النظام القانوني لمجلس الدولة في الجزائر

الأستاذة الدكتورة لشهب حورية
مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع
أستاذة التعليم العالي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة بسكرة (الجزائر)

مقدمة:

تقوم أغلب الأنظمة السياسية المعاصرة على ثلاث سلطات: تنفيذية، تشريعية وقضائية والمتتبع لتاريخ السلطة القضائية في الجزائر، يلاحظ بأنها عرفت تغييرات جذرية من مرحلة لأخرى من حيث الاستقلالية، ومن حيث التنظيم.

فقد عرفت الجزائر نظام الازدواجية القضائية الموروث عن الاستعمار بحكم القانون رقم: 62-157 وذلك بصفة انتقالية، تجنبا للفراغ القانوني المؤسساتي، ثم ما لبثت أن تخلت الجزائر عن هذا النظام، وبدأت بتوحيد النظام القضائي على مستوى القمة بإنشاء المجلس الأعلى الذي أنيطت به مهام محكمة النقض ومجلس الدولة، واحتفظت بالمحاكم الإدارية الثلاث التي تواجدت على مستوى مدينة الجزائر، وهران، قسنطينة، وبذلك أصبح النظام القضائي الجزائري موحدا على مستوى القمة ومزدوجة على مستوى القاعدة، وبصدور الأمر رقم: 65-278 تم إلغاء المحاكم الإدارية، واستبدلت بثلاث غرف إدارية، ثم يرتفع عددها إلى عشرين غرفة بموجب القانون رقم: 86-01 الصادر بتاريخ: 28 جانفي 1986، والمرسوم رقم: 86-107 الصادر بتاريخ: 29 أفريل 1986.

وبصدور دستور 1989 عرفت الجزائر مبدأ الفصل بين السلطات، وتظهر السلطة القضائية لأول مرة كسلطة منفصلة عن باقي السلطات.

وقام المشرع بتوسيع عدد الغرف الإداري، بحيث أصبح كل مجلس قضائي به غرفة إدارية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية إلى جانب الغرف الجهوية ذات الاختصاص المحدود.

وعليه تم تبني نظام الازدواجية القضائية في ظل دستور 1996، بحيث عمل المشرع على خلق نظام قضائي إداري يختلف عما هو متعارف عليه في النظم اللاتينية، وقد برر المشرع ذلك في عرض الأسباب للقانون العضوي، رقم: 98-01 المؤرخ في: 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، بحيث يسعى للحفاظ على مبدأ استقلالية القضاء وفصله على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

من خلال ما تقدم فإن دراسة النظام القانوني لمجلس الدولة، تقتضي التعرض إلى القواعد والأحكام المتعلقة بالجوانب الرئيسة الآتية: الجانب البشري والجانب التنظيمي والجانب الوظيفي وذلك على الشكل الآتي:

المبحث الأول: مفهوم مجلس الدولة

إن الحديث عن مجلس الدولة في الجزائر كمؤسسة دستورية استحدثها دستور 1996، فقد تم تأسيسه كهيئة مقومة لنشاط الهيئات القضائية الإدارية بموجب المادة 152 من الدستور التي كرست نظام الازدواجية القضائية في الجزائر، حيث جاء فيها: "يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد".

المطلب الأول: تعريف مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري، مقابل المحكمة العليا في النظام القضائي العادي، باعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية إلى جانب دوره الرئيس كمحكمة إدارية عليا[1].

وعليه فقد عرفت المادة 02 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في: 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله مجلس الدولة على أنه: "هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون ويتمتع مجلس الدولة حين ممارسة اختصاصه بالاستقلالية".

ولقد عرفته المادة الأولى من القانون المصري لسنة 1972 بأنه: "هيئة قضائية تلحق بوزير العدل"، ثم عدل هذا النص بالقانون رقم: 136 لسنة 1984 ليكون: "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة".

والحقيقة التي لا شك فيها أنه على الرغم من أن تحديد الجهة التي يتبعها المجلس أو يلحق بها المجلس، فقد أثار كثيرا من النقاش في عديد من المناسبات، إلا أن الأهم في ذلك هو أن يكون هيئة مستقلة، ولا يهم أن يلحق برئاسة الجمهورية أو بوزير العدل، والذي يهم أكثر هو مدى الضمانات المقررة للقضاة في نواحي حياتهم الوظيفية، فإذا وضحت هذه الضمانات المقررة للقضاة وقويت سواء في التعيين أو

الترقية أو النقل أو التأديب والعزل، أصبحت تبعية المجلس لهذا أو ذلك أمرا غير ذي أهمية على الإطلاق[2].

