

الإزدواجية الوظيفية لمجلس الدولة في التشريع الجزائري

Functional duality of the Council of State in Algerian legislation

سمير موراد*¹، مخبر أفاق الحوكمة للتنمية المحلية المستدامة، قسم الحقوق، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي بركة، طريق أموكال بركة، 05001، الجزائر.
samir.mourad@cu-barika.dz

تاريخ قبول المقال: 2025/11/03

تاريخ إرسال المقال: 2025/08/01

الملخص:

يتمتع مجلس الدولة باختصاصات قضائية وأخرى إستشارية، ومن خلال هذه الدراسة تم التطرق إلى الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ومختلف القوانين الأخرى ذات الصلة، خصوصا بعد إستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف وتكريس مبدأ التقاضي على درجتين، الأمر الذي أدى معه إلى إعادة توزيع الاختصاص القضائي داخل الجهات القضائية الإدارية. كما تم التطرق من جهة أخرى إلى الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة على ضوء القانون 01/98 المعدل والمتمم من خلال التعرف على الهيئة المكلفة بممارسة الاختصاص الإستشاري، وكذا الإجراءات الواجب إتباعها، ومدى إلزامية الأخذ بالرأي الإستشاري من عدمه.

الكلمات المفتاحية: مجلس الدولة؛ الوظيفة القضائية؛ الوظيفة الإستشارية؛ اللجنة الإستشارية.

Abstract

The Council of State exercises both judicial and advisory functions. This study examines its judicial powers in light of the 2020 constitutional amendment and related legislation, especially following the creation of administrative courts of appeal and the adoption of the two-tier litigation principle, which restructured the distribution of judicial authority. It also explores the Council's advisory role under the amended Law No. 98-01, identifying the body responsible, the procedures involved, and whether the advisory opinions are binding.

Keywords: Council of State; Judicial Function; Advisory Function; Advisory Committee.

* موراد سميير.

المقدمة:

كما هو معلوم وأن الجزائر وبموجب دستور سنة 1996، أخذت بنظامين قضائيين، نظام قضائي عادي وهو الذي يتولى الفصل في المنازعات التي يكون أطرافها الأفراد، ونظام قضائي آخر إداري مهمته الفصل في القضايا التي يكون أحد أطرافها الأشخاص المذكورين في المادة 800 من القانون 09/08 المعدل والمتمم بموجب القانون 13/22 والمتضمن الإجراءات المدنية والإدارية.

في البداية القضاء الإداري في الجزائر كان يتكون من المحاكم الإدارية الابتدائية ومجلس الدولة، بحيث كان القضاء الإداري بهذه الوضعية يختلف في هيكلته عن هيكله القضاء العادي، الذي يتكون من المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية، والمحكمة العليا، ويكرس مبدأ مهم وهو التقاضي على درجتين والذي كان غائبا في القضاء الإداري.

الأمر لم يستمر فبعد التعديل الدستوري لسنة 2020¹ أكد هذا الأخير على ضرورة تكريس مبدأ التقاضي على درجتين، وأن القانون يضمن ذلك طبقا للمادة 165 منه، وجاء في محتوى المادة 179 أن مجلس الدولة هو الهيئة المخول لها تقويم ومراقبة مختلف الأعمال الصادرة عن المحاكم الاستئنافية ومحاكم الدرجة الأولى والتابعة للقضاء الإداري ومختلف الجهات الأخرى التي تتولى النظر في المواد الإدارية، وتطبقا لذلك أنشأت محاكم الدرجة الثانية، وتم تعديل العديد من القوانين ذات الصلة حتى تسير وتتماشى والنصوص الدستورية. إن التعديل الأخير للدستور، شكل نقطة إنطلاق حقيقية نحو إصلاحات جذرية في القضاء الإداري الجزائري من خلال إستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، وبإستحداث هذه الأخيرة عرف مجلس الدولة تغييرا وتحولا جذريا في اختصاصاته وهو موضوع مقالنا هذا حيث سنهدف من خلاله إلى التعرف على اختصاصات مجلس الدولة بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 والقوانين الأخرى ذات الصلة.

ومن هنا نطرح الإشكالية الآتية: ما هي اختصاصات مجلس الدولة الجزائري في ظل التعديل الدستوري

لسنة 2020؟

أما عن المنهج المتبع في ورقتنا البحثية هو المنهج التحليلي، من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع الحال، خاصة في إطار التعديلات الأخيرة.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر، عدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة ارتأينا أن يكون التقسيم كما يلي:

المبحث الأول: صلاحياته بإعتباره هيئة قضائية

المبحث الثاني: صلاحياته بإعتباره هيئة استشارية

المبحث الأول: صلاحياته بإعتباره هيئة قضائية

إن التعديلات التي مست الدستور الجزائري لسنة 1996 وبالتحديد تعديل سنة 2020، كان للقضاء الإداري نصيب منها، خصوصا المواد 165، 179 منه، وتطبيقا للنصوص الدستورية كان من الواجب على المشرع تعديل البعض من القوانين، من بينها القانون العضوي 01/98² الذي تم تعديله بموجب القانون العضوي رقم 11/22³، أين عرف مجلس الدولة تعديلا في صلاحياته بإعتباره هيئة قضائية، وهو ما سنتطرق إليه ضمن هذا المبحث، لكن قبل ذلك لنا بداية التطرق إلى صلاحياته القضائية في إطار القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون 13/11 (المطلب الأول)، مروراً بعد ذلك للتعرف على صلاحياته القضائية في إطار القانون 01/98 المعدل والمتمم بالقانون 11/22 (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الصلاحيات القضائية لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 13/11

