مجلس الدولة
كجهة مستقلة من حيث الاختصاصات

د. العام رشيدة

جامعة محمد خيضر - بسكرة

مقدمة:

النظام القضائي هو إما نظام مزدوج أو موحد، فالأول يقوم على استقلالية القضاء الإداري و المحاكم الإدارية عن القضاء العادي، و التي يمثلها جهازين مستقلين على رأسهما كل من محكمة النقض و مجلس الدولة في فرنسا التي تعتبر كنموذج لهذا النظام بالنسبة للدول اللاتينية، أما الثاني فيقوم فيه القضاء العادي بالفصل في منازعات الإدارة العامة كما يختص في نفس الوقت بالفصل في المنازعات التي تثور بين أشخاص القانون الخاص[1]، و سلكت هذا المنهج الدول الانجلوسكسونية وعلى رأسها بريطانيا.

أما الجزائر فأثناء الاحتلال الفرنسي كان التنظيم القضائي على الشكل التالي: ففي أول الأمر كانت هناك محاكم صلح يرأسها و يشرف عليها قاضي فرد، وهي خاصة بالجزائريين و محاكم ابتدائية ذات طبيعة ازدواجية فهي ابتدائية بالنسبة للمواطنين الفرنسيين و استئناف بالنسبة للأحكام الصادرة عن محاكم الصلح [2] ، و في آخر المطاف محكمة استئناف درجة استئناف مزدوجة الطبيعة، فهي محكمة نقض بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحكمة الابتدائية بصفتها درجة استئناف لمحاكم الصلح، ومحكمة استئناف في الأحكام الصادرة من المحكمة الابتدائية بوصفها درجة أولى.

وبموجب القرار المؤرخ في 1848/12/09 أنشأت ثلاث مجالس (الجزائر، وهران، قسنطينة) عهد إليها بالفصل في المنازعات الإدارية، و بموجب مرسوم 934/53 المؤرخ في 09/30/ 1953 المادة 16 [3] منه، حلت محلها محاكم إدارية (الجزائر،

---

1 مسعود شيهوب : المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة، 2007 ،ص 27.

2 أحمد محيو ، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد ، المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1983 ، ص 13.

3 نفس المرجع ، ص 16.

وهران، قسنطينة) والتي تعد صاحبة الولاية العامة للفصل في النزاعات الإدارية في حدود الاختصاص الإقليمي لكل منها بأحكام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة بفرنسا.

أما الجزائر بعد الاستقلال مباشرة فكان نظامها القضائي يتسم بالازدواجية،تأثرا بالنظام الفرنسي الذي كان قائما آنذاك في الجزائر،وهذا على أساس أمر 1962/07/10 الذي أجاز العمل بالتشريعات السابقة (الفرنسية) إلا ما كان يتنافى مع السيادة الوطنية، أو ذا طابع عنصري، ولكن بدأ التراجع عن هذا النظام بموجب قانون 63/ 218 الذي انشأ المجلس الأعلى (المحكمة العليا) والمشكل من أربع غرف ثم توسع إلى سبع غرف ثم تسع، وبذلك أصبح يجسد نظام وحدة القضاء بجمعه لاختصاصات مجلس الدولة ومحكمة النقض، و بقيت المحاكم الإدارية الثلاث تفصل بأحكام قابلة للاستئناف والنقض أمام المحكمة العليا، و ابتداء من سنة 1965 بدأت مرحلة الإصلاح القضائي بصدور الأمر 278/65 المتضمن إعادة النظر في التنظيم القضائي، حيث تم إنشاء خمسة عشر مجلسا قضائيا على مستوى التراب الوطني، يتكون كل مجلس من عدة غرف منها الغرفة الإدارية التي خولت لها اختصاصات المحاكم الإدارية، ويتبع كل مجلس قضائي عدة محاكم، و هكذا أصبح التنظيم القضائي الجزائري يتشكل من محكمة عليا و به عدة غرف منها الغرفة الإدارية التي تختص بالنظر في كل منازعات الإلغاء باعتبارها محكمة أول وآخر درجة، وباعتبارها محكمة استئناف بالنسبة للأحكام الابتدائية من المجالس القضائية في المسائل الإدارية.

