عند قيام الحكومة باعداد مشاريع قوانين.

وتكشف دراسة النصوص التطبيقية (النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية) للمواد الدستورية المذكورة أن المهام القضائية لمجلس الدولة لا تختلف على المهام التي مارستها الغرفة الادارية للمحكمة العليا.

وأن المهام الاستشارية تتميز بمجال ضيق مما يطرح السؤال حول ما إذا كان مجلس الدولة مستشارا للحكومة.

مطلب 1 : مجلس الدولة في مهمته الاستشارية :

مستشار الحكومة؟

تشكل المهمة الاستشارية لمجلس الدولة العنصر الوحيد والجديد في النظام القضائي الجزائري الناتج عن دستور 1996 لكن مجالها ضيق بالنظر إلى نوعية مشاريع النصوص القانونية المقدمة له.

فقرة 1 : النشاط الاستشاري لمجلس الدولة : مجال ضيق
حدد النشاط الاستشاري لمجلس الدولة في إطار قانوني يطرح بعض التساؤلات تعكس مجاله الضيق.

1- الاطار القانوني للنشاط الاستشاري لمجلس الدولة

تشير المادة 119 من دستور 1996 التي نصت على أنه يتم عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ برأي مجلس الدولة
الملاحظات التالية :

هل النصوص القانونية الواجب تقديمها لمجلس الدولة مذكورة على سبيل الحصر؟ أي هل كلمة "مشاريع القوانين" تقتصر على مشاريع النصوص التشريعية فقط أم تشمل النصوص التنظيمية؟

لقد اقترحت الحكومة عند تقديم مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة إلى المجلس الشعبي الوطني في مادته 4 أن مجلس الدولة يبد رأيه في مشاريع النصوص التشريعية، الأوامر والمراسيم اقتراح صادق عليه البرلمان بغرفتيه، لكن رقابة المجلس الدستوري (1) غير هذا التوجه وصرح (2) " أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور "

إن هذا الموقف الذي لا يأخذ بعين الاعتبار المهام الطبيعية لمجلس الدولة غير مستقر وغير موضوعي.

* مرفق غير مستقر

لقد سبق للمجلس الدستوري وراقب دستورية القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 3/5/1998 المتعلق بمحكمة التنازع (3) وعمله بالدستور وخاصة مادته 152.

-
- (1) تخضع القوانين العضوية إلى الرقابة الاجبارية للمجلس الدستوري وبالتالي القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة.
 - (2) رأي رقم 06 روع/م.د/ 98 المؤرخ في 19/5/1998 المتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، وعمله للدستور. جريدة رسمية رقم 37 ص 9.
 - (3) أنظر مقال الأستاذ خلوفي رشيد تحت عنوان "محكمة التنازع" مجلة ادارة رقم 2 لسنة 1998 ص 7.

وقام بقراءة المادة 152 المذكورة أعلاه وأعطى لكلمتي "مجلس الدولة" و "الحكمة العليا" تفسيراً واسعاً (1) بحيث قدر أن المؤسس الدستوري قصد من الكلمتين المذكورتين الهرمين القضائيين وليس الهيئتين المحددتين في المادة 152.

بينما تتميز قراءة المجلس الدستوري للمادة 119 من الدستور وخاصة كلمة "النصوص القانونية" بطابع ضيق دون أن يظهر جلياً وبصفة صريحة أن المؤسس الدستوري ذكرها على سبيل الحصر.

وأعتقد أن ما جاء في المادة 119 يعبر على موقف يهدف إلى إجبارية تقديم مشاريع القوانين وترك الباب مفتوحاً للمشرع، ممثلاً الإرادة الشعبية، تشريع في دور مجلس الدولة حول النصوص القانونية الأخرى مثل المراسيم والأوامر.

* موقف غير موضوعي

إن موقف المجلس الدستوري في هذا المجال غير موضوعي للأسباب التالية :

أولاً : إن "الإشارة" لمشاريع القوانين فقط في المادة 119 من دستور 1996 يعود إلى موضوع نفس المادة الذي ينظم كيفية إعداد هذه المشاريع، خاصة وأن هذه المادة موجودة في الباب المتعلق بالسلطة التشريعية وبالتالي فإنه من غير المناسب ذكر النصوص ذات الطابع التنفيذي في هذا الباب.