يجد مجلس الدولة اختصاصاته ضمن أحكام القانون العضوي 01/98 المذكور، وتحديدًا ضمن نصوص المواد 09، 10، 11 منه، علما أن هذه الاختصاصات وهذه المواد كانت محل تعديل وتتميم بموجب القانون العضوي 13/11، تأسيسا على نص المادة 02 منه.

وبالتفحص والتتمعن في نصوص المواد المذكورة أعلاه، يتبين لنا وأن مجلس الدولة يتمتع بجملة من الاختصاصات القضائية منها ما يتعلق بإختصاصه كقاضي ابتدائي ونهائي (أولا)، وقاضي إستئناف (ثانيا)، وأخيرا وقاضي نقض (ثالثا).

أولا: بالنسبة لإختصاصه ابتدائيا ونهائيا

هذا الاختصاص منصوص عليه صراحة ضمن أحكام المادة 09 من القانون العضوي 13/11، فمجلس الدولة هو صاحب الاختصاص بالفصل بصفة ابتدائية ونهائية في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية عن مختلف الأشخاص المذكورين في المادة أعلاه، وكل ما أسند له بموجب نصوص

² - القانون العضوي رقم 01/98 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، عدد 37، 1998.

³ - لقانون 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الذي يعدل ويتم القانون العضوي 01/98، ج ر، عدد 43، 2011.

خاصة⁴. وهو الأمر المؤكد أيضا من خلال نص المادة 901 من القانون 09/08⁵ قبل تعديله بموجب القانون 22-13⁶.

وعليه يمكن القول وأن المشرع الجزائري، إعتبر وأن ما قد يثور من منازعات حول القرارات الإدارية الصادرة عن الأشخاص المذكورين في المادة 09 أعلاه، فإن الاختصاص بالفصل فيها يؤول الى مجلس الدولة عن طريق مختلف الدعاوى التي تصله وفقا للإجراءات القانونية المعمول بها⁷.

وما يمكن ملاحظته من خلال نص المادة 09 أيضا وأن المشرع أخرج باقي الدعاوى الأخرى من اختصاص مجلس الدولة كقاض أول وآخر درجة ومن ذلك نذكر دعوى التعويض، وربما يعود ذلك إلى طبيعة النزاع في حد ذاته الذي هو إختصاص معقود للقاضي المدني، ضف إلى ذلك أن دعوى التعويض لا تشكل أي خطر ولا تحتاج إلى قضاة ذات خبرة وكفاءة عالية، لذلك أبقي المشرع على الاختصاص بالفصل فيها لقضاة محاكم الدرجة الأولى حتى لو تعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن الأشخاص المذكورين في المادة 09 من القانون العضوي 13/11⁸.

في الأخير نقول إن إعتبار مجلس الدولة قاضي أول وآخر درجة يثير العديد من الإشكالات من بينها الإخلال بمبدأ مهم ألا وهو مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث وأنه لا يكون للمتقاضي الذي صدر الحكم أو القرار القضائي ضده الحق في رفع الاستئناف، فالسبيل الوحيد له في هذه الحالة هو اللجوء الى طريق الطعن بالنقض⁹.

⁴ - أنظر المادة 09 من القانون رقم 13/11، المرجع السابق.

⁵ - أنظر المادة 901 من القانون رقم 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25 فيفري 2008، ج ر، عدد 21، 2008.

⁶ - القانون 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022، الذي يعدل ويتم القانون 09/08، ج ر، عدد 48، 2022.

⁷ - عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الإدارية (دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع)، القسم الأول، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 144.

⁸ - المرجع نفسه، ص 144.

⁹ - عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، 2009، ص ص 126، 127.

ثانيا: قاضي إستئناف

إن مهمة الفصل في الاستئنافات موكلة لمجلس الدولة، فهذا الأخير هو الذي ينظر في إستئناف الأوامر والأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى والتابعة للقضاء الإداري، وكل ما هو مسند له بموجب نصوص خاصة¹⁰.

المتمعن جيدا في نص المادة 10 من القانون العضوي 13/11 يرى بأنها تفيد مما لا شك في ذلك وأن الأحكام والأوامر الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى تستأنف أمام مجلس الدولة، نظرا لعدم وجود محاكم الدرجة الثانية كجهة إستئناف توكل وتسند لها هذه المهمة، وهذا إشكال قانوني نظرا لحرمان المتقاضين من حقه في ممارسة طريق طعن ألا وهو الطعن بالنقض، خاصة وأن هذا الأخير يكون أمام جهة أعلى من الجهة التي أصدرت القرار، وهو ما لا يوجد في هذه الحالة، وعليه يعاب على المشرع الاستمرار في هذا السبيل، حتى أن هناك نداءات من العديد من الباحثين في مجال القانون يطالبون بتدارك هذا الخلل والإشكال القانوني¹¹، وما جاءت به المادة 10 المذكورة أعلاه والتي تتوافق والمادة 902¹² من القانون 09/08 قبل تعديلها بموجب القانون 13/22.

