



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

جامعة العربي بن مهيدي_ أم البواقي.

كلية: الحقوق والعلوم السياسي.

قسم الحقوق.



اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم.

تخصص: قانون عام.

إشراف الدكتورة:

ليراتني فاطمة الزهراء

من إعداد الطالبة:

حمال ليلى

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
د. بوقندورة عبد الحفيظ	أستاذ محاضر -أ-	جامعة ام البواقي	رئيسا
د. ليراتني فاطمة الزهراء	أستاذة محاضر -أ-	جامعة ام البواقي	مشرفا ومقررا
د. ساكر ساعد	أستاذ محاضر -أ-	جامعة ام البواقي	عضوا مناقشا
أ.د. العايب سامية	أستاذة التعليم العالي	جامعة قلمة	عضوا مناقشا
د. رزيق أميرة	أستاذة محاضر -أ-	جامعة باتنة1	عضوا مناقشا
د. حسن عبد الرزاق	أستاذ محاضر -أ-	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2021-2022

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى والديا

الكريمين

إلى من ساندني ومنحني العزيمة والثبات،

وكان لي خير عون ورفيق

زوجي الغالي

إلى ولداي الحبيبين: فراس وأنس

شكر وتقدير

الحمد لله الذي أكرمني ونعمني بانتهاج سبيل العلم والمعرفة، ووفقي لإتمام هذا العمل،

أتقدم بجزيل الشكر إلى الدكتورة ليراتني فاطمة الزهراء على تفضلها بالإشراف على هذا العمل، راجية من الله أن يديمها ذخرا لخدمة العلم، ويجعلها في صالح أعمالها.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى أساتذتي الأفاضل أعضاء اللجنة الموقرة، على مساهمتهم في تصويب هذا العمل.

أشكر كل من ساهم من قريب أو بعيد في إتمام هذه الرسالة.

إلى كل من علمني حرفا أقدم شكري عرفاني.

حمال ليلى

مقدمة

تعتبر الرقابة القضائية من الآليات القانونية المعتمدة لضمان عدم المساس بالحقوق والحريات، بما فيها رقابة القضاء على أعمال ونشاطات الإدارة. حيث تختلف الدول في شكل هذه الرقابة، فهناك من اعتمدت النظام القضائي الموحد، وهناك من اتخذت نظاما قضائيا مزدوجا يركز على قضاء إداري مختص بالنظر في المنازعة الإدارية، وموازيا للقضاء العادي. ومع تغيير النظام القضائي في الجزائر بشكل عام، والقضاء الإداري على وجه الخصوص، بوجود هيئة قضائية تجسد من خلالها التحوّل الواضح في طبيعة النظام القضائي الجزائري، وذلك بالانتقال من نظام القضاء الموحد الذي أخذت به الجزائر بعد الإستقلال، والذي استمر العمل به إلى أن تدخل المؤسس الدستوري في سنة 1996، ليعلن بموجب التعديل الدستوري على قيام نظام قضائي إداري مستقل، متبنيا من خلاله نظام الإزدواجية القضائية الذي يقوم أساسا على إحداث مجلس الدولة، كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، فتم إنشاء مجلس للدولة ومحكمة للتنازع ومحاكم إدارية، وبذلك تجسّد التغيير النوعي على مستوى هياكل التنظيم القضائي وتكرّس الفصل رسميا بين أجهزة القضاء العادي والقضاء الإداري.

ولقد أخذت الكثير من التشريعات القانونية بما فيها الجزائر، بنظام مجلس الدولة عن فرنسا متأثرة بها وبما حققه هذا المجلس من تجربة في استقلالية القضاء الإداري، وحماية الحقوق والحريات، وتجسيّدًا لمبدأ سيادة القانون، وتحقيق احترام الإدارة لمبدأ المشروعية من أجل تكريس دولة القانون.

هذا ويعتبر مجلس الدولة الهيئة العليا في النظام القضائي الإداري بإقرار من الدستور ذاته، إذ يتولى السهر على حماية الحقوق والحريات وتجسيد مبدأ الشرعية الذي تقوم عليه دولة القانون. ولا يعدّ هذا النص الدستوري النص الوحيد الذي كرّس أحكام تتعلق بمجلس الدولة، فهناك نصوص قانونية عديدة ومختلفة باختلاف درجاتها، تضمنت أحكام خاصة بمجلس الدولة إلى جانب الدستور؛ الذي يحتل قمة هرم النظام القانوني في الدولة، والذي ورغم اختلاف

الفقهاء في تعريفه، إلا أنهم يقرّون للقواعد القانونية التي تحتويها الوثيقة الدستورية بصفة السّموم على بقية القواعد القانونية الأخرى.

وقد نص الدستور نفسه على مبدأ السّموم صراحة، حيث جاء في ديباجة دستور 1996، أن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده.

على هذا الأساس كان يتوجب على كل من المؤسس الدستوري والمشرع العمل على وضع منظومة قانونية تكون أحكامها المتعلقة باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله متجانسة ومتناسقة رغم اختلاف درجاتها.

إلا أنه بصدور القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة الذي جاءت مواده المتضمنة للاختصاص مسابقة لمواد القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم؛ حيث عدلت بدورها وأضافت لمجلس الدولة اختصاصات قضائية جديدة مخولة له بموجب نصوص خاصة، كما نص القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في قضايا مخولة له بموجب نصوص خاصة بموجب المادة 9 و 11 منه، على الرغم من أن النص الدستوري (المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020) أقر بصراحة ووضوح على أن يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وعملهم واختصاصاتهم الأخرى.

من هنا تكمن أهمية هذا الموضوع لاسيما أمام أهمية الدور الذي يمثله مجلس الدولة، كونه أعلى هيئة قضائية إدارية. حيث أنه بالرغم من أن المؤسس الدستوري قد حدد بعض اختصاصات مجلس الدولة وأحال تحديد اختصاصات أخرى لمجال القانون العضوي؛ مثل ما

هو وارد في المادة 179 من الدستور (المادة 172 من التعديل الدستوري لسنة 2016). إلا أن المشرع العضوي ومن خلال القانون العضوي رقم 11-13 ومن بعده القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة منح اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، حيث اعتمد الإحالة دون تحديد طبيعة هذه النصوص. فهذا الأمر يشوبه الكثير من الغموض، ويثير تساؤلات حول دستورية المواد المنظمة لاختصاص مجلس الدولة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وغيره من القوانين غير العضوية التي نصت على اختصاصات مجلس الدولة القضائية مخالفة بذلك أحكام الدستور.

كما أن أهمية الموضوع تبرز أكثر من خلال ما جاء في رأي المجلس الدستوري بشأن مسألة اختصاص مجلس الدولة في القضايا المخولة له بموجب نصوص الخاصة أثناء مراقبته لمطابقة القانون العضوي رقم 11-13 للدستور مصرّحاً بتحفظه في هذه الجزئية. وتجدر الإشارة في هذا المقام أن المجلس الدستوري يلجأ عادة لتقنية التحفظ بهدف تجنب إلغاء القوانين، الذي يعتبر جزءاً جذرياً ومكلفاً من حيث نتائجه. فيعطي المجلس للحكم المعيب تفسيراً منطقياً متى كان النص يسمح بذلك، بغية الإبقاء عليه في المنظومة القانونية. ولقد اعتمد المجلس الدستوري هذه الآلية كثيراً، لإنقاذ أحكام القوانين العضوية من الإلغاء. في حين لم تتطرق المحكمة الدستورية لهذا، بمناسبة مراقبتها لمطابقة القانون العضوي رقم 11-22 للدستور رغم نص هذا الأخير على اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة.

وعن أسباب اختياري لهذا الموضوع فنتمثل أساساً في: رغبتني البحث والتعمق في دراسة مختلف القوانين والتشريعات التي تضمنت أحكام تتعلق بأعلى جهة قضائية إدارية، والوقوف على أهم التعديلات القانونية المتعلقة باختصاص مجلس الدولة القضائي ومقارنتها بالاختصاصات المكرّسة دستورياً، لاسيما في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، الذي أفصح أخيراً وبشكل صريح عن إلغاء واعفاء مجلس الدولة من الفصل في الطعون بصفته

قاضي استئناف، بنصه على إنشاء محاكم استئنافية تتولى النظر في الطعون ضد الأحكام الابتدائية للمحاكم الإدارية.

إضافة إلى مقارنة هذه الأحكام مع مثيلاتها من النصوص المذكورة في كل من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-22 والقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، والقوانين الخاصة المحال إليها بموجب القانون العضوي رقم 11-13 والقانون العضوي رقم 11-22 المتعلق بمجلس الدولة، ومعرفة مدى تطابقها مع المواد التي كرسها القانون الأساسي.

وبالنسبة لما واجهني من صعوبات في الدراسة فيمكن إرجاعها إلى أن موضوع الأطروحة أساسا تقني ودقيق للغاية إذ تضمن جزئية فقط من كامل الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، الأمر الذي يجعله أقرب للمقال منه لأطروحة دكتوراه.

إضافة إلى قلة المادة العلمية في هذا الموضوع، حيث أن أغلبية المراجع التي تناولت الموضوع كان بمجرد الإشارة إليه في بضع أسطر، دون تعمق أو تفصيل.

أما عن أهداف هذه الدراسة فهي تتمثل في الوصول إلى نتيجة أساسها أن مختلف النصوص الخاصة المفرغة في طابع غير عوي هي نصوص غير دستورية. فالاختصاص القضائي لمجلس الدولة الجزائري المخول له بموجب نصوص خاصة، باعتباره الشق الجديد الذي جاء به كل من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01-98 وأيضا القانون العضوي رقم 11-22 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره اختصاصاته. يوجب علينا الرجوع إلى العديد من الجرائد الرسمية التي تضم جملة من هذه النصوص، منها ما يكتسي طابع القانون العضوي، مثل: القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، والقانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية، ومنها نصوص خاصة أخرى لا تأخذ نفس طابع القانون العضوي، مثل الأمر رقم 02-10 المتعلق بمجلس المحاسبة.

كما تهدف هذه الدراسة إلى المساهمة ولو بشكل بسيط ومتواضع في البحث العلمي والتحليل الأكاديمي، حتى يمكن تحديد معالم الاختصاص القضائي لمجلس الدولة لاسيما ما

تعلق منها بالنصوص الخاصة على وجه التحديد، ومعرفة المسائل التي تدخل ضمن اختصاصه والتي تؤدي إلى ضمان تطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة وحل المنازعات الإدارية بطريقة سليمة وفعالة.

تأسيسا على ما سبق، فإنشكالية الدراسة الأساسية تتمثل في: ما هي الاختصاصات القضائية المخولة لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، لاسيما التي تثير إشكالات حول دستوريتها ومدى تجانسها وانسجامها مع ما كرسه التعديل الدستوري لسنة 2020؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية جملة من التساؤلات الجوهرية التي تتمحور أساسا في: هل عبارة نصوص خاصة المستعملة من طرف المشرع، يقصد منها نصوص تكتسي نفس طابع القانون العضوي وبالتالي تثبت مطابقتها للدستور؟ أم أن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى مثل هذه النصوص دون تحديد طابعها القانوني، يكون بذلك المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع؟ وهذا يثير التساؤل حول نوعية هذه النصوص ومدى دستوريتها؟ فالنصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة مثلا يطرح بدوره ذات الإشكالية حول قيمتها الدستورية، حيث نجدها نصوص قانونية عادية تأخذ شكل قوانين وأوامر تمنح الاختصاص لمجلس الدولة، رغم أن القانون الأساسي ينص على أنه لا تمنح أي اختصاصات لمجلس الدولة إلا بموجب قانون عضوي. ونذكر من هذه النصوص: القانون رقم 04/03 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، والأمر رقم 10-04 المتعلق بالنقد والقرض.

ولأن موضوع الدراسة هو الذي يحدد طبيعة المنهج المتبع، فقد اعتمدنا على المنهج الوصفي: نظرا لأن الموضوع له جانب فقهي مما يفرض سرد بعض المعلومات والمعطيات الضرورية خاصة ما تعلق بمعايير وأسس الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، والمنهج التحليلي، كون الموضوع يعتمد بصفة أساسية على عدد كبير من النصوص القانونية، ما يقتضي قراءتها وتفسيرها، قصد تحليلها والخوض في التفاصيل والجزئيات المتعلقة بتحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة.

للإجابة على الإشكالية المطروحة، تم تقسيم موضوع اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة إلى بايين: تضمن الباب الأول ضوابط تحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة ووظيفته الدستورية، من خلاله حاولت التطرق إلى معيار الاختصاص القضائي لمجلس الدولة والذي تناولت فيه المعيار العضوي باعتباره المبدأ العام للاختصاص القضائي لمجلس الدولة، ثم المعيار المادي كاستثناء، مدعمة ذلك بعرض جملة من الاجتهادات القضائية الصادرة عن الجهات القضائية المختلفة في الفصل الأول، وخصصت الفصل الثاني من هذا الباب للوظيفة الدستورية لمجلس الدولة. حيث تطرقت في المبحث الأول: للاختصاص القضائي لمجلس الدولة المخوّل له بموجب النص الدستوري، وفي المبحث الثاني: للاختصاص القضائي لمجلس الدولة المخوّل له بموجب الإحالة الدستورية.

أما الباب الثاني، فقد جاء بعنوان تقييم دستورية النصوص الخاصة المانحة للاختصاص لمجلس الدولة والذي حاولت من خلاله التطرق للطابع القانوني للنصوص الخاصة التي تمنح الاختصاص لمجلس الدولة في الفصل الأول، حيث تم تقسيمه إلى مبحثين، تطرقت في المبحث الأول للقضايا المخولة لمجلس الدولة بصفته قاضي نقض، وفي المبحث الثاني تطرقت للاختصاص المفتوح والممنوح لمجلس الدولة بموجب المادة 11.

أما الفصل الثاني فعنون ب: مسألة غياب الترابط بين أحكام الدستور والقوانين الخاصة بالمنظمة لمجلس الدولة. ونظرا لارتباط موضوع الدراسة واشكاليته، ارتباطا وثيقا بمسألة الدستورية، تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين اثنين: تناولت في المبحث الأول: الرقابة الدستورية على القانون العضوي المتعلق مجلس الدولة. وفي المبحث الثاني: موقف المجلس الدستوري والمحكمة الدستورية من النصوص الخاصة بالمنظمة لمجلس الدولة.

وانتهت الدراسة بخاتمة، تضمنت النتائج المتوصل إليها من خلال هذا البحث، وتم ربطها باقتراحات وتوصيات، نأمل أن يتم أخذها بعين الاعتبار، وتطبيقها في الواقع العملي.

الباب الأول:

ضوابط تحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة

ووظيفته الدستورية.

أعلن المؤسس الدستوري عن تأسيس مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية، تضمن توحيد الاجتهاد القضائي وتسهر على احترام القانون في دستور 1996 وبموجب المادة 152 منه، متبنيًا بذلك صراحة نظام القضاء المزدوج، وتم إنشاء مجلس الدولة وهيئات قضائية إدارية عرفت باسم المحاكم الإدارية.

وتقتضي دراسة اختصاص الجهات القضائية داخل هرم التنظيم القضائي عموماً؛ البحث عن المعيار أو القاعدة التي تحدد مجال اختصاصه ضمن الاختصاص العام للقضاء، ولأن مسألة توزيع الاختصاص تبلغ درجة من الأهمية ما يبرر تطرّقنا لها في هذا الباب، حيث احتفظ المشرع للمنازعة الإدارية بخصوصيتها وطابعها المتميز، وأبقى على ذات القاعدة العامة التي تضمنتها أحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية والتي تؤكد اعتماد المعيار العضوي في تحديد الاختصاص وهو نفس المسلك الذي اتخذه المشرع في القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، وبصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية أبرزت مواد المعيار المعتمد في تحديد الاختصاص، وعبرت عن نية المشرع الجزائري في التمسك بتكريس المعيار العضوي باعتباره الأساس والضابط الذي يتم من خلاله تحديد اختصاص القضاء الإداري (مجلس الدولة، المحاكم الإدارية). وبما أن الدستور هو المصدر القانوني المنشئ لمجلس الدولة، والمحدد لاختصاصاته الأساسية بموجب أحكام دستورية عامة، فمن الضروري أن تكون طبيعة النصوص المفصلة في أحكامه والمستحدثة لاختصاصات أخرى له عضوية، وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 179 من الدستور؛ ومن هذا المنطلق يمكن إثارة مسألة جوهرية تتعلق بمدى دستورية القوانين غير العضوية التي توسّع من اختصاص مجلس الدولة.

لذا سيتم التطرق في هذا الباب، للمعيار العضوي كونه المبدأ العام للاختصاص القضائي لمجلس الدولة، ثم المعيار المادي كاستثناء، مدعّمة ذلك بجملة من الاجتهادات القضائية في الفصل الأول، ونخصص الفصل الثاني للتكريس الدستوري لمجلس الدولة وأساس تدخل المشرع العضوي في الاختصاص القضائي له.

الفصل الأول: معيار الاختصاص القضائي لمجلس الدولة

إن الأخذ بنظام الازدواجية القضائية يستلزم تحديد معيار توزيع الإختصاصات بين جهتي القضاء العادي والإداري، لما له من أهمية عملية بالغة في تحديد الجهة المختصة بنظر المنازعات الإدارية بشكل واضح يسهل على المتقاضى رفع طعنه ضد تصرفات الإدارة أمام الجهة القضائية المختصة لحماية حقوقه وحياته ربحا للوقت وتجنباً لمشقة البحث عنها.

رغم ما تتميز به مسألة البحث عن معيار تحديد اختصاص القضاء الإداري عن القضاء العادي، من تعقيد وتطور لدى النظم المقارنة، فإن المشرع الجزائري بتبنيه لنظام الازدواجية القضائية؛ وضع قاعدة عامة مفادها اختصاص القضاء الإداري العام والشامل بكافة المنازعات الإدارية، على ألا يمنع ذلك من وجود استثناءات تقرّ بوجود منازعات إدارية من اختصاص جهة قضائية أخرى، بمقتضى نصوص قانونية.

فبالنظر للنظام القضائي في مجال المنازعات الإدارية، وتحديدًا فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص، نجد أن المشرع الجزائري متمسك بالمعيار العضوي مع كل إصلاح قضائي إذ يعتبره الضابط الأصيل والمبدأ العام لتوزيع الاختصاص القضائي. ومن جانب آخر أخذ بالمعيار المادي واعتبره معيار تكميلي وثانوي بالنسبة للمعيار العضوي، واستعمله في تبرير الاستثناءات.

لذا سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين كما يلي:

المبحث الأول: المعيار العضوي أساس الاختصاص القضائي لمجلس الدولة.

المبحث الثاني: المعيار المادي يحدد اختصاص مجلس الدولة بصفة استثنائية.

المبحث الأول: المعيار العضوي أساس الاختصاص القضائي لمجلس الدولة

يقصد بمعيار الاختصاص محاولة تحديد الأشخاص الإدارية التي تخول لمجلس الدولة سلطة إدخالها ضمن اختصاصاته، وذلك بالرجوع والاستناد إلى مختلف النصوص القانونية المحددة لاختصاصات مجلس الدولة.

ونعني بالمعيار العضوي في مجال اختصاص القضاء الإداري؛ التركيز على صفة الجهة الإدارية صاحبة النشاط الإداري وطرف المنازعة الإدارية، دون الاعتبار لموضوع النشاط محل النزاع.¹

من خلال هذا المبحث سيتم التطرق للتكريس القانوني للمعيار العضوي كمبدأ عام في تحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة (المطلب الأول)، ثم نستعرض التطبيقات القضائية للمعيار العضوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التكريس القانوني للمعيار العضوي في تحديد اختصاص مجلس الدولة

يشمل المعيار العضوي الذي يستند إليه مجلس الدولة في تحديد اختصاصه القضائي، مختلف الأشخاص الإدارية العامة التي كرسستها جملة النصوص القانونية باختلاف درجاتها، والتي تضمنها القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم

¹ أعمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري، ج1، د م ج، الجزائر، 1998، ص 98 .

أنظر أيضا حول المعيار العضوي ما جاء في أطروحة الأستاذ كارل إراني (CARLE IRANI):

"Le critère organique a survécu à la législation de la séparation des pouvoirs et à la disparition de la théorie dite du «ministre-juge». La conception de ce critère est la plus facile et la plus large ; tout acte quelle que soit sa nature (juridique, matérielle, réglementaire, individuelle, contractuelle) émanant de l'administration échappe à la compétence de la juridiction judiciaire et rentre dans celle de la juridiction administrative. Le critère organique était lié à la qualité de l'auteur de l'acte en question. Son application .Il ne suffisait donc que l'auteur de l'acte soit une personne publique ou une personne liée à l'administration pour considérer que la juridiction administrative était exclusivement compétente", Carle Irani, La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français Thèse De Doctorat, Spécialité Droit Public, Université Grenoble Alpes, 2014, p 28.

11-22 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته¹، والقانون رقم 08-09 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13². هذا ما سندرسه ضمن الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تكريس المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية

نتناول في هذا الفرع مضمون المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية، بتغييراتها وتقلباتها التي وردت مع كل تعديل لهذا القانون، مع محاولة إبراز مجال تطبيق المعيار العضوي انطلاقاً من نص هذه المادة.

أولاً- اعتماد المعيار العضوي في المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية:

إن الشرط الوحيد لانعقاد الاختصاص للغرفة الإدارية، هو أن يكون النزاع إدارياً. بمعنى أن يكون أحد طرفي الدعوى شخصاً من أشخاص القانون العام³، وقد حددت المادة السابعة (07) من قانون الإجراءات المدنية هذه الأشخاص على سبيل الحصر، ولأن العبرة هنا بالجهة التي تكون طرفاً في النزاع، بغض النظر عن النشاط. فقد شاعت تسمية هذه القاعدة بالمعيار العضوي⁴.

وخلافاً لفرنسا فإن معيار الاختصاص في الجزائر تشريعي وليس قضائي⁵، فبصدور أول قانون للإجراءات المدنية بموجب الأمر رقم 66 - 154 بتاريخ 8 يونيو 1966¹، والذي

¹ القانون العضوي رقم 11-22 مؤرخ في 9 جوان سنة 2022 ، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر عدد 41 لسنة 2022.

² القانون رقم 13-22 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48 لسنة 2022.

³ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، ج3، ط4، د م ج، الجزائر، 2007، ص 354.

⁴ هذه الأشخاص تتمثل في أشخاص القانون العام التقليدي (الإدارية البحتة) وهي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

⁵ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 355.

جاء في المادة السابعة منه: " كما تختص بالحكم ابتدائيا في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى العمالات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها ويكون حكمها قابلا للطعن أمام المجلس الأعلى ويستثنى من ذلك: مخالفات الطرق والخاضعة للقانون العام والمرفوعة أمام المحكمة العادية. وطلبات البطلان، أي دعوى الإلغاء وترفع مباشرة أمام المجلس الأعلى".

وتظهر بساطة المعيار العضوي في الجزائر، في كون المتقاضي يعرف مسبقا أن الغرف الإدارية هي المختصة بنظر دعواه.

إن هذا المعيار يشبه إلى حد كبير أول معيار طرح في فرنسا بعيد الثورة الفرنسية حيث كان الاختصاص يعود إلى جهات القضاء الإداري كلما كان النزاع متعلقا بالإدارة، إذ كانت المحاكم ممنوعة من نظر المنازعات الإدارية وفقا لقوانين 1790 إلا بموجب نص صريح.² ولقد عرفت المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية مجموعة من التغييرات³، وكانت وسيلة هذا التعديل صدور قوانين كثيرة منها: الأمر رقم 71-80⁴، وكذلك القانون رقم

¹ المادة 07 من الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر السنة الثالثة، عدد 47، ص 582.

² شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 356.

³ أنظر حول المادة 7 من ق ا م:

-Mokhtar Bouabdellah, L'expérience Algérienne Du Contentieux Administratif (Etude Critique),thèse de Doctorat D'état En Droit, Université Des Frères Mentouri Constantine, 2005,P 52 Et Suivantes.

⁴ تنص المادة 7 من الأمر 71-80 المؤرخ في 1971/12/29 المعدل والمتمم للأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر السنة التاسعة العدد 2، على: " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى الولايات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

ويستثنى من ذلك :

1-القضايا التالية والتابعة لاختصاص المحكمة:

86-101¹، وبموجب القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990، إذ حملت المادة الصياغة التالية: " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائياً بحكم قابل للاستئناف أمام

-مخالفات الطرق -المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنية أو للإيجارات التجارية وكذلك في المواد التجارية أو الخاصة بالشركة، -المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية لطلب الأضرار الناجمة عن سيارة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية،

2-القضايا التالية التابعة لاختصاص المحكمة المنعقدة في مقر المجلس القضائي:

-المنازعات المتعلقة بأحكام الدولة بمقتضى الأمرين رقم 66-102 المؤرخ في 15 محرم عام 1386 الموافق 6 مايو 1966 ورقم 68-653 المؤرخ في 11 شوال 1388 الموافق 30 ديسمبر 1968 والناشئة عن العلاقات القائمة بين الدولة وبين الشاغلين لتلك الأملاك أو الذين خصصت لهم، -المنازعات المشار إليها في الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة،

3-طلبات الطعن بالبطلان وترفع مباشرة أمام المجلس الأعلى.

إن الاختصاصات المشار إليها في الفقرة الأخيرة من المادة 7 المشار إليها أعلاه، تمارسها المجالس القضائية للجزائر وهران وقسنطينة على الوجه التالي:

-يمتد الاختصاص المحلي للمجلس القضائي بالجزائر إلى دوائر الاختصاص القضائي لمجالس الأصنام والمدية وتيزي وزو، - ويمتد الاختصاص المحلي للمجلس القضائي بهران إلى دوائر الاختصاص القضائي لمجالس بشار ومستغانم وسعيدة وتيارت وتلمسان،

- يمتد الاختصاص المحلي للمجلس القضائي بقسنطينة إلى دوائر الاختصاص القضائي لمجالس عنابة وباتنة وورقلة وسطيف".

¹ تنص المادة 7 من القانون 86-01 المؤرخ في 28/01/1986 المعدل والمتمم للأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر السنة 23 العدد 4، على أنه: " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائياً بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى في جميع القضايا التي تكون الدولة الولايات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها، ويستثنى من ذلك :

1-القضايا التالية والتابعة لاختصاص المحكمة:

-مخالفات الطرق

-المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنية أو للإيجارات التجارية وكذلك في المواد التجارية والاجتماعية،

المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

1- تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار وورقلة التي يحدد اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم:

- الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات .

- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها .

2-تكون من اختصاص المجالس القضائية التي تحدد قائمتها وكذا اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم:

-الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها .

- المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة، الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والرامية لطلب تعويض¹.

يبدو واضحا من المادة أعلاه أن المشرع الجزائري تبنى المعيار العضوي كأساس لتوزيع قواعد الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري. ويتسم هذا المعيار بالبساطة والوضوح إذ يكفي معرفة طبيعة الشخص الطرف في النزاع لمعرفة جهة القضاء المختصة.

-المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية لطلب تعويض الأضرار الناجمة عن السيارات التابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية،

2-المنازعات المذكورة في المادة الأولى أعلاه، الفقرة الثالثة التابعة لاختصاص المحكمة المنعقدة في مقر المجالس القضائية.

3-طلبات الطعن بالبطلان المرفوعة مباشرة أمام المجلس الأعلى.

تمارس الاختصاصات المذكورة في المادة الأولى أعلاه، من قبل المجالس القضائية التي ستحدد قائمتها والاختصاص الإقليمي لكل منها بنص تنظيمي".

¹ المادة 07 من القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18/08/1990 المعدل والمتمم للأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو

1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، السنة 27، العدد 36.

ولقد دأب المشرع على هذا المعيار في مختلف التعديلات الواردة على المادة السابعة. كما أن تعداد الهيئات العامة ورد على سبيل الحصر، فلا يجوز إدخال جهات عامة أخرى غير مشمولة بالنص لأن الأمر يتعلق بقواعد الاختصاص النوعي وهي من النظام العام، ولا يجوز مخالفتها. ومن المؤكد أن الهدف الذي رسمته السلطة الجزائرية منذ الاستقلال في مجال القضاء، هو محاولة صياغة نظام قضائي يتماشى وظروف المجتمع الجزائري ويراعي خصوصياته وبيئته عن تعقيد الإجراءات، بل يتوخى تبسيطها لما للتبسيط من فوائد جمة¹.

فالمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية حددت النزاع الإداري من خلال وجود الهيكل أي وجود الدولة، أو الولاية، أو البلدية، أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية. وبالتالي وقع استبعاد المؤسسات العمومية الأخرى كالمؤسسات الصناعية والتجارية والتي يختص بالنظر في منازعاتها غرف أخرى غير الغرفة الإدارية سواء على مستوى المجالس القضائية أو على مستوى المحكمة العليا. وهكذا تميز التشريع الجزائري عن الوضع المتبع في فرنسا حيث أن معيار الاختصاص يحدد عن طريق القضاء لا التشريع؛ ولعلّ السبب في تبني أسلوب المعيار التشريعي هو أن أحكام القضاء قد تختلف بين مرحلة وأخرى، فهي غير مستقرة، وقد تكون متباعدة ومختلفة في الوقائع والأطراف والموضوع والسبب؛ ويتعذر مع جملة هذه المتغيرات وضع معيار فاصل جامع مانع يحدد قواعد الاختصاص. لذا تبني المشرع الجزائري الأسلوب التشريعي في تحديد معيار الاختصاص².

ويعود هذا الاختيار إلى الأهداف المسطرة للعدالة غداة الاستقلال وهي تأسيس قضاء غير القضاء الذي يذكر بالنظام الاستعماري من حيث تنظيمه وسيره، ووضع لأجل هذا إجراءات سهلة تقرب العدالة من المتقاضين، وأمام هذا الوضع فضلت السلطات العمومية،

¹ عمار بوضياف، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، دراسة مدعمة باجتهادات القضاء الجزائري، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد 6، ديسمبر 2015، قسنطينة، الجزائر، ص 47.

² عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 47.

عند تأسيس جهاز قضائي استعمال المعيار العضوي كمعيار لتحديد اختصاص الغرف الإدارية المختصة للفصل في النزاعات التي تكون السلطات الإدارية طرفاً فيها.¹

ثانياً- مجال تطبيق المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية:

إن مجال المعيار العضوي مستمد أساساً من المادة السابعة 7 من قانون الإجراءات المدنية، والتي حصرت الجهات العمومية وبينتها بصفة نافية لكل جهالة، فإذا كانت الأشخاص العمومية المتمثلة في: الولاية² كونها الجماعة الإقليمية للدولة، والدائرة الإدارية

¹ تم تأسيس جهاز قضائي في سنة 1963 ممثل في المجلس الأعلى (المحكمة العليا حالياً)، أنظر: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ج1، ط2، د م ج، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 281.

² الولاية: هي تنظيم إداري إقليمي يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. لا يمكن تسيير شؤون الدولة بالاعتراف لها فقط بالشخصية الاعتبارية، لأن الدولة حتى تضطلع بأعباء السلطة العامة وتلبي سائر الخدمات العامة وتشبع سائر الرغبات تحتاج إلى الاستعانة بأشخاص إقليمية أخرى كالولاية والبلدية. وللولاية أساس دستوري حدده المادة 15 من دستور 1996. وقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر رقم 12 الولاية بأنها الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولة. ولقد استقلت الولاية عن الشخص الأم (الدولة) مالياً وإدارياً حتى تساعد الدولة ذاتها في أداء مهمتها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم. أنظر حول هذا: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 50، 51.

غير الممركزة للدولة، المتمتعة بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة. أيضا البلدية¹، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية،² لا تتطلب تحليلا لتحديد مفهومها، فإن مصطلح -الدولة- يفرض بعض التوضيحات.

ويرى الأستاذ شيهوب مسعود في هذا الموضوع، أن المقصود بالدولة هنا السلطة المركزية أي المفهوم الضيق وليس المفهوم الواسع الذي نعرفه سواء في القانون الدستوري³، أو حتى القانون الإداري في مجالات معينة⁴. وينطوي تحت مفهوم السلطة المركزية الوزارات ومصالحها الخارجية بالولايات، أي المديرات الولائية (مثلا مديرية الشباب والرياضة، مديرية السياحة... الخ). وتوجه الدعوى ضد الوزارة التي تتبعها المديرية وليس ضد المديرية التي هي مصلحة من مصالح الوزارة تماما مثل المصالح المركزية (الموجودة بمقر الوزارة) والفرق الوحيد بينهما يكمن في أن الأولى توجد في ولاية من الولايات ولذلك تسمى المصالح

¹ البلدية: تعتبر البلدية كما وصفها الدستور في مادته 15 بأنها الجماعة القاعدية فهي تمثل البنية القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري. ولها هي الأخرى وجود دستوري حددته المادة 15. ولها أيضا وجود مدني ذكر في المادة 49 ووجود خاص ذكر في قانون البلدية لسنة 67 وسنة 1990 وقانون البلدية لسنة 2011 .

وتعتبر البلدية طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. ج ر رقم 37 لسنة 2011. ومما لا شك أن الاعتراف للبلدية بالشخصية الاعتبارية سيخفف العبء على كل من الدولة كتنظيم إقليمي وكذلك على الولاية بما ينجم عن هذا الاستقلال والفصل من آثار قانونية سواء في مجال التعاقد أو الذمة المالية أو المسؤولية القانونية، أنظر: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 51.

² المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية: هي المؤسسة التي لا تبتغي تحقيق ربح من خلال نشاطها وتتحدد طبيعتها من خلال النص الذي استحدثها. ومن أمثلتها: الوكالة الوطنية لحماية البيئة، المدرسة الوطنية للإدارة وقد تتخذ هذه المؤسسات طابع المؤسسة العمومية الوطنية أو المحلية. أنظر عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 51.

³ الدولة في القانون الدستوري هي: الشعب، الإقليم، السلطة، أي الشعب يقطن إقليما معيناً ويخضع لسلطة سياسية.

⁴ المقصود أحيانا بالدولة في القانون الإداري معنى أوسع من معنى السلطة المركزية، فقد نقصد بها "السلطة بوجه عام" فنقول لقد قامت الدولة (أي السلطة) بعمل كذا وكذا.

المركزية للوزارة. وكلاهما لا يتمتع بشخصية معنوية، ولذلك لا ترفع الدعوى إلا ضد الوزير كقاعدة عامة، لأن الوزير هو ممثل الدولة.¹

كما أن الأستاذ بوضياف عمار تناول هذا الموضوع في إحدى مقالاته، وكتب أن القصد من عبارة الدولة في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية هي الوزارات.²

إلا أن الأستاذ خلوفي رشيد يرى أن مفهوم الدولة أوسع من هذا بحيث يشمل هذا الأخير بعض الهيئات الأخرى مثل "السلطات الإدارية المستقلة" أو ما يُعرف باللغة الفرنسية *Les autorités administratives indépendentes*³ كالمجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، المرصد الوطني لحقوق الإنسان، مجلس المنافسة، أو السلطات التشريعية والقضائية في نشاطها الإداري وحتى بعض المؤسسات الدستورية الأخرى، مثل المجلس الدستوري في نشاطه الإداري.

الفرع الثاني: تكريس المعيار العضوي في القانون المتعلق بمجلس الدولة.

للتأكيد على أن المعيار المعتمد من قبل المشرع العضوي هو المعيار العضوي، يتم التركيز ضمن هذا الفرع على محتوى المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم في صيغتها القديمة⁴، وأيضا في صيغتها المعدلة بموجب القانون العضوي رقم 11-

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 357.

² بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 49.

³ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ج1، ط2، د م ج، الجزائر، 2013، ص 351.

أنظر أيضا حول السلطات الإدارية المستقلة: ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج1، ط3، لباد (LEBED)، الجزائر، 2005، ص 158 وما بعدها.

⁴ تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج ر عدد 37 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 3 أوت 2011 ج ر عدد 43، على: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

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

13، وكذا القانون العضوي رقم 22-11 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته.¹

أولاً-المعيار العضوي في ظل القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم:

استنادا للمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة²، يتولى مجلس الدولة النظر ابتدائيا ونهائيا، في الطعون الموجهة للقرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

وهكذا ورد ذكر الجهات على سبيل الحصر إن كانت طرفا في النزاع عقد الاختصاص حينها لمجلس الدولة. ويتعلق الأمر بـ:

أ- السلطات الإدارية المركزية: لا يوجد نص عام يحدد السلطات الإدارية المركزية إلا أنه يمكن ردها إلى ما يلي:³

1-رئيس الجمهورية: دستوريا، يتمتع رئيس الجمهورية في الجزائر بسلطات واسعة حيث اعترف له باختصاص تشريعي وتنظيمي، من ذلك ما نصت عليه المادة 142 من التعديل

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

¹ أنظر القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 3 أوت 2011 ج ر عدد 43 و القانون العضوي رقم 22-11 مؤرخ في 9 جوان سنة 2022 ، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر عدد 41 لسنة 2022.

² يرى الأستاذ خلوفي رشيد أن المادة 09 أعلاه تثير بعض الملاحظات بخصوص:

-عبارة الطعون بالإلغاء: استعملت للإشارة إلى الإجراء القانوني الذي يقوم به المتقاضي والذي يطلب بواسطته من القاضي إلغاء قرار إداري، بينما كلمة "الطعن" تستعمل للدلالة على الإجراء القانوني الذي يقوم به متقاضي يطلب بواسطته من القاضي إلغاء قرار قضائي. وبالتالي فإن كلمة "الطعن" في غير محلها، وأن عبارة "دعوى إلغاء" أكثر تلاؤما. كما تشير كلمة طعون إلى احتمال وجود أكثر من طريق قضائي لطلب إلغاء القرار الإداري وهذا غير صحيح.

-عبارة القرارات التنظيمية والفردية: لماذا أكد المشرع على نوعية القرارات محل رقابة مجلس الدولة؟ إذا كان الغرض من ذلك توضيح هذه القرارات، فما هو مصير القرارات الجماعية التي تتميز عن القرارات الفردية بسبب عدد المعنيين بالقرار وتتميز عن القرارات التنظيمية بسبب تشخيصها للمخاطبين بالقرارات الجماعية؟ أنظر: خلوفي رشيد المرجع السابق، ص 352.

³ بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم، عنابة (الجزائر)، 2004، ص 98.

الدستوري لسنة 2020، المعدلة للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016¹، حيث جاءت كالآتي: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام. يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

أما عن الاختصاص التنظيمي، فقد جاء في المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن رئيس الجمهورية يوقع المراسيم الرئاسية، كما يتولى السلطة التنظيمية، والتي تتضمن قواعد تنظيمية عامة أي اللوائح بمختلف أنواعها أو المراسيم المتضمنة لحالات فردية. ففيما يخص الأولى (اللوائح)، فيكون ذلك بمقتضى المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي حوّلت له حق ممارستها في غير الحالات المتضمنة للقانون، التي نص عليها الدستور.² أما الثانية فقد نصت المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "يعين رئيس الجمهورية لاسيما في الوظائف والمهام الآتية: (1) الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، (2) الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، (3) التعيينات التي

¹ أنظر المادة 142 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 المعدلة بموجب المادة 142 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر عدد 82.

² تنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة". وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذه المادة عدلت من فحوى المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي كانت قد أولت مهمة تطبيق القوانين في المجال التنظيمي للوزير الأول. ومع التعديل الأخير للدستور تمت إعادة إدراج منصب الوزير الأول ومنصب رئيس الحكومة من جديد حسب الحالة.

تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، (4) الرئيس الأول للمحكمة العليا، (5) رئيس مجلس الدولة، (6) الأمين العام للحكومة، (7) محافظ بنك الجزائر، (8) القضاة، (9) مسؤولي أجهزة الأمن، (10) الولاة، (11) الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط، ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم. ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

بالإضافة إلى الوظائف المنصوص عليها في الحالتين 4 و 5 أعلاه يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية".

2- الوزير الأول: يخول الدستور للوزير الأول¹، طبقا للمادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 توقيع المراسيم التنفيذية، حيث جاء في نصها ما يلي: "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

(1) يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

(2) يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات.

(3) يرأس اجتماعات الحكومة.

(4) يوقع المراسيم التنفيذية.

(5) يعين في الوظائف المدنية للدولة، التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.

(6) يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية².

¹ وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 تم إضافة مادة جديدة لم يسبق وجودها في التعديل الدستوري السابق، والتي نصت على أن قيادة الحكومة تختلف على حسب ما أسفرت عليه الانتخابات التشريعية، حيث جاء في المادة 103 منه: "يقود الحكومة وزيرا أولا، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية. تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها".

² أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبالنسبة للمراسيم التنفيذية فهذه التصرفات تصلح للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، ليفصل فيها ابتدائياً ونهائياً ما لم تشكل عملاً من أعمال السيادة.¹

2- الوزراء: يتمتع الوزراء بسلطة إصدار قرارات إدارية تخص القطاع التابع لكل وزير، سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، إلا أن تصرفات الوزير وأعماله لا تتوفر كلها على خصائص القرار الإداري (الطابع التنفيذي خاصة، أي ترتيب أثر قانوني معين)

مثل: المنشورات والتعليمات، والأنظمة والإجراءات الداخلية للإدارة، الاقتراحات وغيرها.²

ب- الهيئات العمومية الوطنية: المقصود بها الأجهزة والتنظيمات، المكلفة بممارسة نشاط معين تلبيبة لاحتياجات المجموعة الوطنية، في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة إلى جانب السلطات الإدارية المركزية. وعلى العموم فإن الهيئات العمومية الوطنية، تعود في الأساس إلى مجموعتين:³

1- التنظيمات والمجالس الوطنية العليا: منها ما يسمى بالمجالس العليا مثل: المجلس الأعلى للوظيفة العامة، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الأعلى للإعلام... إلخ. وإذا كان الأصل في هذه الهيئات أنها ذات طابع استشاري، تصدر آراء، وتوصيات، واقتراحات لا تتوفر على خصائص القرار الإداري، إلا أنها كأجهزة إدارية، يستدعي تسييرها ونشاطها إصدار قرارات إدارية تتعلق بموظفيها أو شؤونها المالية، مما يجعلها صالحة لدعوى الإلغاء.

2- السلطات والمؤسسات الدستورية: وتتمثل في السلطة التشريعية (البرلمان)، السلطة القضائية (المحكمة العليا، مجلس الدولة)، المحكمة الدستورية.

¹ بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د.ط)، عنابة (الجزائر)، 2007، ص 105.

² بوقلجة عمري، قضاء الإلغاء في الجزائر وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد (دراسة مقارنة)، ط1، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة (مصر)، 2010، ص 29.

³ بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 109 وما بعدها، أنظر أيضاً: بوسنة ناسيمة، مدى فعالية الثنائية الوظيفية لمجلس الدولة الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام الداخلي، جامعة تيزي وزو، 2020، ص 13، وما بعدها.

ج- المنظمات المهنية الوطنية: لقد جرت أحكام القضاء وآراء الفقه على اعتبار القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية قرارات إدارية، لتخضع بذلك إلى رقابة القضاء الإداري،

المحاسبين، المهندسين المعماريين... إلخ.¹

والأصل أن المنظمات المهنية هي عبارة عن تجمعات لأشخاص مكلفة بتنظيم مهنة معينة، وليست جهات إدارية كالوزارة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. ويدخل تحت هذا الصنف منظمة المحامين والغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين وغيرها.

ولقد استقر القضاء في فرنسا منذ جويلية 1942 على اعتبار القرارات الصادرة عن بعض الهيئات الخاصة بقرارات إدارية وتكون قابلة للإلغاء أمام القضاء الإداري على الرغم من أنها ليست مؤسسات عمومية. وأسس مفوض الحكومة وجهة نظره أن هذه التجمعات تساهم في إدارة مرفق عام، ويجب أن تتمتع ببعض امتيازات القانون العام وهذا بسبب هدفها المتعلق بالنفع العام.²

من نص المادة 09 من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، نستنتج أن المشرع فرض عرض منازعات السلطات المركزية للدولة، كالوزارات والهيئات العمومية الوطنية كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من الهيئات الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية مثل: المنظمة الوطنية للمحامين والغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين وغيرها من الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني على مجلس الدولة باعتباره جهة للقضاء الابتدائي والنهائي؛ أي كقاضي أول وآخر درجة، سواء فيما تعلق بدعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية والتنظيمية، أو دعاوى فحص المشروعية، بالنسبة للقرارات الصادرة عن ذات الجهات المذكورة أو

¹ بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 113 وما بعدها.

² بوضياف عمار، المرجع السابق، ص ص 48، 49.

دعاوى التفسير¹.

وعليه أخرج المشرع من ولاية مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي والنهائي فقط

دعاوى التعويض التي ترفع أمام المحاكم الإدارية.

ولعل سر إخراج قضاء التعويض عن ولاية واختصاص مجلس الدولة يعود إلى

طبيعة النزاع في حد ذاته، كون الفصل في قضايا التعويض أمر يمارسه القاضي المدني

التجاري والشخصي والعقاري والاجتماعي، ولا ينطوي هذا النوع من القضاء على مخاطر ولا

يحتاج إلى خبرة ومؤهلات قضائية عالية كقضاء الإلغاء أو فحص المشروعية أو التفسير.

لذا عهد به المشرع للبنية القضائية التحتية (المحاكم الإدارية)، ولو تعلق بأحد الأشخاص

المذكورين أعلاه كالوزارات والهيئات العمومية الوطنية.²

ثانيا-المعيار العضوي في ظل القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة:

نصت المادة 09 من القانون العضوي رقم 11-13 المعدلة والمتممة للمادة 09 من

القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، على ما يأتي: " يختص مجلس الدولة

كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء، والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات

الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات

المهنية الوطنية. ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص

خاصة".³

¹ أنظر نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 3 أوت 2011، ج ر عدد 43، المعدل والمتمم

للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج ر

عدد 37، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 7 مارس 2018، ج ر عدد 15.

² بوضياف عمار، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة دفاتر السياسة

والقانون، العدد 5، جوان 2011، ص 11.

³ نستنتج من مقابلة نص المادة 09 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، في صيغتها القديمة والجديدة ما يلي:

* استدرك المشرع في النص الجديد كل التأويلات بخصوص عبارة "ابتدائيا ونهائيا"، "الطعون" المستعملة في النص

الأصلي، واستبدلها بعبارة أول وآخر درجة، وعبارة دعاوى وهذا أكثر تلاؤما.

لم يختلف نص المادة 09 المعدلة سنة 2011 عن سابقتها في القانون العضوي رقم 01-98 ما يؤكد إصرار المشرع على تبني المعيار العضوي كأساس لاختصاص مجلس الدولة، وهذا فيما يتعلق بالسلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية. إلا أن نص المادة أضاف فقرة ثانية لم تكن موجودة من قبل تتعلق باختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، هذه الفقرة تثير تساؤلاً حول طريقة صياغتها وتحتوي كذلك على جانب إيجابي يتطلب عرضهما. إذ بدأت الفقرة بحرف "الواو" وهو ما يسمى بواو المعية يعني ربط الفكرة التي تسبق الحرف والفكرة التي تأتي بعده. وعلى الأساس فإن مجال اختصاص مجلس الدولة يتكون من أحكام الفقرة الأولى وما تسمح به الفقرة الثانية. لكن أضاف المشرع كلمة "أيضا" التي تعتبر زائدة؛ بحيث يكفي حرف الواو للتعبير عن

* النص المعدل استعمل عبارة القرارات التنظيمية والفردية، أي ذكرها نوعاً وتصنيفاً بينما المادة الجديدة، جاءت على إطلاقها، فأوردت عبارة القرارات الإدارية لتشمل الصنفين المذكورين معاً، وهي نفس العبارة المذكورة في نص المادة 901 من ق إ م إ.

* المشرع في المادة الجديدة استعمل مصطلح "المشروعية" كما في المادة 901 من ق إ م إ، وليس مصطلح "الشرعية" كما هو وارد في القانون العضوي رقم 01-98. وعليه فالسؤال المطروح هنا هو كيف لقانون عضوي أن يعدل مصطلح الشرعية إلى المشروعية مسايرة لقانون عادي، رغم أن القانون العضوي أسمى من القانون العادي، خاصة وأن التعديل الدستوري لسنة 2020 ينص في مادته 165 على أن أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة؟

* المادة الجديدة تركت المجال مفتوحاً للنصوص الخاصة بقولها في الفقرة الثانية: "ويختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"، فهذه المادة وسعت من اختصاص مجلس الدولة بصفته قاضي درجة أولى وأخيرة، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفقرة وردت أيضاً في نص المادة 901 من ق إ م إ، وقبل صدور القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة، مع العلم أن هذه الاختصاصات يجب تقريرها وتعديلها، بموجب قانون عضوي لا قانون، طبقاً لنص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020. والتي نصت على ما يلي: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى". وحسنا فعل المشرع بإصداره قانون عضوي تضمن قواعد الاختصاص المتعلقة بمجلس الدولة، وأقر ما وجب تعديله.

إضافة شيء¹.

وتجد الفقرة الثانية أهميتها من أحكام المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة 172 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، التي جاء فيها أن تحديد الاختصاصات الأخرى لمجلس الدولة يتم بواسطة قانون عضوي، يعني أن كل قاعدة قانونية بخصوص تحديد مجال اختصاص مجلس الدولة لا يتم إلا بواسطة نص تشريعي ذو ميزة خاصة متمثلة في "القانون العضوي" وليس في "قانون".

وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار كل النصوص التشريعية بما فيها القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مواده 901،902 و903 غير دستورية، لأنها جاءت في شكل قوانين وليس في إطار قانون عضوي.

كما أن الفقرة المذكورة أعلاه، تتضمن عبارة غير دقيقة، وهي كلمة "نصوص" والتي لا تعني بالضرورة نصوص ذات طابع قانوني أو تشريعي، وبالتالي على البرلمان وكذلك المحكمة الدستورية استدراك هذا النقص وإلا يجوز إضافة اختصاصات أخرى لمجلس الدولة عن طريق المراسيم التي هي "نصوص" قانونية.²

إن هذه النصوص الخاصة تنصب أساساً في السلطات الإدارية المستقلة. وسيتم التفصيل في هذا الموضوع ضمن الباب الثاني من الأطروحة، لذا سنخرج لها باختصار في هذه الجزئية؛ إذ نكتفي بإبراز المعيار المعتمد في منح الاختصاص لمجلس الدولة في هذا النوع من القضايا بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

ثالثاً- المعيار العضوي وفقاً للقانون العضوي رقم 22-11 المتعلق بمجلس الدولة

لم يحد المشرع العضوي بمناسبة تعديله الأخير للقانون المتعلق بمجلس الدولة، عن اعتماد المعيار العضوي كباقي التعديلات السابقة. حيث نص القانون العضوي رقم 22-11

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص 354

² خلوفي رشيد، المرجع نفسه، ص 354.

على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية¹.

كما أكد تبنيه للمعيار العضوي حين صرح باختصاص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية².

فالمشرع الجزائري لطالما اعتبر المعيار العضوي معيارا مفضلا لتحديد اختصاص القاضي الإداري الجزائري، كان ذلك من خلال نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية وبموجب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث ارتبطت الصفة الإدارية لأية سلطة باختصاص القاضي الإداري، وفي حالة السلطات الإدارية المستقلة لم يخرج المشرع عن هذا المبدأ. وبخلاف المشرع الفرنسي، لم يستثن المشرع الجزائري أغلب منازعات هذه الهيئات من اختصاص القاضي الإداري مهما كان المعيار³.

إن هذا الموقف يفسر اختصاص القاضي الإداري عموما بمنازعات معظم هذه الهيئات رغم الإشكالات القانونية التي يثيرها، فالمشرع لم يعتمد ظاهريا على طبيعة النزاع أو موضوعه أو طبيعة القرار، ووحّد الاختصاص لصالح القاضي الإداري فقط لتوفر الصفة الإدارية للجهة مصدرة التصرف، حتى في المجالات التي تتميز بتقنية كبيرة وسرعة

¹ تنص المادة 9 من القانون العضوي 11-22 على أنه: "يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة."

² تنص المادة 10 من القانون العضوي 11-22 على أنه: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

³ من بين هذه الاستثناءات: قطاع المحروقات الذي أولاه المشرع عناية خاصة بتوزيع اختصاص منازعاته بين القاضي العادي والتحكيم الدولي. أنظر: شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2015، ص 287.

المعاملات لاسيما قطاع البورصة، وبخلاف المشرع الفرنسي، الذي قسم الاختصاص بشأن هذه المنازعات بين القضاء الإداري والعادي، رغم الانتقادات الموجهة إليه بالنظر للتعقيدات التي أوجدها، يبدو أن المشرع الوطني كان أكثر بساطة، بتفاديه ما وقع فيه المشرع الفرنسي، معتبرا أن المادة الاقتصادية لا تشكل في نظره أبدا عنصر تقريبا في توزيع الاختصاصات بين القاضي الإداري و القاضي العادي.¹

وفي الحالات التي يصمت فيها المشرع عن الصفة الإدارية فهو يستغني أكيد عن المعيار العضوي، ويعتمد على معيار آخر لإحالة منازعات سلطات الضبط على القاضي الإداري، إن المشرع ينظر في هذه الأحكام إلى طبيعة القرار الصادر من طرف هذه السلطات، لأن القرارات الصادرة عن هذه الهيئات هي انعكاس واضح لاستعمال امتيازات السلطة العامة، وقدرتها على فرض توجهاتها بتغيير المراكز القانونية عن طريق قرارات تنظيمية أو فردية، على أن يتم ذلك كله خدمة للصالح العام. ومما لا شك فيه أن سلطات الضبط تستخدم امتيازات السلطة العامة باسم الدولة لتنظيم وضبط مرافق عامة، وضمان احترام القواعد القانونية والتنظيمية المنظمة لها.²

الفرع الثالث: المعيار العضوي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أولا- المعيار العضوي وفقا للقانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

بعد صدور القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تأكدت نية المشرع في اعتماد المعيار العضوي لتحديد اختصاص القضاء الإداري. حيث كرست المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي ترسم اختصاص مجلس الدولة المعيار العضوي كمعيار فاصل بين قواعد الاختصاص لجهتي القضاء العادي والإداري. وبدأ المشرع بذكر أشخاص القانون العام حيث حصرها في: **السلطات الإدارية**

¹ شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص 287.

² شيبوتي راضية، المرجع نفسه، ص 288.

المركزية؛ والتي يقصد بها مجموعة الإدارات العامة المتمركزة على مستوى عاصمة البلاد، وتضم رئاسة الجمهورية¹، المصالح الإدارية التابعة للوزير الأول، كذلك ما يسمى بالوزارات².

وطبقا للمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "يختص مجلس الدولة كأول وآخر درجة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. ويختص أيضا بالنظر في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

من النص أعلاه، نستنتج أن إرادة المشرع اتجهت لإبعاد منازعات السلطات المركزية عن ولاية واختصاص المحاكم الإدارية لكن هذا فيما يخص فقط³:

* دعوى الإلغاء . * دعوى تقدير المشروعية . * دعوى التفسير

وتعتبر رئاسة الجمهورية بمثابة الشخص الإداري العام الذي يتولى سلطة إصدار القرارات الإدارية، بهدف تمكينها من أداء المهام المنوطة بها⁴.

وتقوم هذه المؤسسة على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة والهيكل الداخلية،

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 94-134¹.

¹ تعتبر رئاسة الجمهورية مرفقا عاما، يعمل تحت إشراف رئيس الجمهورية، ويضم في تكوينه مجموعة كبيرة من الإدارات التي عن طريقها يتم تنظيم وتسيير مرفق الرئاسة. أنظر: بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 219

² رئاسة الحكومة: هي مرفق إداري عام، يختص بتنظيم وإدارة وتسيير رئاسة الحكومة المتكونة من: الأمانة العامة لرئاسة الحكومة، المديرية العامة لرئاسة الحكومة، المصالح الإدارية العامة، ديوان رئاسة الحكومة.

ويتأس كل هذه المرافق على مستوى رئاسة الحكومة "الوزير الأول". إذ ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة بالنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية المركزية الصادرة عن مرفق رئاسة الحكومة، أنظر: بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 219.

³ بوضياف عمار، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 50.

⁴ سامي جمال الدين، إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول القانون الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، 2002، ص 150 وما بعدها.

اهتم قانون الإجراءات المدنية والإدارية بتنظيم الاختصاص النوعي لمجلس الدولة، في المواد 901، 902 و903، ما جعله يخضع لتنظيم قانوني مزدوج، أي أحكام القانون العضوي 98-01 من جهة، وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة أخرى. لا يوجد بطبيعة الحال ما يبرر اعتماد نصين قانونيين مختلفين ساريين في نفس الوقت على نفس المسألة²، وذلك للأسباب الآتية:

إذا كانت صياغة هذه النصوص القانونية متجانسة حرفياً وتهدف إلى تحقيق نفس الأغراض القانونية، فلا داعي لهذا "التضخم القانوني"، إذ يكفي نص واحد في هذا الشأن. أما إذا كانت هذه النصوص القانونية تتضمن اختلاف في المضمون أو على الأقل في

¹ بوسنة ناسيمة، المرجع السابق، ص 20، أنظر أيضاً: المرسوم الرئاسي رقم 132/94 مؤرخ في 1994/05/29، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها ويضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها، ج ر عدد 39 لسنة 1994.

² بالاطلاع على نصوص المواد: 901، 902، 903 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومقارنتها بالمواد 09، 10 و11 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم، نسجل ما يلي:

• بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة، فإن الفقرة الأولى من المادة 901 ذكرت فقط القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، مغفلة بذلك الإشارة إلى القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية التي سبق ووردت في المادة 09.

كما أضافت هذه المادة فقرة جديدة لم تذكر في القانون العضوي رقم 98-01 وهي اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة.

• بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف فقد استبدلت المادة 902 عبارة "القرارات الصادرة ابتدائياً" الواردة في المادة 10 من القانون العضوي 98-01 بعبارة الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما أحوالت الفقرة الثانية منها إلى اختصاص مجلس الدولة في الاستئناف في قضايا مخولة له بموجب نصوص خاصة.

بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كجهة نقض فإن الفقرة الأولى من المادة 903 ذكرت فقط القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، مسقطاً من النص قرارات مجلس المحاسبة كما هو وارد في المادة 11 من القانون العضوي 98-01، كما أضافت الفقرة الثانية للمادة اختصاص مجلس الدولة بالنقض في قضايا مخولة له بموجب نصوص خاصة.

الصياغة، فمن باب أدعى أن يتجنب المشرع ذلك، لأن هذا سيكون مصدرا لإشكالات قانونية عويصة في التفسير، وفي تحديد الأولوية في التطبيق.¹

مما سبق يمكن القول أنّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 قد أحدث تغييرات في الاختصاص النوعي لمجلس الدولة وأضاف اختصاصات لم تكن موجودة من قبل ضمن نصوص القانون العضوي 98-01، إلا أن القانون العضوي أعلى درجة من القانون لاتصال الأول بالقواعد الدستورية، ثم إن المادة 179 من التعديل الدستوري الحالي في فقرتها الأخيرة (المادة 172 من التعديل الدستوري لسنة 2016) جاءت صريحة وواضحة حيث نصت على أن اختصاص مجلس الدولة يحدد بموجب قانون عضوي وليس قانون.