وينبغي أن نشير هنا أن مجلس الدولة في مصر لعب دورا بارزا في حفظ الحريات والحقوق، وكان خير مدافع عليها خاصة في فترة رئاسة الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري، حيث أرسى صرحا شامخا في قضاء الحقوق والحريات العامة[3].

أما في فرنسا[4]، فقد أحدث القانون الصادر في 31 ديسمبر 1987 الذي أحدث المحاكم الإدارية الاستئنافية، وعلى كل فإن أبرز هيئات القضاء الإداري تبقى اليوم متمثلة في مجلس الدولة في القمة، والمحاكم الإدارية في القاعدة، وما بينها المحاكم الإدارية الاستئنافية، كجهات قضائية مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية المتزايدة باستمرار[5].

من خلال النصوص الواردة في الدستور[6]، وقواعد القانون العضوي، نلاحظ بأن مجلس الدولة في الجزائر، يتمتع بجملة من الخصائص يمكن إجمالها فيما يأتي:

1- إن مجلس الدولة تابع للسلطة القضائية، وعليه يشكل هيئة قضائية عليا في المواد الإدارية، وهو يمثل من حيث الموقع والمكانة على مستوى القضاء العادي محكمة النقض، وعليه يمارس مهمة تقويم أعمال المحاكم الإدارية من خلال الطعون المرفوعة أمامه، ويمارس أيضا مهمة توحيد الاجتهاد القضائي.

2- يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية: تأكيدا لمبدأ الفصل بين السلطات، فقد تخصص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية مستقلا عن السلطة التنفيذية، على الرغم من اعتبارها طرفا في المنازعة، حيث نصت المادة 138 من الدستور على: "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون"، للإشارة فإنه لا تتنافى صفة الاستقلالية مع إلزام مجلس الدولة برفع تقرير عن قراراته وحصيلة نشاطاته لرئيس الجمهورية باعتباره القاضي الأول في الدولة.

المطلب الثاني: الأســس العامـــة

يجد النظام القانوني لمجلس الدولة قواعده وأسسه العامة في مصادر متنوعة وردت في كل من:

أولاً – الأساس الدستوري:

يجد مجلس الدولة أساسه الرئيس في أحكام الدستور، خاصة المواد 119، 143، 152، 153، حيث تنص المادة 152 منه على ما يأتي: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإداري، تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة".

وعليه نعتبر دستور 1996 قد كرس نظام الازدواجية القضائية في الجزائر في عهد الاستقلال، والذي مر بعدة مراحل، فمن المحاكم الإدارية والتي امتدت من 1962 إلى غاية 1965، فعلى مستوى القاعدة تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية مع إضافة محكمة إدارية بالأغواط، كما أصبح للمجلس (المحكمة العليا) الولاية العامة في مادة المنازعات الإدارية[7]، وأما على مستوى القمة فقد تم توحيد النظام القضائي وذلك بإنشاء هيئة قضائية واحدة هي المجلس الأعلى حيث أحدثت به غرفة إدارية.

وبانتهاء هذه المرحلة تم إلغاء المحاكم الإدارية بموجب الأمر رقم: 65-272 المؤرخ في: 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي ونقلت اختصاصاتها إلى المجالس القضائية من خلال الغرف الإدارية، وقد تدعم ذلك بموجب الأمر رقم: 669-154 المؤرخ في: 8 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية.

ومنه تم الأخذ بنظام الغرفة الإدارية سواء على مستوى المجالس القضائية أو على مستوى المجلس الأعلى، بصورة تميل إلى الأخذ بنظام وحدة القضاء والقانون لكن بشكل مرن وواقعي لا يؤدي إلى توحيد المنازعات[8].

1- من الناحية التنظيمية: بحيث لا تستقل الأجهزة الإدارية الفاصلة في المنازعات الإدارية عن الهيئات القضائية العادية إذ هناك مجلس قضائي بالقاعدة ومجلس أعلى بالقمة.