ثالثا: قاضي نقض

إختصاص آخر يختص به مجلس الدولة، وهو النظر في الطعون بالنقض التي ترفع أمامه وفقا للقانون، ضد الأحكام الصادرة نهائيا في آخر درجة، وكل ما هو مسند له بموجب نصوص خاصة¹³. ما يثير الانتباه فيما تم التفضل بقوله هو أن المادة 11 من القانون العضوي 13/11 منحت اختصاص النظر في الطعون بالنقض لمجلس الدولة بخصوص القرارات النهائية الصادرة في آخر درجة، وكما هو معلوم أنه غالبا ما تكون القرارات النهائية في آخر درجة صادرة عن مجلس الدولة عندما يكون قاضي أول وآخر درجة، وعندما يفصل في الاستئنافات المرفوعة أمامه، خاصة وأن المحاكم الإدارية لا تصدر كأصل عام قرارات نهائية إلا استثناء، وعليه فإن نص المادة 11 ضمنا قصدت القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة¹⁴، غير أن هذا الأخير في قرار له رقم 072652 الصادر في 19 جويلية 2012 عن الغرفة الخامسة، ذهب الى القول بعدم قابلية الطعن ضد ما يصدر عنه من قرارات، وقد أصاب في قراره هذا

¹⁰ - أنظر المادة 10 من القانون رقم 13/11، المرجع السابق.

¹¹ - للتفصيل أكثر راجع: عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 151، 152.

¹² - أنظر المادة 902 من القانون 09/08، المرجع السابق.

¹³ - أنظر المادة 11 من القانون العضوي 13/11، المرجع السابق.

¹⁴ - سعيد بوعلي: المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دون الطبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص 41.

حين قال بإستحالة الطعن في قرار صادر عنه كون وأن الطعن في هذه الحالة يكون أما جهة أعلى، ورغم اعتراف مجلس الدولة بعدم قابلية القرارات القضائية النهائية الصادرة عنه للطعن بالنقض إلا أنه إحتفظ باختصاص النظر في الطعون بالنقض المرفوعة ضد الأحكام الصادرة نهائيا عن محاكم الدرجة الأولى والقرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، إما بحكم الرقابة التي يمارسها عليها، أو تلك المتخصصة بحكم القضاء الإداري¹⁵.

المطلب الثاني: الصلاحيات القضائية لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 11/22

في هذا المطلب سنحاول الحديث عن اختصاصات مجلس الدولة في ظل القانون العضوي 11/22 الذي يعدل ويتمم القانون العضوي 01/98، لنتمكن من معرفة الاختصاصات الجديدة لمجلس الدولة في ظل هذا التعديل، وهل حافظ مجلس الدولة على نفس الاختصاصات السابقة في ظل القانون العضوي 13/11، أم أن هناك تغيير؟

أولاً: بالنسبة لإختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة

بالتفحص والتدقيق في أحكام القانون العضوي 11/22 المذكور، يتبين لنا وأن اختصاص مجلس الدولة كقاض أول وآخر درجة لم يعد موجود، فبعد أن كان مجلس الدولة يتمتع باختصاص كقاضي أول وآخر درجة، أصبح الآن لا يملك ذلك، فالتعديلات الأخيرة سنة 2022 أحدثت تغييرا في هيكلية القضاء الإداري واختصاصاته القضائية، فمن بين ما شمله التعديل الدستوري لسنة 2020 في الشق المتعلق بالقضاء الإداري، نجد المادة 179 منه والتي إعتبرت مجلس الدولة جهة تقييم ومراقبة هذا من جهة، كما نص على ضرورة تكريس مبدأ التقاضي على درجتين من جهة أخرى¹⁶، وإذ نبارك للمؤسس الدستوري هذه التغييرات التي نعتبرها إصلاحات جذرية كونها تمس بالدرجة الأولى المتقاضي الذي يملك الآن حق الاستئناف أمام الدرجة الثانية، هذه الأخيرة التي لم تكن موجودة سابقا.

كل هذه النصوص الدستورية وأخرى أجبرت المشرع على إلغاء وتعديل العديد من القوانين واستحداث أخرى حتى تكون متماشية والتعديل الدستوري، ومن بين القوانين التي تم استحداثها نجد القانون العضوي 10/22 المتعلق بالتنظيم القضائي، القانون 07/22 المتضمن التقسيم القضائي، القانون العضوي 11/22 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وكذا القانون 13/22 الذي يعدل ويتمم القانون 09/08.

¹⁵ - سعيد بوعلي: المرجع السابق، ص ص 41، 42.

¹⁶ - أنظر المادة 165 من الدستور المعدل سنة 2020.