(1) أشاطره فيه لأنه أكثر منطقية خاصة وأن المادة 153 من الدستور تشير إلى الاختصاصات الأخرى لكل من "محكمة التنازع" "الحكمة العليا" و"مجلس الدولة"

ثانيا : من المعلوم أن دور المجلس الدستوري يتمثل في الكشف عن نية المؤسس الدستوري لمراقبة دستورية النصوص القانونية، وفي هذا الصدد كانت نية المؤسس الدستوري عند إرادته في تكريس الإزدواجية القضائية وتكليف مجلس الدولة بالمهمة الاستشارية تتماشى وما هو معمول به في الدول التي تعتبر مجلس الدولة كمستشار السلطة التنفيذية.

ثالثا : تثبتت البحوث العلمية ومصدر النزاعات أن النشاط القانوني الاساسي المتسبب في هذه النزاعات يكمن في النصوص التنظيمية للإدارة التي لم تمر على مجلس الدولة.

رابعا : إذا سمح المؤسس الدستوري لمجلس الدولة إبداء رأيه في نصوص قانونية أسمى كيف يستخلص أنه منع لنفس المجلس إعطاء رأيه في نصوص قانونية تأتي في مرتبة أدنى من النصوص التشريعية في هرم النصوص القانونية وهذا عملا بالقاعدة التي تشير إلى أن من يستطيع الأكثر قادر على الأقل "qui peut le plus peut le moins".

إن موقف المجلس الدستوري في قراءته للمادة 119 من دستور 1996 أثر على مجال النشاط الاستشاري لمجلس الدولة.

2- مجال النشاط الاستشاري لمجلس الدولة

لا يقتصر موضوع مجال النشاط الاستشاري لمجلس الدولة على ذكر النصوص القانونية المعروضة عليه بل يتوسع إلى مناقشة طبيعة الاستشارة.

أ- النصوص القانونية المعروضة على مجلس الدولة

بالإضافة لما سبق تقديمه في النقطة الأولى من هذه الفقرة فإن النصوص القانونية المعروضة لرأي مجلس الدولة تقتصر على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي وبصفة أدق النصوص التشريعية التي تبادرها الحكومة فقط، وبالتالي استبعاد مشاريع النصوص التشريعية المقترحة من طرف النواب في إطار أحكام المادة 119 من دستور 1996.

وأكدت المادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 نوعية النصوص المقدمة لرأي مجلس الدولة المتمثلة في مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي المقترحة من طرف الحكومة.

إن استبعاد المشاريع التي يبادر بها النواب لا مؤثر لضعف أهمية الدور الاستشاري المنوط لمجلس الدولة.
وما هي طبيعة هذه الاستشارة؟

ب- طبيعة الاستشارة

تدور مسألة طبيعة الاستشارة لمجلس الدولة حول البحث عما إذا كانت إختيارية أو إجبارية بالنسبة للحكومة.

ويمكن استخلاص الطابع الإجباري لهذه الاستشارة من كلمة "بعد" المذكورة في المادة 119 من دستور 1996، كلمة تعبر على مرحلتين تمر بها مشاريع النصوص القانونية التي تقوم بإعدادها الحكومة.

ولم يظهر من أحكام المادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 أي طابع إجباري لهذه الاستشارة نظرا لصيغتها العامة إجباري، لكن المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المذكور أنفا رفع كل تأويل بحيث

نصت بكل وضوح أنه "يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين".

ويبقى سؤال آخر بدون إجابة نظرا للاطار القانوني المذكور أعلاه، سؤال يتعلق بالنتائج المترتبة على عدم استشارة مجلس الدولة.

هل يمكن للبرلمان إثارة هذه المخالفة؟
إن الإجابة كذلك لا تكون إلا بلا لأن الأمر يتعلق بدستورية القوانين بينما الصلاحيات المخولة للبرلمان يتمثل في تشريع.

هل يمكن للقاضي الإداري إثارة هذه المخالفة؟
لا تكون الإجابة إلا بلا لأن دور القاضي الإداري يقتصر على تطبيق القوانين المنشورة بصفة قانونية.

هل يعود للمجلس الدستوري إثارتها؟
يراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة القوانين لأحكام الدستور وتخص هذه الرقابة الجانب الإجرائي والجانب الموضوعي. وبالتالي فإن عدم استشارة مجلس الدولة تعتبر مخالفة لإجراء جوهري وضعه الدستور.

لكن ومن المعلوم أن رأي مجلس الدولة لا يربط الحكومة من جهة ومن جهة أخرى فإنه يمكن استدراك نقائص مشروع نص تشريعي على مستوى البرلمان وبالتالي ماهي الفائدة من إقرار بعدم دستورية نص تشريعي لم يمر على مجلس الدولة؟

ج- مناقشة مسألة المجال الاستشاري لمجلس الدولة

تتمتع كل الهيئات التي تشبه مجلس الدولة بدورها المزدوج ويشكل الدور الثاني المتمثل في الجانب الاستشاري نصف مهامها لكن

دراسة مقارنة بين المجال الاستشاري المحدد لمجلس الدولة ونظرائه في الدول الثلاثة (مصر تونس وفرنسا) تبرز إختلافا نوعيا بحيث يشمل التدخل الاستشاري في الدول الثالث النصوص ذات الطابع الاستشاري والنصوص ذات الطابع التنظيمي بينما حددت المادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 بعد تعديلها من المجلس الدستوري هذا المجال إلى النصوص التشريعية فقط.