ومما سبق يتضح لنا إن المشرع الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 1996 حاول عن طريق النصوص التشريعية المختلفة الصادرة في تلك المرحلة إصلاح النظام القضائي و الاستقلال عن النظام الفرنسي الذي يتبنى مبدأ الازدواجية،وكذا لم ينتهج النظام الانجلوساكسوني المكرس لوحدة القضاء،وإنما حاول وضع نفسه في خانة خاصة به، كما لاحظ الفقهاء أن تلك الفترة اتسمت بنظام الوحدة في الهيئات والازدواجية في المنازعات.

بصدور التعديل الدستوري سنة 1996 تبين بصفة جلية أن المشرع تبنى صراحة نظام قضائي مزدوج، وذلك بنص صريح على إنشاء مجلس الدولة باعتباره أعلى هيئة قضائية إدارية المادة (152) ،و عليه لم تعد المحكمة العليا هي الجهة القضائية العليا الوحيدة.

وانطلاقا من هنا نريد تحديد مهام مجالس الدولة و التي هي ذات طابع قضائي محض و في بعض الأحيان استشاري، و من خلالها نلاحظ مدى استقلالية هذا الجهاز.

1-**مجلس الدولة كجهة قضائية:** في هذا الإطار يظهر مدى تنوع عمل المجلس و على النحو التالي: أ- يعد مجلس الدولة كقاضي اختصاص: و هذا على أساس المادة 09[1] التي تعتبر هذا الجهاز كجهة قضائية تخص بالدرجة الأولى و النهائية بالنسبة للدعاوى التالية:

* **دعوى الإلغاء:** المادة 01/09 و بعد توفر كل الشروط الشكلية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية، و التي يمكن حصرها فيما يلي:

- أن دعوى الإلغاء يجب أن تنصب على القرارات الإدارية التنظيمية و الفردية، والتي لا يملك أصحابها للدفاع عن مصالحهم وسيلة الطعن العادية أمام أية جهة قضائية أخرى.

* يشترط في صاحب المصلحة أو الشخص الذي يرفع دعوى الإلغاء أو غيرها من الدعاوى حيث ينطبق هذا الشرط على كل شخص يرفع دعوى أمام القضاء مهما كان نوعها، أن يكون ذي صفة أهلية مصلحة المادة 498 قانون الإجراءات المدنية.

*يشترط أن يسبق دعوى الإلغاء طعن إداري أمام الإدارة المعنية قبل اللجوء إلى القضاء.

*و بعد أن تتوفر هذه الشروط تقدم إلى مجلس الدولة عريضة تتضمن معلومات خاصة بالأطراف، كما يجب أن تبرز فيها نبذة عن الوقائع و أسباب الطعن مع ختمها من طرف العام مقبول لدى المحكمة العليا،و ترفق العريضة بنسخة من القرار المطعون فيه، و إيصال يثبت دفع الرسم القضائي(المادة241/240من قانون الإجراءات المدنية).

*ترفع دعوى الإلغاء خلال شهرين من تاريخ الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أمام الإدارة وفي حالة سكوت هذه الأخيرة وعدم الرد فبعد مرور ثلاث أشهر من تاريخ إيداع الطعن الإداري لديها.

وفي المقابل يجب أن تتوفر دعوى الإلغاء على الشروط الموضوعية المنصوص عليها قانونا لقبول هذه الدعوى وهي:

1القانون العضوي01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله

أن يكون القرار الإداري محل الدعوى أحد أركانه أو أكثر به عيب من العيوب كانعدام السبب، وعدم الاختصاص، وعيب في المحل و الشكل و الإجراءات أو عيب الغاية.

***دعوى التفسير**: و الهدف من هذه الدعوى الوصول إلى المعنى الصحيح و الحقيقي للقرار الإداري المطعون فيه في حالة ثبوت وجود فيه غموض فعلي،وقد نصت المادة 02/09 من القانون العضوي 01/98 على ذلك.

وترفع دعوى التفسير على القرارات ذات الطابع التنظيمي و الفردي (المذكورة أعلاه) وترفع هذه الدعوى إما عن طريق الإحالة (غير مباشرة) وهذا هو السائد عادة حيث تقوم جهة القضاء العادي بالرفع بوجود غموض و إبهام في قرار إداري له علاقة مباشرة ومهمة لدعوى أصلية سواء كانت مدنية أو تجارية المطروحة أمامها بإحالة القضية أمام مجلس الدولة.