وأهم تعديل في شق القضاء الإداري والذي أود الحديث عنه في مقالي هذا وله علاقة به، هو التغيير في هيكلية القضاء الإداري، فسبقاً هيكلية القضاء الإداري في الجزائر تضم المحاكم الإدارية الابتدائية ومجلس الدولة، أما الآن أصبح يتوسط هيكلية القضاء الإداري محاكم الدرجة الثانية¹⁷، فهذا التغيير في الهيكلية مما لا شك فيه يقابله تعديلات وإعادة التوزيع في الاختصاصات.

فباستحداث محاكم الدرجة الثانية يكون المشرع قد كرس فعلياً مبدأ هام وهو مبدأ التقاضي على درجتين الذي كان غائباً في القضاء الإداري، وطالب العديد من الباحثين ورجال القانون من المشرع ضرورة تدارك ذلك، وبالفعل استجاب المشرع وأحسن صنعا، حفاظاً على حقوق المتقاضين.

إذن وكما سبق الإشارة في ظل القانون العضوي 11/22 والقانون 13/22 أصبح مجلس الدولة كأصل عام غير مختص بالفصل في القضايا في أول وآخر درجة، فهذا الاختصاص منح للمحكمة الإدارية للاستئناف بمدينة الجزائر.

وإختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة يكون استثناء طبقاً لنص المادة 11¹⁸ والمادة 1903¹⁹، ولعل أهم مثال على ذلك ما جاء في الأمر 03/03 المتضمن قانون المنافسة الذي أسند الاختصاص الابتدائي والنهائي لمجلس الدولة بخصوص الغاء أو تفسير أو تقدير المشروعية بخصوص القرارات التي تصدر عنه والمتعلقة برفض الترخيص بالتجميع الاقتصادي طبقاً للمادة 19 من الأمر 03/03 المذكور أعلاه²⁰.

ثانياً: بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كقاضي إستئناف

سبق القول في العنصر الأول، أن المشرع منح للمحكمة الاستئنافية بمدينة الجزائر العاصمة اختصاص النظر والفصل في أول درجة في المنازعات المحددة لها حصراً، ومما لا شك فإن القرار الصادر عن المحكمة الإدارية الاستئنافية سيكون قرار قضائي ابتدائي يمكن استئنافه وفقاً للإجراءات القانونية أمام جهة قضائية أخرى عليا، وفي القضاء الإداري الجهة العليا هي مجلس الدولة، وهو الاختصاص الذي نصت عليه أحكام القانون العضوي 11/22²¹ وكذا أحكام القانون 13/22 الذي يعدل ويتم القانون 09/08²².

¹⁷ - أنظر المادة 08 من القانون 07/22، المؤرخ 05 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج ر، عدد 32، 2022.

¹⁸ - أنظر المادة 11 من القانون رقم 11/22، المرجع السابق.

¹⁹ - أنظر المادة 903 من القانون رقم 13/22، المرجع السابق.

²⁰ - للتفصيل أكثر راجع: دليلة بوسعيدة: نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في ظل انشاء المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر، مجلة معارف، جامعة البويرة، المجلد 20، العدد 01، جوان 2025، ص 137.

²¹ - للتفصيل أكثر أنظر: المادة 10 من القانون رقم 11/22، المرجع السابق.

²² - أنظر المادة 902 من القانون 13/22، المرجع السابق.

إن منح صلاحية النظر في الطعون بالاستئناف بالنسبة للقرارات القضائية الصادرة عن الجهة الاستئنافية لمدينة الجزائر لمجلس الدولة يؤدي بالواقع في إشكال قانوني، وهو حرمان المتقاضي من حقه ممارسة الطعن بالنقض، كون وأن هذا الأخير لا بد أن يرفع أمام جهة أعلى، وعليه كاقترح كان من الأفضل أن يمنح اختصاص النظر والفصل كدرجة أولى لمحكمة أول درجة بمدينة الجزائر العاصمة، وأن يتم الاستئناف أمام المحكمة الاستئنافية بمدينة الجزائر، حتى يتمكن المتقاضي من ممارسة حقه في الطعن بالنقض²³. وعليه ومما سبق نخلص في هذا العنصر الى أن اختصاص مجلس الدولة كقاض استئناف ضمن أحكام القانون العضوي 11/22 وأحكام القانون 13/22 قد تقلص نظرا لاستحداث المشرع الجزائري للمحاكم الاستئنافية، والتي أسندت لها اختصاص الفصل في الاستئنافات كأصل عام، واستثناء مجلس الدولة يعتبر قاضي استئناف فقط بالنسبة للقرارات التي تصدر في أول درجة عن المحكمة الاستئنافية لمدينة الجزائر.

ثالثا: بالنسبة لإختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض

نص القانون العضوي 11/22، على اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض²⁴ وهو الاختصاص الأصيل له طبقا للدستور الجزائري بإعتباره هيئة مراقبة وتقييم، كما يختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض إذا نصت النصوص الخاصة على ذلك²⁵.