2- من الناحية الموضوعية: بقيت الغرفة الإدارية تطبيق قواعد ومبادئ القانون الإداري المتناثرة في العديد من النصوص الموروثة عن النظام الاستعماري، رغم الاتجاه الاشتراكي السائد في تلك الفترة.

3- من الناحية الإجرائية: رغم وحدته فقد تضمن قانون الإجراءات المدنية العديد من الأحكام الخاصة بالمنازعات التي تختص بالفصل فيها الغرف الإدارية.

وبتعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1990 بموجب القانون رقم 90-23 أعيد توزيع الاختصاص القضائي، خاصة فيما يتعلق بطعون الإلغاء، حيث لم تعد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تحتكر قضاء الإلغاء، إذ أصبحت الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية تختص بالنظر في تلك الطعون إذا كانت متعلقة بقرارات:

- البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.
- وأسند الاختصاص إلى الغرفة الإدارية الجهوية بالنظر في الطعون في قرارات الولايات.

واستمر الحال على هذا النحو إلى غاية صدور دستور 1996، حيث نصت المادة 152 الفقرة الثانية على تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وصدر تبعا لذلك من أجل تجسيد وتطبيق نظام القضاء المزدوج:

- القانون العضوي رقم: 98-01 المؤرخ فيك 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- القانون رقم: 98-02 المؤرخ في: 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية.
- المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في: 14 نوفمبر 1998 المحدد لكيفيات تطبيق القانون 98-02.
- القانون العضوي 190-03 المؤرخ في: 03 جوان 1998 والمتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها.

ثانيا – الأساس التشريعي:

يتمثل الأساس التشريعي في النصوص التي تناولت مسألة تنظيم وتحديد اختصاص مجلس الدولة، حيث نصت المادة 153 من الدستور على أن: "يحدد قانون

عضوي تنظيم المحكم العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

وبناء عليه صدر القانون رقم 98-01 المؤرخ في: 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ويتضمن هذا القانون 44 مادة مصنفة في خمس أبواب.

- الباب الأول: يتضمن 8 مواد وهي أحكام عامة.
- الباب الثاني: ينظم مجال اختصاص مجلس الدولة في 4 مواد.
- الباب الثالث: يتضمن 26 مادة يتناول فيها كيفية تنظيم وتسيير مجلس الدولة.
- الباب الرابع: يتضمن مادتين تناولت الإجراءات.
- الباب الخامس: تضمن 3 مواد تناولت الأحكام الانتقالية والنهائية.

ويلاحظ ان هذا القانون العضوي جاء مقتضبا، حيث عمد المشرع في نفس الوقت وفي مواطن عدة إلى الإحالة سواء على القانون أو التنظيم أو النظام الداخلي.

فالمادة 40 منه تنص أن: "تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية".

وتنص المادة 41 على: "تحدد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم".

أما فيما يتعلق بالنظام الداخلي فقد نصت المادة 19 من القانون العضوي على: "يحدد النظام الداخلي كيفيات تنظيم وعمل مجلس الدولة لا سيما عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها، وكذا صلاحيات كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية".

ثالثا – الأساس التنظيمي:

بعد صدور القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، صدرت مجموعة من المراسيم الرئاسية والتنفيذية وهي:

- المرسوم الرئاسي رقم: 98-187 المؤرخ في: 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، حيث تشكل في البداية من 44 عضوا.

- المرسوم التنفيذي رقم: 98-151 المؤرخ في: 29 سبتمبر 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم: 98-261 المؤرخ في: 29 أوت 1998 المحدد للأشكال والكيفيات المتعلقة بالاستشارة لدى مجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم: 98-262 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لكيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم: 98-263 المؤرخ في: 29 أوت 1998 المحدد لكيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام.
- المرسوم التنفيذي رقم: 98-322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد تصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم: 03-165 المؤرخ في 9 أفريل 2003 يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.

رابعا – النظام الداخلي:

يعتبر النظام الداخلي لمجلس الدولة، والذي يعده مكتب المجلس أداة ووسيلة قانونية لعمل وتسيير المجلس، إذ نلاحظ العديد من المواد التي تشير إلى ضرورة الرجوع إلى أحكام وقواعد النظام الداخلي، حيث نصت المادة الرابعة من القانون العضوي 98-01 على: "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

كما نصت المادة 19 من القانون العضوي السابق الذكر على: "يحدد النظام الداخلي كيفيات تنظيم وعمل مجلس الدولة لا سيما عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها وكذلك صلاحيات كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية".