وكان من رأي الأستاذ **بوضياف عمار** -وأنا أوّيده في ذلك- أنه من الأفضل وتقاديا لأي مخالفة لنصوص دستورية، وكذلك مخالفة لقوانين عضوية والمحافطة على حجيتها ومكانتها أن يقتصر المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية على النص على القواعد الإجرائية أمام مجلس الدولة دون التعرض للاختصاص النوعي، أو على الأقل إعادة صياغة المادة 9 من القانون العضوي حرفيا دون تغيير.²

ثانيا-المعيار العضوي وفقا للقانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09

كرس المشرع من خلال القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعيار العضوي، حيث تنص المادة 901 منه على أنه: "يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض

¹ إلياس صام، تشتت قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين أحكام القانون العضوي 98-01 وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المجلس الدستوري، العدد 6، 2016، ص 135.

² عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص

المخولة له بموجب نصوص خاصة.¹

كما يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.²

إن أهم ما يمكن تسجيله في هذا المقام هو أن صياغة النصوص القانونية المتعلقة باختصاص مجلس الدولة في كل من القانون العضوي رقم 11-22 المتعلق بمجلس الدولة والقانون رقم 13-22 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، جاءت متناسقة ومتجانسة حرفيا، وهو أمر يُحسب للمشرع حتى لا تقع في إشكالات عدم الدستورية.

المطلب الثاني: التطبيقات القضائية للمعيار العضوي

تبنى القضاء الإداري في العديد من قراراته المعيار العضوي، وسيتم التطرق ضمن هذا المطلب لجملة من الاجتهادات القضائية التي يتجلى فيها ذلك بصراحة ووضوح. إن الحديث عن موقف القضاء الإداري الجزائري يفرض التمييز بين مرحلتين: مرحلة المحكمة العليا في غرفتها الإدارية، ومرحلة مجلس الدولة.

لذا سيتم عرض بعض قرارات المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، ومجلس الدولة. وذلك وفق ما يلي:

الفرع الأول: تطبيق المعيار العضوي من طرف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا

لقد طبق القضاء هذا المعيار مباشرة في العديد من أحكامه منها على سبيل المثال:

أولا-قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 13/07/1985 تحت رقم 42353:

بين الجمعية الدينية لمسجد الأمير عبد القادر والجامعة الإسلامية من جهة، وبين السيد

¹ أنظر نص المادة 901 من القانون رقم 13-22 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المؤرخ في

25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48 لسنة 2022.

² أنظر نص المادة 902 من القانون رقم 13-22 المعدل والمتمم للإجراءات المدنية والإدارية.

ب.ش/م.ع، وبحضور مجموعة من الإدارات، الذي يلتزم السيد ب.ش/م.ع فيه تعويضه عن هدم فيلته بسبب أشغال بناء مسجد الأمير عبد القادر، وحكمت له الغرفة الإدارية بمجلس قسنطينة بذلك.¹

جاء في حيثيات القرار: أن "الجمعية الدينية ليست شخصا من أشخاص القانون العام، ومن ومن ثمة فإن المجلس القضائي بقسنطينة الجالس للبت في القضايا الإدارية لا يحق له طبقا للمادة 7 من ق إ م -نظر الدعوى المرفوعة ضد هذه الجمعية" غير أن منطوق القرار لا يتماشى مع هذه حيثيات فبدل أن يقضي بعدم الاختصاص النوعي، قضى برفض طلب المدعي.

ثانيا-قضية الدولة ضد السيد ب.م والتعاونية الجزائرية لتأمين عمال التربية والثقافة MAATEC بتاريخ 1970/01/23²:

*وقائع واجراءات القضية.

بعد اصطدام سيارتين، الأولى ملك السيد "ب.م" والثانية تابعة لوزارة الدفاع، وبعد تقدير الضرر الذي ألحق بالسيارة الثانية، أصدر وزير الدفاع قرارا ضد السيد "ب.م" لاسترجاع المبالغ التي دفعتها الإدارة لتصليح السيارة.

-رفع السيد ب.م دعويين أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طلب في الدعوى الأولى التصريح بعدم قانونية قرار وزير الدفاع، وفي الدعوى الثانية طالب السيد ب.م بقيام مسؤولية سائق السيارة الإدارية والحكم عليه بالتعويض.

-ردت وزارة الدفاع في هذه القضية مرتكزة على وجه الخصوص على مسألة اختصاص الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر.

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 355.

² المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قضية الدولة ضد السيد ب.م والتعاونية الجزائرية لتأمين عمال التربية والثقافة MAATEC بتاريخ 1970/01/23، المجلة الجزائرية لسنة 1971، ص 261، نقلا عن خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط3، المرجع السابق، ص 336 وما بعدها.

- وبتاريخ 15/12/1968 قضت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بإعفاء السيد ب.م من دفع المبالغ المطلوبة من وزارة الدفاع في قرارها الصادر ضد هذا الأخير.
- استأنف وزير الدفاع أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ضد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر مثيرا على وجه الخصوص عدم اختصاص القضاء الإداري في النزاع المطروح.

- وبتاريخ 23/01/1970 أيدت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا قرار مجلس قضاء الجزائر مؤكدة على اختصاص الجهات القضائية الإدارية في النزاع المذكور على أساس المادة 07 من ق إ م.¹

وجاء في الوثيقة المتعلقة بموضوع الاختصاص ما يلي:

" حيث أن المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية استبدلت المعيار المادي القديم القائم على طبيعة نشاط الإدارة بمعيار عضوي الذي لا يأخذ إلا بصفة الأشخاص المعنية، ويكفي حتى يصبح القاضي الفاصل في المادة الإدارية مختصا أن يكون شخص معنوي إداري طرفا في الخصام وهذا مهما كانت طبيعة القضية"².

ثالثا- قضية زواك ضد وزارة الدفاع: تعود وقائع القضية إلى أن ابن السيد زواك تعرض إلى حادث مميت بتاريخ 23/01/1967 تسبب فيه الدركي مهساي الذي أدين بعقوبة جزائية من طرف المحكمة العسكرية بالبليدة، حيث أعتبر وزير الدفاع مسؤول مدني وطلب والد الضحية تعويض قدره 20.000 دج.

رد محامي وزير الدفاع، بأن الغرفة الإدارية غير مختصة بطلبات التعويض، وهو من

¹ هذه القضية لها أهمية من حيث التاريخ ومن حيث تطبيق المادة 7 من ق إ م لأن القاضي العادي حاليا هو المختص في هذا النوع من المنازعات بحكم القانون 09/08 المتضمن ق إ م إ الساري المفعول حاليا.

² « Mais attendu que l'article 7 du code de procédure civile a substitué à l'ancien critère matériel fondé sur la nature de l'activité administrative considérée un critère organique qui ne tient compte que de la qualité des personne en cause, qu'il faut et qu'il suffit, pour que le juge statuant en matière administrative soit compétent qu'une personne morale administrative soit partie en procès quelle que soit la nature de l'affaire »

اختصاص الغرفة المدنية، مستنداً على المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية. فأُسست الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر قرارها، بأن " المجلس القضائي يختص بكل قضية تكون الدولة طرفاً فيها مهما كانت طبيعة النزاع."¹

رابعاً- قضية الشركة الجزائرية (أ-م) ضد وزير التجارة- الشركة الوطنية للأروقة الحديثة الجزائرية: حيث صرح المجلس الأعلى أن: " اختصاص المجالس القضائية الفاصلة ابتدائياً بحكم قابل للاستئناف في المادة الإدارية، اختصاصاً نوعياً أوردته المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية، على سبيل الحصر وأعدت حالاته ومعايير التمسك به والاستئنافات الواردة عليه. كاشتراطها في الدعوى التي تكون فيها طرفاً مؤسسة عمومية، الطابع الإداري لهذه المؤسسة، المتعين تحديده بطبيعة نشاطها، الذي إذا كان تجارياً أو اقتصادياً، يحول دون اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي.

هذا الأخير الذي التزم صحيح القانون عندما صرح بعدم اختصاصه بالنظر في الدعوى المرفوعة ضد الشركة الوطنية للأروقة الجزائرية الجديدة التي تعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي تجاري."²

¹ Ahmed Mahiou, Bulletin des magistrats, N°02, mars -avril 1968, C d'Alger, chambre administrative, arrêt du 21-02-1968, Mr Zouak, contre Mr Mahsai, Ministre de la défense nationale, p99.

نقلاً عن بن زيب زهير، معيار الاختصاص القضائي في النزاع الإداري، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 1، 2013/2012، ص 163

² قرار صادر عن المجلس الأعلى تحت رقم 38832، بتاريخ 18/05/1985، مجلة المحكمة العليا، العدد الأول لسنة 1989، ص 259.

- ومن بين القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى والمكرسة للمعيار العضوي بموجب المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية رفضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى النظر في نزاع يتعلق بالديوان الوطني للإصلاح الزراعي. وذهبت الغرفة لتأسيس قرارها بتاريخ 14 فبراير 1969: "... حيث أنه من الثابت أن الديوان الوطني للإصلاح الزراعي هو مؤسسة عامة ذات صبغة صناعية وتجارية...". كما يبدو تكريس المعيار العضوي من خلال قرار ذات الغرفة بتاريخ 23 جانفي 1970 حيث ذهبت للقول: "حيث أن المادة 7 قد استبدلت المعيار المادي القديم المرتكز على طبيعة النشاط الإداري المعتبر بمعيار عضوي لم يعد يأخذ بعين الاعتبار سوى صفة الأشخاص المعنيين، وأنه يجب وبكفي أن يكون شخص معنوي

الفرع الثاني: تطبيق مجلس الدولة للمعيار العضوي

لا يختلف موقف مجلس الدولة عن موقف المحكمة العليا في غرفتها الإدارية. إذ كرس كأصل عام المعيار العضوي وبالرجوع إلى الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة، نجده قد طبق المعيار العضوي المكرس تشريعيا، في العديد من القرارات، نورد منها ما يلي:

أولا - قضية موظف ضد مدير القطاع الصحي لولاية تيزي وزو: حيث يلتمس فيه المستأنف إلغاء القرار الصادر عن مجلس قضاء تيزي وزو، الذي قضى بإلغاء المقرر الصادر عنه والمتضمن تسليط عقوبة التوبيخ على المستأنف عليها. ودفع المستأنف بأن النزاع يكتسي طابع اجتماعي وبالتالي فإنه من اختصاص المحكمة الاجتماعية، لكن مجلس الدولة أجاب عن هذا الدفع مبررا أنه طبق نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية، وصرح بالآتي: "حيث أن القطاع الصحي هو مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية وهو طرف في النزاع، ومن ثمة فإن الغرف الإدارية لما تمسكت باختصاصها قد أصابت".¹

ثانيا - قضية الوكالة المحلية للتنظيم والتسيير العقاري الحضري ضد (أ - ح): حيث أنه وبموجب أحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها والتي تكون الدولة أو الولاية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

- حيث أنه حسب نصوص المادة 24 من المرسوم رقم 90-405 المؤرخ في 1990/12/22 المحددة لقواعد إنشاء وتنظيم الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاري

إداري طرفا في الدعوى، لكي يعتبر القاضي الفاصل في المواد الإدارية مختصا" نقلا عن بوضياف معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 48.

- كذلك قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1968/07/12، ديوان الترقية والتسيير العقاري (وكان معتبرا آنذاك مؤسسة إدارية) ضد /مبارك بوزيد، وكذلك قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 1968/09/30، الدولة ضد/ زواق سعدون. نقلا عن: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 355

¹ قرار صادر عن مجلس الدولة، رقم 010502، بتاريخ 20/01/2004، مجلة مجلس الدولة، العدد 05 لسنة 2004،

الحضري، والمادة 03 من المرسوم التشريعي رقم 93-03 المؤرخ في 01/03/1993 المتعلق بالنشاطات العقارية، فإن الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري هي مؤسسات ذات طابع تجاري، ونزاعاتها القائمة مع الغير ليست من اختصاص الجهات القضائية الإدارية.

-حيث أن عدم اختصاص الجهة القضائية الفصل في القضايا الخاضعة للنظام العام، ينبغي النطق به تلقائياً في أية حالة من الأحوال طبقاً لأحكام المادة 93 قانون الإجراءات المدنية، وأن قضاة الدرجة الأولى قد خالفوا أحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية بتمسكهم باختصاصهم في النزاع الحالي، ومن ثم يتعين إلغاء القرار المستأنف فيه، ومن جديد التصريح بعدم اختصاص الجهة القضائية الإدارية".¹

كما رفض مجلس الدولة العديد من الطعون، بالنظر للطابع التجاري أو الصناعي للمؤسسة العمومية.²

وأيضاً من بين القرارات المكرّسة للمعيار العضوي من طرف مجلس الدولة نذكر:

¹ قرار صادر عن مجلس الدولة، رقم 004841 ، بتاريخ 15 /04/ 2003، مجلة مجلس الدولة ، العدد 04 لسنة 2003 ، ص 77 .

² نذكر من بين هذه القرارات:

-القرار رقم 005147 الفهرس 376 المؤرخ في 27/05/2002 الصادر عن الغرفة الأولى حيث اعتبر مجلس الدولة أن الوكالة الوطنية للسود ما هي إلا مؤسسة عمومية ذات طابع تجاري وطبقاً للمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية صرح بعدم الاختصاص.

-القرار رقم 011155 الفهرس 922 المؤرخ في 16/12/2003 الصادر عن الغرفة الأولى حيث اعتبر مجلس الدولة أن ديوان الترقية والتسيير العقاري عملاً بالمرسوم 91/147 المؤرخ في 12/05/1991 ما هو إلا مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري. وبناء عليه صرح بعدم اختصاص القضاء الإداري للفصل في النزاع. حيث اعتبر مجلس الدولة أن ديوان الترقية والتسيير العقاري عملاً بالمرسوم 91/147 المؤرخ في 12/05/1991 ما هو إلا مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري. وبناء عليه صرح بعدم اختصاص القضاء الإداري للفصل في النزاع.

-القرار رقم 013826 الفهرس 178 المؤرخ في 17/02/2004 الصادر عن الغرفة الأولى. أنظر حول هذه القرارات: بوضياف عمار، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري المرجع السابق، ص 55، 56.

- قضية (ب.أ) ضد الوكالة العقارية ما بين البلديات: قرار مجلس الدولة الصادر في 22-01-2001.¹
- قضية (م.ش. ب) لبلدية سيدي معروف ضد (غ، خ) ومن معه، قرار مجلس الدولة الصادر في 11/02/2002.²
- قضية (ز، ش) ضد المدير العام لمؤسسة التسيير السياحي للشرق بقسنطينة، قرار مجلس الدولة الصادر في 05/11/2002.³
- قضية (ح، ج) ضد مدير أملاك الدولة، قرار مجلس الدولة في 12/11/2001.⁴
- بالتعمن في هذه العينة من القرارات الصادرة عبر عدة مراحل للنظام القضائي الجزائري ومن مختلف الجهات القضائية الإدارية، نلاحظ التعامل الواسع بالمعيار العضوي على اعتبار أنه المعيار الأساسي، الذي بواسطته يتم إسناد الاختصاص إلى القضاء الإداري.⁵

¹ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج 2، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 291 .

² حيث قضى مجلس الدولة بتأييد القرار المستأنف، موضحا أن قضاة المجلس لما قرروا مسؤولية الحادث على عاتق البلدية، فقد أصابوا في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون، قرار رقم 160017 صادر عن مجلس الدولة في 31/05/1999، مجلة مجلس الدولة العدد 1، 2002، ص 97.

³ صرح مجلس الدولة، بأن المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري لقانون الصفقات العمومية، وبالتالي القاضي الإداري غير مختص للبت في النزاع القائم بخصوص إبرام مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري صفقة عمومية، قرار رقم 3889، صادر عن مجلس الدولة في 05/11/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 109 .

⁴ جاء في حيثيات القرار أنه: " ثبت من أوراق ملف الدعوى أن الدعوى تتعلق بإبطال عقد هبة محرر من طرف موثق مشهور ومسجل وهو عقد مدني، حيث أنه في هذه الحالة لا يجوز للقاضي الإداري أن ينظر في هذه الدعوى لعدم اختصاصه لكون أن الدعوى تتعلق بإبطال عقد مدني توثيقي، بينما لا يتم رفع الدعوى أمام الغرفة الإدارية إلا بتطبيق الطعن في قرار أو عقد إداري صادر عن سلطة إدارية عمومية ذات صبغة إدارية...". قرار رقم 8631 ، صادر عن مجلس الدولة، في 12/11/2001، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 140.

⁵ كما نذكر قرارا أصدرته محكمة التنازع يوم 16/05/2011 رقم 107. قضت فيه بترجيح المعيار العضوي. ويتعلق الأمر بنزاع كان مطروحا بين بلدية الخروب والمعلم (م.ل) بخصوص سكن وظيفي، حيث أنه يستخلص من عناصر الملف أن بلدية الخروب رفعت دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة ضد المدعى عليه معلم والذي يشغل سكنا

إلا أن لكل معيار إيجابيات وحدود يتميز بها في عملية تحديد مجال الاختصاص؛ وتظهر إيجابيات المعيار العضوي حسب الأستاذ **خلوفي رشيد** في نقطتين رئيسيتين: تتمثل الأولى في سهولة استعماله، بحيث يكفي أن يكون أحد الطرفين في النزاع شخص عمومي حتى يصبح القضاء الإداري مختصاً. ويتمثل الجانب الإيجابي الثاني في الوقت الذي يمكن معرفة النزاع الذي يعود الفصل فيه إلى القضاء الإداري.¹

أما عن حدود المعيار العضوي، فيؤدي استعمال هذا المعيار دون سواه في تحديد مجال اختصاص القضاء الإداري، إلى حصر الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية والعمومية فقط، مما يجعل من القاضي، قاضي سلطات إدارية وليس قاضي إداري.²

المبحث الثاني: المعيار المادي يحدد اختصاص مجلس الدولة بصفة استثنائية

وظيفياً مقابل تسديد بدل الإيجار خلال عدة سنوات وكذا تسديد مبلغ 2000 دج كتعويض عن الضرر اللاحق بها. وأن هذه الجهة القضائية سرحت بعدم اختصاصها نوعياً، معتبرة أن دعوى بلدية الخروب تتعلق بإيجار مسكن والذي النزاعات المتعلقة به هي من اختصاص المحاكم.

وأنه وأمام هذا القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة لجأت المدعية إلى محكمة الخروب، المختصة إقليمياً من أجل نفس الغاية أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة. وأن القسم العقاري لمحكمة الخروب أمر بإحالة الدعوى إلى محكمة التنازع تطبيقاً لمقتضيات المادة 18 من القانون العضوي رقم 98-03، وقضت محكمة التنازع أنه وبموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية وتختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها.

وأنه مادام النزاع قائماً بين بلدية وهي شخص من أشخاص القانون العام وبين معلم يشغل سكناً وظيفياً، فإن الجهة القضائية الإدارية كانت مختصة للفصل فيه. مجلة المحكمة العليا، العدد 1، سنة 2011، ص 383.

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص 227.

² خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص 227، 228؛ بودريوه عبد الكريم، هل فُقد (الفقدان) القضاء الإداري طابعه الاجتهادي؟ المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، 2016، ص 77 وما بعدها؛ حول حدود المعيار العضوي، أنظر أيضاً: زغداوي محمد، مدى تماشي المعيار العضوي مع استقلالية المنازعة الإدارية في ظل الإصلاح القضائي الجديد، مجلة العلوم الإنسانية، مجلد 11، العدد 1، قسنطينة، 2000، ص 122 وما بعدها.

على الرغم من أن المعيار العضوي له أساس قانوني، ويعد قاعدة عامة في تحديد نطاق اختصاص جهات القضاء الإداري (محاكم إدارية ومجلس الدولة)، حيث أن المشرع الجزائري اعتمد على المعيار العضوي كأساس لتحديد المنازعة الإدارية، وهذا من خلال القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، من خلال المادة التاسعة (09) منه، وبالرغم من سهولة وبساطة هذا المعيار، إلا أن المشرع الجزائري تخلى عنه في بعض المنازعات؛ وهذا بالاستناد إلى المعيار المادي.

فالمعيار المادي لا يركز على طبيعة أطراف النزاع، بل على طبيعة النشاط أو الصلاحيات التي يتمتع بها أحد الطرفين في النزاع.¹

وبما أن الاستثناء يجب أن يقرر بموجب قانون صريح، أورد المشرع الجزائري الاستثناءات الواردة على تكريس المعيار العضوي وذلك بموجب قوانين خاصة.

كما أقر القضاء واعتمد على المعيار المادي في تحديد طبيعة المنازعة الإدارية وبالتالي القانون الواجب التطبيق وأيضا الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع في عدة أحكام وقرارات. وهو ما سنتناوله بالتفصيل من خلال مطلبين اثنين، حيث نتطرق في المطلب الأول لمفهوم المعيار المادي والتشريعات المكرسة له، ونخصص المطلب الثاني للتطبيقات القضائية لهذا المعيار.

المطلب الأول: مفهوم المعيار المادي والتشريعات المكرسة له

لقد عمل القاضي الإداري الفرنسي بالمعيار العضوي لتحديد مجال الاختصاص، انطلاقا من مبادئ الثورة الفرنسية لسنة 1789، التي أكدت على ضرورة الفصل بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية. الشيء الذي أدى إلى اختصاص القضاء الإداري كلما كانت سلطة إدارية طرفا في النزاع.

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص 276.

ولكن وبعد التطورات التي عرفها القانون الإداري وقانون المنازعات الإدارية، تولى القاضي الإداري الفرنسي عن هذا المعيار، كمبدأ رئيسي لتحديد مجال اختصاصه. وصار يعمل بصفة أساسية وجوهرية بالمعيار المادي.¹

لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين: نعرض في الفرع الأول تعريف المعيار المادي، ونخصص الفرع الثاني للتشريعات المكرسة لهذا المعيار.

الفرع الأول: تعريف المعيار المادي

لا يركز المعيار المادي على طبيعة أطراف النزاع بل على طبيعة النشاط، وتتمثل هذه الأخيرة في معيار المرفق العام أو الامتيازات التي يتمتع بها أحد الطرفين والصلاحيات التي تتجسد في معيار السلطة العامة.

إذ يقول الفقيه شوفالييه في هذا الصدد: "أما فيما يتعلق بخصوصية قواعد القانون الإداري، فإن هذا لا يعني أنه يشكل امتيازاً للإدارة: فإذا كانت الإدارة تتمتع بمجموعة من الامتيازات، على الأقل في جزء منها تخضع للقانون العام، كما يخضع لقيود معينة، بناء على تداخل فكري "السلطة" و "الخدمة العامة". ويتسم النظام الإداري بمجموعة من القواعد، بعضها ملائم للإدارة، والبعض الآخر ملائم للمتعامل مع الإدارة مما يمنحه طابعاً متناقضاً."²

أولاً-معيار المرفق العام:

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ط3، ص 327.

² "Quant à la spécificité des règles du droit administratif, elle ne signifie pas pour autant que celui-ci constitue pour l'administration un privilège :si l'administration bénéficie d'un ensemble de prérogatives, au moins en partie exorbitantes du droit commun, elle est soumise aussi à des sujétions particulières ; fondé sur l'imbrication des idées de « puissance » et de « service », le « régime administratif » se caractérise par une combinaison de règles, les unes favorables à l'administration, les autres favorables à l'administré, ce qui lui donne un caractère Ambivalent" Chevalier Jaques, Le droit administratif, droit de privilège ? revue pouvoir, n° 46, 1998,p 58 .

يشكل معيار المرفق العام شطرا من المعيار المادي¹، فتطبيقا لهذا المعيار يعد النزاع إداريا ويدخل تحت ولاية القضاء الإداري إذا تعلق بنشاط يندرج ضمن مهام المرفق العام وظهر هذا المعيار في النظام الفرنسي لدى مدرسة بورديو Bordeaux عن الأستاذين "دوجي" DUGUIT و "جاز" JEZE اللذان أكدا على العلاقة بين المرفق العام واختصاص القضاء الإداري.²

ويحدد معيار المرفق العام مجال اختصاص القضاء الإداري على أساس الطبيعة الإدارية لنشاط ما وليس بسبب وجود الإدارة كطرف في النزاع.³ ومن هنا فإن معيار المرفق العام يوسع من نطاق اختصاص القضاء الإداري فيعهد إليه الفصل في منازعات لأشخاص غير إدارية بطبيعتها أي تخرج عن التصنيف المعروف لأشخاص القانون العام أي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة الإدارية. ويفرض هذا المعيار التمييز في مجال نشاط المرفق العام، بين النشاط العام الذي يعود الفصل فيه الفصل فيه للقضاء الإداري. والنشاط الخاص ويعود للقضاء العادي.⁴

ثانيا- معيار السلطة العامة:

يشكل معيار السلطة العامة الشطر الثاني للمعيار المادي وهو ما يعبر عنه بامتيازات السلطة العامة وهي مجموعة من الحقوق معترف بها للإدارة تستعمل في إطار القانون

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 327.

² Blaevoet Charles, Influence relative de la notion de service public sur le champ d'application du droit administratif et de la compétence administrative, Dalloz, 1957 Chronique VII, P 37. Voir aussi :

-Chapus, Le service public et la puissance publique, RDP ,1968, P 235.

-DE LAUBADERE, Revalorisations récentes de la notion de service public, AJDA ,1961, p591.

³ Chevalier Jaques, Le Droit Administratif, Droit De Privilège, Revue Pouvoir, o p, P 58.

⁴ بوضياف عمار، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 57.

لتحقيق مصلحة عامة، والتي تتجلى صورها في إصدار قرارات إدارية أو نزع ملكية أو استيلاء على عقار أو تعديل عقد بالإرادة المنفردة وغيرها من السلطات.¹ ولقد اعتبر القضاء الفرنسي أن القرارات التي تصدرها أشخاص القانون الخاص في إطار تحقيق المصلحة العامة من قبيل المنازعات الإدارية أي يكون القضاء الإداري هو المختص في حالة وجود نزاع.²

الفرع الثاني: التشريعات المكرّسة للمعيار المادي

إذا كان المشرع الجزائري قد تبنى كأصل عام المعيار العضوي فحدد اختصاص القضاء الإداري بتوافر الجانب العضوي في المنازعة، أي بوجود أحد الجهات المذكورة في النص، كما لو تعلق الأمر مثلا بالمادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 22-11، إلا أن النص ذاته ورد فيه عبارة: المنظمات المهنية الوطنية "وهذه الأخيرة ليست إدارة عمومية، ولا مؤسسة عمومية إدارية ورغم ذلك تعتبر المنازعة إدارية بوصف القانون.

ويعود سبب تصنيف المنازعة على أنها إدارية، انطلاقا من أن هذه الهيئات تصدر قرارات أقرب ما تكون للقرارات التي تصدرها الإدارة. فوجب حينئذ الطعن فيها أمام نفس الجهة القضائية. وهنا لم ينظر المشرع للعضو وإنما نظر للنشاط، وفي ذلك خروج

صريح واضح على المعيار العضوي، بما يؤكد وجود الاستثناء.³

ويرى الأستاذ بوضياف عمار -وأنا أؤيده في ذلك- أن المشرع لو نظر لطبيعة العضو، أي لطبيعة المنظمة المهنية كونها تجمع أشخاص؛ لصار القضاء العادي هو المختص بالنظر في منازعاتها. في حين يتعلق الأمر بقرار شبيه بالقرارات التي تصدرها

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ط3، المرجع السابق، ص 328.

² للتفصيل أكثر بخصوص المعيارين أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر، الجزائر، 2007، ص 122 وما بعدها؛ أنظر أيضا: Carle Irani, thèse Précédente, P 32 et s.

³ بوضياف عمار، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 21.

الوزارة أو الولاية أو البلدية، لذا صرف المشرع النظر لطبيعة المنظمة واتجه لنشاطها، وعلى أساسه اعتبر النزاع إدارياً. وهو بذلك سلك نفس التوجه الذي أقره القضاء الفرنسي من مدة طويلة.¹

ويبرز تأثير المشرع بالمعيار المادي في قوانين عدّة منها: قانون المحاماة، قانون الموثقين وقانون المحضرين القضائيين، إضافة إلى العديد من النصوص الخاصة الأخرى.
أولاً-القوانين الخاصة بالمنظمات المهنية:

يتعلق الأمر بمهنة المحاماة، التوثيق والمحضر القضائي، لذا سنعرض النصوص الخاصة بها كما يلي:

أ- القانون الخاص بمهنة المحاماة: بالعودة للقانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة نجد المادة الثانية منه، عرفت صراحة مهنة المحاماة على أنها مهنة حرة ومستقلة تعمل على حماية وحفظ حقوق الدفاع وتساهم في تحقيق العدالة واحترام مبدأ سيادة القانون. فالمحامي ليس بعون من أعوان الدولة، يخضع لما يخضع له الموظف العام، بل يمارس مهمة الدفاع بصفة مستقلة.²

وعند دراسة مجموع الأحكام التأديبية الواردة في هذا القانون، يتبين لنا أن القرار التأديبي الصادر عن المجلس قابل للطعن فيه أمام اللجنة الوطنية المشكلة من ثلاث قضاة تابعين للمحكمة العليا ومجلس الدولة يتم تعيينهم من قبل وزير العدل حافظ الأختام وأربع نقباء يختارون من قبل مجلس الاتحاد.³ وتلزم اللجنة قانوناً بتبليغ قرارها للمحامي المعني

¹ بوضياف عمار، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 21.

² أنظر المادة 2 من القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر رقم 55 لسنة 2013.