وأكدت على اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض أحكام المادة 901 من القانون 13/22 الذي يعدل ويتم القانون 09/08، والتي جاءت مطابقة حرفيا لنص المادة 09 من القانون العضوي 11/22، وعليه وتأسيسا على ما سبق فإن مجلس الدولة ينظر في الطعون بالنقض التي ترفع إليه ضد الأحكام الصادرة بصفة نهائية عن محاكم الدرجة الأولى والتي نادرا ما تحدث، كما ينظر في الطعون بالنقض المرفوعة ضد القرارات القضائية النهائية الصادرة عن المحكمة الاستئنافية لمدينة الجزائر، كما يختص بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة، نذكر على سبيل المثال، ما يصدر من قرارات تأديبية ضد القضاة والمحامين... الخ²⁶.

²³-محمد الصغير سعداوي: الاختصاص الاستثنائي للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في ظل تجسيد المشرع الجزائري لمبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية عن طريق المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، المجلد 04، العدد 02، جويلية 2023، ص 32.

²⁴- أنظر المادة 09 من القانون رقم 11/22، المرجع السابق.

²⁵- أنيس فيصل قاض، نذير عميرش: عن علاقة الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة بالدستور المنازعات في مجال الأحزاب السياسية والاعلام والجمعيات نموذجا، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، جامعة العربي التبسي تبسة، المجلد 09، العدد 04، 2024، 573.

²⁶- للتفصيل أكثر أنظر: دليلة بوسعيدة: المرجع السابق، ص ص 133، 134.

المبحث الثاني: صلاحياته باعتباره هيئة استشارية

الى جانب ممارسة مجلس الدولة لوظيفته القضائية، كذلك وبناء على الدستور فهو يتمتع باختصاص استشاري الأمر المؤكد ضمن المواد 142 و 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذلك أحكام القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم، وسنحاول من خلال هذا المبحث معرفة الجهة المخول لها ممارسة الوظيفة الاستشارية (المطلب الأول)، وصولا في الأخير الى معرفة الإجراءات المتبعة أثناء ممارسة هذا الاختصاص وكذا مدى الزامية الأخذ بالرأي الاستشاري لمجلس الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الجهة المكلفة بممارسة الاختصاص الاستشاري

نظرا للتعديلات المتعددة التي مست القانون 01/98، فإن الجهة أو الهيئة المكلفة بممارسة الاختصاص الاستشاري تختلف من تعديل لآخر، ففي ظل القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم كانت الاختصاص الاستشاري من إختصاص الجمعية العامة (أولا)، واللجنة الدائمة²⁷ (ثانيا)، أما في ظل القانون العضوي 02/18 الوظيفة الاستشارية أصبحت من اختصاص اللجنة الاستشارية (ثالثا)، وهو ما سيتم توضيحه كما يلي:

أولا: الجمعية العامة

في هذا العنصر سوف أتطرق الى تشكيلة الجمعية العامة في ظل القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم، وبالرجوع الى هذا الأخير نجد وأنه نظم ذلك تحت عنوان الفصل الرابع "تشكيلات مجلس الدولة ذات الطابع الاستشاري"، أين بين تشكيلة هذه الجمعية وطريقة عملها، فهي ترأس من طرف رئيس مجلس الدولة، وتتشكل أيضا من:

-نائب الرئيس،

-محافظ الدولة لدى مجلس الدولة،

-قضاة برتبة رؤساء غرف،

-05 قضاة، برتبة مستشارين،

- وإضافة الى التشكيلة المذكورة أعلاه يمكن لكل وزير معني بالأمر الحضور شخصيا لجلسة الجمعية العامة المخصصة للفصل في القضايا التي تهم قطاعه²⁸، أو أن يعين من يمثله بشرط أن يكون الموظف المختار

²⁷- أنظر المادة 14 الفقرة الثانية من القانون رقم 01/98.

²⁸- أنظر المادة 37 من القانون رقم 01/98، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

للممثل شاغلا لوظيفة عليا برتبة مدير مركزي بالوزارة على الأقل²⁹، مع الإشارة الى أن الوزير أو من يمثله لا يمكنه حضور جلسات المداولة أو التصويت³⁰.

وتتمثل مهام الجمعية العامة حسب القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم في تقديم آراءها حول مشاريع القوانين التي تعرض عليها وفق الإجراءات المنصوص عليها قانونا، ولا تصح جلساتها للفصل فيما يعرض عليها إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل³¹.

ثانيا: اللجنة الدائمة

الأمر كذلك بالنسبة للجنة الدائمة فنجدها منصوص عليها ضمن القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم وتحديد المادة 35 منه، غير أنها تختلف عن سابقتها من حيث التشكيلة، أو الدور المسند لها وهو ما سيتم تبينه كما يلي:

بخصوص تشكيلة اللجنة الدائمة فهي تتشكل من³²:

-قاضي برتبة رئيس غرفة، رئيسا،

-أربعة مستشاري الدولة،

-محافظ الدولة أو أحد مساعديه.

ويحضر ممثلو كل وزارة جلسات اللجنة في كل ما هو تابع لقطاعهم بشرط أن يكون الممثل الحاضر شاغلا لوظيفة عليا على الأقل برتبة مدير مركزي³³، وذلك لتقديم آراءهم الاستشارية³⁴.