المطلب الثالث: التشكيلة البشرية لمجلس الدولة

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية المالية والاستقلالية في مجال التسيير عن كل من وزارة العدل والمحكمة العليا، ويشرف على تسيير المجلس كل من رئيس مجلس

الدولة، نائب الرئيس، محافظ الدولة، نائب محافظ الدولة، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام، مستشاري الدولة، محافظي الدولة المساعدين[10]، ويمكن توظيف مستشاري الدولة في مهمة غير عادية في إطار الدور الاستشاري لمجلس الدولة، باستثناء هذه الفئة الأخيرة، فإن قضاة مجلس الدولة يخضعون كلهم للقانون الأساسي للقضاء.

أولا – رئيس مجلس الدولة:

يعين رئيس مجلس الدولة بموجب مرسوم رئاسي، وقد صدر تحت رقم: 98-187 ويتولى المهام الآتية:

- يمثل المؤسسة رسميا.
- يسهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس.
- يتولى توزيع المهام بين رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام ومستشاري الدولة.
- يمارس مختلف الصلاحيات المعهودة إليه بموجب النظام الداخلي.
- يمكنه أن يترأس أية غرفة كما ورد في المادة 34 من القانون العضوي، وهو ما أكدته وبينته – لاحقا – المادة 04 من النظام الداخلي.

ثانيا – نائب رئيس مجلس الدولة:

يعين هذا الأخير بموجب مرسوم رئاسي، حيث صدر تحت رقم: 98-187 بتاريخ: 30 ماي 1998 ويتولى المهام الآتية:

- استخلاف رئيس مجلس الدولة في حالة غيابه أو حدوث أي مانع له.
- يتولى مهمة المتابعة والتنسيق بين الغرف والأقسام.

ثالثا – محافظ الدولة والمحافظون المساعدون:

يتم تعيين هؤلاء القضاة بموجب مرسوم رئاسي، صدر تحت رقم: 98-187 بتاريخ: 30 ماي 1998، أما عن مهامهم فطبقا لنص المادة 66 من القانون العضوي، فإن محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون يمارسون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري، وذلك من خلال ما يقدمه من مذكرات كتابية أو ما يبدونه من ملاحظات شفوية، سواء في التشكيلات القضائية أو الاستشارية، ومتابعة تنفيذ القرارات.

رابعا – رؤساء الغرف:

يتشكل مجلس الدولة من مجموعة غرف عددها حاليا خمسة، متخصصة في أنواع النزاعات التابعة لصلاحياته، ويمكن أن تنقسم الغرف إلى أقسام، وتتشكل كل غرفة أو (قسم) من رئيس ومستشارين اثنين أو أكثر، وتتبعها كتابة ضبط يشرف عليها كاتب له رتبة أمين ضبط رئيس على الأقل.

هذا ويتولى رئيس كل غرفة مهمة التنسيق بين أقسام الغرفة الواحدة ورئاسة جلساتها وتسيير مداولاتها وتحديد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرفة أو الأقسام.

خامسا – رؤساء الأقسام:

تتشكل الغرفة الواحدة من مجموعة أقسام كخلايا فرعية ويتولى رؤساء الأقسام على مستوى كل قسم إعداد تقارير عن نشاط القسم ورئاسة جلساته وتسيير مناقشاته ومداولاته.

سادسا – القضاة أو مستشار الدولة:

يشكل مستشار الدولة الفئة الأساسية بمجلس الدولة وهم على صنفين: مستشار دولة في مهمة عادية، ومستشار دولة في مهمة غير عادية.

–باعتباره قاضيا، يعين مستشار الدولة في مهمة عادية برسوم رئاسي طبقا للمادة 87 من الدستور، وتتمثل المهمة الأساسية له، في القيام بمهمة التقرير والاستشارة في التشكيلات القضائية والتشكيلات الاستشارية، كما يخولهم القانون ممارسة وظيفة ومهمة محافظ الدولة المساعد وفقا للمادة 02/29 من القانون العضوي 98-01.

إن مستشاري الدولة في المهمة غير العادية، لا يتمتعون بصفة القاضي حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 من القانون العضوي 98-01 [(11)]على: "تحدد شروط وكيفيات تعيينهم عن طريق التنظيم"، الأمر الذي تم بموجبه المرسوم التنفيذي رقم: 03-165 المؤرخ في: 09 أفريل 2003 المتعلق بشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية[(12)].