³ أنظر المادة 129 من القانون رقم 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

والذي يجوز له الطعن أمام مجلس الدولة، طبقا للمادة 132 من القانون المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة.¹

إن اعتراف المشرع الجزائري بالطابع الإداري للمنازعة المتعلقة بالمادة التأديبية والخاصة بمهنة المحامي لأكبر دليل على تبنيه للمعيار المادي أو الموضوعي. فالمشرع قدر أن الأمر يتعلق بمرفق ذو طابع مهني من جهة، وقرار شبيه بالقرار الإداري، لذا أخضعه لاختصاص مجلس الدولة معتبرا المنازعة إدارية.²

ب- القانون الخاص بمهنة الموثق: تنص المادة 3 من القانون رقم 06-02 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق، على أن الموثق ضابط عمومي مكلف من قبل السلطة العمومية يتولى تحرير العقود التي يشترط فيها القانون الصبغة الرسمية وكذا العقود التي يرغب الأشخاص في إعطائها هذه الصبغة.³

وبينت أحكام هذا القانون سائر الجوانب المتعلقة بتأديب الموثق والسلطة المختصة بذلك والمتمثلة في مجلس التأديب على مستوى جهوي. وأجازت المادة 63 من هذا القانون الطعن في قرار المجلس الجهوي أمام اللجنة الوطنية.⁴ وتبلغ هذه الأخيرة قرارها للموثق المعني. ويجوز الطعن في قرار اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة.

وليس لهذا الطعن أثر موقف بالنسبة للقرار الذي تم اتخاذه.⁵

¹ تنص المادة 132 من القانون رقم 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة على أنه: تبّغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن إلى وزير العدل حافظ الأختام وإلى المحامي المعني وإلى النقيب رئيس مجلس التأديب مصدر القرار وعند الاقتضاء إلى الشاكي الذين يجوز لهم الطعن فيها أمام مجلس الدولة خلال شهرين 2 من تاريخ التبليغ.

² بوضياف عمار، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص58.

³ أنظر المادة 3 من القانون رقم 06-02 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن تنظيم مهنة الموثق، ج ر رقم 14 لسنة 2006.

⁴ أنظر المادة 63 من القانون رقم 06-02 المتضمن تنظيم مهنة الموثق.

⁵ أنظر المادة 67 من القانون رقم 06-02 المتضمن تنظيم مهنة الموثق.

وبإسناد المشرع مجلس الدولة ولاية الفصل في القرارات الصادرة عن اللجنة الوطنية للطعن الخاصة بالموثقين يكون قد نظر للقرار، ولم ينظر لطبيعة الهيئة. ما يعني تأثره الواضح والجلي، بالمعيار المادي المكرس في القضاء الفرنسي، خاصة بعد العديد من الانتقادات التي تعرض لها المعيار العضوي¹.

ج- القانون الخاص بمهنة المحضر القضائي: ما فعله المشرع مع فئة الموثقين طبقه أيضا على فئة المحضرين القضائيين بموجب القانون رقم 06-03 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن مهنة المحضر القضائي، حيث نص على أن المحضر القضائي ضابط عمومي مفوض من قبل السلطة العمومية، يتولى تسيير مكتب عمومي لحسابه الخاص وتحت مسؤوليته، على أن يكون المكتب خاضعا لشروط ومقاييس خاصة تحدد عن طريق التنظيم².

كما أشارت مواد هذا القانون لسائر الأحكام التأديبية المتعلقة بهذه الفئة، على نفس النسق السابق، مجلس جهوي، ثم جواز الطعن أمام اللجنة الوطنية للطعن وهو ما نصت عليه المادة 63، والتي أشارت صراحة لقابلية قرارات اللجنة الوطنية للطعن، أمام مجلس الدولة³.

¹ بوضياف عمار، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 58؛ نويرة عبد العزيز، الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي بشأن تحديد المنازعة الإدارية في الجزائر، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة العدد 8، ص 95.

² أنظر المادة 4 من القانون رقم 06-03 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن مهنة المحضر القضائي، ج ر رقم 14 لسنة 2006.

³ تنص المادة 63 على أن تبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن، عن طريق رسالة مضمونة مع إشعار بالاستلام، إلى وزير العدل حافظ الأختام ورئيس الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين في حالة تقديمه طعنا، وإلى النائب العام المختص والمحضرين القضائيين في حالة تقديمه طعنا، وإلى النائب العام المختص والمحضر القضائي المعني، مع إشعار الغرفة الوطنية والجهوية المعنية بذلك.

يجوز الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة وفقا للتشريع المعمول به. وليس لهذا الطعن أثر موقوف بالنسبة لتنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للطعن.

وهناك قوانين أخرى خاصة كثيرة تتعلق بمهن حرة ذهبت في نفس السياق¹.

ثانيا- قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية:

يظهر تطبيق المشرع للمعيار المادي بصورة واضحة انطلاقاً من القانون التوجيهي رقم 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 للمؤسسات العمومية الاقتصادية، لا سيما في نص المادتين 55 و 56 منه.²

إن هذا الصنف من المؤسسات رغم خضوع نشاطها للقانون التجاري، وبالتالي اختصاص القضاء العادي بالنزاعات الناجمة عن نشاطها، إلا أنه بالنظر إلى جملة من العوامل، منها: شغل جزء من الأملاك العمومية لأجل تسيير مرفق عمومي، فهي تمارس

¹ بوضياف معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 58؛ نويري عبد العزيز، المرجع السابق، ص 95 .

² يبرز المعيار المادي بوضوح أيضا في القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 2 لسنة 1988 ، حيث جاءت المادة 3 منه واضحة جلية في إقرار الطابع التجاري للمؤسسة بقولها: وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري. وتؤكد الطابع التجاري للمؤسسة في المادة 7 والتي جاء فيها: وتتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالأهلية القانونية الكاملة فتشترط وتلتزم وتتعاقد بكيفية مستقلة بواسطة أجهزتها المؤهلة بمقتضى قانونها الأساسي طبقا لقواعد التجارة. وجاءت المادة 20 معلنة أن الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة ماعدا الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة. وجاءت المادة 36 من ذات القانون لتقر قاعدة خضوع المؤسسة لنظام الإفلاس بصفة استثنائية إذا انعدمت لديها السيولة المالية وكانت في وضعية عسر مالي كبير. ورغم النصوص سابقة الذكر والتي تؤكد على الطابع التجاري للمؤسسة العمومية الاقتصادية، واعتبارها شخصا من أشخاص القانون الخاص، فإنه ينجم عن ذلك كأصل عام اعتبار منازعاتها تدخل تحت ولاية القضاء العادي لا الإداري. غير أن المشرع خرج عن هذا الأصل وأقر الطابع الإداري للمنازعة. أنظر حول هذا: عمار بوضياف، تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص ص 58، 59.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن المواد من 01 إلى 42 من القانون رقم 88-01 ألغيت بموجب المادة 28 من الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق برؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ج ر، عدد 55 . أما المواد من 43 وما بعدها فهي مازالت سارية المفعول. كما أن الأمر رقم 95-25 ألغي بدوره بموجب الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، ج ر، العدد 47 لسنة 2001، هذا الأخير متمم بموجب الأمر رقم: 08-01 المؤرخ في 28 فيفري 2008، ج ر، العدد 11، لسنة 2008 .

صلاحيات السلطة العامة وبالتالي تخضع النزاعات الناشئة عنها لاختصاص القضاء الإداري¹.

أ- المنازعات المتعلقة بتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية أملاك عامة: نصت المادة 55 من القانون التوجيهي رقم 88-01 المشار إليه على وجوب خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية للقواعد العامة المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة، من جهة. كما نصت تلك المادة، من جهة أخرى، على اعتبار المؤسسات الاقتصادية المذكورة بمثابة تاجر في علاقاتها مع الغير وخضوعها لقواعد القانون التجاري. ومن جهتها أوردت المادة 55 من القانون رقم 88-01 النص على أنه: "عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك العامة الاصطناعية وذلك في إطار المهمة المنوطة بها، يضمن تسيير الأملاك العامة طبقا للتشريع الذي يحكم الأملاك العامة. وفي هذا الإطار يتم التسيير طبقا لعقد إداري للامتياز ودفتر الشروط العامة، وتكون المنازعة المتعلقة بملحقات الأملاك العامة من صبغة إدارية."²

ب- المنازعات المتعلقة بممارسة المؤسسة العمومية الاقتصادية السلطة العامة: أورد القانون التوجيهي رقم 88-01 استثناءا ثانيا على المعيار العضوي المعتمد. وذلك عندما نص على أن المنازعات المتعلقة بأنشطة معينة تمارسها المؤسسة الاقتصادية تكون من اختصاص القضاء الإداري حتى ولو كانت تلك الأنشطة تمارسها في مواجهة أشخاص القانون الخاص. وهو ما قصدته المادة 56 منه، قائلة: "عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة وتسلم بموجب ذلك باسم الدولة ولحسابها تراخيص وإجازات وعقود إدارية أخرى، فإن كفاءات وشروط ممارسة هذه الصلاحيات وكذلك تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا موضوع نظام مصلحة

¹ سنوساوي سمية، الاجتهاد القضائي الإداري، رسالة دكتوراه، تخصص القانون العام، جامعة الجزائر1، 2019، ص 230.

² نوبري عبد العزيز، المرجع السابق، ص 97.

يعد طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. تخضع المنازعة المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة.¹

ج- المنازعات المتعلقة بالمشاريع التي تنجزها المؤسسة العمومية الاقتصادية بناء على مساهمة من الدولة: أورد القانون رقم 01-88 استثناء ثالثا وأخيرا على المعيار العضوي، مفاده أن المنازعات المتعلقة بالمشاريع التي تنجزها المؤسسة العمومية الاقتصادية تكون من اختصاص القضاء الإداري، متى كانت تلك المشاريع ممولة من ميزانية الدولة. ويقصد بهذا النوع من المنازعات: القضايا المتعلقة بالصفقات العمومية التي تبرمها المؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تنجز هذه المؤسسات مشاريع استثمارية بمساهمة من الدولة. حيث تخضع تلك التصرفات لأحكام قانون الصفقات العمومية. وهو المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 2010/10/07 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم سنة 2013.² وقد أوردت المادة الثانية من المرسوم المذكور، تنص على أنه: " لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات والنفقات من الإدارات العمومية، الهيئات الوطنية المستقلة، الولايات، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مراكز التكوين والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتقني، والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة، كليا أو جزئيا، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة."

¹ نوبري عبد العزيز، المرجع السابق، ص 97 .

² عدل هذا المرسوم الرئاسي وتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 13 - 03 المؤرخ في 2013/01/13 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر رقم 2، سنة 2013. وتجدر الإشارة إلى أن آخر تعديل لقانون الصفقات العمومية كان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر رقم 50 لسنة 2015.

تبعاً لهذين النصين المذكورين أعلاه (التشريعي والتنظيمي)، فإن النزاعات التي تثار ضد المؤسسة الاقتصادية العمومية بمناسبة إنجازها مشاريع ممولة من قبل الدولة ترفع بصفة استثنائية أمام القضاء الإداري.¹

ويلاحظ الأستاذ خلوفي رشيد في هذا الصدد، أن حقيقة المعيار المادي الذي اعتمده المادتين 55 و56 كمعيار لتحديد الاختصاص فيما يخص قضايا المؤسسات غير الإدارية، ما هو إلا معيار الوكالة المشتق من تمثيل الأشخاص العمومية ذات الطابع الإداري انطلاقاً من نص المادة 56 التي وردت بها عبار " مؤهلة قانوناً " وعبارة " باسم الدولة وحسابها"².

فهذا القانون أعطى لهذه المؤسسات العمومية الاقتصادية صلاحية إصدار أعمال ذات طبيعة إدارية (ضمن شروط معينة) قابلة لأن يطعن فيها أمام القاضي الإداري، وبهذا استطاع المشرع أن يكمل المعيار العضوي بمعيار الوكالة، أي بتحديد من القانون. لكن هذا لا يعني أن كل أعمال هذه المؤسسات تتصف بالطابع الإداري، لاسيما في حالة ما إذا قامت هذه الأخيرة بتسيير أملاك وطنية خاصة، كما أن وجود مرفق عام لا يتبعه بالضرورة تطبيق أحكام القانون العام واختصاص القاضي الإداري ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك، لذلك فإن وجود مرفق عام وإن كان ضرورياً في بعض الحالات، فإنه يبقى غير كاف لتحويل هذه المؤسسات صلاحية اتخاذ أعمال ذات طبيعة إدارية، وعليه يبقى معيار الوكالة، الضابط الرئيسي لإضفاء الطابع الإداري على أعمال المؤسسات العمومية الاقتصادية³.

المطلب الثاني: التطبيقات القضائية المكرسة للمعيار المادي

اعتبر القضاء الإداري الجزائري بعض القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص مثل المؤسسات والشركات العمومية ذات الطابع الاقتصادي هي بمثابة قرارات تنظيمية كما

¹ نويري عبد العزيز، المرجع السابق، ص 97.

² خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط3، المرجع السابق، ص363.

³ سنوساوي سمية، المرجع السابق ص 231.

هو عليه الحال في قضية سمباك ضد الديوان الوطني ما بين المهنيين للحبوب، وجعلها تخضع لدعوى تجاوز السلطة كما أن بعض العقود الإدارية المنصبة على بيع العقارات أو التنازل عليها لصالح الخواص تعتبر بمثابة قرارات إدارية انفرادية أو في حكم القرارات الإدارية وهذا حسب قضاء المجلس الأعلى والمحكمة العليا ومعهما مجلس الدولة كآلاتي:

الفرع الأول: تكريس المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) للمعيار المادي

طبّق القضاء الإداري في قراراته المعيار المادي، وسنعرض في هذا الفرع جملة من الاجتهادات القضائية التي يتجلى فيها ذلك بصراحة ووضوح. إذ سيتم التطرق لقرارات المجلس الأعلى، مجلس الدولة وفقاً لما يلي:

أولاً-قضية الشركة الوطنية سمباك ضد الديوان الوطني ما بين المهنيين للحبوب:¹

نظراً لأهمية هذا القرار المكّرس للمعيار المادي سنقوم بتفصيله كآلاتي:

1- مضمون القرار: أصدر المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) بتاريخ 08 مارس 1980 قرار جاء فيه ما يلي:

- حيث أنه بموجب عريضة مودعة بكتابة ضبط مجلس الأعلى بتاريخ 4 يوليو 1977، رفعت الشركة الوطنية " سمباك " استئنافاً ضد القرار الصادر في 25 مايو 1977 عن مجلس قضاء الجزائر، الغرفة الإدارية الصادر في 3 فبراير 1976 عن المدير العام، والذي قضى بإبطال المنشور (Circulaire) للشركة أعلاه والمتضمن تحرير نسب استخراج القرينة والسميد. حيث أنه تدعيماً لاستئنافها أثارت ما يلي:

*في الشكل:

-عدم قبول المذكرة المقدمة من طرف الديوان الوطني ما بين المهنيين للحبوب (O.A.I.C) أمام المجلس، بسبب عدم احترام المواعيد من جهة.
-عدم الاختصاص المادي لقضاة الدرجة الأولى ، لكون النزاع يعود لولاية القضاء العادي من جهة أخرى.

¹ -Ahmed Mahion , L'arrêt O.A.I.C , Revue Algérienne ,mars1981, P 134 et suivantes.

***في الموضوع:**

-إلغاء القرارين الوزاريين المشتركين المؤرخين في 8 مايو و 21 غشت 1972 واللذين اتخذ كأساس لدعوى الديوان الوطني ما بين المهن للحبوب.
-كذلك المرسوم رقم 445/68 المؤرخ في 16 يوليو 1968 ، باعتباره أساسا للنص محل النزاع.

"حول الوجه المستتب من عدم الاختصاص المادي والذي يجب معاينته مسبقا:

- حيث أن المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية، تنص على أن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، تفصل كأول وآخر درجة في دعاوى الإبطال المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية.¹

- حيث أن المدير العام للشركة الوطنية "سمباك" قرر بموجب منشور تحت رقم 20650 في 3 فبراير 1976 وتطبيقا للأهداف المحددة من طرف السلطة الثورية وفي إطار معركة الإنتاج تحرير استخراج السميد والفرائن.

- حيث أن المدير العام للشركة الوطنية "سمباك" لم يكتف بتفسير النصوص السارية المفعول بل أضاف قواعد جديدة بواسطة التدبير محل النزاع، مما يجعل المنشور يتخذ طابعا

¹ تم إلغاء القرار القضائي على أساس عدم احترام المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية، والتي كانت تجعل جميع دعاوى البطلان أو الإبطال المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، كالدولة أو المحلية مثل البلدية ، من اختصاص الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى دون سواه.

وإذا كان السبب الذي ألغى هذا القرار القضائي يخص مسألة توزيع الاختصاص داخل الجهات القضائية الإدارية، فإن محتوى الحيثية الأساسية يكشف أن مجلس الدولة أشار إلى المعيار المادي لتحديد اختصاص القضاء الإداري بصفة عامة. ويظهر عنصر المعيار المادي في العبارة التالية: "إن المنشور محل الخلاف تم إصداره من طرف المدير العام لشركة سمباك في إطار الأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية لتحقيق معركة الإنتاج".

إن ما يبين العمل بالمعيار المادي في هذه القضية حول القرار الصادر عن مؤسسة ذات طابع تجاري وصناعي(سمباك) يكمن في عبارة "تحقيق معركة الإنتاج"، فالإنتاج في المرحلة الاشتراكية يعني الصالح العام الذي يعتبر عنصر يعرف به المعيار المادي. أنظر خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص ص 290، 291.

تنظيميا، ويكون نتيجة لذلك قابلا لأن يهاجم بواسطة دعوى أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى.

- حيث أن مجلس الجزائر، الغرفة الإدارية، تجاوز اختصاصاته عندما أبطل المنشور محل الدعوى. ونتيجة لذلك، يتوجب إبطال القرار المتخذ دون الحاجة إلى فحص باقي الوسائل المقحمة. لهذه الأسباب قرر المجلس الأعلى: إبطال القرار المطعون فيه¹.

2-تكييف طبيعة المنشور: المنشور هو نص يتخذه الرئيس الإداري الأعلى (وزير، مدير عام...) لتقديم توضيحات أو توجيهات، وتفسيرات للمرؤوسين ليسهل عليهم تطبيق قانوني معين².

¹ -Ahmed Mahion , L'arrêt O.A.I.C , o p ,p136 et suivantes.

حيث علق الأستاذ أحمد محيو على قرار المجلس الأعلى موضوع النقاش نجده يقول: "غير أنه من المسموح به، أن نتساءل فيما إذا كان القرار الإداري لا تتوقف حدوده عند القرارات الصادرة فقط عن سلطة إدارية، بالمفهوم الضيق الذي تعطيه لها بعض النصوص، وخاصة المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية. ففي القانون الكلاسيكي لم يبق المعيار العضوي هو الوحيد المستعمل كمعيار للوصف، وهذا تبعا لتطور طويل ويطيء، نجد القضاء يعترف بأن القرار الصادر عن هيئة من هيئات القانون الخاص، بإمكانه أن يكون قرارا إداريا إذا شارك في تنفيذ مهمة من مهام المرفق العام، ويحتوي على بنود أو شروط قاسية.

² يستعمل الفقه والقضاء الإداري بشكل متكرر -اصطلاح التعليم أو المنشور من أجل تنمية المعارف، وتكييف الوقائع المشكلة للأنظمة القانونية. ومع ذلك فإنهما لم يصلا بعد إلى تحديد تعريف جامع لهذه الظاهرة، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى امتداد نطاق استعمال هذه الوثائق، الأمر الذي جعل القضاء الإداري يعطيها معنى واسع جدا وغير ثابت، وذلك - بدوره- قد ساهم في عرقلة الجهود الفقهية في تحديد تعريف نهائي لها. ومهما يكن من أمر، فإن النظرة الأولى لهذا الاصطلاح توحي بأنه ينحدر من فعل "نشر"، الذي يستتبع فكرة توزيع ونشر معلومات معينة، وهذه الفكرة -بدورها- تقودنا لتكييفه كأداة إدارية ذات استعمال واسع، من أجل أداء وظيفة تداول المعلومات بين المصالح المركزية للوزارة، أو بينها وبين مصالح عدم التركيز. وهكذا فإن الوزير أو السلطة التدريجية يستعملان هذه الأداة من أجل توجيه تصرفات المرؤوسين، وذلك من خلال إعلامهم بالتأويل الذي يتعين إعطاؤه لنص معين، أو السياسة الواجب اتباعها بخصوص مشكل ما، بغرض إيضاح الاتجاه الذي يتعين توجيه النشاط الإداري في خضمه. وهكذا يظهر بأن تسمية "منشور" ليست وحدها التي توجي إلى فكرة النشر، بل حتى وظيفته الأساسية المتمثلة في تداول المعلومات بين مختلف المكاتب والمصالح التابعة للمرفق أو للإدارة المعنية، هي الأخرى توجي إلى ذات الفكرة.

والأصل أنه من طبيعة داخلية تربط الرئيس بالمرؤوسين التابعين ولطبيعته تلك، ولدوره التفسيري فإنه لا يكون محلاً لدعوى الإلغاء، ومع ذلك فإن القضاة في هذه رأوا بأنهم أمام منشور تضمن قواعد جديدة وألحق أذى بالغير، خروجاً عن دوره الأساسي وبالتالي اعتبروه قراراً إدارياً قابلاً لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء، فتحول من منشور تفسيري إلى منشور تنظيمي.

3 - في تحديد طبيعة النزاع: بالرغم من أن النزاع جمع بين طرفين غير إداريين وهما شركة سمباك والديوان الوطني للحبوب اللذان هما من طبيعة تجارية، فقد كيفوا النزاع على أنه إداري على أساس معيار مادي وهو الهدف الثوري من العملية: زيادة نسبة استخراج الدقيق من الحبوب لأجل ربح معركة الإنتاج والأخير يظهر أن العمل بمعيار واحد لتحديد اختصاص القضاء الإداري غير فعال ولا يسمح للقضاء الإداري أن يقوم بدوره المتمثل في رقابة النشاطات التي تهدف إلى تحقيق مرفق عمومي في مفهومه المادي أي تحقيق الصالح العام.¹

فنشاط الإدارة هو نشاط عام، والجزم بطبيعته الإدارية غير مؤكد، فالكثير من الأنشطة الإدارية لها محتوى يكيف على أنه من صلب القانون الخاص في الجزائر، فالوظائف الإدارية هي اجتماعية مدنية، والمرافق الإدارية هي اقتصادية وتجارية، والمؤسسات الإدارية هي مقاولات، وهكذا فإن هناك تركيب عضوي بين الأدوات والأجهزة التابعة للإدارة، بحيث أنها تخضع لنظام القانون العام الإداري ونظام القانون الخاص في آن

ويمكن تعريف المنشورات أو التعليمات الإدارية بأنها نصوص مكتوبة تصدر إما عن وزير (منشور وزاري)، أو عن رئيس مصلحة لإدارة عمومية، تتضمن أوامر صادرة من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، من أجل تفسير وتطبيق القوانين واللوائح، أو لإحداث تغيير في التنظيم الداخلي للإدارة. أنظر حول هذا: رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006، ص 566، 567.

¹ رشيد خلوفي، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص 291.

واحد مما يجعل صعوبة في الأخذ بمعيار واحد لتحديد جهة اختصاص النوعي المنازعات الإدارية.¹

الفرع الثاني: تطبيق مجلس الدولة للمعيار المادي

أولاً- القضية رقم 020431 والمعيار المادي² : حيث طبق مجلس الدولة المعيار المادي، عندما اعتبر الحزب تنظيم سياسي في الحياة السياسية للدولة، ويمارس نشاطات تتعلق بالمنفعة العامة ويستفيد من إعانات الدولة ويخضع بذلك للقانون الإداري في تأسيسه وعمله واختصاصه ولا يمكن بأي حال من الأحوال إخراجه من حقل القانون العام فجاء فيه: "حيث ما يدعم هذا المعيار الموضوعي يكمن في أن جميع المنظمات والجمعيات التي تمارس نشاطات ذات منفعة عامة تخضع للقانون الإداري في تنظيمها الداخلي وعملها واختصاصاتها وذلك كضمانات، وكذلك تنظيمات الأطباء والمحاسبين والمحامين والجمعيات الرياضية تخضع نزاعاتها لاختصاص القضاء الإداري سواء كانت داخلية أو غيرها".³

¹ بن علي حميد، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الإداري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، الجزائر، 2006، ص 5.

² قرار صادر عن مجلس الدولة تحت رقم 20431 بتاريخ 03/03/2004. نقلا عن خلوفي رشيد، المرجع نفسه، ص 292.

³ صدر هذا القرار القضائي عن مجلس الدولة متشكلا من كل غرفه، وبالتالي فيعتبر قرار قضائي مبدئي، حيث تنص المادة 31 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة: "يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة، جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة، لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي". فإن محتوى الحيثية المذكورة أعلاه يثير ملاحظات جوهرية حول طبيعة الأطراف التي تخضع نزاعاتها للقضاء الإداري. ولقد عبر مجلس الدولة بكل وضوح عن العمل بالمعيار المادي في التعبير المتمثل: " حيث يتجلى من زاوية المعيار

إن مجلس الدولة في القرار أعلاه عبّر بكل وضوح عن العمل بالمعيار المادي في تعبيره بـ:
"نشاطات تتعلق بالمنفعة العامة."

ثانياً- قرار مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 28/02/2007 تحت رقم 213 : حيث أكد مجلس الدولة بأن القاضي الإداري غير مختص بالفصل في المنازعات الجمركية، وألغى قرار الغرفة الإدارية بسكيدة الذي قضى برفض الدعوى لعدم التأسيس.
وفي قراره الصادر بتاريخ 25/04/2007 قضى مجلس الدولة بعدم الاختصاص النوعي للغرفة الإدارية لكون النزاع حول مسكن وهو ذو طبيعة مدنية¹.

كما استقر مجلس الدولة لمدة طويلة وذلك وفقاً لمقتضيات المادة السابعة، حول العقود التوثيقية، حيث أقر مجلس الدولة فيما يخص هذا الموضوع على أيلولة الفصل في نزاعات العقود التوثيقية للقضاء العادي حتى ولو كان أحد الأطراف شخصاً من أشخاص القانون العام، ونأخذ على سبيل المثال القرار الصادر عن مجلس الدولة في قضية مديرية الضرائب ضد المؤسسة العمومية الاقتصادية للحديد والفوسفات بحضور الوالي ومدير أملاك الدولة والموثق والمحافظة العقارية، حيث استأنفت مديرية الضرائب قراراً صادراً عن الغرفة الإدارية للمجلس القضائي والتي قضت بعدم الاختصاص وهذا الاستئناف يهدف إلى إلغاء القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمجلس القضائي والقضاء من جديد بإلغاء العقد التوثيقي الذي آلت بموجبه ملكية الشقتين موضوع النزاع إلى المؤسسة العمومية الاقتصادية للحديد، والفوسفات، وقد جاء في حيثيات القرار:

"حيث أن الاستئناف استهدف إلغاء القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 12/12/2005، والقضاء من جديد بإلغاء العقد التوثيقي المحرر بتاريخ 02/02/2003 والمشهدر في 01/12/2003 لعدم قانونيته .

المادي..."، "نشاطات تتعلق بالمنفعة العامة". أنظر خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص ص 292، 293.

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص 293 وما بعدها.

-حيث أن العقد المطعون فيه هو عقد توثيقي محرر من طرف الأستاذ بلقاسم قدور في 2003/04/02 لفائدة مؤسسة فرفوس وهي المؤسسة العمومية الاقتصادية للحديد والفسفات والذي يتضمن انتقال ملكية الشقتين...
-حيث أنه من المستقر عليها قضاء أن النزاعات المتعلقة بالعقود التوثيقية تخضع للقضاء العادي...¹

ما يمكن ملاحظته من خلال القرار أعلاه، هو حضور عدة أشخاص إدارية في النزاع وهي مديرية الضرائب، مديرية أملاك الدولة، المحافظة العقارية، إلا أن النزاع يفصل فيه من طرف القضاء العادي نظرا لطبيعة العقد موضوع النزاع في حد ذاته.

إن المعيار المادي هو الآخر له إيجابيات وحدود، فمن إيجابيات هذا المعيار يستطيع القاضي الإداري توسيع وكذا تقليص مجال اختصاصه بحيث يتم تقدير النزاع الذي يعود له الفصل فيه ليس على أساس شخصية أحد أطرافه، بل حسب طبيعة النشاط. وعلى هذا الأساس، يمكن للقضاء الإداري أن يقضي باختصاصه في الدعاوى المرفوعة ضد أشخاص غير السلطات الإدارية شريطة أن يتبين له أن النزاع محل الدعوى الإدارية يهدف إلى تحقيق الصالح العام أو نشاط استعمل فيه امتيازات السلطة العامة. وفي هذا الإطار، تصبح الجهات القضائية الإدارية تنتظر في النزاعات الناتجة عن النشاط الإداري وليس في نشاط النزاعات الناتجة عن السلطات الإدارية فقط.²

إلا أن لكل معيار حدود، وعن حدود المعيار المادي فهي تتمثل فيما يلي ذكره:

- يتميز هذا المعيار بطابعه المرن بحيث مفهوم "المرفق العمومي" أو مفهوم "الصالح العام" وهو في تغير مستمر يؤدي إلى مرونة في تحديد مجال اختصاص القضاء الإداري.

¹ قضية بلدية سيدي بلعباس ضد ورثة المرحوم (غ.ع)، ملف رقم 73 ، قرار بتاريخ 21/12/2008 ، قضية منشورة بمجلة المحكمة العليا، العدد الخاص بمحكمة التنازع، ص 26 .

² خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 2 ، المرجع السابق ، ص 278.