كما يمكن أن ترفع هذه الدعوى مباشرة وفي أي وقت (المادة274 من قانون الإجراءات المدنية) من طرف كل ذي صفة و مصلحة أمام مجلس دولة.و في هذه الدعوى على مجلس الدولة أن يقدم التفسير الحقيقي و الصحيح للقرار المطعون فيه[1] مستندا في ذلك على القواعد الأساسية التقنية و التنفيذية في هذا المجال فقط دون تجاوز حدود هذه الدعوى بالنظر في مدى شرعية هذا القرار فحتى إن كان يشو به أي عيب من العيوب فليس من صلاحياته إلغائه، وإنما له فقط أن يقدم التفسير المطلوب منه حول غموض هذا القرار الإداري، وهنا يصدر المجلس الدولة قرار يحوز قوة الشيء المقضي به، ويبلغ للأطراف المعنية سواء رفعت الدعوى بطريق مباشر أو غير مباشر.

***دعوى فحص المشروعية**: تنص عليها المادة 02/09 من القانون العضوي 01/98 وهنا ينحصر عمل مجلس الدولة النظر في القرار الإداري من حيث مدى صحة أركانه، و ترفع هذه الدعوى للمجلس إما بطريق مباشر أو غير مباشر (الإحالة) كما هو الحال في دعوى التفسير، ومهمة القاضي هنا تنحصر في مدى مطابقة هذا القرار من حيث أركانه للنصوص القانونية المعمول بها ليصدر قرار في الأخير يتمتع بقوة الشيء المقضي فيه.

- دعوى الإلغاء.

---

1 محمد الصغير بعلي : الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع سنة 2002 ص 91

- دعوى التفسير.

- دعوى فحص المشروعية.

هذه الدعاوى تكون قائمة على أساس قرار إداري صادرة عن جهات حددتها المادة التاسعة السابقة الذكر وهي:

- السلطات الإدارية المركزية.

- الهيئات العمومية الوطنية.

- المنظمات المهنية الوطنية.

ب- مجلس الدولة كقاضي استئناف: وفي هذا الصدد جاءت المادة 10 من القانون العضوي 01/98 (يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) و المادة 02/02 من قانون رقم 02/98[1] (أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك)، من خلال هذين النصين نلاحظ أن المشرع جعل كل القرارات الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية(الغرف الإدارية بالمجالس القضائية أو الغرف الإدارية الجهوية) قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، ولكن هناك حالات يمكن للقانون أن ينص عدم اختصاص هذا الجهاز أي عدم قبول الطعن بالاستئناف.

ولكي ينصب مجلس الدولة كقاضي استئناف يجب أن يكون القرار أو الحكم المطعون فيه بمثابة عملا قضائيا بحثا صادرا عن محكمة إدارية ذو طبيعة ابتدائية.

كما يشرط في أشخاص الخصومة في الطعن بالاستئناف توافر: الصفة الأهلية و المصلحة[2]، وفي خلال شهر من التبليغ يجب تقديم عريضة بعدد الخصوم ، ويذكر فيها البيانات و المعلومات الخاصة بالأطراف، مع عرض موجز للوقائع مع تحديد إطار الطعن بالاستئناف، حيث هناك طرق غير عادية للطعن كالمعارضة، و الاعتراض خارج الخصومة، و التماس إعادة النظر وترفق هذه العريضة بنسخة من الحكم أو القرار المطعون فيه، وإيصال يثبت دفع الرسم القضائي عند الطعن بالاستئناف أمام مجلس

---

[1]- قانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية و المؤرخ في 30/05/ 1998

[2]- محمد الصغير بعلي: المرجع السابق صفحة 09

الدولة، فإن النزاع ينقل إلى مجلس الدولة ليفصل فيه مرة أخرى، كما كان الأمر بالنسبة للغرفة الإدارية كقاضي أول درجة.

ج- مجلس الدولة كقاضي نقض: حددت المادة 11 من القانون العضوي 01/98 السابق الذكر هذا الاختصاص بمايلي:(يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقص في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقص في قرارات مجلس المحاسبة).

نستنتج من نص المادة11 أن مجلس الدولة يطعن أمامه بالنقص في القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية، وتلك القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة.

ويشترط أن يتوفر في الطاعن الصفة، الأهلية و المصلحة إلى جانب إتحاد أطراف الخصومة.