وتقتصر مهمة مستشاري الدولة في مهمة غير عادية على المساهمة والتدخل في ممارسة الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة دون الاختصاص القضائي المقتصر على مستشاري الدولة في مهمة عادية.

المبحث الثاني: اختصاصات مجلس الدولة

طبقا للقانون العضوي 98-01 المؤرخ في: 30 ماي 1998، يمارس المجلس اختصاصات ذات طابع استشاري وأخرى ذات طابع قضائي[13].

المطلب الأول: اختصاصات ذات طابع استشاري

يتمتع مجلس الدولة الجزائري باختصاصات استشارية، بحيث يستشار مجلس الدولة في المجال التشريعي فقط دون المجال الإداري، ولهذا فإنه أضيق نطاقا مما هو مخول لمجلس الدولة الفرنسي، وعليه سوف نتناول في هذا المبحث: نطاق هذه الوظيفة، بيان أهدافها وإجراءات ممارستها.

أولاً – نطاق الوظيفة الاستشارية:

مقارنة بأنظمة الازدواجية القضائية، فإن مجال استشارة مجلس الدولة يتسم بالضيق[14]، حيث نصت المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور على أن: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

من خلال استقرائنا لهذا النص، نستشف بأن مجال الاستشارة يقتصر على مشاريع القوانين التي يبادرها رئيس الحكومة، وهو ما نصت عليه أيضا المادة الرابعة من القانون العضوي رقم: 98-01 والتي جاء فيها: "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

ويلاحظ بأن المادة سالفة الذكر قد استبعدت المجال الإداري برمته، حيث لا يستشار مجلس الدولة في المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية، ولا في مشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة، ومن باب أولى في باقي القرارات الإدارية التنظيمية منها والفردية الصادرة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية المختلفة الأخرى.

ومهما يكن، فإن هذا الرأي من شأنه أن يضيق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، وهو مسلك لا يتسق مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية القضائية ويوجد بها مجلس الدولة، حيث يمتد اختصاصها إلى المجال الإداري (المراسيم، القرارات الوزارية) كما هو الحال في فرنسا ومصر ولبنان.

وبالرجوع إلى نص المادة 12 من القانون العضوي رقم: 98-01 والتي جاء فيها: "يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية"، نستنتج أن مجلس الدولة يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع، فإن أرادت تقديم مشروع قانون ما تعين عليها اللجوء لمجلس الدولة وأخذ رأيه بخصوص هذا المشروع، وجدير بالإشارة أن مشاريع القوانين محل المشورة لا يشترط فيها أن تمس المجال الإداري حتى يطلب رأي مجلس الدولة، بل كل مشاريع القوانين أيا كان موضوعها سواء تعلقت بالعقار أو الأحوال الشخصية أو القانون التجاري، أو قانون العقوبات أو الإجراءات بنوعيها أو قانون الاستثمار أو الضرائب أو الجمارك، وعليه وتأسيسا على ما تقدم فإن مجلس الدولة يساهم مساهمة كبيرة في صناعة التشريع، بلفت نظر الحكومة للثغرات التي قد تبدو على بعض المشاريع، فيقترح من هذا المنطلق كل تعديل أو إلغاء يراه ضروريا ومناسبا.

ثانيا – أهداف مجلس الدولة من الوظيفة التشريعية:

لقد أعلن عرض الأسباب للقانون العضوي 98-01 من الغرض الأساسي المراد تحقيقه من خلال إشراك مجلس الدولة في إعداد النصوص التشريعية وإبداء الرأي بخصوصها، وعلى العموم يتمثل هذا الغرض في إحداث التنسيق بين النصوص القانونية.

إن ظاهرة عدم الانسجام بين النصوص القانونية في المنظومة القانونية الواحدة أو بين تشريع وآخر لا يمكن إنكارها في التشريع الجزائري.

تعارض الأحكام في التشريع الواحد: جاء في المادة 42 من القانون المدني الجزائري: "لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقد التمييز لصغر السن أو عته أو جنون".