- خلافا للمعيار العضوي، لا يتم تحديد النزاع الذي يعود الفصل فيه للقضاء الإداري، إلا بعد تسجيل الدعوى أمام الجهات القضائية الإدارية. الأمر الذي يؤدي إلى احتمال عدم قبول الدعوى على أساس عدم الاختصاص القضائي.
- يطلب استعمال المعيار المادي، وجود قاضي إداري متحكم إلى حد بعيد في القانون الإداري، الذي يتميز بخصائص منها: الانتظار من القاضي عند فصله في النزاع أن يوفق بين متطلبات المرفق العام وحماية حقوق وحرّيات المواطن.
- العمل المادي يعقد من الإجراءات القضائية المتعلقة بشرط الاختصاص القضائي.¹

الفصل الثاني: الوظيفة الدستورية لمجلس الدولة

إن إنشاء مجلس الدولة بنص دستوري يمنحه ضمانات أساسية لممارسة مهامه المنصوص عليها ضمن هذه الوثيقة، إلا أن الدستور ليس وحده من تناولت أحكامه مجلس الدولة، فهناك نصوص أخرى تشريعية عضوية وعادية وكذا تنظيمية نصت على هذه المؤسسة وهو ما يفرض ضرورة تماشي النصوص القانونية الأخرى المنظمة لمجلس الدولة مع الدستور. إذ يعد هذا الأخير أعلى التشريعات في الدولة؛ يأتي في قمة الهرم القانوني، ويسمو على باقي القواعد القانونية، مما ينبغي أن تلتزم سلطات الدولة جميعها بالتقيد بأحكامه وإلا عدت تصرفاتها غير شرعية.²

فمبدأ سمو الدستور يتصل صلة وثيقة وحتمية بمبدأ الشرعية، لأنه يتطلب خضوع الحكام والمحكومين لقواعده من ناحية، وخضوع التشريعات واللوائح النافذة في الدولة لأحكامه من ناحية أخرى.

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 2، المرجع السابق، ص ص 279، 278.

² ايناس محمد البهجي، يوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر 2013، ص 94.

وبهذا يمثل علو الدستور وسموه قمة الشرعية في الدولة، وبالاتفاق مع أحكامه يجب أن تصدر جميع القوانين فيها، وعلى جميع السلطات الالتزام بأحكامه وإلا كانت تصرفاتهم باطلة وفاقدة لكل قيمة.¹

ولا تقتصر القواعد القانونية المنظمة لمجلس الدولة على النص الدستوري وحده، فقد أحالنا هذا الأخير إلى التشريع العضوي فيما يتعلق بتحديد تنظيم وعمل واختصاصات مجلس الدولة الأخرى على غرار المحكمة العليا ومحكمة التنازع. إلا أن هناك نصوص تشريعية أخرى، أضافت لمجلس الدولة اختصاصات قضائية، رغم أن طبيعتها القانونية ليست عضوية. بل هي مجرد قوانين عادية؛ وهو ما يثير إشكالات حول مدى دستورتيتها.

مما سبق سنقسم دراستنا في هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين:

المبحث الأول: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المخوّل له في النص الدستوري،
والمبحث الثاني: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المخوّل له بموجب الإحالة الدستورية.

المبحث الأول: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المخوّل له في النص الدستوري

نصت المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (171 من التعديل الدستوري لسنة 2016) على ما يلي: "تمثّل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون. تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري.

يحدّد قانون عضويّ تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وسيرها

واختصاصاتها".¹

¹ ايناس محمد البهجي، يوسف المصري، المرجع نفسه، ص 95.

من خلال نص المادة أعلاه يمكن استنتاج الدور الدستوري لمجلس الدولة في المجال القضائي والذي ينحصر أساسا في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، وضمان توحيد الاجتهاد القضائي.

لذا سنتناول في هذا المبحث، وبشيء من التفصيل هذا الاختصاص من خلال مطلبين اثنين، حيث جاء المطلب الأول بعنوان: مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية والمطلب الثاني تحت عنوان: مجلس الدولة هيئة موحدة للاجتهاد القضائي.

المطلب الأول: مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية

يعتبر النص الدستوري المنشئ لمجلس الدولة والذي جعله الجهة العليا في القضاء الإداري، هو ذاته الذي جعل منه هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، فإنشاء مجلس الدولة بهذه الصفة يرتبط حتما بضرورة أدائه هذه المهمة في إطار مرسوم دستوريا، لا يجوز الحياد عنه ولا الخروج منه من قبل القوانين العضوية التي يفترض أن تتولى التفصيل أكثر في الاختصاص، باعتبار مهمة الدستور هي تكريس المبادئ العامة دون الخوض في التفاصيل. وفي هذا المطلب سنتطرق لفكرة الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة في فرع أول، وأساس الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة في فرع ثان.

الفرع الأول: فكرة الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة

حدّد النص الدستوري المنشئ لمجلس الدولة الاختصاص الأصيل لهذا الأخير-إلى جانب اختصاصات أخرى-يتمثل في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية دون أن يذكر أية تفاصيل أخرى تشرح أو توضح هذا الاختصاص.

¹ المادة 179 من دستور 2020 عدلت من نص المادة 171 من دستور 2016 والتي جاءت صياغتها القديمة كالتالي: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. تمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون. تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بهيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري."

لعلّ عدم تحديد المؤسس الدستوري لهذه الفكرة في الدستور أمر منطقي وليس بالغريب، كون نصوصه تتضمن المبادئ العامة فقط، تاركا المجال للقانون العضوي من أجل التفصيل والتعمق في أحكام هذه المبادئ. إلا أنه وبالرجوع للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، المعدل والمتمم نجد أن نص المادة الثانية منه،¹ أعادت النص الوارد في المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016،² مؤكدة الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة الذي يهدف إلى تكريس احترام القانون، دون أن تشرح أو تبين فحوى النص الدستوري.

وأمام غياب النص العضوي الذي يزيل الغموض حول الدور الأساسي لمجلس الدولة والذي يعدّ الغاية الأولى من تأسيسه إلى جانب وظيفة توحيد الاجتهاد القضائي، يمكن القول أنّ عبارة التقويم مشتقة من الفعل قَوّم ويقصد بها إزالة العوج أو التصحيح.³ وحسب ما نصت عليه المادة 152 من دستور 1996، فإن الدور القضائي لمجلس الدولة، يقتصر على عملية تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية الدنيا (المحاكم الإدارية) بحكم حرف "الكاف" التي جاءت مع كلمة "هيئة"، حرف يستخلص منه تحديد مجال اختصاص على سبيل الحصر.

وعليه في المجال القانوني يقصد بالتقويم التصحيح القانوني لعمل الجهات القضائية الدنيا لإعادة النظر فيها، إذ يتم عرض النزاع أمام هيئة عليا تتمتع بسلطة التقويم من أجل تقويم الحكم الذي سبق عرضه أمام جهة أخرى أدنى درجة، وهي المهمة التي تقوم بها عموما الهيئات القضائية المتمركزة في أعلى الهرم القضائي (المحكمة العليا في النظام

¹ أنظر المادة 9 من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 22-11.

² أنظر المادة 171 والمادة 172 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ أنظر أيضا المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، قاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، د ت، ص 1383.

القضائي العادي، ومجلس الدولة في النظام القضائي الإداري)، وهو ما يتماشى وصلب النص الدستوري.¹

الفرع الثاني: أساس الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة

يرجع الأساس الدستوري لاختصاص مجلس الدولة كجهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية لنص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة 171، 172) من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويثير كل من نص المادتين، جملة من الملاحظات يمكن إيجازها فيما يلي:

أولاً- فيما يخص المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016:

1- الملاحظات المتعلقة بالشكل: استعمل المؤسس عبارة "هيئة مقومة" لوصف مجلس الدولة وتحديد مجال اختصاصه. إلا أن الأستاذ خلوفي رشيد يرى أن وصف مجلس الدولة بـ"هيئة غير مطابق وغير كاف، بحيث لا يعتبر هيئة فقط بل هو في نفس الوقت جهة ومؤسسة، بالإضافة إلى أنه جهة قضائية.

كما أن كلمة "مقومة" فإنها غير ملائمة، إذ بالرجوع إلى المصطلح المذكور بنفس المادة في صياغتها باللغة الفرنسية «**organe régulateur**» عبارة تعني فكرة الضبط وليس التقويم، التي لا تقتصر على البحث عن نوعية الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بل السهر على وحدة ومنطقية الاجتهاد القضائي الإداري ككل.²

2- الملاحظة المتعلقة بالموضوع: حصر المؤسس الدستوري في الفقرة الثانية من نفس المادة مجال اختصاص مجلس الدولة في عملية تقويم أعمال المحاكم الإدارية دون أي إشارة إلى المقصود بالتقويم.³

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص 265.

² خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط2، المرجع السابق، ص ص 265، 266.

³ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص 266.

ويمكن القول أنّ الدور التقويمي لمجلس الدولة يتمثل في نظره في القضايا المرفوعة أمامه بصفته قاضي نقض كونه أعلى جهة قضائية إدارية تتولى السهر على التطبيق السليم للقانون باعتباره محكمة قانون، مثله مثل المحكمة العليا مع مراعاة الاختلاف في نظامي التقاضي.¹

وبالنظر للقانون العضوي رقم 11-12 المتعلق بتنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها، نجد أن المحكمة العليا في الأصل هي محكمة قانون²، تتولى تقويم أعمال المحاكم والمجالس القضائية. في المقابل وموازية بالمحكمة العليا، فإن مجلس الدولة باعتباره هو الآخر يحتل قمة هرم القضاء الإداري، فهو أيضا ينظر في الطعون بالنقض بصفته محكمة قانون وظيفته تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية.

وبالتّمعن في نص المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الأولى، نجدها تضمن تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين داخل الهرم القضائي العادي. وتجدر الإشارة إلى وجود محاكم ثم مجالس قضائية، وأخيرا المحكمة العليا كون الهرم القضائي العادي متشكل من ثلاث مستويات.

¹ المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة، والمادة 03 من القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26 يوليو 2011، المحدد لتنظيم المحكمة العليا، عملها واختصاصاتها، ج ر رقم 42 سنة 2011.

² تنص المادة 3 من القانون العضوي رقم 11-12 المتعلق بالمحكمة العليا على: "المحكمة العليا محكمة قانون. ويمكن أن تكون محكمة موضوع في الحالات المحددة في القانون..."

ووفقا لأحكام المادة 374 من ق إ م إ التي تنص على: " تفصل جهة الإحالة من جديد في القضية من حيث الوقائع ومن حيث القانون باستثناء المسائل غير المشمولة بالنقض.

يجب على جهة الإحالة أن تطبق قرار الإحالة فيما يتعلق بالمسائل القانونية التي فصلت فيها المحكمة العليا.

إذا لم تمتثل جهة الإحالة لقرار المحكمة العليا الفاصل في مسألة قانونية، يجوز لهذه الأخيرة، وبمناسبة النظر في الطعن بالنقض الثاني، البت في موضوع النزاع "

هذه السلطة المخولة للمحكمة العليا تكون جوازيه فقط إذ يمكن لها إحالة القضية إلى جهة قضائية تعينها. ولكن إذا تعلق الأمر بطعن ثالث بالنقض ويكون قرارها هذا قابلا للتنفيذ.

من هذه الفقرة نجد أن دور المستوى الثالث المتمثل في المحكمة العليا يخص الجانب القانوني فقط، وهذا يتماشى ومبدأ التقاضي على درجتين.

أما الفقرة الثانية من ذات المادة¹، تكشف قراءتها ما يلي:

- تكييف مجلس الدولة بهيئة مقومة مثله مثل المحكمة العليا وبالتالي يمكن اعتباره مستوى أعلى ينظر في المسائل القانونية.

- تشكيل الهرم القضائي الإداري من مجلس الدولة والجهات القضائية الإدارية.

وهنا يكون التساؤل حول ما إذا كان نص الفقرة الثانية للمادة 171 من الدستور يشير حتماً إلى تأسيس هرم قضائي إداري متكون من مستويين فقط؟ الإجابة هي لا، وذلك

يرجع لسببين أساسيين²:

- يرجع السبب الأول للجانب المنطقي والمساواة بين الهرمين القضائيين، فإذا ظهر من تشكيلة الهرم القضائي العادي أن المؤسس الدستوري قد كرّس مبدأ التقاضي على درجتين فإن الفقرة الثانية للمادة أعلاه لا يستخلص منها، رغم صياغتها إلا تكريس نفس المبدأ.
- ويتمثل السبب الثاني في عبارة "الجهات القضائية الإدارية" المذكورة في نفس الفقرة التي تخص الجانب النوعي أي تأسيس محاكم إدارية كدرجة قضائية أولى وجهة قضائية إدارية تعود تسميتها للمشرع كدرجة قضائية ثانية ومجلس الدولة كجهة نقض. كما يخص الجانب الكمي؛ أي إنشاء عدد معين لكل من المحاكم الإدارية والجهات القضائية الموجودة بينها، وبين مجلس الدولة.³

¹ تنص الفقرة الأولى والثانية من المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية...".

² خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 2، المرجع السابق، ص ص 297، 298.

³ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 2، المرجع نفسه، ص 298.

ومن وجهة نظري فإن ما يمكن استخلاصه من عبارة " الجهات القضائية الإدارية " أنها تتماشى وتركيبية قضائية إدارية فعالة تتكون من ثلاث درجات للتقاضي، وتسمح لمبدأ التقاضي على درجتين أن يلعب نفس الدور الذي نظم وكرّس بالنسبة للقضاء العادي. وقد جاء التعديل الدستوري الأخير ليحسم الأمر بنص صريح وواضح على انشاء محاكم استئنافية إلى جانب المحاكم الإدارية تتولى النظر في الطعون بالاستئناف المرفوعة إليها ضد أحكام القضائية للمحاكم الإدارية. بالإضافة إلى الجهات الأخرى الفاصلة في المادة الإدارية.

ثانياً- فيما يخص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020

جاء في نص المادة 179 من التعديل الدستوري الأخير أن المحكمة العليا تمثل الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. ويمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية. تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون. تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري. يحدّد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وسيورها واختصاصاتها.

أول ما يمكن تسجيله من ملاحظات حول هذا النص، هو تكريس المؤسس الدستوري لمبدأ التقاضي على درجتين، من خلال نصه على إنشاء محاكم إدارية للاستئناف إلى جانب المحاكم الإدارية وكذا الجهات الأخرى الفاصلة في المادة الإدارية. وبالتالي فقد أصاب المؤسس الدستوري وأحسن بهذا التعديل الأخير، الذي أغفل عنه عند تعديله لنص المادة 152 من دستور 1996 بموجب المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ليضع أخيراً الأمور في نصابها بشكل يتساوى ويتوازى فيه كلا الهرمين القضائيين العادي والإداري، فيكون كل من مجلس الدولة والمحكمة العليا محكمتي قانون يعلوان قمة التنظيم القضائي،

ويتوسط كل من المحاكم الاستئنافية الإدارية والمجالس القضائية هذين الهرمين، ويأتي في قاعدة هذين الأخيرين كل من المحاكم الإدارية والمحاكم الابتدائية.

وهو الأمر الذي لطالما نادى به الأساتذة والباحثون في القانون الإداري، من أجل التخفيف من أعباء مجلس الدولة، ليتفرغ لدوره الموكول إليه والمنصوص عليه في الدستور المتمثل أساسا في تقويم أعمال الجهات القضائية الدنيا (المحاكم الإدارية، المحاكم الاستئنافية والجهات الفاصلة في المادة الإدارية)، وتوحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد.

فنص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يعتبر الأساس الدستوري لإنشاء المحاكم الاستئنافية إلى حين تطبيق ذلك على أرض الواقع، حيث يكفي مبدئيا النص على بعض المحاكم الجهوية لتتولى النظر في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد الأحكام الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، فمثلا يتم تنصيب محكمة استئناف في الشمال، ووحدة في الشرق، وأخرى في الوسط، ومحكمة للاستئناف في الغرب بالإضافة إلى محكمة استئناف جنوب الجزائر.

ولما لا العمل مستقبلا على تعميم هذه الفكرة وتنصيب محاكم إدارية للاستئناف على كامل تراب الجمهورية كما هو الحال عليه بالنسبة للمحاكم الإدارية الابتدائية، وذلك من أجل تخفيف العبء على المتقاضين وتقريب العدالة من المواطن.

أما فيما يخص عبارة "الجهات الأخرى الفاصلة في المادة الإدارية" المنصوص عليها في هذه المادة، فمن وجهة نظري فإن المؤسس الدستوري يقصد بها جهات وهيئات لها سلطة إصدار أحكام بمثابة الأحكام القضائية، وتكون هذه الأخيرة قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة.

يمكن أن نذكر على سبيل المثال: مجلس المحاسبة الذي هو عبارة عن هيئة رقابية، إلا أنه لا يعتبر محكمة إدارية ابتدائية وليس بجهة قضائية استئنافية. لذا يمكن اعتباره جهة فاصلة في المادة الإدارية، حيث تكون قراراته قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة.

كما أن عبارة "الجهات الفاصلة في المادة الإدارية" تفتح المجال إلى إمكانية إنشاء هيئات في المستقبل تحمل قراراتها الطابع القضائي وتكون قابلة للتقويم من طرف مجلس الدولة، فتكون حينئذ مشمولة بالنص الدستوري.

المطلب الثاني: مجلس الدولة هيئة موحدة للاجتهاد القضائي الإداري

احتل الاجتهاد القضائي الدور الرئيسي في وضع نظريات القانون الإداري ومبادئه، حيث كان للقضاء الإداري المتخصص والمستقل في فرنسا ومن بعده مختلف الدول، جهوده البارزة في إنشاء قواعد القانون الإداري كقانون مستقل ومتميز عن قواعد القانون المدني، وذلك مع مراعاة الطبيعة الخاصة لروابط القانون الإداري. لهذا يقال أن القانون الإداري نو أصل اجتهادي.¹

ويقصد بالاجتهاد القضائي الحل الذي تتخذه الجهة القضائية في نزاع معروض أمامها في حالة غياب النص القانوني الواجب التطبيق أو غموضه، أو عدم كفايته ولا يجوز للقاضي الاجتهاد مع وجود نص واضح وصريح.²

فدور مجلس الدولة المتمثل في توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد، يقصد به جعل الحلول القضائية واحدة بالنسبة لنفس المسائل القانونية.³

ونظرا لأهمية الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، سنتعرض من خلال هذا المطلب لمفهوم الاجتهاد القضائي الإداري في الفرع الأول، ونخصص الفرع الثاني لعدم فعالية الدور الاجتهادي لمجلس الدولة.

الفرع الأول: مفهوم الاجتهاد القضائي الإداري

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د م ج، ط 4، الجزائر، 2006، ص 43.

² محند بويشير أمقران، تغيير الاجتهاد القضائي بين النص والتطبيق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 41 العدد 2، سنة 2004، ص 155؛ انظر أيضا: عادل بن عبدالله، مكانة الاجتهاد القضائي الإداري في التأسيس لدولة القانون، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 3، بسكرة، 2006، ص 170 وما بعدها.

³ محند بويشير أمقران، المرجع السابق، ص 157.

ورد في نص المادة 179 (الفقرة الثالثة) من التعديل الدستوري لسنة 2020، أن مجلس الدولة يتولى مهمة توحيد الاجتهاد القضائي بمعنى جعل الأحكام القضائية واحدة بالنسبة لنفس المسائل القانونية.

كما نصت المادة الثانية من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة في فقرتها الثانية على أنه: "يضمن مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون."

ونصت المادة الثامنة 08 من نفس القانون، على أن يقوم مجلس الدولة بنشر قراراته والسهر على نشر كل التعليقات والدراسات القانونية.¹

ولكي يتسنى لنا الإحاطة بالدور الأساسي الذي أنيط بمجلس الدولة القيام به، يجدر بنا في بادئ الأمر ضبط مفهوم الاجتهاد القضائي وإبراز معناه.

أولاً-تعريف الاجتهاد القضائي:

تعددت التعريفات حول مفهوم الاجتهاد القضائي²، فقد عرفه الأستاذ الغوثي بن ملحة بقوله: "الاجتهاد في اصطلاح الفقهاء هو بذل الجهد في استنباط الأحكام من أدلتها بالنظر إلى المؤدى إليها. والاجتهاد بالنسبة للقضاء يطلق على المنهج الذي يتبعه القضاة في أحكامهم سواء منها ما يتعلق بنصوص القانون أو باستنباط الحكم الواجب تطبيقه عند عدم وجود النص، وعليه فالاجتهاد القضائي يعني مجموع الأحكام الصادرة عن المحاكم،

¹ أنظر نص المادة 8 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة، المعدل والمتمم.

² الاجتهاد في اللغة: مشتق من كلمة "جهد" بمعنى بذل الجهد (بضم الجيم) أو تحمل الجهد (بفتح الجيم) وهو المشقة قال ابن الأثير "الاجتهاد بذل الوسع في طلب الأمر، وهو بالضم الوسع والطاقة، وبالفتح المشقة، وقيل المبالغة والغاية، وقيل هما أي بالفتح والضم لغتان في الوسع والطاقة، فأما المشقة والغاية فالفتح لا غير". فالاجتهاد في اللغة هو استفراغ الوسع في أي فعل كان، يقال استفراغ وسعه في حمل الثقل ولا يقال استفراغ وسعه في حمل النواة. أنظر: محمد عبد الرحمن المرعشلي، اختلاف الاجتهاد و تغييره و أثر ذلك في الفتيا، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، لبنان، 2003، ص 57؛ عارف عز الدين حامد حسونة، مناهج الاجتهاد الفقهي المعاصر، رسالة دكتوراه في الفقه وأصوله، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، كانون الثاني، 2005، ص 18.

وبالمعنى الضيق الاجتهاد القضائي يطلق على بعض الأحكام التي تتعلق بمسألة قانونية ما".¹

وهناك من يرى بأن الاجتهاد القضائي فيمكننا القول إن المعنى العام للاجتهاد القضائي هو: مجموع الحلول التي تتوصل إليها الجهات القضائية وهي تفصل في الخصومات المعروضة عليها في أي مادة أو فرع من فروع القانون، ويطلق عليها: الاجتهاد القضائي الإداري، والاجتهاد القضائي التجاري، والبحري والعقاري... الخ²

كما يرى الأستاذ **عمار بوضياف** أن المقصود بالاجتهاد القضائي، هو قيام القاضي ببحث عملي قصد إيجاد حل عادل للنزاع، ويرجع إلى نفس الجوهر الذي يستهدي به المشرع ذاته في وضع القواعد العامة للتشريع ويستلهم الحل من مثل العدل أو الأخلاق الإنسانية العالمية³.

وهناك من يعتبر أن الاجتهاد القضائي هو الحل الذي تتخذه الجهة القضائية حين فصلها في قضية معروضة أمامها في حالتها عدم وجود النص القانوني الواجب التطبيق أو غموضه، فيعرفون الاجتهاد القضائي بعلم القانون أو مجموعة القرارات القضائية الصادرة بشأن منازعات معينة، والتي تشكل حلول قانونية تعلن في الأخير مبادئ قانونية، فهو قاعدة قانونية ذات أصل قضائي سابق⁴.

¹ الغوثي بن ملحة، أفكار حول الاجتهاد القضائي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 34، العدد 3، سنة 1997، ص 619 .

² المهدي خالدي، الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2018، ص 30.

³ عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، ط 3، الجزائر، 2007، ص 182 .

⁴ بوشير محند أمقران، " تغيير الاجتهاد القضائي بين النص والتطبيق"، المرجع السابق، ص 155.

ويكون الاجتهاد القضائي إداريا، إذا كان صادرا عن القضاء الإداري حصريا، في شكل أحكام تفصل في المسائل الإدارية، التي تتضمن مبادئ لم يتعرض لها القانون، أو تضع حدا لخلاف القانون، وتسمى الأحكام الأساسية أو الأحكام ذات المبادئ¹.
ومهما اختلفت التعريفات إلا أنه يجب أولا أن يوضع في الحسبان أن تأصيل وجود الاجتهاد القضائي برمته يفترض في الأساس نقصا في التشريع.²

ثانيا-مميزات الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية

يمكن حصر أهم ما يتميز به الاجتهاد القضائي الإداري فيما يلي:

أ-الواقعية ومراعاة الظروف المحيطة بالنزاع: إن القاضي الإداري عند فصله في النزاع المعروف عليه، سيقوم بالبحث عن قاعدة القانون الواجبة التطبيق بحرية كبيرة ليصدر حكمه على أساسها، فهو هنا يجتهد في الكشف عن القاعدة القانونية، بحيث يقوم بإجراء

¹ مصطفى بخوش، عبد الجليل مفتاح، "دور القاضي الإداري: وضع القاعدة القانونية أم تطبيقها؟"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني، الجزائر، 2005، ص 116؛ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، الجزائر، 2002، ص 158 .

² في روما، كان الاجتهاد القضائي يعني المعرفة الواقعية للقانون، هذه المعرفة التي يتم التوصل إليها بعمق البصيرة واستقراغ الجهد .حيث أن القاضي الروماني لم يكن يقتصر على تنفيذ تعليمات" أرسطو "بتكملة القانون في حالة النقص ولكنه كان يضعه وضعا بما كان يعرف بالحقوق القضائية"والتي كانت تشمل في أكثر الأحيان ليس فقط على قواعد جديدة لم يتناولها قانون أو عرف، بل كانت تشتمل كذلك على تعديلات جوهرية للقانون الروماني العتيق ومن تراكم هذه الأفضية إستطاع" جوستينيان "أن يقنن مجموعته. أنظر حول هذا: حنان براهيم، "إجتهد القاضي في مجال الحقوق والحريات في ظل الإتفاقيات الدولية"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 4، الجزائر، 2007، ص 329 ؛

أحمد مجحودة، رسالة الإجتهد القضائي في دولة القانون ، المجلة القضائية، العدد 1، الجزائر، 1989، ص 11 .
وفي العهد الإسلامي كان الاجتهاد يعني بذل الجهد في استنباط الأحكام من القرآن والسنة ممن توفرت فيه شروطه، حيث أن النبي صلى الله عليه و سلم قد سبق وأن أذن لبعض أصحابه بالاجتهاد تعليما لهم، وبيانا لأهميته بالنسبة للأمة بعد انقطاع الوحي و قد وردت في هذا أحاديث كثيرة منها قوله صلى الله عليه و سلم(لمعاذ)حينما أرسله إلى اليمن، قال : "كيف تقضي إذا عرض عليك قضاء؟، قال أقضي بكتاب الله، قال :فإن لم تجد في كتاب الله؟، قال :فبسنة رسول الله صلى الله عليه وسلم، قال :فإن لم تجد في سنة رسول الله صلى الله عليه وسلم؟، قال :أجتهد رأيي ولا آلو، فضرب رسول الله صلى الله عليه وسلم على صدره و قال :الحمد لله الذي وفق رسول رسول الله لما يرضي رسول الله"... أنظر في هذا: يوسف قاسم، تاريخ الفقه الإسلامي و مصادره وقواعده الكلية و بعض نظرياته العامة، دون دار نشر، 2009، ص 87 .

موازنة بين ما سيصدره من أحكام وبين الظروف الواقعية المحيطة بالنزاع والملايسات المحيطة به والمصالح المتشابهة فيه، أي أنه يكيف تلك النصوص ويفسرها بما يلائم ظروف وملايسات الواقع العملي ومقتضياته بأكثر مما يملكه القاضي المدني. وبهذا تكون أحكامه وليدة ظروف واقعية وأحداث عملية¹.

فإذا كان على القاضي الإداري البحث عن نية وإرادة المشرع، فإنه يفترضها افتراضاً في ظل الواقع الحاضر، ولا يبحث عن الإرادة الحقيقية للمشرع عند وضع النص القانوني كما يفعل القاضي العادي. إنما القاضي الإداري يفترض للمشرع إرادة متحركة تلائم مقتضيات الواقع العملي الحاضر وظروفه وملايساته²؛ لأن المشرع عند وضعه لقاعدة عامة ومجردة، فهو لا يتعرض للتفصيلات، ومهمة القاضي الإداري هي أن يطبق تلك القاعدة، إلا أنه وأثناء أداء مهمته ليس بالآلة الصماء، بل يتصرف ويكيف كل حالة بحسب ظروفها، ومن هنا يولد القضاء ذو المبادئ³.

لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي عند قيامه بالاجتهاد وصف قضائه بالمتطور، وذلك راجع لكونه يراعي تطور الظروف المحيطة به ذاتها⁴.

حيث أنه وضع نظريات ومبادئ بما يلائم الواقع والحدث العملي. فالقاضي عند اجتهاده وقبل وضع قاعدة قانونية جديدة، فهو يقوم بنظر المنازعة المعروضة عليه والتي ليس لها قانون يحكمها فيراعي وقائع القضية ولا يتجاوز طلبات المدعي حتى لا يتعدى

¹ محمد جابر محمد عبد العليم، مفوض الدولة بين القضاء الإداري المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2005، ص 41 .

² عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، د م ج، ط 3، الجزائر، 2005، ص 113 .

³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 12 .

⁴ إبراهيم عبد العزيز شبحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 116 .

اختصاصه. فأتثناء الاجتهاد القضائي، لا بد أن تُراعى الحقائق والوقائع. والقاضي لا بد من أن يلتزم بحقائق هذه القضية، وألا يتجاوز طلبات المدعي.¹

ب- ارتباط الاجتهاد القضائي بأسس النظام السياسي والقانوني للدولة: إذا كانت إرادة

المشرع وكذلك الضمير العام للجماعة، يرتبطان بظروف البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بهما؛ بحيث يكون التعبير عن إرادتهما هو في الحقيقة انعكاسا طبيعيا لهذه الظروف. وجب بذلك على القضاء الإداري عند اجتهاده، مراعاة هذه الأخيرة المحيطة به أيضا، حتى يتمكن من الكشف عن المبادئ القانونية العامة.²

معنى ذلك أن القاضي الإداري لا يبتكر حكمه من فراغ أو دون ضوابط، بل هو محكوم بوسط اجتماعي تتخلله ظروف وأوضاع، وتسيطر عليه عوامل للتطور وأسباب للتوازن بين المصالح المتعارضة، لذلك يستقي حكمه من الوقائع المعروضة أمامه، ومن الوسط الاجتماعي الذي يعيش فيه، بظروفه الإدارية المعاصرة للنزاع المطروح وأفكاره السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة، واضعا في اعتباره مفاهيم ضرورية لشرعية أي نظام قانوني، كالعدالة والمساواة والحرية وهي عادة ما تكون المفاهيم التي يستند إليها المشرع عند وضع النصوص المكتوبة.³

فاجتهاد القضاء الإداري نجده غالبا ما تتضمن أحكامه جملة من المبادئ العامة، فالقاضي الإداري عندما يجتهد في قيامه بذلك لا يستند على مصدر محدد بل يعتمد في محاولة استنباط هذه المبادئ على الأسس العامة للنظام السياسي السائد في المجتمع ومن رواسب ومكونات الضمير القانوني للأمة، وما يحتويه من مثل وأخلاق وقيم فلسفية وحضارية ومبادئ وأفكار العدالة، فيكون استنباطه لهذه المبادئ استنباطا متجددا ومتطورا،

¹ André de Laubadère et Yves Gaudemet, traité du droit administratif, tome1, 16^{ème} édition, L.G.D.J, 2001, p 6.