أما عن دور اللجنة الدائمة فهو يختلف عما تم التطرق له أثناء حديثنا عن دور الجمعية العامة، فاللجنة الدائمة تقوم عند توافر حالة الاستعجال التي يثيرها الوزير الأول بدراسة مشاريع القوانين، أما عن مداولات اللجنة فيكون التصويت بأغلبية الحاضرين وفي حالة التساوي يكون

الرئيس هو الفيصل، وهو ذات الأمر بالنسبة للجمعية العامة³⁵.

ثالثا: اللجنة الاستشارية

²⁹- أنظر المادة 39 من القانون رقم 13/11، المرجع السابق.

³⁰- عمر بن عيشوش: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، المجلد 09، العدد 01، 2024، ص 03.

³¹- أنظر المادة 36 و37 الفقرة 04 من القانون رقم 01/98 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³²- أنظر المادة 38 فقرة 02 و03 من القانون رقم 01/98، المرجع السابق، المعدلة بموجب القانون رقم 13/11، المرجع السابق.

³³- أنظر المادة 39 من القانون رقم 13/11، المرجع السابق.

³⁴- عمر بن عيشوش: المرجع السابق، ص 03.

³⁵- أنظر المادة 38، 41 مكرر 03 من القانون رقم 13/11، المرجع السابق.

هذه التسمية جديدة وتناولها القانون العضوي 02/18³⁶ المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98، وخلافا لما تم التطرق اليه أعلاه، وفي ظل القانون العضوي 02/18 لم يعد هناك ما يسمى بالجمعية العامة واللجنة الدائمة، فأصبحت الآن التسمية "اللجنة الاستشارية" فمجلس الدولة يمارس اختصاصه الاستشاري في شكل لجنة استشارية³⁷.

أما عن تشكيلتها فتتمثل في:

-رئيس مجلس الدولة رئيسا،

-محافظ الدولة لدى مجلس الدولة،

-رؤساء الغرف،

-ثلاثة مستشاري دولة،

زيادة على التشكيلة أعلاه، يمكن لكل وزير معني أن يشارك شخصا أو تعيين من يمثله في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التي تخص قطاعهم، وفي حالة إختيار الوزراء من يمثلهم فعليهم إختيار من يشغل منصب عالي على الأقل يكون برتبة مدير مركزي بالوزارة³⁸.

أما عن النصاب الواجب توافره في اللجنة الاستشارية هو حضور نصف أعضائها على الأقل طبقا للمادة 37 الفقرة الثانية من القانون العضوي 02/18، أما عن مداولاتها فيكون التصويت بأغلبية الحاضرين وفي حالة التساوي يتم الرجوع الى صوت الرئيس³⁹.

بعد أن تم التطرق أعلاه الى تشكيلة اللجنة الاستشارية وفقا للقانون العضوي 02/18، نشير على الأقل إلى دورها والذي يتمثل أساسا في دراسة مشاريع القوانين والأوامر في الحالات الاستثنائية وفي أقصر الآجال⁴⁰ وهو ما ذهبت اليه المادة 38 من القانون العضوي 02/18.

إن الوظيفة الاستشارية يمارسها مجلس الدولة الجزائري إنما نجد مصدرها ضمن الدستور الجزائري المعدل سنة 2020، فهذا الأخير حينما منح للسيد رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، فرض

³⁶- القانون العضوي 02/18 المؤرخ في 04 مارس 2018 الذي يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج ر، عدد 15.

³⁷- أنظر المادة 14 من القانون رقم 02/18، المرجع السابق.

³⁸- أنظر المواد 37، 39، من القانون رقم 02/18، المرجع السابق.

³⁹- أنظر المادة 41 مكرر 03 من القانون رقم 02/18، المرجع السابق.

⁴⁰- جمال قروف: الإطار الناظم للاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 14، العدد 29، مارس 2022، ص 183.

عليه بالمقابل أخذ رأي مجلس الدولة، وعندما تبادر السلطة التنفيذية وكذا البرلمان بغرفتيه بالقوانين فهي تعرض على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة⁴¹.

وعليه ومن خلال ما سبق نخلص الى أن أساس الوظيفة أو الاختصاص الاستشاري الذي يمارسه مجلس الدولة الجزائري يجد مصدرة في نصوص الدستور، لذلك نجد وأن تعديل القانون العضوي 01/98 كان لتتماشى أحكامه ونصوصه القانونية مع الدستور ولا تخالفه.

المطلب الثاني: الإجراءات الواجبة الاتباع أثناء ممارسة الاختصاص الاستشاري، ومدى إلزامية الأخذ بالرأي الاستشاري

في الحقيقة وأن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تحكمها مجموعة من الشروط والإجراءات والتي جاء بها النظام الداخلي لمجلس الدولة⁴²، بل حتى أن القانون العضوي 02/18 أحالنا بشأن شروط وكيفيات ممارسة الوظيفة الاستشارية إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة⁴³، وبالعودة الى أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة نجده بالفعل وضع ضوابط لممارسة مجلس الدولة للاختصاص الاستشاري وهو ما سيتم توضيحه كما يلي:

أولاً: الإجراءات المتبعة في الحالة العادية

والتي نجدها ضمن النظام الداخلي لمجلس الدولة تحت عنوان القسم الثاني "الإجراءات العادية" من المادة 122 وما بعدها.