بالإضافة لرأينا السابق ذكره حول التغيير الذي قام به المجلس الدستوري للمجال الاستشاري لمجلس الدولة فإنه تترتب عليه مسألة أخرى لا تقل أهمية مرتبطة بمنطقية، وفعالية دور مجلس الدولة.

وتكمن هذه العناصر في مكانة مجلس الدولة ونمط الإزدواجية التي يعمل فيها.

لقد كانت المهمة الأولى لمجلس الدولة تخص الجانب الاستشاري (1) للحكومة ومشاركته بتقديم ملاحظات حول النشاط القانوني للسلطة التنفيذية (2).

وفي هذا الصدد فإن الدور الاستشاري المحدد لمجلس الدولة في الجزائر غير فعال للأسباب التالية

فإذا كان إدراك نقائص مشاريع النصوص التشريعية المقدمة من طرف الحكومة ممكنة أثناء مرورها بالبرلمان ورقابة المجلس الدستوري في حالة القوانين العضوية فإن استدراك الوضع غير ممكن عندما يتعلق الأمر بالنصوص التنظيمية التي تصدرها، تنشرها وتطبقها الحكومة دون أية رقابة مسبقة.

(1) خاصة فيما يتعلق بمجلس الدولة الفرنسي.

(2) مما يتماشى وإنتماء مجلس الدولة والقضاء الإداري للسلطة التنفيذية.

وإذا كان من الممكن لمجلس الدولة تسليط مراقبة بعيدة على هذه النصوص التنظيمية أثناء القضايا التي ترفع أمامها ضد هذه النصوص فإن موقف القضاء الإداري تجاه أعمال السيادة (1) لا يبعث على التفاؤل.

ويمكن القول أن عدم الإشارة في دستور 1996 بصفة صريحة لتقديم النصوص التنظيمية لرأي مجلس الدول يرجع إلى أمر بديهي (2) وهو الدور الطبيعي والعادي والفعال لمجلس الدولة والمتمثل في مساعدة الإدارة خاصة وبالدرجة الأولى في اعداد النصوص التنظيمية.

وما يزيد تساؤلا في هذه المناقشة يوجد في أحكام الفقرة 3 من المادة 2 من القانون العضوي رقم 98-01 التي تنص على أن مجلس الدولة يتمتع، حين ممارسة اختصاصاته القضائية، بالاستقلالية.

هل يفهم من هذه المادة أن مجلس الدولة لا يتمتع بالإستقلالية عند ممارسة مهامه الاستشارية وكيف يمكن ذلك؟

أعتقد أن نص المادة 138 من الدستور 1996 يضمن استقلالية القضاء دون استثناء.

إن رد اعتبار الدور الاستشاري لمجلس الدولة يقتضي إعادة النظر في نص المادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 بتوسيع مجاله الاستشاري إلى النصوص التنظيمية كما جاء في مشروع الحكومة وإلى النشاطات التي تراها هذه الأخيرة ضرورية.

(1) لمعرفة موقف القضاء الإداري الجزائري تجاه أعمال السيادة، إرجع إلى الصفحة 44 وما يليها من مرجع الأستاذ خلوفي رشيد "قانون المنازعات الإداري : شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل - ديوان المطبوعات الجامعية 1995.

(2) بينما الدور غير البديهي هو ما نصت عليه المادة 165 من دستور 1996 عندما تسمح تسليط رقابة دستورية على النصوص التنظيمية.

فقرة 2 : آراء مجلس الدولة في المجال الاستشاري

يبدى مجلس الدولة في مهامه الاستشارية آراء حول مشاريع النصوص القانونية، آراء تطرح معرفة طبيعتها ومداهها مسائل تحدد نوعية ومكانة الدور الاستشاري لمجلس الدولة.

1- طبيعة آراء مجلس الدولة

أشارتا كل من المادة 119 من دستور 1996، المادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 والمادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 إلى هذه الآراء دون الفصل في طبيعتها هل هي موافقة أو بسيطة.