وهكذا تناقض المشرع في المسألة الواحدة فهو يتحدث عن المعتوه ويعتبره تارة فاقد التمييز كما نص عليه في المادة 42 وتارة أخرى مميز، كما هو مبين في المادة 43 ولا شك أن هذا التناقض بين الأشكال الواضح بين النصين[15].

ثالثا – الإجراءات الواجبة الإتباع في المجال الاستشاري:

بناء على المادة 41 من القانون العضوي 98-01 صدر المرسوم التنفيذي رقم: 98-261 المؤرخ في: 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

كما تتم استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين وفق الإجراءات الواردة أيضا بالنظام الداخلي.

تأخذ إجراءات الاستشارة المسار الآتي:

1- بعد المصادقة عليه من طرف مجلس الحكومة، يقوم الأمين العام للحكومة الذي يتولى السهر على العلاقة بين الحكومة ومجلس الدولة، بإرسال مشروع القانون وكل الوثائق المتعلقة به إلى الأمين العام لمجلس الدولة[16]، بحيث ينشأ على مستوى مجلس الدولة قسم الاستشارة الذي يتكفل بالعمليات المترتبة عن إحداث المهمة الاستشارية لمجلس الدولة.

ويسير هذا القسم تحت سلطة رئيس مجلس الدولة من طرف رئيس قسم يعين طبقا للتنظيم المعمول به.

ويتكون قسم الاستشارة من مصلحة مكلفة بتحضير رأي مجلس الدولة ومصلحة مكلفة بالإعلام والاتصال ومصلحة التقرير النهائي.

2- يقوم رئيس مجلس الدولة حسب الحالة، إما:

أ- بتعيين مقرر لذلك، من بين مستشاري الدولة حيث تنص المادة 84 على ما يأتي: "يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر بعد تسجيل الأخطار مقررا من بين مستشاري الدولة أو مستشاري الدولة في مهمة غير عادية".

وعليه فإنه في الحالة العادية يقوم بدراسة ومناقشة مشروع القانون من طرف فوج عمل من مستشارين في جلسات، وللوزير أو ممثله حق الحضور.

كما ترسل نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة الذي يعين أحد مساعديه يكلف بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة[17].

وعند انتهاء الأشغال يطلب المستشار المقرر من رئيس مجلس الدولة استدعاء الجمعية العامة لقضاة مجلس الدولة لإجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير النهائي.

يترأس رئيس مجلس الدولة الجمعية العامة التي تضم: نائب الرئيس، محافظ الدولة، رؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة على الأقل يعينهم الرئيس.

ولا تصح مداولاتها إلا بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائها، وفي النهاية تختتم المناقشة عن طريق الانتخاب بالأغلبية البسيطة لأعضاء الجمعية العامة الحاضرين من أجل المصادقة على التقرير النهائي الذي سيرسل إلى الأمانة العامة للحكومة.

ب- إحالة المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة وهو عادة رئيس غرفة، ليعين بدوره مقررا من بين مستشاري الدولة، في الحالة المستعجلة.

تتشكل اللجنة الدائمة التي يعينها رئيس مجلس الدولة من:

- رئيس برتبة غرفة.
- أربعة من مستشاري الدولة على الأقل.

كما يحضر ممثل الوزير جلسات اللجنة.

وفي الختام يصادق بعد المداولة أعضاء اللجنة الدائمة ومحافظ الدولة المساعد بالأغلبية على التقرير النهائي الذي يعده ويقدمه المستشار المقرر، ثم يرسل إلى رئيس مجلس الدولة.

1- تقوم التشكيلة المختصة (الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة) بإبداء رأيها بالأغلبية المطلقة للحاضرين، مع ترجيح صوت رئيسها عند تساوي الأصوات، حول مشروع القانون و يكون ذلك في شكل تقرير نهائي.

2- يحال الرأي إلى رئيس المجلس الذي يرسله إلى الأمين العام للحكومة، ليقدمه رئيس الحكومة إلى مجلس الوزراء، طبقا للمادة 119 للدستور.

يعتبر إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين وطلب رأيه حولها من طرف الحكومة أمر إلزامي ووجوبي، كما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم: 98-261.

ومع ذلك فإن الرأي الذي يبديه مجلس الدولة حول مشروع أي قانون يبقى غير ملزم للحكومة، إذ يمكن لها أن تتقيد به كليا أو جزئيا أو تطرحه تمام ولا تأخذ به، غير أنها لا يمكنها إصدار نص مختلف عن مشروعها الأساسي الذي أحالته لاستشارة الدولة[18].