وكما سبق القول فإن مجلس الدولة يمارس اختصاصه الاستشاري في شكل لجنة أطلق عليها في ظل القانون العضوي 02/18 تسمية اللجنة الاستشارية، والأمر كذلك نجده في أحكام النظام الداخلي للمجلس طبقاً للمادة 114 الفقرة الثانية.

ويتمثل إختصاص مجلس الدولة في المجال الاستشاري في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين والأوامر والتي تعرض عليه عن طريق قناة رسمية ممثلة في السيد الأمين العام للحكومة بعد المصادقة عليه من طرف الحكومة، حينئذ يقوم رئيس مجلس الدولة بتعيين مستشار مقرر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية، كما يمكن لمجلس الدولة ممثلاً في رئيسه أو بطلب من المستشار المقرر تعيين فوج عمل لتقديم المساعدة، وتتمثل مهام

⁴¹ - أنظر المواد 142، 143 من الدستور المعدل سنة 2020.

⁴² - النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 محرم عام 1441 الموافق 19 سبتمبر 2019، ج ر، عدد 66.

⁴³ - أنظر المادة 04 من القانون رقم 02/18، المرجع السابق.

المستشار المعين في تسيير الأشغال وبرمجة الاجتماعات والجلسات وكل الأعمال الأخرى ذات الصلة، على أن يقوم في الأخير بكتابة تقرير ويبلغه لأعضاء اللجنة الاستشارية⁴⁴.

وبعدها يتم استدعاء اللجنة من طرف رئيس مجلس الدولة بغية عرض التقرير للنقاش، ويتم إخطار الوزير المعني، الذي يمكنه الحضور أو تعيين من يمثله شريطة أن يكون الممثل برتبة مدير مركزي على الأقل، وحضور الوزير أو ممثله يكون حسب رأي الشخصي بغرض المناقشة وتقديم الآراء باعتبارهم أنهم أدري بشؤون قطاعهم، ولكن لا يمكنهم حضور المداولات⁴⁵.

يفتح الرئيس الجلسة، يحيل الكلمة إلى المقرر لعرض تقريره، ثم بعد ذلك للسيد المحافظ لتقديم ملاحظاته والتماساته، ويقوم الكتاب المكلفين بتدوين جميع ملاحظات الأعضاء في سجل خاص معد لذلك، ويتم في الأخير التصويت على التقرير بالأغلبية الحاضرة، وفي حالة التساوي يتم الرجوع إلى صوت الرئيس، على أن يعد المستشار المقرر في الأخير التقرير النهائي آخذاً بعين الاعتبار جميع الملاحظات⁴⁶.

ثانياً: الإجراءات المتبعة في الحالة الاستعجالية

عندما يثير الوزير الأول حالة الاستعجال، يشرع رئيس مجلس الدولة بإتخاذ الإجراءات المناسبة بدأ بإحالة مشروع القانون أو الأمر حسب الحالة فوراً إلى رئيس اللجنة الاستشارية، الذي يشرع في تعيين مستشار مقرر، وتحديد تاريخ الجلسة لمناقشة الأمر أو القانون، ويخطر الوزير المعني ومحافظ الدولة وكذا أعضاء اللجنة، وعند إنعقاد الجلسة يناقش جميع الأعضاء التقرير النهائي الذي يقدمه المقرر، على أن تتم عملية التصويت على التقرير النهائي والذي يتضمن رأي مجلس الدولة بأغلبية الحاضرين ويوقع عليه كل من رئيس اللجنة بمعية المقرر⁴⁷، وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة وهو يقدم رأيه فإنه يحرص على مراقبة عدم مخالفة النص للدستور، والاتفاقيات المصادق عليه، والقوانين، ملاءمة النص، الصياغة السليمة، ومدى قابلية النص للتطبيق، وفي الأخير توقع النسخة الأصلية لرأي مجلس الدولة من طرف رئيس المجلس والقاضي المقرر وتحفظ بالأرشفيف، وترسل خمس نسخ للأمين العام للحكومة⁴⁸.

ثالثاً: مدى إلزامية الأخذ بالرأي الاستشاري لمجلس الدولة

⁴⁴ - أنظر المواد: 115، 122، 123، 124، 125، من النظام الداخلي لمجلس الدولة، المرجع السابق.

⁴⁵ - أنظر المادة 126، المرجع نفسه.

⁴⁶ - أنظر المادة: 128، 129، 130، 131، المرجع نفسه.

⁴⁷ - أنظر المواد 132، 133، 134، 135، النظام الداخلي لمجلس الدولة، المرجع السابق.

⁴⁸ - أنظر المواد 137، 138، 136، المرجع نفسه.

كنا قد قلنا سابقا وأن مصدر الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة هو الدستور طبقا للمواد 142 و143 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وأن نفس المواد أكدت على اجبارية إجراء المتعلق بأخذ رأي مجلس الدولة، ما يفيد وأن إجراء أخذ رأي مجلس الدولة هو إجباري، وأن القيام بغير ذلك يجعل القانون أو الأمر غير شرعي، كونه جاء مخالف لإجراء جوهريا نص عليه الدستور، وفي المقابل المؤسس الدستوري أغفل الحديث عن الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة، هل رأي الزامي أم لا؟⁴⁹، وحسب رأيي فإن رأي ليس إلزامي نظرا لعدم وجود نص صريح.