في الحقيقة إن آراء مجلس الدولة لا يمكن أن تكون إلا بسيطة وإلا أجبرت الحكومة على الأخذ بملاحظات مجلس الدولة، كما أنها لا تكون إلا بسيطة لأن للمشرع ولللمجلس الدستوري صلاحيات تغيير المشاريع وتطبيقها لقرار البرلمان وأحكام الدستور.

2- مدى آراء مجلس الدولة

إذا كانت آراء مجلس الدولة بسيطة فإنها تمس الجانب الشكلي والجانب الموضوعي لمشاريع النصوص المقدمة له.

أ- آراء مجلس الدولة والجانب الشكلي

يظهر مجلس الدولة عند إبداء رأيه من حيث الشكل على تحرير النصوص في أسلوب صحيح، واضح ودقيق.

وتمس كذلك آراء مجلس الدولة في شطره الشكلي توضيح النقاط الغامضة والتناقضات بين المواد التي من شأنها أن تؤدي إلى خلق منازعات.

ب- آراء مجلس الدولة والجانب الموضوعي

إن الممارسة الفعلية لمجلس الدولة هي التي تبين مدى آراء هذا الأخير لأن المهمة المخولة له في هذا المجال تخص مسألتين، مسألة أولى تتعلق بالجانب القانوني والمقصود به سهر مجلس الدولة على مطابقة مشاريع القوانين للقواعد الدستورية والقانون الساري المفعول (وبصفة عامة تحقيق الإنسجام بين المشروع والنصوص القانونية الأخرى).

ويستطيع كذلك مجلس الدولة في هذا الصدد (1) أن يطرق إلى ملائمة مشروع النص القانوني ويتساءل عن تبريراته وأهدافه الإجتماعية والإقتصادية.

وإذا كان مجال آراء مجلس الدولة واسعا بحيث يسمح للهيئة الاستشارية أن تبدي رأيها في ملائمة مشاريع النصوص فإن مداها يقلل من أهميتها نظرا لطابعها البسيط وعدم إشهارها (2).

إن ضيق المجال الاستشاري لمجلس الدولة سواء من حيث النصوص المقدمة لرأيه أو الإجراءات المحددة له لا تجعل من مجلس الدولة مستشارا فعالا للحكومة.

وماذا عن مهام مجلس الدولة في المجال القضائي.

(1) ويقوم مجلس الدولة في فرنسا بإبداء رأيه في هذا المجال.
(2) تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 98-26 على إرسال آراء مجلس الدولة على شكل تقرير نهائي إلى الأمين العام فقط.

مطلب 2 : مجلس الدولة في مهمته القضائية : القضاء
الاداري الأعلى ومجال موروثة أساسا عن الغرفة الادارية
للمحكمة العليا السابقة.

نصت المادة 152 من دستور 1996 أن مجلس الدولة هو هيئة
مقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية جهات تجسدت في المحاكم
الادارية التي أنشأت بواسطة القانون (1) رقم 98-02 المؤرخ في
1998/5/30 (2)

وتم تحديد المهمة القضائية لمجلس الدولة في المواد 9، 10 و 11 من
القانون العضوي رقم 98-01 مهمة يمكن تقسيمها إلى مهمة موروثة من
الغرفة الادارية للمحكمة العليا تشكل بصفة شبه كلية النشاط القضائي
لمجلس الدولة ومهمة جديدة نظمتها المادة 11 المذكورة أعلاه.

فقرة 1 : المهمة الموروثة من الغرفة الادارية للمحكمة
العليا

تحققت هذه الوراثة في التشابه الكلي بين أحكام المادتين 274
و 277 من قانون الاجراءات المدنية المتعلقة بصلاحيات الغرفة الادارية
للمحكمة العليا والمادتين 9 و 10 من القانون العضوي رقم 98-01.

وحسب ما جاء في هذه الأحكام فإن مجلس الدولة يمارس هذه
الصلاحيات كقاضي أول وآخر درجة وكقاضي استئناف.

(1) تم إنشاء المحاكم الادارية بواسطة قانون عادي بدل قانون عضوي كما تشير
إلى المادة 123 من دستور 1996 وهذا موضوع نقاش آخر.
(2) جريدة رسمية رقم 37 لسنة 1998.

1- مجلس الدولة كقاضي درجة أولى وأخيرة

نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 على ما لي :
يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- الطعون الخاصة بتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من إختصاص مجلس الدولة

وهكذا فإن ما جاء في المادة 9 المذكورة أعلاه تحقق استمرار نشاط الغرفة الادارية للمحكمة العليا في مجلس الدولة.

2- مجلس الدولة كقاضي إستئناف

وتتكرر نفس الاستمرارية بحيث ينظر مجلس الدولة عن طريق الاستئناف في القرارات الصادرة عن المحاكم الادارية (1).