² عادل السعيد أبو الخير، اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 2، العدد الثاني، الجزائر، نوفمبر 2005، ص 33 .

³ عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 33 .

يساير فيه التطورات التي تطرأ على الحياة السياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية داخل المجتمع.¹

وذلك راجع إلى أن هذه المبادئ العامة للقانون، هي مجموعة القواعد الأساسية التي لا تستند إلى نص مكتوب، وإنما يستخلصها القضاء الإداري باجتهاده من خلال الاتجاهات العامة للتشريع في الدولة ومن ضمير الجماعة والأسس التي يقوم عليها المجتمع.²

ويجب التأكيد على أنه حتى وإن كانت هذه المبادئ لا تستند بطريقة مباشرة إلى أي مصدر رسمي، فهي لا تعتبر مبادئ تحكيمية؛ لأنها ببساطة تستند إلى الضمير القانوني العام للجماعة، وإلى ما يرتكز عليه من مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة. حتى وإن كان ذلك يعود إلى تقدير القاضي في الموازنة بين ضروريات سير النشاط الإداري، مع ضرورة احترام حقوق الأفراد؛ أي قيامه بالموازنة بين المصلحة الجماعية ومصالح الأفراد.³

ج- تجاوز القاضي الإداري لدوره محكم في النزاع: من المسلم به أن وظيفة القضاء قاصرة على الفصل في النزاع، طبقاً لنص قانوني يحكم هذا النزاع. وكل ما هنالك أن القاضي في طريقه إلى تطبيق القانون يعمل على تفسير هذا القانون.⁴

أما القاضي الإداري فنجد أنه يأخذ مساحة أكبر من الحرية وهو يقوم بتفسير القانون الإداري، ذلك راجع إلى طبيعة هذا الأخير الذي يستوجب حين تطبيق نصوصه توفير مقتضيات الحياة الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة دون أن يتغاضى القاضي الإداري عن مصالح الأفراد، لذلك نجد أنه يتجاوز تطبيق القانون إلى البحث عن الموازنة بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد، فيتجاوز حكمه مهمته العادية باعتباره فاصلاً في خصومة معينة ويتحول من خلال الحكم الذي يصدره إلى مصدر إنشائي للمبدأ العام الذي يضعه

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 105 .

² محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002 ، ص 37 .

³ مصطفى بخوش، عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص 117 .

⁴ عمار بوضياف، مدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص. 221 ؛ جورج فودال، بيار دلفولفية، القانون الإداري،

ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، ط 1، لبنان، 2001 ، ص 62 .

وللقاعدة القانونية التي يتضمنها هذا المبدأ وما يؤكد ذلك أن أهم القواعد في القانون الإداري وضعها القاضي الإداري إما لأنه ربط حينها إلى حد ما هذه القواعد بنص أو لأنه أكدها بمبادرة منه.¹

فقد ذهب الدكتور سليمان الطماوي إلى القول بأن: "القاضي الإداري في أداء مهمته كالقاضي العادي، إلا أن دوره أبعد مدى وأجلّ أثراً، فهو في بحثه عن نقطة التوازن بين المصالح العامة والخاصة، كثيراً ما يجد نفسه مضطراً إلى صياغة مبادئ تشريعية لا تستند من قريب أو بعيد إلى نص تشريعي".²

إن القاضي الإداري عندما يعرض عليه نزاع، غالباً ما لا يجد نصاً تشريعياً يحكم على أساسه. وبما أنه ملزم بالفصل في هذه الخصومة المطروحة أمامه، وإلا عدّ منكراً للعدالة. فنجدّه يبرز دوره الخلاق في ابتداع المبادئ الإدارية، وإنشاء القاعدة التي تحكم الواقعة. وحتى بعد تقنين بعض قواعد القانون الإداري، فإن ذلك لم يمنع القضاء الإداري من ممارسة دوره في خلق الحلول القانونية للمسائل المعروضة عليه، عندما يغفل التشريع عن علاجها.³

وعليه فقد كان ولا يزال القاضي الإداري مُنشئاً للقواعد القانونية، في مجال عمل القانون الإداري؛ حيث أنه في المادة الإدارية هناك الكثير من الحلول المقدمة من القضاء الإداري، أمام غياب أي نص، وهي أكثر وأبعد من مجرد تفسير للنص.⁴

د-ارتباط القانون الإداري بالقضاء الإداري وعدم إمكان الفصل بينهما: لقد قيل أنه لا قانون بلا قاضي يعمل على تطبيق ذلك القانون. وفي المجال الإداري فإنه لا يمكننا الحديث عن

¹ وفاء سيد رجب محمد، مستقبل القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة العشري، مصر، 2007، ص 243 .

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 118 .

³ مصطفى بخوش، عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص 118

⁴ Jean-Marie AUBY, Droit Public, Economica, Paris, 1995, P 228.

وجود قانون إداري إلا إذا كان هناك قضاء إداري، بحيث أدى ظهور القضاء الإداري الفرنسي-مجلس الدولة-إلى إنشاء القانون الإداري المستقل.¹

ففي البداية رفض القضاء الإداري الفرنسي تطبيق القانون المدني على المنازعات الإدارية؛ وكان لزاماً على القاضي الإداري الفصل في النزاع المعروض أمامه وإلا عدّ مرتكباً لجريمة إنكار العدالة. فساهم بذلك وعن طريق اجتهاده في إنشاء المبادئ وإرساء النظريات، ومن مجموع ذلك تكوّن القانون الإداري. لذلك انتسب هذا القانون إلى هذا القضاء وحمل اسمه، كما أن الفضل يعود إلى القضاء الإداري في جعله قانوناً مستقلاً وخاصاً، وهذه خاصية أخرى تضاف إلى الاجتهاد القضائي، لكون القانون الإداري مختلف عن القانون المدني في مبادئه ونظرياته الأمر الذي يقتضي اختلاف الاجتهاد القضائي فيه.²

ومن ذلك يظهر دور القضاء الإداري في ظهور القانون الإداري من خلال استنباطه للمبادئ والأحكام القانونية الملائمة للعلاقات القانونية المتطورة في مجال القانون الإداري، فيمثل الاجتهاد القضائي الإداري بذلك مصدراً رسمياً للقانون الإداري، حيث أن القاضي الإداري قد لا يجد في كثير من الحالات القاعدة القانونية الواجبة التطبيق على النزاع المعروض أمامه، مما يدعو إلى إنشاء القاعدة التي تحكم الواقعة وإلا أصبح منكرًا للعدالة، لذلك يجمع الباحثون في مجال القانون الإداري، على أن القانون الإداري يوصف بأنه قانون قضائي أي أنه ما يزال يعتمد بصورة كبيرة على أحكام القضاء باعتباره مصدراً رئيسياً لقواعده.³ وعليه فإنه لا يمكن فصل القواعد الأساسية للقانون الإداري عن المنازعات الإدارية.⁴

¹ الغوثي بن ملح، المرجع السابق، ص 623 .

² عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 58، 59.

³ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 155.

⁴ جورج فودال بيار دلفولفية، القانون الإداري، ج 1، المرجع السابق، ص 245.

الفرع الثاني: الدور الاجتهادي لمجلس الدولة بين دستور 2020 والقانون العضوي

11-22

إذا كان منوط بمجلس الدولة الجزائري طبقا للمادة 179 من التعديل الدستوري الحالي (171 من التعديل الدستوري 2016) القيام بوظيفة توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، فإن ممارسة هذه المهمة تفرض إعادة النظر في الاختصاصات المعهودة إليه، فكلما كان الاختصاص القضائي محصورا ومحددا، وضيّق النطاق ودقيقا، كلما تمكن مجلس الدولة من تقديم أداء في المستوى المطلوب، إذ كيف يتسنى لمجلس الدولة أن يمارس وظيفة الاجتهاد ويساهم في تقنين وتطوير أحكام ومبادئ القانون الإداري، إذا تعددت وكثرت الاختصاصات القضائية الموكولة إليه؟ فضلا عن النقض الذي يُعدّ الدور الطبيعي والأصيل لمجلس الدولة والذي لا يمكن لجهة قضائية أخرى ممارستها، فهو يقوم بدور آخر يتمثل في كونه جهة للقضاء الابتدائي وجهة لقضاء الاستئناف. وبناءً عليه يمكن القول أن قيام مجلس الدولة بوظيفة الاجتهاد القضائي بما يتبعها من تصويب القرارات القضائية في المادة الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية يفرض إعفاءه من وظيفة القضاء الابتدائي، وكذا قضاء الاستئناف والاكتفاء بوظيفته كقاضي نقض.¹

وهو ما تحقق من خلال التعديل الدستوري الأخير بنصه على انشاء محاكم استئنافية معفيا بذلك مجلس الدولة من دوره كقاضي استئناف، إلا أن هذا الاختصاص لم يتم إلغاؤه بموجب القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98، حيث تنص المادة 10 من القانون العضوي رقم 11-22 على أنه: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية."

¹ بوضياف عمار، مجلس الدولة بين وظيفة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2، جامعة بسكرة، ص 97.

كما نصت المادة 11 من نفس القانون العضوي على أن: "يختص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

من خلال نص المادتين أعلاه يمكن القول أنّ المشرع عند تعديله للقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، لم يحل الإشكالات التي كانت قائمة من قبل حول الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، وذلك فيما يتعلق بدوره كقاضي استئناف؛ حيث أبقى على مهمته بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. وحبذا لو أبقى المشرع مجلس الدولة من هذا الاختصاص نهائياً حتى يتفرغ للدور الموكول له دستورياً خصوصاً أن المؤسس الدستوري نص على إنشاء محاكم استئنافية تتولى هذه مهمة الاستئناف.

كما أن ما تضمنه نص المادة 11 التي منح من خلالها لمجلس الدولة سلطة الفصل في قضايا مخولة له بموجب نصوص خاصة، يجعلنا نطرح التساؤل حول طبيعة هذا الاختصاص؟ هل هو اختصاص بالنقض أو الاستئناف أم هو اختصاص آخر ثالث؟

من وجهة نظري وبالتمعن في نصوص المواد 9، 10 و 11 من القانون العضوي رقم 11-22 نجد أن المشرع نص على اختصاص مجلس الدولة بالنقض في المادة 9. كما نص على اختصاصه بالاستئناف في المادة 10، ولا أعتقد أنه يقصد نفس هذين الاختصاصين في المادة 11 وإلا يكون قد وقع في التكرار خصوصاً وأنه نظم دوره كقاضي نقض وكقاضي استئناف في مادتين مستقلتين، ما يفهم أن اختصاص مجلس الدولة الموكول له بموجب نص المادة 11 هو اختصاص يختلف ويخرج عن نطاق المادتين 9 و 10. ليبقى فقط اختصاصه كقاضي درجة أولى وأخيرة.

إذن مما سبق يمكن الاستنتاج أن اختصاص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة، المنصوص عليه في المادة 11 هو اختصاصه الابتدائي النهائي وإن لم ينص المشرع عليه صراحة كما سبق في القانون العضوي 98-01

المعدل والمتمم، وأيضاً من خلال القانون العضوي 11-13. فقد فتح المجال لفهم ذلك من خلال القانون العضوي 22-11 بأسلوب غير مباشر وبشكل غير صريح. لنصل إلى نتيجة أساسية وهي أنه ورغم التعديل الدستوري الأخير الذي يُحسب للمؤسس الدستوري بنصه على إنشاء محاكم للاستئناف مؤكداً على الدور الأساسي لمجلس الدولة المتمثل في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي، إلا أن النص العضوي الجديد المرتبط به، أبقى على نفس الاختصاصات السابقة. وبالتالي لم يزل الإشكالات التي كانت قائمة من قبل في ظل القانون العضوي 98-01 والقانون العضوي 11-13.

وعليه فإن إلغاء دور الاستئناف لمجلس الدولة والاعتراف به لمحاكم إدارية استئنافية، أمر يحقق جملة من الأهداف التي يمكن إيجازها فيما يلي¹:

أولاً- توحيد الدور بين المحكمة العليا ومجلس الدولة: سبق الإشارة إلى أن المحكمة العليا لا تمارس وظيفة الاستئناف؛ وهي جهة قضائية عليا مثلها مثل مجلس الدولة، بل أن كلاهما مشمولين بنص واحد، وهو نص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة 171، 172 من التعديل الدستوري 2016)، وبنفس العبارات والألفاظ، لذا ليس من المفروض التمييز في الدور القضائي والنص الدستوري واحد.

كما أن إلغاء اختصاص مجلس الدولة بالاستئناف سيخلق انسجاماً في تركيبة الهرم القضائي العادي والإداري، فيصبح الهرم القضائي في المادة الإدارية يتكون من المحاكم الابتدائية في القاعدة وتتوسطه محاكم استئناف ويعلوه مجلس الدولة في القمة، وهو ذات الترتيب في جهات القضاء العادي الذي تدنوه المحاكم الابتدائية، وتتوسطه المجالس القضائية، وتعلوه المحكمة العليا.

ثانياً- المحافظة على مكانة مجلس الدولة: إن ممارسة قضاة مجلس الدولة مهمة الاستئناف، سيجعل منهم قضاة موضوع ويشغلهم بالوقائع، بما تحويه من تفاصيل تبعدهم

¹ بوضياف عمار، مجلس الدولة بين وظيفة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، المرجع السابق، ص 100.

بذلك عن الاهتمام بحركة الاجتهاد. بل إن هذا الأمر من شأنه المساس بمكانة هذه الجهة القضائية العليا.¹

وعليه فإعفاء مجلس الدولة من النظر في الطعون بالاستئناف يجعل قضاته في تفرغ للمهمة الأصلية الموكولين بها، وهذا يجنبهم الوقوع في الأخطاء والعثرات نتيجة عبء مهمة الاستئناف وبالتالي المحافظة على هيبة وقيمة هذه الجهة القضائية العليا.

ثالثاً-تمكين مجلس الدولة من المساهمة في تطوير قواعد القانون الإداري: إن طبيعة القانون الإداري باعتباره قانون غير قابل للحصر أو التقنين من جهة، وقانون ذو منشأ قضائي من جهة ثانية، فهذا يفرض عدم إقحام مجلس الدولة في قضاء الاستئناف ليتفرغ مستشاروه للمساهمة في تطوير قواعد القانون الإداري.²

المبحث الثاني: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المخوّل له بموجب الإحالة الدستورية

بيّن المؤسس الدستوري بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة 171، 172 من التعديل الدستوري 2016) كيفية تحديد مجال اختصاص مجلس الدولة وذلك بموجب قانون عضوي.

إن أحكام المادة (179) من التعديل الدستوري 2020، الوارد تحت عنوان القضاء موضوع الفصل الرابع من الباب الثاني للدستور، تطبق أحكام الفقرة (05) من المادة 140

¹ رغم الجهد المبذول من جانب قضاة مجلس الدولة إلا أنه ثمة قرارات صدرت عنه جانب فيها الصواب وابتعد عن مبادئ القانون من ذلك قراره الصادر في 1999/12/06 الغرفة الثانية فهرس 548، حيث أرسى مجلس الدولة قاعدة واجتهادا بمناسبة استئناف معروض عليه أن تبليغ القرار الإداري يثبت بمحضر رسمي، حيث جاء في إحدى حيثياته: " حيث بالرجوع إلى هذه الوثيقة(المقصود هنا الرسالة الموصى عليها مع علم بالوصول) فإنه لا يمكن اعتبارها تبليغا صحيحا مادامت المستأنفة لم تقدم محضرا موقعا عليه من كل من رئيس البلدية والمعني بالأمر يؤكد تسلم نسخة من قرار العزل".

وهكذا بدى مجلس الدولة متشددا بشأن قواعد تبليغ القرار الإداري وضرب عرض الحائط بوسيلة تبليغ بواسطة البريد الموصى عليه مع وصل الاستلام رغم أنها وسيلة قانونية صحيحة منتجة لآثارها القانونية. بوضياف عمار، مجلس الدولة بين وظيفة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، المرجع السابق، ص 101.

² بوضياف عمار، المرجع نفسه، ص ص 102، 103.

الواردة تحت عنوان البرلمان، موضوع الفصل الثالث من نفس الباب، التي تخوّل للبرلمان التشريع بقانون عضوي بالنسبة لـ: "القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي". وعليه تحدد هذه الأحكام الدستورية طبيعة القواعد القانونية التي تحكم مجال اختصاص مجلس الدولة. ولا تقتصر القواعد القانونية المنظمة لمجلس الدولة على النص الدستوري وحده، فقد أحالنا هذا الأخير إلى التشريع العضوي فيما يتعلق بتحديد تنظيم وعمل واختصاصات مجلس الدولة الأخرى على غرار المحكمة العليا ومحكمة التنازع. إلا أن هناك نصوص تشريعية أخرى أضافت لمجلس الدولة اختصاصات قضائية رغم أن طبيعتها القانونية ليست عضوية.

لذا سنؤكد في هذا المبحث على ضرورة مراجعة النص الدستوري الصريح الذي يوجب تحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة عن طريق نص عضوي. حيث نقسم هذه الدراسة إلى مطلبين اثنين: نتطرق في المطلب الأول للأساس الدستوري لتدخل المشرع في اختصاص مجلس الدولة وفي المطلب الثاني وجوب تحديد اختصاصات مجلس الدولة بموجب قانون عضوي.

المطلب الأول: الأساس الدستوري لتدخل المشرع في اختصاص مجلس الدولة

باعتبار الدستور هو المصدر القانوني المنشئ لمجلس الدولة، والمحدد لاختصاصاته الأساسية بموجب أحكام دستورية عامة، فإنه من الضروري أن تكون طبيعة النصوص المفصلة في أحكامه والمستحدثة لاختصاصات أخرى له عضوية، وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 172 من التعديل الدستوري 2016، المعدلة بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري 2020.¹

ومن هذا المنطلق سنحاول التطرق للنص الدستوري الذي خوّل من خلاله المؤسس الدستوري للمشرع سلطة التدخل في اختصاص مجلس الدولة. لنقسم هذا المطلب لفرعين

¹ أنظر المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

اثنين: نتطرق في الفرع الأول لدراسة المادة 140 من الدستور كأساس لتدخل المشرع في الاختصاص. أما الفرع الثاني ندرس من خلاله نص المادة 179 من الدستور.

الفرع الأول: أساس تدخل المشرع بموجب المادة 140 من الدستور

نصت المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، على أن البرلمان يشرع بقوانين عضوية في مجالات حددها نص المادة ذاتها وذكرها على سبيل الحصر، ومن بين هذه الحالات يشرع البرلمان بقانون عضوي فيما يتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي¹؛ الذي يضم بطبيعة الحال كل من القضاء العادي والقضاء الإداري المجسد أساسا في مجلس الدولة كونه أعلى هيئة قضائية إدارية. إذ تشير هذه المادة إلى أن التنظيم القضائي لكل الجهات القضائية الإدارية يتم بموجب قانون عضوي.

ويقصد بالقانون العضوي القانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية طبقا لإجراءات خاصة، يهدف إلى تنظيم مسائل دستورية تتعلق بالسلطات العامة، وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارستها لها، ولذلك فهو قانون مكمل للدستور عادة.

وتعد فكرة القانون العضوي فكرة مستحدثة بموجب دستور 1996، الذي أسس مجلس الدولة، ولقد أضاف المؤسس الدستوري هذا النوع من القوانين إلى جانب القوانين العادية، والذي يكتسي طبيعة خاصة نظرا للوظائف الحيوية الموكلة له في إطار تكميل النص الدستوري؛

¹ تنص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية، وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية. تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي، قبل إصداره، لمراقبة مطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية."

عن طريق التفسير والتكييف والملائمة والتجسيد، وبالتالي فمرتبته في الهرم القانوني تلي الدستور وتسمو على القانون العادي¹.

وبمقابلة نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وسابقتها المادة من 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يمكن القول أنّ المؤسس الدستوري قد أبقى على نفس المجالات المخصصة للتشريع بموجب قانون عضوي وحافظ على نفس الصياغة والعبارات في كلا النصين، باستثناء ما تعلق بجانب رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور، حيث كانت الهيئة المكلفة بالرقابة بموجب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 هي المجلس الدستوري، لتتغير تسميته في التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى المحكمة الدستورية.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (140) من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تحدد مجالات التشريع والتي تم تعديلها بموجب نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020²، حوّل فيها المؤسس الدستوري للبرلمان -بموجب الفقرة (06) من ذات المادة - سلطة التشريع بموجب قوانين عادية فيما يتعلق ب: "القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية". وبالتالي يمكن القول، أنّ الكيفية التي وضعها الدستور لسنّ القوانين في مجال الاختصاص القضائي، غير واضحة وموحّدة. مما أدى إلى تنظيم مجلس الدولة بواسطة قانون عضوي والمحاكم الإدارية بواسطة قانون³.

¹ الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة. دم.ج، الجزائر، 2002، ص21.

² تنص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يشرّع البرلمان في الميادين التي يخصّصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ...-6) القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،...".

³ وفي هذا الصدد يرى الأستاذ خلوفي رشيد، أن صياغة المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 (123 من دستور 1996)، التي تنص بكل وضوح أن التنظيم القضائي (أي كل الجهات المكونة له)، يتم التشريع فيها بقانون عضوي، كما استدرك المشرع هذه الوضعية في القانون العضوي 05-11 المؤرخ في 17/07/2005 المتعلق بالتنظيم القضائي، قانون عضوي تشير مادته 4 أن النظام القضائي الإداري يتكون من مجلس الدولة ومحاكم إدارية، إشارة يمكن من خلالها إرجاع

ليستدرك المشرع العضوي ذلك من خلال القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي نص في المادة 39 منه على أن تلغى أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، غير أن نصوصه التطبيقية تبقى سارية المفعول إلى حين صدور النصوص التطبيقية لهذا القانون العضوي.¹

الفرع الثاني: المادة 179 من الدستور مرجعية لتدخل المشرع

بالإضافة إلى النص الدستوري السابق، هناك نص دستوري آخر أكثر دقة وتفصيلا منه، هو نص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة 172 من التعديل الدستوري لسنة 2016)²، التي تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "يحدّد قانون عضويّ تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التّنازع وسيرها واختصاصاتها". وبمقابلة نص المادتين المذكورتين أعلاه، يمكن الوصول إلى النتيجة الآتية: وهي أن التعديل الدستوري الأخير دمج كل من المادة 171 والمادة 172 المنصوص عليهما في التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص واحد تحت رقم المادة 179، وقسمها لمجموعة فقرات. بعد أن كانت المادة 171 تشكل بطاقة التعريف القانونية للنظام القضائي الجزائري وبعدها مباشرة تأتي المادة 172 وهي مادة تكمل النظام القانوني المتعلق بالبنية القضائية. كما تحدد الكيفية القانونية لتطبيق مقتضيات المادة 171 بحيث تشير المادة 172 أن الإطار التشريعي المنظم للجهات القضائية المذكورة يتم عن طريق قانون عضوي وليس

مكانة المحاكم الإدارية إلى دائرة القانون العضوي، أنظر خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 2، المرجع السابق، ص ص 268، 269 .

¹ تنص المادة 39 من القانون العضوي 22-10 المؤرخ في ج ر عدد 41 على أن: " تلغى أحكام -القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 17 يوليو سنة 2005 والمتعلق بالتنظيم القضائي،

-القانون رقم 98-02، المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، غير أن نصوصه التطبيقية تبقى سارية المفعول إلى حين صدور النصوص التطبيقية لهذا القانون العضوي.

² أنظر أيضا المادة 153 من دستور 1996 والمادة 172 من دستور 2016

قانون. وهو ما أكدته المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أن التنظيم القضائي يتم التشريع فيه بواسطة قانون عضوي.

كما فتحت هذه المادة المجال للمشرع لإضافة اختصاصات أخرى بالنسبة لمجلس الدولة وكذلك للمحكمة العليا ومحكمة التنازع اختصاصات غير مشار إليها في النص الدستوري.¹

إلا أن أهم ما يمكن تسجيله إلى حد الآن هو الإضافة التي جاء بها المؤسس الدستوري والنقلة النوعية التي أحدثها في مجال التنظيم القضائي الإداري مكرّسا بذلك مبدأ التقاضي على درجتين وكذلك الازدواجية القضائية الصحيحة، ومؤكدا على توازي الهرمين القضائيين العادي والإداري من حيث الهياكل والهيئات القضائية المنشئة لكل منها.

المطلب الثاني: ضرورة تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي.

يعتبر القانون العضوي من المواضيع الهامة، نظرا لحيوية وأهمية الدور الذي يطلع به كأداة لإعادة توازن العلاقات في إطار السلطات العامة، وما يمكن أن ينتج عنه من محاولة حرة للتوازن الدستوري من جهة، وللمسائل ذات الطابع الدستوري الهام من جهة أخرى.

وأساس القوانين العضوية هو الدستور، حيث منحها هذه الطبيعة في حدود مجالاتها على سبيل الحصر ونص على وجوب سننها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة، وإذا كانت الوثيقة الدستورية هي المصدر الأول للقواعد القانونية إلا أنها ليست المصدر الوحيد حيث تلعب القوانين العضوية دورا هاما بجوار الدستور نظرا لتضمنها موضوعات ومسائل دستورية بطبيعتها.

وفي الجزائر تم إدراجه ضمن التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ: 28 نوفمبر 1996² كصنف قانوني جديد قصد تجنيب المواضيع المهمة، التعديلات المتكررة وما قد ينبئ بتهديد الاستقرار القانوني وتسبب العمل التشريعي، هذا ويعد القانون العضوي إضافة أدرجها المؤسس الدستوري إلى قائمة القوانين.

¹ خلوفي رشيد، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 2، المرجع السابق، ص 267.

² أنظر مواد دستور سنة 1996، المتعلقة بالقوانين العضوية، ج ر رقم 76 لسنة 1996.

لذا سيتم التطرق من خلال هذا المطلب إلى مفهوم القانون العضوي (الفرع الأول) وخصوصية إجراءات المصادقة على القوانين العضوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم القانون العضوي

بالرغم من أن القوانين العضوية فكرة مستوحاة من الخارج وقد ارتبط وجودها بتطور سياسي معين وبتقاليد دستورية لبعض الدول، ففي الجزائر لا يعتبر هذا النوع من القوانين نتاجا لمثل هذا المسار. والتاريخ الدستوري للجزائر جسده من خلال دستور 1996، إلى جانب القوانين العادية، سنتطرق في هذا الفرع لتعريف القانون العضوي، والمكانة التي تحتلها مثل هذه القوانين ضمن الهرم القانوني.

أولا-تعريف القوانين العضوية:

ساهم العديد من الفقهاء في تعريف القانون العضوي، فهناك من اعتمد في تعريفه على المعيار العضوي أو الشكلي أي التركيز على الجهة المصدرة له، وكذا الإجراءات المتبعة في إنشائها، بينما انطلق البعض الآخر من زاوية المعيار المادي الموضوعي للقانون العضوي إلى أن توصل الفقه الحديث إلى بلورة مفهومه، خاصة وأن الوضع الطبيعي والمعتاد هو عزوف المؤسس الدستوري عن تقديم تعريفات للمصطلحات القانونية تاركا الأمر للفقهاء والقضاء.¹

قصد تجنب التعديلات المتكررة للقوانين وخاصة السياسية منها، والتي تنبئ بتهديد الاستقرار القانوني وتسيب العمل التشريعي وما يترتب عنها من نتائج، فقد أضاف الدستور لسنة 1996، لأول مرة طائفة جديدة للقوانين تُعرف بالقوانين العضوية.²

¹ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 129.

² مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 129؛ رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 187 وما بعدها.

فهي قوانين صادرة عن البرلمان لكن موضوعها يكون متعلق سواء بالنظم أو الهيئات الدستورية، حيث يصفها الأستاذ François Luchaire بقوله: " القانون الأساسي طبقاً لأحكام المادة 46، 61 من الدستور الفرنسي هو الذي تتوافر فيه ثلاث شروط:

1- أن يعترف له الدستور بتلك الصفة،

2- أن يتم التصويت عليه وإقراره طبقاً لإجراءات خاصة مؤداها أن يتم وضع مشروع القانون الأساسي أمام الجمعية الوطنية لمناقشته، إلا بعد مرور 15 يوماً من إيداعه، وفي حالة عدم الاتفاق بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على مشروع القانون في القراءة الثانية، فإنه يمكن إقرار هذا المشروع من جانب الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

3- أن يعلن المجلس الدستوري مطابقتها للدستور".¹

كما عرفها الفقيه الفرنسي "موريس دوفرجي Maurice Duverger" على أنها: " تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليها الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس الإجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي إلا أن أيضاً لها إجراءات خاصة بها وتمييزة".²

وعبر عنها الفقيه الفرنسي "جان كريستوف كار Jean Christophe Car" " كالاتي: "قوانين يتبع في إعدادها إجراءات قانونية أكثر تعقيداً من تلك المتبعة في القوانين

العادية".³

هذا النموذج من التعريفات الفقهية للقانون العضوي ارتكز على المعيار المركب(المختلط) - العضوي والموضوعي- في نفس الوقت، ومثل هذا التعريف هو الأقرب

¹ François Luchaire, les lois organiques devant le conseil constitutionnel, R.D.P, 1992, p p 382,383.