الخاتمة:

في ختام ورقتنا البحثية نخلص إلى أن مجلس الدولة يمارس اختصاص قضائي وآخر استشاري كما سبق التطرق له، وفي الأخير نعرض النتائج والتوصيات التالية:

01-نتائج الدراسة:

- إن تكريس مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري عن طريق استحداث محاكم الدرجة الثانية للاستئناف، أحدث تغييرا في اختصاصات مجلس الدولة، فلم يبق هذا الأخير يمارس نفس الاختصاصات السابقة والمنصوص عليها في القانون العضوي 01/98 المعدل بالقانون العضوي 13/11، بل تم تعديله بموجب القانون العضوي 11/22،
- نزع اختصاص قاضي أول وآخر درجة من مجلس الدولة وإسناده للمحكمة الاستئنافية بمدينة الجزائر وقد أحسن المشرع صنعا كبدائية موفقة حتى يتمكن أطراف الخصومة من ممارسة حق الاستئناف،
- تقليص دور مجلس الدولة كقاضي استئناف بحيث أصبح ينظر في الاستئنافات المرفوعة له ضد القرارات الصادرة عن المحكمة الاستئنافية لمدينة الجزائر، أما في السابق كان ينظر حتى في استئناف الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى،
- إن تقليص دور مجلس الدولة كما رأينا أراه أمر صائب من المشرع وهذا حتى يتفرغ مجلس الدولة لمهمته الأصلية كهيئة مقومة،
- إلى جانب الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، فهو يمارس وظيفة استشارية كما هو واضح من خلال أحكام القانون العضوي 02/18،

⁴⁹-سمية لكلل، محمد ناصر بوغزالة: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، عدد خاص، جانفي 2021، ص 265.

- يمارس مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري في شكل لجنة تسمى باللجنة أو الهيئة الاستشارية، والتي تمارس مهامها وفقا للإجراءات المحددة ضمن نظامها الداخلي،
- إن المجال الذي يبدي فيه مجلس رأيه يكون في مشاريع القوانين والأوامر التي تعرض عليه، كإجراء اجباري، أما عن طبيعة رأيها فيبقى غير ملزم طالما لا يوجد نص صريح ينص على ذلك.

02-الاقتراحات

في الأخير أقترح ما يلي:

-أقترح أن يتم تحويل الاختصاص الحالي للمحكمة الاستئنافية لمدينة الجزائر بإعتبارها قاضي أول درجة الى المحكمة الابتدائية الإدارية لمدينة الجزائر وهذا حتى يتمكن المتقاضي من ممارسة حقه في الإستئناف والطعن بالنقض،

-النص صراحة على ما إذا كان رأي مجلس الدولة ملزما من عدمه،

-إن مجال الاستشارة لمجلس الدولة محصور في مشاريع القوانين والأوامر لذلك من الواجب توسيعها لتشمل باقي الأعمال التنظيمية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص الرسمية

01-ا لمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستور، ج ر ، عدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ثانيا: النصوص القانونية

02-القانون العضوي رقم 01/98 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ، عدد 37، 1998.

03-القانون 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 الذي يعدل ويتم القانون العضوي 01/98 الموافق 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ، عدد 43، 2011.

04-القانون رقم 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25 فيفري 2008، ج ر ، عدد 21، 2008.

05-القانون العضوي 02/18 المؤرخ في 04 مارس 2018 الذي يعدل ويتم القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج ر ، عدد 15.

- 06-لنظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 محرم عام 1441 الموافق 19 سبتمبر 2019، ج ر، عدد 66.
- 07-القانون 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022، الذي يعدل ويتمم القانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، ج ر، عدد 48، 2022.

ثالثا: الكتب

- 01-سعيد بوعلي: المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دون الطبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015.
- 02-عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الإدارية (دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع)، القسم الأول، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 03-عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، 2009.

رابعا: المقالات

- 01-أنيس فيصل قاض، نذير عميرش: عن علاقة الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة بالدستور المنازعات في مجال الأحزاب السياسية والاعلام والجمعيات نموذجا، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، كلية جامعة العربي التبسي تبسة، المجلد 09، العدد 04، 2024.
- 02-جمال قروف: الإطار الناظم للاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 14، العدد 29، مارس 2022.
- 03-دليلة بوسعيدة: نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في ظل انشاء المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر، مجلة معارف، جامعة البويرة، المجلد 20، العدد 01، جوان 2025.
- 04-سمية لكحل، محمد ناصر بوغزالة: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، عدد خاص، جانفي، 2021.
- 05-محمد الصغير سداوي: الاختصاص الاستثنائي للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في ظل تجسيد المشرع الجزائري لمبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية عن طريق المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، المجلد 04، العدد 02، جويلية 2023.
- 06-عمر بن عيشوش: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، المجلد 09، العدد 01، 2024.