كما جاء في المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 التي تشبه حرفيا نص المادة 277 من ق.إ.م

فقرة 2 : المهمة القضائية الجديدة لمجلس الدولة
تنحصر هذه المهمة القضائية الجديدة لمجلس الدولة في نقطتين :

(1) تنص نفس المادة في صيغتها باللغة الفرنسية على الاستئناف في القرارات الصادرة عن الهيئات القضائية الادارية وليس المحاكم الادارية.

تتمثل النقطة الأولى في الإضافة التي مست المادة 9 من القانون
العضوي رقم 98-01.
وتتمثل النقطة الثانية في أحكام المادة 11 من نفس القانون.

أ- المهمة الجديدة المذكورة في المادة 9 من القانون
العضوي رقم 98-01.

تنظم المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المجال الذي يفصل
فيه مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة، وتتمثل الإضافة في توسيع
أنواع القرارات التي يفصل فيها مجلس الدولة بحيث أصبح هذا الأخير
ينظر في دعاوى الإلغاء ودعاوى تفسير وفحص مشروعية الصادرة عن
الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

فإذا مسألة المنظمات المهنية الوطنية لم تثر أي مشكل موضوعي
يذكر إلا ما يتعلق بتحديد قائمة هذه المنظمات المهنية فإن مسألة
الهيئات العمومية الوطنية تطرح مشكلا حقيقيا يدور حول المقصود من
هذا المصطلح الجديد في قاموس القانون الإداري الجزائري.

ماذا يقصد المشرع الجزائري بهذه الهيئات؟

وفي إنتظار ما يحدده مجلس الدولة فيمكن إدراج هيئات ظهرت
في القانون الفرنسي وكذلك في القانون الإداري الجزائري سميت
بالهيئات الإدارية المستقلة *Autorités administratives indépendantes*.

لكن ما يثير التساؤل الجوهرى هو موقف المشرع في تخصيص
الفصل في النزاعات المترتبة على قرارات هذه المنظمات والهيئات
لمجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بينما مبدأ التقاضي على درجتين
يقتضى الفصل في القرارات ذات الطابع العادي حسب الطريقة العادية
يعني المرور على درجة القضائية الأولى ثم على درجات القضائية العليا.

ب- مجلس الدولة كقاضي النقض (1)

تنص المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 ما يلي :
"يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة".

إن ما جاء في هذه المادة يكرس دورا عاديا للهيئات القضائية العليا كقاضي القانون كما أنه من المعمول به في القانون الفرنسي مثلا أن مجلس الدولة ينظر عن طريق الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة لكن مسألة الطعون بالنقض في القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الادارية النهائية تشكل نوعا من الغرابة بالنظر إلى التنظيم القضائي الاداري الجزائري، بحيث لم توجد هيئات قضائية ادارية دنيا تفصل بصفة ابتدائية ونهائية مثل ما هو موجود في النظام القضائي الاداري في فرنسا تتمثل في الهيئات الادارية المتخصصة - Les juridic-tions administratives spécialisées.

وبالتالي فإن عبارات "في قرارات الجهات القضائية الادارية الصادرة نهائيا" ليست لها مكان في القضاء الاداري الجزائري.

-
- (1) هل القرار الصادر عن منظمة المحامين مثلا أكثر أثار إجتماعي في قرار والي أو رئيس مجلس الدولة حتى يستفيد من هذه "الحصانة" الإجرائية القضائية؟
- (2) ليس من أهداف هذا العمل دراسة موضوع النقض الاداري الذي يشكل موضوع بحث بكامله نظرا لعناصره والإجراءات القانونية الخاصة به بل ذكر هذه الصلاحية كمجال جديد في مجلس الدولة.

Bibliographie

- CELERIER T. La cassation administrative LPA n° 9 du 20/1/1992.
PICAD. E La cassation administrative premier bilan en matière de responsabilité. J.C.P. 1994.
N° special de l'AJDA de juin 1995 sur la cassation.
(3) BEGOFF. M Les juridictions administratives spécialisés LGDJ. 1996.

الخاتمة

ما هو مجلس الدولة؟

هيئة قضائية جديدة؟

نعم، من حيث التسمية

لا، من حيث الموضوع بسبب الطابع الخاص للإزدواجية القضائية

في الجزائر والذي يجعل من مجلس دولة نتيجة هيكلية جديدة.

هيئة إستشارية؟

نعم، من حيث المبدأ لكونه يبيدي آراء في نصوص قانونية

مستشار الحكومة؟

لا، لأن المجال الاستشاري الذي حدد له غير فعال.