² Maurice Duverger, institutions politiques en droit constitutionnel, paris, P.U.F, 9^{ème} édition,1996, p 617.

³ Jean Christophe Car, Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958, 1999,p 402.

إلى حقيقة معنى القانون العضوي إذا ما أضيفت لها عناصر أخرى مثل مكانته في سلم تدرج القواعد القانونية.¹

وذهب الأستاذ "عبد الغني بسيوني عبد الله" إلى القول بأن: "القوانين العضوية هي مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها أو بتكليف من المشرع الدستوري، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها أي أنها تتعلق بموضوعات دستورية في جوهرها".²

كما عرّفها الأستاذ "سليمان محمد الطماوي" على أنها: "قوانين مكملة للدستور، فالصياغة الفنية السليمة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية التي تتوافر لها صفة الاستقرار والدوام النسبي وأن لا تعرض للتفاصيل المتغيرة حتى لا يكون الدستور عرضة لهاته التغيرات ولهذا تكتفي الدساتير المعاصرة بالمبادئ الكلية وتحيل بالنسبة إلى التفاصيل الخاصة بنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملة للدستور على أن يتعين أن يحدد الدستور في صلبه ما يعتبر قانونا نظاميا أو أساسيا مما يرتب إخضاعه لإجراءات تختلف عن إجراءات القوانين العادية".³

وعلى العموم ينطبق الأمر نفسه على القوانين العضوية التي استحدثها دستور 1996 المعدل، فصفة العضوية منحها إياها النص الدستوري وحدد مجالاتها سواء من خلال دستور

¹ بعلي سامية الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، 2014/2015، ص 11؛ أنظر أيضا: بن سالم جمال، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2015، ص 206 وما بعدها.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم الدستورية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1997، ص 315.

³ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، ط5، مطبعة عين شمس، مصر، 1986، ص 209.

1996 أو التعديل الدستوري لسنة 2016 وأيضا التعديل الدستوري لسنة 2020¹، كما أن الفقرة الثانية من المادة 140 اشترطت إجراءات للمصادقة عليها، والفقرة الثالثة من نفس المادة اشترطت اخضاع نصوص القوانين العضوية لرقابة المطابقة

- ¹ نص الدستور الجزائري من خلال مواده سواء دستور 1996 أو التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وأخيرا التعديل الدستوري لسنة 2020 صراحة على تشريع البرلمان بموجب قوانين عضوية في حالات متعددة، نذكرها وفق المواد التالية:
- المادة 53 من دستور 2020: يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات.
 - المادة 57 من دستور 2020 في فقرتها 10: يحدد قانون عضوي كيفيات إنشاء الأحزاب السياسية.
 - المادة 87: يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة المتضمنة شروط الترشح لرئاسة الجمهورية.
 - المادة 97 يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحال الحصار .
 - المادة 119 يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات تطبيق هذه المادة المتعلقة بالمصادقة على مشاريع القوانين حسب اجراء الاستعجال بطلب من الحكومة
 - المادة 128 : يحدد قانون عضوي الشروط التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه.
 - المادة 132: يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده.
 - المادة 135: يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
 - كما تنص المادة 140 من دستور 2020 على أنه: " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، ... "
 - وتجدر هنا الإشارة إلى أن المادة 140 من دستور 2020 سارت على نهج المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي ألغت فقرة نصت عليها المادة 123 من دستور 1996. حيث كانت تنص على أن البرلمان يشرع بموجب قانون عضوي في المجال المتعلق بالأمن الوطني.
 - المادة 172: يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة المتعلقة بحماية القاضي.
 - المادة 179: يحدد قانون عضوي تنظيم وسير واختصاصات المحكم العليا، مجلس الدولة ومحكمة التنازع.
 - المادة 180: يحدد قانون عضوي طرق انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، وقواعد تنظيمه وعمله.
 - المادة 183: يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا الإجراءات المطبقة أمامها.
 - المادة 196: يحدد قانون عضوي إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.
 - المادة 199: يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاء المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه. كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد.

من طرف المحكمة الدستورية وذلك قبل إصدارها.¹

فالثابت إذن أنه إذا كانت القوانين العضوية تختلف عن القوانين العادية، من حيث المجالات والإجراءات التي تتبع وضعها وتعديلها، فإنها تختلف عنها كذلك من حيث شروط تنفيذها وإصدارها. ذلك أنه إذا كان بالإمكان إصدار القوانين العادية من طرف رئيس الجمهورية، فور مصادقة البرلمان عليها فإن الوضع بالنسبة للقوانين العضوية يختلف، حيث لا يمكن إصدارها إلا بعد عرضها على المحكمة الدستورية-المجلس الدستوري سابقا- وإخضاعها لرقابة المطابقة للبت فيها.

ثانيا- مكانة القوانين العضوية في الهرم القانوني:

يعد الدستور أعلى التشريعات في الدولة، إذ يأتي في قمة الهرم القانوني، ويسمو على باقي القواعد القانونية، مما ينبغي أن تلتزم سلطات الدولة جميعها بالتقيد بأحكامه وإلا عدت تصرفاتها غير شرعية.²

ويتصل مبدأ سمو الدستور صلة وثيقة وحتمية بمبدأ الشرعية، ذلك لأنه إذا كان هذا الأخير يقصد به خضوع الحكام والمحكومين لسيطرة أحكام القانون، بحيث لا يصدر أي تصرف أو قرار إلا في حدود ما يفرضه القانون. وأنه يجب على كل سلطة في الدولة أن تحترم القانون، فإن مبدأ سمو الدستور يدعم ويقوي مبدأ الشرعية لأنه يتطلب خضوع الحكام والمحكومين لقواعده من ناحية، وخضوع التشريعات واللوائح النافذة في الدولة لأحكامه من ناحية أخرى. وبهذا يمثل علو الدستور وسموه قمة الشرعية في الدولة، وبالاتفاق مع أحكامه يجب أن

¹ تم تعديل المادة 123 من دستور 1996 بموجب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت في فقرتها الثانية والثالثة على: " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره" وهو نفسه ما نصت عليه المادة 140 من التعديل الدستوري 2020 إلا أنها غيرت من اسم الهيئة المكلفة بالرقابة لتصبح المحكمة الدستورية بدل المجلس الدستوري كما يلي: يخضع القانون العضوي قبل إصداره لمراقبة مطابقتها للدستور من طرف المحكمة الدستورية ".

² ايناس محمد البهجي، يوسف المصري، المرجع السابق، ص 94

تصدر جميع القوانين فيها، وعلى جميع السلطات الالتزام بأحكامه؛ وإلا كانت تصرفاتهم باطلة وفاقدة لكل قيمة.¹

وتتنظم التشريعات في دولة القانون وفق درجات ورتب بعضها فوق بعض، إذ تختلف في قوتها ويحرم على الأدنى منها مخالفة الأعلى، ويأتي في قمة هذه التشريعات الدستور، يعقبه التشريع العادي ثم التشريع الفرعي.

والتدرج يؤدي إلى نتيجة مهمة هي أن القواعد المقررة في الدستور تعد أسمى من القواعد المقررة في القانون، وهذه الأخيرة بدورها أقوى من القواعد المقررة في اللوائح، وهكذا تتدرج القواعد القانونية، ويسمى هذا مبدأ تدرج التشريع. ويترتب على هذا المبدأ نتيجتان مهمتان:²

• الأولى هي أن التشريع لا يلغيه إلا تشريع مماثل له في قوته أو أعلى منه، فأحكام الدستور لا تلغى إلا بموجب دستور مثله، بالوسائل والإجراءات التي نص عليها الدستور نفسه. كما أن القاعدة الدستورية تملك إلغاء أو تعديل كل من القوانين واللوائح. وأما القانون فإنه لا يلغى ولا يعدل على الأقل إلا بقانون مثله، كما أن بإمكانه إلغاء أو تعديل اللوائح. وبالنسبة للاتحة فإنها تعدل وتلغى بموجب الدستور أو القانون، ولكنها لا تستطيع أن تعدل أو تلغى إلا للاتحة مثلها.

• والثانية هي أن الدستور يعد ملزماً لكل السلطات العامة التي أساسها الدستور، ومن بينها السلطة التشريعية. وعلى ذلك فلا يجوز للقانون الصادر من السلطة التشريعية، أن يخالف القواعد والأحكام المقررة في الدستور. كما أن اللوائح لا يجوز أن تتضمن من القواعد ما يخالف الدستور والقوانين. وبناء على ذلك فإنه لو صدر قانون أو لائحة تخالف الدستور، فإنها تعد غير قانونية لصدورها متجاوزة حدود القاعدة الأقوى منها وتتميز هذه القواعد بكونها

¹ ايناس محمد البهجي، يوسف المصري، المرجع السابق، ص 95

² ايناس محمد البهجي، يوسف المصري، المرجع نفسه، ص 103؛

أنظر أيضاً: مومني محمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أدرار، 2019، ص ص 62، 63.

ذات قيمة وسطية، فهي أقل درجة من الدستور، لأنها تتدرج داخل " معيار تابع" بالنسبة له. فهي ليست مستقلة بذاتها ولكنها تمثل قواعد تفصيلية بالنسبة له.¹

أي أن الموضوعات التي تعالجها، ليست مستقلة ومنفصلة وموازية للدستور. بل أنها تضع فقط العناصر التحليلية والتفصيلية له. أما جوهر القانون العضوي فهو محدد مسبقا في الدستور، لأنه يمثل الإطار المرجعي لكل القوانين. حيث يحتل مرتبة أسمى من القانون العادي بالرغم من أنه يصدر عن نفس السلطة. ويرجع هذا السمو إلى طبيعة المواد والمواضيع المخصصة له، وخاصة إلى الإجراءات التي تحيط بإعداده، ضف إلى ذلك فإن أغلب هذه المجالات تتعلق بتنظيم السلطة ومرتبطة بالدستور، ولهذا السبب ينبغي أن تكون مطابقة له.² فالقانون العضوي يعالج موضوعات دستورية كاملة، فهو يأتي بعد الدستور (القانون الأساسي)،³ من حيث قوته الإلزامية، كما يخضع في جانبه الشكلي لإجراءات أكثر

¹ ايناس محمد البهجي، يوسف المصري، المرجع السابق، ص 103

² مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 131

³ يُجمع أهل الاختصاص على أن كلمة دستور هي مفردة دخيلة على اللغة العربية، وفي اللغة الأم والتي هي الفارسية، كانت المفردة تعني "السجل" الذي يقيد فيه أسماء الجند ورتبهم وهوياتهم ومستحقاتهم، أي كلما يتعلق بأمر الجند عموما. كما لها مدلول آخر ينطبق على الهيكل القانوني للدولة ككل. أما الفقه الدستوري العربي فيستعمل مصطلح "دستور" مقابلا لكلمة Constitution باللغة الفرنسية والإنجليزية Constitucion بالاسبانية، أو "Constituzione" بالاطالية، أو "Verfassung" بالالمانية. والتي تعني القيام بعمل من أجل تأسيس مجموعة بواسطة عناصر أبسط، بعبارة أخرى تعني الكيفية التي يتشكل بها الشيء (تنظيم، تنسيق... إلخ)، فيقال في هذا الإتجاه تشكيل العالم، بمعنى تنظيم العالم، وقد تدل الكلمة أيضا على العمل الهادف إلى التنسيق بين عناصر مختلفة قصد بناء وحدة متجانسة العناصر.

وعموما يمكن القول أن كلمة دستور تستخدم للدلالة على القواعد الأساسية التي يقوم عليها تنظيم من التنظيمات ابتداء من الأسرة وانتهاء بالدستور العام للدولة، وطبقا لهذا المفهوم يمكن تعريف الدستور على أنه الوثيقة التي تضم مجموعة القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة ومصادر الأنظمة فيها ومدى سلطتها إزاء الافراد. ومع ذلك فقد أصبح مستقرا بأن إصطلاح الدستور يقصد به - في المجال القانوني - دستور الدولة ونظامها الأساسي. أنظر في هذا الخصوص: أونيسي ليندة، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 10، جامعة محمد خيضر، بسكرة. ص 252؛ محمد رفعت عبد الوهاب وآخرون، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

تعقيدا من تلك المتعلقة بالقوانين العادية. وهذا يسمح لنا باستخلاص أنه يحتل مرتبة أرقى من تلك التي تحتلها هذه الأخيرة، وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للقوانين العادية، فمن باب أولى أنه يتصدر ويتقدم عن سائر المعايير التنظيمية الأخرى، باعتبار أن هذه الأخيرة توجد في مرتبة أدنى من القوانين العادية¹.

الفرع الثاني: خصوصية إجراءات المصادقة على القوانين العضوية:

تنص المادة 140 من التعديل الدستوري 2020 على أن: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية. تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي قبل إصداره لمراقبة مطابقتها للدستور من طرف المحكمة الدستورية".

ويرى الأستاذ بوقفة عبد الله أن القوانين العضوية تصبح ملزمة أكثر من القوانين العادية، كون الدستور ميز بينها في الأساسيات².

بمعنى آخر جعلها على درجتين، حيث اشترط في القوانين العضوية كونها متممة ومكملة للدستور أن يوافق عليها المجلس الأول والثاني بالأغلبية المطلقة، خلافا للقوانين العادية. زد على ذلك أنها تعرض وجوبا على الرقابة الدستورية قبل صدورها ونشرها في الجريدة الرسمية.

1999، ص 11 وما بعدها؛ محمد رواس قلعي وحامد صادق قنيبي: معجم لغة الفقهاء، دار النفائس، 1985، ص 208.

¹ مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 131

² بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، ص 192.

فرغم محاولة المؤسس الدستوري الجزائري التفرقة بين هذين النوعين من القوانين (القوانين العادية والقوانين العضوية) من خلال المادة 139، 140 من التعديل الدستوري 2020 (المادتين 140، 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، معتمدا في ذلك على مجالات التدخل المحددة في الدستور وأهمية موضوعاتها. إلا أن التمييز في أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة على كل منها، كانت أحسن ضابط للتفرقة بينهما. وقد أصبحت المصادقة على القانون العضوي تتم بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، بعد أن كانت تتم بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة.¹

فقد عمد المؤسس الدستوري إلى إحاطة إعداد القانون العضوي بشكالية معينة يصعب تجاوزها، واشترط الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة، إذ أن عملية المصادقة عليه تختلف عن تلك المفترضة في القوانين العادية، خاصة أنه أصبحت عملية إعداد القانون صعبة ومعقدة في ظل وجود غرفتين، وبالخصوص في حالة عدم اتفاقهما على النص وإشكالية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فما بالك بالنسبة للقوانين العضوية.²

أما بخصوص الفقرة الأخيرة من نص المادة 140 من التعديل الدستوري 2020، فتتص على ما يلي: " يخضع القانون العضوي قبل إصداره، لمراقبة مطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية"³.

وعليه فإن عرض نصوص القوانين العضوية على المحكمة الدستورية وإخضاعها لرقابة المطابقة السابقة عن صدور القانون العضوي، شرط جوهري وضروري تبقى فيه

¹ أنظر المادة 123 من دستور 1996 والمادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 132.

³ أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري 2020، ومثيلتها المادة 141 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14.

الكلمة الأخيرة للمحكمة الدستورية، إن كان سيتم إصدار هذا النص المتضمن القانون العضوي أم لا.

وبالرجوع لأحكام الدستور، يتبين لنا ما يوجد من تفريق بين ما هو عادي وعضوي من القوانين. وإن كانت هذه نظرة المؤسس الدستوري في هذا الصدد، فمن هو المخول قانوناً أن يمارس حق المبادرة بالقوانين العضوية؟

تأسيساً على ذلك، فالمبادرة في هذا المجال هي حق دستوري مقرّر للنواب وأعضاء مجلس الأمة، ورئيس الحكومة والوزير الأول حسب الحالة، يتأتى الاستناد في ذلك على أحكام نص المادة 143 من التعديل الدستوري 2020 (المادة 136 من التعديل الدستوري 2016)¹، والتي تنص في فقرتها الأولى على أنه: " لكلّ من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة حقّ المبادرة بالقوانين...". فالمنافسة والتصويت على القوانين العضوية من قبل المجلسين، يعد إجراء خاص لما له من أهمية تميز بين القوانين العضوية والعادية. وكذا الرقابة الدستورية الوجوبية عليها قبل إصدارها.

¹ تنص المادة 136 من دستور 2016 والتي تنص على أنه: " لكلّ من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حقّ المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدّمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثمّ يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

وباستقراء نص هذه المادة، يتبين أن المؤسس الدستوري لم يفصل بين الطرفين اللذين مقرر لهما حق المبادرة باقتراح القوانين، أي لم يخص طرفاً دون آخر بالمبادرة في المسائل العضوية، ومن الطبيعي أن يبقى المؤسس الدستوري على ذات المصدرين ويرجع ذلك الأمر إلى إشراك الهيئتين في إنتاج التشريع.

كما تجدر الإشارة إلى أن المادة الجديدة ألغت فقرة كانت موجودة في التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي: " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدّمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه."

خلاصة الباب الأول:

اعتمد المشرع الجزائري كأصل عام المعيار العضوي، لتحديد اختصاص مجلس الدولة. فيكفي طبقا لهذا المعيار أن تكون الإدارة طرفا في النزاع كي ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري. واستثناءا أخذ المشرع الجزائري بالمعيار المادي لاختصاص مجلس الدولة، إذ ينعقد الاختصاص لجهة القضاء الإداري عندما يتعلق النشاط بالمنفعة العامة.

إن إنشاء مجلس الدولة بنص دستوري، يمنحه ضمانا أساسية لممارسة مهامه المنصوص عليها ضمن هذه الوثيقة.

إلا أن الدستور ليس وحده من تناولت أحكامه مجلس الدولة، فهناك نصوص أخرى تشريعية عضوية وغير عضوية نصت على هذه المؤسسة.

والمعلوم أن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المكّرس دستوريا ينحصر في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، وضمان توحيد الاجتهاد القضائي.

وبصدور التعديل الدستوري الجديد، أصر المؤسس الدستوري من خلاله على هذا الاختصاص معلنا بذلك إعفاء مجلس الدولة من النظر في الطعون بالاستئناف، حيث أسند هذه المهمة للمحاكم الإدارية الاستئنافية.

إلا أن القواعد القانونية المنظمة لمجلس الدولة لا تقتصر على النص الدستوري وحده، حيث أحالنا هذا الأخير إلى التشريع العضوي فيما يتعلق بتحديد تنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، على غرار المحكمة العليا ومحكمة التنازع. غير أن هناك نصوص تشريعية أخرى أضافت لمجلس الدولة اختصاصات أخرى قضائية، رغم أن طبيعتها القانونية ليست عضوية؛ بل هي مجرد قوانين عادية وهو ما يثير إشكالات حول مدى دستورتيتها.

الباب الثاني:

تقييم دستورية النصوص الخاصة المانحة الاختصاص

لمجلس الدولة.

منح مجلس الدولة باعتباره الهيئة القضائية الإدارية العليا في الجزائر، مجموعة من الاختصاصات القضائية، الهدف منها القيام بالرقابة على أعمال الهيئات المشمولة بتحديد من القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09 جوان 2022 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. مع العلم أن هذه الاختصاصات يجب تقريرها وتعديلها، بموجب قانون عضوي لا قانون، طبقا لنص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020. والتي نصت على ما يلي: "... يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

إذن فالاختصاص المخول لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، يوجب الرجوع إلى هذه القوانين الموزعة في العديد من الجرائد الرسمية، لمعرفة متى ينعقد له ذلك. عموما يؤول له الاختصاص في هذا الشأن عندما يتعلق الأمر بما يسمى بالسلطات الإدارية المستقلة، التي أنشأها المشرع الجزائري كآلية رقابة بعد الانفتاح الاقتصادي. كما يختص أيضا بنظر الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة.

سيتم معالجة هذا الباب من خلال فصلين اثنين، حيث نتطرق في

الفصل الأول: للطابع القانوني للنصوص الخاصة المانحة الاختصاص لمجلس الدولة،

أما الفصل الثاني سنعرض فيه مسألة غياب الترابط بين أحكام الدستور والقوانين الخاصة المنظمة لمجلس الدولة.

الفصل الأول: الطابع القانوني للنصوص الخاصة المانحة الاختصاص لمجلس الدولة

باعتبار مجلس الدولة هيئة من هيئات السلطة القضائية المكرسة لدولة القانون نجد الكثير من القوانين الخاصة التي منحت الاختصاص لمجلس الدولة بالفصل في منازعاتها. واختلفت هذه النصوص القانونية في حالات اللجوء إلى مجلس الدولة، إذ كان يفصل بصفته قاضي اختصاص (قاضي درجة أولى وأخيرة)، كما ينظر في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة باعتباره قاضي استئناف، بالإضافة إلى اختصاصه بنظر الطعون بالنقض المرفوعة أمامه بموجب تشريعات خاصة أيضا. إلا أن القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة غير نوعا ما في اختصاص هذا الأخير، حيث نص على سلطة مجلس الدولة في نظر الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة من خلال الفقرة الثانية من نص المادة 09 منه. كما نص في المادة 11 على أن يختص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه القوانين ونظرا لكثرتها لا يسعنا في هذا المقام حصرها، لذا سنحاول قدر المستطاع أن نبين دور مجلس الدولة في الحالات السابقة، وسنكتفي بالتركيز على بعض هذه النصوص خصوصا أن منها ما هو محل إشكال. لذا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين: المبحث الأول: نتناول فيه القضايا المخولة لمجلس الدولة بصفته قاضي نقض، والمبحث الثاني: الاختصاص المفتوح والممنوح لمجلس الدولة بموجب المادة 11.

المبحث الأول: القضايا المخولة لمجلس الدولة بصفته قاضي نقض

إن مجلس الدولة باعتباره هيئة قضائية عليا فاصلة في المواد الإدارية، فهو يمثل من حيث الموقع والمكانة على مستوى القضاء العادي، المحكمة العليا. ومركزه هذا يقتضي أن يمارس مهمة النظر في الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، ولو كانت نهائية، وهذا في إطار اختصاصه بالنقض، حيث يتولى مراجعة الحكم المطعون فيه من حيث

القانون فقط دون أن يتعدى إلى الموضوع، وهذا باعتباره محكمة نقض، إذ يتولى نقض الأحكام الناتجة عن منازعات مخولة له بموجب قوانين خاصة، كالطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة والقرارات القضائية الصادرة عن اللجان التأديبية للمنظمات المهنية، وهو ما سيتم التطرق إليه في المطلب الأول، ثم نتناول آثار الطعن بالنقض في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة والمنظمات المهنية

نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة، على أن: "يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائياً عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضاً بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة.¹"

وهو نفس ما نصت عليه سابقاً، المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-13 في فقرتها الأخيرة، حول اختصاص مجلس الدولة بالنقض في قضايا تخول له بموجب نصوص خاصة، وقد كانت الفقرة الأخيرة من المادة 11 في صياغتها القديمة المنصوص عليها بموجب القانون العضوي رقم 01-98 تنص على اختصاص مجلس الدولة بنظر الطعون بالنقض الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة.²

وأسقط المشرع عبارة مجلس المحاسبة من نص المادة 901 من القانون رقم 13-22 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنظم سلطة مجلس الدولة بالفصل في الطعون عن طريق النقض.³

¹ أنظر نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة.

² أنظر نص المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-13، وأيضاً المادة 11 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم.

³ جاء في نص المادة 901 من القانون رقم 13-22 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ما يلي: "يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائياً عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضاً بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة".

يبدو من خلال النصوص السابقة أن عبارة "مجلس المحاسبة" لم يعد لها وجود في المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولا في المادة 9 من القانون العضوي 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 والمتعلق بمجلس الدولة. لكن هذا لا يعني أن قرارات مجلس المحاسبة لم تعد تقبل الطعن بالنقض. لأن عبارة "ويختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة" كافية لتشمل قرارات مجلس المحاسبة. ولعل الهدف الذي يقصده المشرع من حذف عبارة "قرارات مجلس المحاسبة" واستبدالها بالنصوص الخاصة، هو التوسيع من مجال اختصاص مجلس الدولة بصفته قاضي نقض، ليشمل قرارات أخرى قد تنص عليها قوانين خاصة في المستقبل، إضافة إلى اختصاصه في الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.¹

¹ اعتبر مجلس الدولة في قراره رقم 025039 الصادر بتاريخ 2006/04/19، أن المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية وأن تشكيلته وإجراءات المتابعة أمامه والصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها عند انعقاده كمجلس تآديبي تجعل منه جهة قضائية إدارية متخصصة تصدر أحكاما نهائية قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة. وقد كان مجلس الدولة إلى غاية جوان 2005 مستقرا على أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية قابلة للطعن بالبطلان معتبرا إياها أنها صادرة عن هيئة إدارية، وفي 7 جوان 2005 غير هذا الاجتهاد وكرس مبدأ جديدا مفاده أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية تكتسي طابعا قضائيا وبهذه الصفة لا يمكن الطعن فيها بالبطلان وإنما عن طريق النقض. أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009، ص 57، 58. كما حكم مجلس الدولة في قرار له تحت رقم 047841 بتاريخ 2008/10/21 أن اللجنة الوطنية للطعن ليست سلطة مركزية بل جهة قضائية إدارية تصدر قرارات ذات طابع قضائي قابلة للطعن فيها بالنقض، وليس بالبطلان. مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009، ص 140. وتجدر الإشارة هنا إلى الاختلاف الفقهي حول هذا النوع من الهيئات، خاصة وأنها لم تحض باهتمام الفقه والقضاء في الجزائر واكتفى البعض بعرض البعض منها وخاصة ما يتعلق بالإجراءات المتعلقة برقابة أعمالها أمام القضاء الإداري. لتفصيل أكثر أنظر: هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قالم (الجزائر)، كلية الحقوق، 2006، ص 26 وما بعدها؛ أنظر أيضا: بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 170؛ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، المرجع السابق، ص 362.

وسنتناول بالدراسة في هذا المطلب الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة في فرع أول، ثم الطعن بالنقض ضد القرارات القضائية الصادرة عن اللجان التأديبية للمنظمات المهنية في فرع ثان.

الفرع الأول: الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة

نتطرق في هذا الفرع إلى التعريف بهذا الجهاز والصلاحيات الموكلة بها. إضافة إلى طرق الطعن في قراراته.

أولاً-التعريف بمجلس المحاسبة واختصاصاته:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية إدارية متخصصة، حيث يمارس مجموعة من الاختصاصات الإدارية، والقضائية، وتخضع القرارات الصادرة عنه لرقابة داخلية عن طريق المراجعة والاستئناف أمام بعض هيئاته، كما تخضع لرقابة خارجية يقوم بها مجلس الدولة بموجب المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-13¹.

أ-التعريف بمجلس المحاسبة: جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 170 من دستور 1996 ما يلي: " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية...".²

كما جاء في نص المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي:

" مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، المرجع السابق، ص 175

² أنظر المادة 170 من دستور 1996.

يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهدتها خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

يعدّ مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس المجلس نشره. يحدّد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه.

كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد¹.

ويتكون مجلس المحاسبة من الأعضاء الآتي ذكرهم، والذين يتمتعون بصفة القاضي²، وهم: رئيس مجلس المحاسبة، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، الناظر العام والناظر المساعدون.³ كما توجد داخل مجلس المحاسبة هيكل تتمثل فيما يلي:

• **الغرف:** حيث تنص المادة 29 من الأمر رقم 95-20 على أن: "ينظم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفة الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني، وغرف ذات اختصاص إقليمي، ويمكن أن تقسم الغرف إلى فروع".

• **النظارة العامة:** تتشكل من الناظر العام وعدد من مساعدين، وتقوم النظارة العامة داخل مجلس المحاسبة بدور النيابة العامة وفق ما نصت عليه المادتين 32 و 33 من الأمر رقم 95-420.

• **كتابة الضبط:** لمجلس المحاسبة كتابة ضبط تتشكل من كاتب ضبط رئيس يساعده كتاب ضبط، وتعمل تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.¹

¹ أنظر المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² يعيش تمام شوقي، القرارات القضائية القابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، خنثلة، العدد 5، جانفي 2016، ص ص 299، 300.

³ أنظر المادة 38 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، سنة 1995، ص 7.

⁴ تنص المادة 32 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على ما يلي: "يسند دور النيابة العامة إلى الناظر العام"، كما تنص المادة 33 منه على أنه: "يساعد الناظر العام نظار مساعدون".

- **المصالح التقنية والإدارية:** يشتمل مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية تكلف الأقسام التقنية بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه. وتتولى المصالح الإدارية تسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية.²
- ب- اختصاصات مجلس المحاسبة:** خصص الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المواد من 6 إلى 27 منه لتحديد اختصاصات مجلس المحاسبة.
- كما تشير المادة 2 من نفس الأمر والتي تم تعديلها وتتميمها بموجب المادة 2 من الأمر رقم 10-02 إلى اعتبار مجلس المحاسبة، المؤسسة العليا للرقابة البعدية على أموال: الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات والمرافق، والهيئات العمومية المختلفة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، شركات الاقتصاد المختلط، إضافة إلى المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المؤسسات والهيئات العمومية ذات النشاط الصناعي أو التجاري أو المالي ذات الرأس المال العمومي، وكذا الهيئات المكلفة بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية.³

¹ أنظر المادة 34 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة

² أنظر المادة 35 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ أنظر المواد 2، 7، 8، 9، 10 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، مع الإشارة إلى أن هذه المواد لم يشملها التعديل الوارد في الأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20، إلا ما يتعلق بالمادة 2 حيث أضافت فقرة ثالثة إلى الفقرات السابقة ويساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية".

وأیضا ما تعلق بالمادة 08 والتي أضافت لها المادة 03 من الأمر 10-02 فقرة تنص على: "بغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى أعلاه لا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة".