أما الطعون الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة تكون من طرف الشخص صاحب المصلحة أو محام معتمد لدى المحكمة العليا، أو الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام [1] وهو عضو من أعضاء مجلس المحاسبة.

و إجراءات المتبعة للطعن بالنقص أمام مجلس الدولة هي نفسها إجراءات الطعن أمامه بالاستئناف، وذلك في حدود شهرين من تاريخ تبليغ الحكم المطعون فيه، و يختلف هذا الميعاد بالنسبة للحكم الغيابي حيث يبدأ الحساب من اليوم الذي تصبح المعارضة غير مقبولة و بفوات 10 عشرة أيام من تاريخ التبليغ، كما يختلف الميعاد إذا كان أحد أطراف الخصومة مقيما با لخارج فيضاف له شهرا كاملا زيادة على الشهرين المطبقين على الشخص المقيم بأرض الوطن و نفس الأمر في حالة طلب المساعدة فيبدأ حساب الميعاد من يوم قبول أو رفض هذه المساعدة أي يعلق العمل بالميعاد (235قانون إجراءات المدنية).

ينحصر الطعن بالنقص أمام مجلس الدولة حول المواضيع(233قانون إجراءات مدنية)التالية:

- عدم الاختصاص و تجاوز السلطة.
- مخالفة أو إغفال قاعدة جوهرية في الإجراءات.

---

[1] المادة 110 /02 من القانون 20/95 و المتعلق بمجلس المحاسبة و المؤرخ في 1999/07/15

- انعدام الأساس القانوني للحكم.
- انعدام أو قصور أو تناقص الأسباب.
- مخالفة أو خطأ في تطبيق القانون الداخلي أو قانون أجنبي متعلق بالأحوال الشخصية.
- تناقص الأحكام النهائية الصادرة عن محاكم مختلفة.

يقوم مجلس الدولة بعد حصوله على عريضة الطعن بالنقص في فحصها من الناحية الشكلية ثم الموضوعية، فإذا كانت هذه الجوانب إيجابية فإنه يصدر قرارا بالنقص في القرار المطعون فيه إما كليا أو جزئيا أو يقوم بالإحالة وهذا حسب الحالات المطروحة أمامه.

2- مجلس الدولة كجهة استشارية:

تعتبر المادة 119 من التعديل الدستوري 1996 في فقرتها الأخيرة إقرار المهمة الاستشارية لمجلس الدولة كمايلي: (عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ أي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني).

وأكد هذا الاختصاص القانون العضوي 01/98[1] من خلال هذه النصوص نلاحظ أن المجال الاستشاري لمجلس الدولة محصور في المشاريع القوانين دون باقي النصوص القانونية رغم أن القانون العضوي السابق الذكر في صيغته الأولى للمادة 04 حاول توسيع هذه الصلاحيات (يبدي رأيه في مشاريع النصوص التشريعية، الأوامر و المراسيم)، غير أن المجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية اعتبر في رأيه رقم 06 الصادر في 98/05/19 أن المراسيم و الأوامر لم يتم ذكرها بصريح العبارة في المادة 119 من التعديل الدستوري لـــسنة 1996، و عليه فقد ضيق من عمل هذا الجهاز وحصره في المشاريع القوانين فقط دون غيرها من النصوص التشريعية.

---

[1]- المواد: 39/36/12/04

[2] – المرسوم التنفيذي 261/98 المحدد لإشكال و إجراءات العمل في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة المؤرخ في 1998/08/29

[3]- المادة 102و103 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي أعد من طرف مكتب المجلس بموجب مداولة مؤرخة في 2002/05/26 بناءا على المادة25منالقانون العضوي 01/98

[4] المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس الدولة

استنادا لنص المادة 41 من القانون العضوي 01/98 و المادة 02[1] فإن كل مشاريع القوانين المصادق عليها من طرف مجلس الحكومة يقوم أمينها العام بإخطار مجلس الدولة وجوبا حيث تقوم أمانة هذا الأخير بتسجيلها،وعلى أساس طبيعة المشروع إن كلن ذو طبيعة إستعجالية أم لا حسب ما يقرر رئيس الحكومة، يقوم رئيس المجلس بما يلي:

تعيين مقرر من المستشارين الموجودين على مستوى مجلس الدولة ليتولى دراسة مشروع القانون وهذا في الحالات العادية.