المطلب الثاني: اختصاصات ذات طابع قضائي

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

وحسب ما ورد في المواد: 9-10-11 من القانون العضوي 98-01 يمارس مجلس الدولة دور محكمة ابتدائية ودور محكمة استئناف ودور محكمة نقض.

أولاً – مجلس الدولة محكمة ابتدائية:

طبقا لنص المادة التاسعة من القانون العضوي 98-01، هناك نوع من المنازعات فرض المشرع عرضها ابتدائيا ونهائيا على مجلس الدولة وهي:

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

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى مشروعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

ثانياً – مجلس الدولة محكمة استئناف:

يفصل مجلس الدولة كمحكمة استئناف في القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية، حيث نصت المادة العاشرة من القانون العضوي 98-01 على: "يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

ثالثا – مجلس الدولة محكمة نقض:

نصت المادة 11 من القانون العضوي 98-01 على ما يأتي: "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإداري الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة".

ويمارس مجلس الدولة اختصاصاته القضائية في شكل غرف وأقسام، وإذا كانت الغرفة الإدارية سابقا بالمحكمة العليا أثناء مرحلة وحدة القضاء لم تكن تتمتع بهذا النوع من الاختصاص فإن مجلس الدولة في مرحلة ازدواج القضاء يتمتع إضافة لذلك باختصاص الفصل في الطعون بالنقض كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي.

أما فيما يتعلق بإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة فقد نصت المادة 40 من القانون العضوي 98-01: "تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية" وعليه فإن هذه الإجراءات هي استمرار إجراءات التقاضي المتبعة في الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ومن بين هذه المواد المادة: 07-274 إلى 289 من قانون الإجراءات المدنية.

خاتمــة:

من خلال الدراسة نلاحظ بأن التغيير الذي حدث بصدور القانون العضوي 98-01 يعتبر مرورا من نظام قضائي يمتاز بوحدة القضاء إلى نظام يمتاز بازدواجية الهياكل القضائية في وحدة السلطة القضائية، حيث يلعب مجلس الدولة دورا بارزا في حفظ وصيانة الحقوق والحريات العامة وتحقيق العدالة في صرح دولة الحق والقانون.

الهوامش:

(1) **محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 44.**

(2) **مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 54.**

(3) **عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003، ص 294.**

(4) Le conseil d'état est conseiller du gouvernement, il est l'échelon suprême de la juridiction administrative, qui juge les litiges entre les particuliers et l'administration. Le conseil d'état est la juridiction la plus élevée dans la hiérarchie administrative, ses attributions sont à la fois juridictionnelles, administratives et de conseil.www.jureka.fr/dico-fraiçais-droit.
www.liternaute.com/dictionnaire/fr.

(5) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 25.

(6) أنظر المادة 152 من دستور 1996.

(7) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، ص 29.

(8) أحمد محيو، المرجع السابق، ص47.

(9) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 47.

(10) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 297.

(11) القانون العضوي رقم: 98-01 ، المؤرخ في: 30 ماي 1998.

(12) نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 03-165 على: "يبلغ عدد مستشاري الدولة في مهمة غير عادية اثنا عشر (12) مستشارا على الأكثر، ويعينون من بين الأشخاص ذوي الكفاءات الأكيدة في مختلف ميادين النشاط، ويجب أن تتوفر فيهم أحد الشروط الآتية:

- أن يكون حائزا على شهادة دكتوراه في القانون أو في العلوم الاقتصادية أو المالية أو التجارية، ويثبت سبع (7) سنوات على الأقل في الوظائف العليا للدولة.

- أن يكون موظفا حائزا شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس ومارس مدة 15 سنة منها 7 سنوات على الأقل في الوظائف العليا.

- أن يكون حائزا على شهادة جامعية تعادل على الأقل ليسانس أو شهادة معادلة لها ويثبت خبرة مهنية مدتها 16 سنة من بعد الحصول على هذه الشهادة.

(13) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 300.

(14) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 183.

(15) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 305.

(16) راجع خاصة المادة 113 وما بعدها من النظام الداخلي.

(17) أنظر المادة 85 من النظام الداخلي.

(18) عبد الرزاق زوينة، قراءة حول المركز القانوني، لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002.