أما في الحالات الاستعجالية يقدم المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين بجوره مقررا من بين مستشاري الدولة[2] .

وفي كلتا الحالتين ترسل نسخة من الملف إلى محافظ الدولة الذي يعين بدوره أحد مساعديه لمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة[3]

عند انتهاء الأعمال حول المشروع يقوم المقرر بطلب من رئيس المجلس باستدعاء الجمعية العامة في الحالة العادية،أو الجنة الدائمة في الحالة الاستعجالية، وهذا لإعداد التقرير النهائي .

ففي الحالة العادية يحدد جدول الأعمال الجمعية، ويخطر الوزير المعني بالموضوع من طرف رئيس المجلس، لتبدأ بعدها مداولات الجمعية التي تكون مشكلة من رئيس المجلس، نائب الرئيس، محافظ الدولة ورؤساء الغرف الخمسة و مستشارين على الأقل ، ويجب حضور على الأقل نصف عدد هؤلاء ليبلغ النصاب القانوني لاجتماع الجمعية التي تتخذ قراراتها بأغلبية الحاضرين للمصادقة على التقرير النهائي، الذي يرسل بعدها إلى الأمانة العامة للحكومة[4].

أما في الحالة الاستعجالية فتعقد اللجنة الدائمة مداولاتها برئاسة رئيس الغرفة و أربع مستشارين على الأقل، وممثل الحكومة ومحافظ الدولة مساعد، وقراراتها تكون بأغلبية الحاضرين، ثم يقدم التقرير من طرف المقرر إلى رئيس المجلس ليحيله بدوره إلى أمانة الحكومة ومنها إلى مجلس الوزراء[5].

---

[4] المادة 91 و 97 من النظام الداخلي لمجلس الدولة

[5] المادة 108 و 109 من النظام الداخلي لمجلس الدولة

يتضمن القرار المرسل إلى أمانة الحكومة مايلي:

رأي المجلس الذي ليس ملزما للحكومة، و إنما يمكن لهذه الأخير تبينه ،كما يمكن لها أن لا تأخذه بعين الاعتبار، يعتبر رأي مجلس الدولة دراسة قانونية بعثة لمشروع القانون المطروح أمامه حيث يحرس أعضائه على إثراء هذا الجانب مع الأخذ بعين الاعتبار مطابقته للنصوص القانونية وعلى رأسها الدستور مع تقديم اقتراحات سواء بالتعديل الجزئي أو الكلي لمضمون المشروع أو تقديم أفكار جديدة في الموضوع، وهذا وفق نصي المادتين 04 و 12 من القانون العضوي 01/98.

والملاحظ أن أعمال المجلس تنصب على الناحية الشكلية، و بالتحديد مدى صحة الإخطار، كما يراقب الصياغة القانونية، و الدقة، وعدم قابلية النص للتفسير المتعدد ومدى تطابق نص المشروع القانوني باللغتين العربية و الفرنسية.

كما يدرس المشروع من الناحية الموضوعية حيث يحرص مجلس الدولة على عدم مخالفة ا لدستور. إن مجلس الدولة كجهاز دستوري قائم بذاته له مكانته الخاصة، فمن خلال المادة 02 و 13 وغيرها من القانون العضوي 01/98 فإنها تؤكد استقلالية عمل هذا الجهاز بعيد عن أي ضغط خارجي، و تظهر هذه الاستقلالية عند قيام المجلس بأعماله ذات الطابع القضائي البحث ، وقد تدعم هذه الاستقلالية مبدأ الازدواجية القضائية المنصوص عليها صراحة في الدستور الجزائري و معها مبدأ التقاضي على درجتين،كما تم تنصيب المحاكم الإدارية المنصوص عليها بموجب القانون العفوي 01/98 السابق الذكر.

إن غرف مجلس الدولة التي تضم عدد المنازعات ذات الاختصاصات المختلفة و الملاحظ فيها عدم وجود تخصص بشري لممارسة هذه الاختصاصات مما يقلص من الأهمية التي يتمتع بها هذا الجهاز من الناحية النظرية.

كما أن المجلس الدولة تضيق مهامه عندما يصبح هيئة استشارية حيث قراراته تعتبر غير إلزامية كما أشرنا سابقا.