أنظر بخصوص اختصاصات مجلس المحاسبة: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، المرجع السابق، ص ص 180، 181 .

هذا ويختص مجلس المحاسبة أيضا بمراقبة حسابات المحاسبين العموميين، ويصدر أحكاما بشأنها¹. إضافة إلى مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حيث حددت المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المخالفات التي تشكل مساسا بقواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية.² أما العقوبة التي يمكن أن يصدرها المجلس في حق من ارتكب تلك المخالفات، فهي الغرامة التي لا تتنافى مع إمكانية تطبيق العقوبات الجزائية.³

فمجلس المحاسبة يمارس اختصاصات ذات طابع إداري، واختصاصات ذات طابع قضائي. وقد نصت في هذا الصدد المادة 03 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف الذكر، على ما يلي: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله".

وتأتي الصلاحيات القضائية في الدرجة الأولى، باعتبار أن النمط الذي يأخذ به مجلس المحاسبة نمط قضائي وبيادر مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية عن طريق قراراته في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، أو تقديم الحسابات أو الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، كما يمارس أيضا صلاحيات إدارية، من خلال رقابة نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد.

هذا ويمارس مجلس المحاسبة رقبته وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها

¹ أنظر المواد 74 إلى 86 من الأمر 95-20، مع الإشارة إلى أن هذه المواد لم يتم تعديلها بموجب الأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² أنظر المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ أنظر المادة 27 والمادة 92 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.¹

ثانياً- طرق الطعن ضد قرارات مجلس المحاسبة:

نظم الأمر 20-95 طرق وإجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة. ويمكن تصنيف هذه الطعون إلى صنفين: الطعون التي تجرى ضد هذه القرارات داخل مجلس المحاسبة، والطعون التي تجرى أمام جهة قضائية غير مجلس المحاسبة. أ- طرق الطعن الداخلية: تتمثل في المراجعة والاستئناف.

1-المراجعة: حدّدت المواد 102 إلى 106 من الأمر رقم 20-95 أحكام هذا الطعن. حسب هذه الأخيرة يمكن أن تكون قرارات مجلس المحاسبة محل مراجعة من طرف المتقاضي أو المعني أو السلطة الرئاسية أو الوصية أو من الناظر العام.² كما يمكن للغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار مراجعته تلقائياً، هذا ما نصت عليه المادة 102 من نفس الأمر. وحددت نفس المادة الحالات التي تتم فيها المراجعة وهي:

- بسبب وجود خطأ.

- بسبب الإغفال أو التزوير.

- الاستعمال المزدوج.

- عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.³

ويتم تقديم طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار، وينبغي أن يشمل الطلب المقدم على عرض مفصل للوقائع مرفقا

¹ يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص 301، أنظر المادة 29 من الأمر رقم 95-20

² أنظر المواد من 102 إلى 106 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة

³ المادة 102 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، مع الإشارة إلى أنها لم تعدل بموجب الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة؛

أنظر أيضا: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، المرجع السابق، ص 181، 182.

بالمستندات والوثائق الثبوتية لذلك، لكنه في الحالات التي يثبت فيها أن مجلس المحاسبة قد اتخذ قراره على أسباب ووثائق مزورة وغير سليمة، فإنه يمكن مراجعته بعد فوات الأجل المحدد¹. يعين رئيس الغرفة أو الفرع قاضيا، يكلف بدراسة طلب المراجعة وتقديم اقتراحات كتابية في مدى صحة هذا الطلب، أو مدى قبوله أو رفضه. ثم بعد نهاية دارسته الملف، يوجه إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته كتابية ويرجعه إلى رئيس الغرفة أو الفرع، الذي يحدد تاريخ الجلسة ويستدعي أصحاب الطلب إليها².

لا يكون لإجراءات المراجعة أثر موقوف لتنفيذ القرار موضوع الطعن ويبقى ساريا في حق طالب المراجعة ومنشأ لكافة آثاره القانونية إلا إذا تبين أن الدفوعات التي يستند عليها الطاعن في المراجعة جدية ومؤسسة، في هذه الحالة يمكن رئيس المجلس بعد استشارة رئيس الغرفة أو الفرع المعني والناظر العام أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الثاني الذي يفصل في طلب المراجعة³.

2- الإستئناف: تخضع الأحكام الصادرة بعد الطعن بالمراجعة إلى الاستئناف، بناء على طلب المتقاضى المعني، السلطات السلمية، أو الوصية المعنية، أو الناظر العام في أجل شهر من تبليغ القرار موضوع الطعن، وتقدم عريضة الاستئناف كتابيا موقعة من طرف صاحب الطلب أو ممثله القانوني، وتتضمن على عرض دقيق ومفصل للوقائع والدفوع المستند إليها مقابل الإيداع، أو استمارة بالاستلام. وهذا طبقا لأحكام المادة 107 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة. ويقدم الطعن أمام مجلس المحاسبة، مشكلا من جميع الغرف، ما عدا التي أصدرت القرار المطعون فيه⁴.

¹ المادة 103 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

² المادة 104 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

³ المادة 106 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ أنظر المادة 107 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

فالمشروع الجزائري صرّح بالطعن بالاستئناف في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة دون أن يبين أي نوع من هذه القرارات مع العلم أن قرارات مراجعة حسابات المحاسبين وقرارات الانضباط تصدر نهائيا وبالصيغة التنفيذية، ومن المفروض أن يطعن فيها بالنقض فقط، كما فعل في ذلك المشروع الفرنسي. ولكن هذا لا ينفي أن القرارات النهائية الصادرة عن الغرف الإقليمية أو الجهوية لمجلس المحاسبة تكون موضوع الطعن بالاستئناف.¹

وبالنسبة للأطراف المعنية بالطعن بالاستئناف هم: المتقاضين المعنيين والسلطات السلمية أو الوصية المعنية، الناظر العام لمجلس المحاسبة. يجب تقديم الطعن من صاحب الشأن في أجل شهر واحد يحسب ابتداء من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن. حيث توجه عريضة الاستئناف إلى المجلس كتابيا موقعة من طالب الاستئناف أو ممثله القانوني، ويعرض فيها بالتدقيق كل تفاصيل الوقائع والدفع المستند إليها. يعدّ الطعن بالاستئناف من الطعون العادية التي توقف تنفيذ القرار موضوع الطعن بالاستئناف.²

تودع عريضة الاستئناف لدى ضبط مجلس المحاسبة أو ترسل إليها مقابل وصل ايداع أو إشعار بالاستلام يعين رئيس المجلس مقررا يكلف بالتحقيق في الملف وبعد تقريرا يتضمن اقتراحاته، ويبلغ التقرير إلى الناظر العام الذي يقدم بدوره استنتاجاته كتابيا ويعيد الملف مرفقا بتقرير المقرر والاستنتاجات إلى مجلس المحاسبة، وهذا الأخير بتشكيلة كل الغرف مجتمعة دون الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن وفي الأخير يحدد رئيس مجلس المحاسبة تاريخ الجلسة ويستدعي الأطراف، يدرسن الاستئناف المرفوع لها المعنية للحضور إليها.³

¹ بن زيان سعادة، المرجع السابق، ص 121.

² المادة 104 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

³ المادة 108 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

ويضبط رئيس الجلسة سير الجلسة بحيث يوجه موضوع المناقشة ويمكن المستأنف أو ممثله القانوني من تقديم ملاحظاته شفاهيا. وفي النهاية تعرض القضية على المداولة دون حضور المقرر والناظر العام، وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات الحاضرة.¹

ب- طرق الطعن الخارجية: وتتمثل في الطعن بالنقض، حيث نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة على اختصاص هذا الأخير بالنظر في الطعون بالنقض ضد القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة؛ بما في ذلك الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.²

كما نصت المادة 110 من الأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، في صياغتها الجديدة على: " تكون قرارات مجلس المحاسبة، الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية. يمكن تقديم الطعن بالنقض بناء على طلب الأشخاص المعنيين أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام. إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن، تمتثل تشكيلة كل غرف مجتمعة بالنقاط القانونية التي تم الفصل فيها."³

¹ المادة 109 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

² أنظر المادة 9 من القانون العضوي 22-11 والمادة 11 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم. أنظر أيضا: سي موسى عبد القادر، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بين النص القانوني والممارسة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 68 وما بعدها.

-Madin Maël, Le recours en cassation devant le conseil d'état, université De Lorraine. thèse de Doctorat en Droit, 2004,P 41 et s.

³ نصت المادة 110 من الأمر 95-20 قبل تعديلها على: " تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية. يتم تقديم الطعن بالنقض بناء على طلب الشخص المعني أو محامي معتمد لدى المحكمة العليا، أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية، أو الوصية، أو الناظر العام. إذا قضت المحكمة العليا بنقض القرار موضوع الطعن، تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها".

وعليه فإن الأمر يقتضي تعديل صياغة نص المادة 110 المذكورة أعلاه بالنص فقط على قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، حتى يبقى لمجلس المحاسبة اختصاص بالطعن بالاستئناف، ويقتصر اختصاص مجلس الدولة في هذا الصدد على الطعن بالنقض.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 9 من القانون العضوي 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والمادة 11 من القانون العضوي 11-13، والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لم تُشر بصريح العبارة لقابلية قرارات مجلس المحاسبة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، وإنما منح الاختصاص لهذا الأخير في الطعون المخولة له بموجب نصوص خاصة، ويبدو أن المشرع أحسن بتعديله لنص المادة 11، لأن الفقرة الثانية فتحت المجال للنصوص الخاصة، حتى لا يكون هناك تضارب وعدم انسجام بين القوانين.

كما أن عبارة " ويختص أيضا بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة " تشمل قرارات مجلس المحاسبة، ويبقى للنص الخاص به أن يحدد طبيعة القرار القابل للطعن فيه بالنقض. كما لا تفوتنا الإشارة إلى أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نص صراحة على قابلية قرارات مجلس المحاسبة للطعن بالنقض، حيث جاء في

إن مقابلة نص المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والمادة 110 في فقرتها الأولى من الأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة نلاحظ ما يلي:

- أن المادة 11 أشارت إلى قرارات مجلس المحاسبة بصيغة عامة ومطلقة، دون تحديد القرار المؤقت، القرار النهائي، القرار الصادر بعد المراجعة، القرار الصادر بعد الاستئناف.

- أن المادة 110 أشارت فقط إلى نوع محدد من قرارات مجلس المحاسبة، وهي القرارات الصادرة عن كل الغرف مجتمعة؛

أنظر: بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 176.

المادة 958 منه على أنه: "عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع".¹

وينضح من قراءة نص المادة 958 سالفه الذكر، أن مجلس الدولة في حالة نقضه للقرار، يقوم بالفصل في الموضوع وكأنه قاضي درجة أولى وأخيرة، فاصلا في قرار إداري صادر عن شخص إداري مركزي، لا كهيئة قضائية مقومة لهيئات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية للاستئناف).

ولقد تعرضت المادة 959 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلى كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بأوجه النقض المنصوص عليها في المادة 358 من هذا القانون²، أمام مجلس الدولة، حيث جاء في نصها: "تطبق على الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة أحكام المواد 349 و350

¹ أنظر نص المادة 958 من ق إ م إ، حيث لم يشملها التعديل بموجب القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² تنص المادة 358 من ق إ م إ على أوجه النقض كما يلي: "لا يبني الطعن بالنقض إلا على وجه واحد أو أكثر من الأوجه التالية: 1- مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات، 2- إغفال الأشكال الجوهرية للإجراءات، 3- عدم الاختصاص، 4- تجاوز السلطة، 5- مخالفة القانون الداخلي، 6- مخالفة القانون الأجنبي المتعلق بقانون الأسرة، 7- مخالفة الاتفاقيات الدولية، 8- إنعدام الأساس القانوني، 9- إنعدام التسبيب، 10- قصور التسبيب، 11- تناقض التسبيب مع المنطوق، 12- تحريف المضمون الواضح والدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار، 13- تناقض أحكام أو قرارات صادرة في آخر درجة، عندما تكون حجية الشيء المقضي فيه، قد أثبتت بدون جدوى، وفي هذه الحالة يوجه الطعن بالنقض ضد آخر حكم أو قرار من حيث التاريخ، وإذا تأكد هذا التناقض، يفصل بتأكيد الحكم أو القرار الأول، 14- تناقض أحكام غير قابلة للطعن العادي، في هذه الحالة يكون الطعن بالنقض مقبولا، ولو كان أحد الأحكام موضوع طعن بالنقض سابق، انتهى بالرفض. وفي هذه الحالة يرفع الطعن بالنقض حتى بعد فوات الأجل المنصوص عليه في المادة 354 أعلاه.

ويجب توجيهه ضد الحكمين، وإذا تأكد التناقض، نقضي المحكمة العليا بإلغاء أحد الحكمين أو الحكمين معا، 15- وجود مقتضيات متناقضة ضد منطوق الحكم أو القرار، 16- الحكم بما لم يطلب أو بأكثر مما طلب، 17- السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية، 18- إذا لم يدافع عن ناقصي الأهلية".

- حول أوجه الطعن بالنقض أنظر: سي موسى عبد القادر، الأطروحة السابقة، ص 175 وما بعدها.

و352 و353 و355 و356 و357 و358 و359 و360 ومن 362 إلى 379 المنصوص عليها في المادة 358 من هذا القانون. "

ولقد نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على استمرار المؤسسات والهيئات التي طرأ على نظامها القانوني في هذا الدستور، تعديل أو إلغاء في أداء مهامها إلى غاية تعويضها بالمؤسسات والهيئات الجديدة، في أجل أقصاه سنة واحدة (1) من تاريخ نشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية.¹

كما يستمر سريان مفعول القوانين التي يستوجب تعديلها أو إلغاؤها وفق أحكام هذا الدستور إلى غاية إعداد قوانين جديدة أو تعديلها في أجل معقول.²

ولقد أقرّ مجلس الدولة في العديد من قراراته، أن مجلس الدولة مختص بكقاضي نقض بالفصل في الطعون بالنقض المرفوعة حسب المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم المتعلق بتنظيمه، عمله واختصاصاته. والمادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضد الأحكام الصادرة نهائياً عن المحاكم الإدارية، وقرارات مجلس المحاسبة، والقرارات الصادرة عن بعض الجهات المتخصصة المفتوح ضدها الطعن بالنقض أمامه بموجب نصوص خاصة. فإن القرارات الصادرة عنه كجهة عليا للقضاء الإداري، وجهة الاستئناف، الوحيدة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية موضوعاً وقانوناً تكتسي طابعاً نهائياً مطلقاً، لا يجوز الطعن فيها عن طريق النقض.³

ومن بين هذه القرارات قراره رقم 072652 الصادر بتاريخ 2012/07/19 في قضية م.ع ضد بلدية بئر مراد رايس، حيث جاء في حيثياته: "... حيث إذا كان كقاعدة عامة أن

¹ أنظر المادة 224 من التعديل الدستوري 2020.

² أنظر المادة 224 من التعديل الدستوري 2020.

³ أنظر قرار مجلس الدولة، ملف رقم 007304، فهرس رقم 656، الصادر بتاريخ 2002/09/23، قضية ش م ضد مديرية التربية لولاية عنابة، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، لسنة 2002، ص 155 وما بعدها؛ أنظر أيضاً: قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 011052 فهرس رقم 39، قرار بتاريخ 2004/01/20، مجلة مجلس الدولة، العدد 8 لسنة 2006، ص 175 وما بعدها.

الطعن بالنقض يفتح عادة ضد الأحكام الصادرة نهائياً عن الجهات القضائية الابتدائية والقرارات الصادرة عن جهات الاستئناف، فإن هذا المبدأ لا ينطبق بكامله أمام مجلس الدولة بحسب خصوصيات النظام القضائي الإداري الذي يشرف عليه،

- حيث في الواقع أن مجلس الدولة الجهة العليا للقضاء الإداري وبصفة رئيسية جهة الاستئناف الوحيدة المقومة لأعمال جميع المحاكم الإدارية، يفصل في الاستئنافات المعروضة عليه، مع الحرص على ضمان توحيد الاجتهاد القضائي والسهر على احترام القانون ومن ثم القرارات الصادرة عنه تكتسي طابعا نهائياً مطلقاً يجوز الطعن فيها إلا عن طريق التماس إعادة النظر أو تصحيح الخطأ المادي،

- حيث أنه يختص كقاضي نقض وحسب المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم المتعلق بتنظيمه، عمله واختصاصاته والمادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية برقابة الأحكام الصادرة نهائياً عن المحاكم الإدارية وقرارات مجلس المحاسبة، والقرارات الصادرة عن بعض الجهات المتخصصة المفتوح ضدها الطعن بالنقض أمامه بموجب نصوص خاصة،

- حيث يستنتج عن كل ما سبق، أن الطعن الحالي سجّل خرقاً للقوانين السارية المفعول في مجال ممارسة إجراء النقض أمام مجلس الدولة ولذا يتعين التصريح بعدم قبوله".¹

الفرع الثاني: القرارات القضائية الصادرة عن اللجان التأديبية للمنظمات المهنية

انطلاقاً من المعايير الفقهية لتحديد القضائي والنصوص التشريعية، والقضاء الإداري المقارن، نصل إلى أن القرارات التأديبية وكذلك قرارات اللجنة الوطنية للطعن في إطار مجلس التأديب لمنظمة المحامين، وكذلك الحال بالنسبة للمحضرين القضائيين؛ تعتبر قرارات) قضائية قابلة للطعن بالنقض، وهذا ما نتحدث فيه من خلال:

¹ مجلة مجلس الدولة، عدد 10 سنة 2012، ص 172 وما بعدها، أنظر أيضاً: قرار مجلس الدولة رقم 044199 الصادر في 2008/03/12، مجلة مجلس الدولة، العدد 11، سنة 2013، ص 125 وما بعدها.

أولاً-منظمة المحامين:

تتمتع منظمة المحامين بالشخصية المعنوية، يرأسها نقيب ويتولى إدارتها مجلس

المنظمة، لها الأهلية لتمثيل مصالح المحامين في دائرة اختصاص منظمة المحامين.¹

أ- **تشكيلة المجلس التأديبي:** يتكون هذا المجلس من 07 أعضاء من بينهم النقيب رئيساً إذا شملت منظمة المحامين مجلسين أو عدة مجالس، فلا يجوز أن يتضمن مجلس التأديب بأي حال من الأحوال و عن نفس دائرة اختصاص مجلس قضائي واحد أكثر من ثلاثة أعضاء، و إذا وقع مانع للرئيس، يرأس مجلس التأديب عضو من أعضائه الأكثر أقدمية.

ب- **القرارات الصادرة عن لجان الطعن الوطنية:** تتشكل اللجنة الوطنية من 07 أعضاء 03 : قضاة من المحكمة العليا يعينهم وزير العدل، 04 نقباء قداماء يختارهم مجلس الإتحاد من قائمة النقباء القداماء على أن يرأسها أحد القضاة، و يمثل وزير العدل قاضي يباشر مهام النيابة العامة، ويعين وزير العدل الرئيس، و03 أعضاء بصفقتهم نواب، وذلك بموجب قرار. تبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن إلى وزير العدل والمحامي المعني؛ وإلى النقيب رئيس مجلس التأديب مصدر القرار، وعند الاقتضاء إلى الشاكي الذين يجوز لهم الطعن فيها أمام مجلس الدولة خلال شهرين من تاريخ التبليغ.²

ثانياً-منظمة المحضرين القضائيين:

نص المشرع على أن ينشأ مجلس أعلى للمحضرين القضائيين يرأسه وزير العدل

حافظ الأختام، ويكلف بدراسة كل المسائل ذات الطابع العام المتعلقة بالمهنة.

كما تنشأ مكاتب عمومية للمحضرين القضائيين بدل المحاكم وفقاً لمعايير موضوعية تسري عليها أحكام هذا القانون، ويمتد الاختصاص الإقليمي لكل مكتب إلى دائرة الاختصاص الإقليمي للمجلس القضائي التابع له. والمحضر القضائي ضابط عمومي مفوض من قبل

¹ راجع المادة 4/85 من القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29/10/2013 يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر، عدد ، 55.

² يعيش تمام شوقي ، القرارات القضائية القابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في التشريع الجزائري ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 5، ص 303 ، 2016.

السلطة العمومية يتولى تسيير مكتب عمومي لحسابه الخاص، وتحت مسؤوليته على أن يكون المكتب خاضعا لشروط ومقاييس خاصة تحدد عن طريق التنظيم.¹ وينشأ على مستوى كل غرفة جهوية مجلس تأديبي يتكون من 07 أعضاء من بينهم رئيس الغرفة رئيسا؛ وينتخب أعضاء الغرفة الجهوية من بينهم الأعضاء الـ (06) (الآخرين لمدة 03) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط يخطر المجلس التأديبي من طرف وزير العدل حافظ الأختام أو النائب العام المختص أو رئيس الغرفة الوطنية للمحضرين، و يحال ملف الدعوى التأديبية للمحضر القضائي على المجلس التأديبي للغرفة الجهوية التي ينتمي إليها، أما إذا كانت الدعوى التأديبية تخص رئيس أو أحد أعضاء الغرفة الجهوية أو أحد أعضاء الغرفة الوطنية، فيحال الملف التأديبي على المجلس التأديبي للغرفة الجهوية غير تلك التي ينتمي إليها المحضر القضائي المتابع. أما إذا كانت الدعوى التأديبية تخص رئيس الغرفة الوطنية، تحال على أحد المجالس التأديبية الذي يعينه وزير العدل حافظ الأختام. وقد نص المشرع على أن تنشأ لجنة وطنية للطعن يحدد مقرها بقرار من وزير العدل حافظ الأختام، تكلف بالفصل في الطعون ضد قرارات المجالس التأديبية. تبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن عن طريق رسالة مضمونة مع إشعار بالاستلام إلى وزير العدل حافظ الأختام ورئيس الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين في حالة تقديمه طعنا، وإلى النائب العام المختص والمحضر القضائي المعني، مع إشعار الغرفة الوطنية والجهوية المعنية بذلك. يجوز الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة وفقا للتشريع المعمول به، وليس لهذا الطعن أثر موقف بالنسبة لتنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للطعن.²

المطلب الثاني: آثار الطعن بالنقض

¹ المادة 2 من القانون رقم 06-03 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 14،

² يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص 303.

إن النتيجة الأولى التي تترتب على الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، ضد القرارات والأحكام القضائية النهائية، هي انعدام الأثر الموقوف للنقض الإداري.¹ وهذا ما جاء في نص المادة 909 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. غير أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء، وهو إمكانية وقف تنفيذ الحكم أو القرار محل الطعن بالنقض، إذا وجدت دعوى تزوير. وهذا ما جاء في نص المادة 361 من نفس القانون.²

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع لم يبين آثار الطعن بالنقض في المادة الإدارية، ماعدا ما جاء في نص المادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حول أثر الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.³

إلا أنه أحالنا إلى الأحكام المطبقة أمام المحكمة العليا، سواء فيما يتعلق بالأحكام والقرارات القابلة للطعن بالنقض، أو آجال الطعن بالنقض، أو في أوجه الطعن بالنقض، أو الإحالة، أو في الآثار الناتجة عن الطعن بالنقض⁴، كون كلا الهيئتين تعتبران محكمة قانون عند الفصل في الطعون بالنقض. هذه الإحالة تقتضي مماثلة مجلس الدولة، بالمحكمة العليا في هذا المجال. وتطبيق قواعد هذا القانون ذاته، فيما يتعلق بالقواعد السارية على أحكام وقرارات النقض.⁵

¹ المادة 909 من ق إ م إ، تنص على أن: "الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقوف."

² نصت المادة 361 من ق إ م إ على أنه: "لا يترتب على الطعن بالنقض وقف تنفيذ الحكم أو القرار ماعدا في المواد المتعلقة بحالة الأشخاص أو أهليتهم وفي دعوى التزوير". وهذه المادة تقابلها المادة 238 من قانون الإجراءات المدنية، وهي تحمل نفس مضمون المادة المذكورة أعلاه.

³ أنظر المادة 958 من ق إ م إ.

⁴ تنص المادة 959 من ق إ م إ على: "تطبق على الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة أحكام المواد 349 و350 و352 و353 و355 و356 و357 و358 و359 و360 ومن 362 إلى 379 من هذا القانون."

⁵ بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 372؛ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (الدعوى وطرق الطعن الإدارية)، المرجع السابق، ص 238؛ هوام الشيخة، المرجع السابق، ص 116. راجع أيضا في آثار الطعن بالنقض: المواد 361 إلى 370 من ق إ م إ.

وعليه سنتناول الآثار المترتبة عن القرار الصادر عن مجلس الدولة، بعد فحص الطعن المرفوع أمامه، وذلك في حالة الرفض، وفي حالة القبول.

الفرع الأول: رفض الطعن

لقد أحاط قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطعن بالنقض بمجموعة من الإجراءات الشكلية، كما جعل قبول الطعن مرهونا بوجود أحد الأسباب التي حددتها المادة 358 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على سبيل الحصر. عليه إذا تخلفت شروط القبول الشكلية، يترتب عليه رفض الطعن شكلا، دون حاجة للبحث عن مدى تأسيسه.¹ أما إذا لم يكن الطعن مؤسسا، فيتم رفضه من الناحية الموضوعية، ولو تم قبوله شكلا.² وسنفصل في حالة الرفض الشكلي للطعن، ورفض الطعن لعدم التأسيس، كالاتي:

أولا- الرفض الشكلي للطعن:

فإذا ثبت تخلف الشروط اللازمة قانونا لقبول الطعن بالنقض، كتخلف شرط الصفة مثلا، فإن مجلس الدولة يقضي برفض الطعن من تلقاء نفسه، ولو لم يثر المطعون ضده هذا الدفع، لتعلقه بالنظام العام.

كما يقضي مجلس الدولة برفض الطعن، إذا رفع بعريضة غير مستوفية للشروط التي حددتها المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية³، أو لم تكن موقعة من قبل محام مقبول لدى مجلس الدولة، والمحكمة العليا. إضافة إلى ذلك يرفض الطعن إذا جاء خارج الآجال القانونية التي حددتها المادة 956 من ذات القانون بشهرين⁴، دون أن يكون هناك سبب لتمديد ميعاد الطعن.⁵

¹ هوام الشيخة، المرجع السابق، ص 117.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 236.

³ أنظر المادة 904 من ق إ م إ تنص على أنه: "تطبق أحكام المواد من 815 إلى 825 أعلاه، المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى أمام مجلس الدولة".

⁴ أنظر المادة 956 من ق إ م إ.

⁵ أنظر الفقرة الثانية من المادة 354 من ق إ م إ.

ثانياً - رفض الطعن لعدم التأسيس:

حدّد المشرع حالات الطعن بالنقض، على سبيل الحصر، وعليه إذا أسّس الطاعن طعنه على سبب أو وجه لم يرد ضمن الحالات أو الأوجه المذكورة في المادة 358 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولم يتضمن الحكم (القرار) القضائي المطعون فيه، أي حالة من الحالات السالفة الذكر¹، يقضي مجلس الدولة برفض الطعن لعدم التأسيس. كما يتم رفض الطعن بالنقض أيضاً، إذا كان مبنياً على سبب جديد لم يتم إثارته أمام قاضي الموضوع، ولا يتعلق بالنظام العام.

وإذا تم رفض الطعن لأي سبب من الأسباب، شكلية كانت أو موضوعية. فإن الخصومة أمام مجلس الدولة تنتضي، ويحوز الحكم أو القرار القضائي المطعون فيه، قوة الشيء المقضي فيه. ومن ثم، لا يجوز تقديم طعن آخر ضد ذات الحكم القضائي، من قبل نفس الأشخاص، وبذات الصفة، ولنفس الأسباب، ولو كان ميعاد الطعن مازال ممتداً.²

الفرع الثاني : قبول الطعن

قد ينتهي مجلس الدولة، إلى قبول الطعن شكلاً (لتوافر جميع شروط الطعن السابقة الذكر)، وقبوله موضوعاً إذا ما كان مؤسساً، نظراً لعدم التزام الجهات القضائية الإدارية بالقانون بمعناه الواسع (وجود وجه من أوجه النقض)³، ويترتب على هذا زوال الحكم أو القرار القضائي المطعون فيه بجميع آثاره، وعودة الخصوم إلى الحالة التي كانوا عليها قبل صدور الحكم. وتختلف هذه الآثار، حسب مدى نقض الحكم المطعون فيه كلياً أو جزئياً مع الإحالة، ومع ذلك يمكن أن يتم النقض دون إحالة.⁴

¹ أنظر المادة 358 من ق إ م إ.

² هوام الشيخة، المرجع السابق، ص 118.

³ بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 373.

⁴ هوام الشيخة، المرجع نفسه، ص 120.

أولاً-مدى الطعن بالنقض:

إن الطعن بالنقض قد يوجه إلى الحكم بأكمله أو إلى جزء منه، فإذا كان النقض كلياً، وقبله مجلس الدولة، ينصرف حكم النقض إلى كامل الحكم فيعدمه كلياً. أما إذا كان النقض جزئياً، فإن أثره ينحصر فيما ورد فيه، ويبقى الحكم قائماً وصحيحاً فيما يخص الوجوه الأخرى التي لم يتناولها النقض، ويمكن أن يكون النقض جزئياً في الحالتين التاليتين:

أ-الحالة الأولى: قد يوجه الطعن بالنقض، إلى بعض أجزاء الحكم أو القرار القضائي المطعون فيه، دون أجزائه الأخرى، بشرط أن يكون كل جزء منفصل عن الآخر، أما إن كان بين مسأله من الارتباط، ما لا يسمح بتبعيضه لو طعن في جزء من هذه الأجزاء، فإنه يقضي بالنقض في جزء منه يمتد أثره إلى ما ارتبط به أو ما تبعه من الأجزاء الأخرى، ولو لم يطعن فيها، أو لم يذكرها حكم النقض على وجه التخصيص.

ب-الحالة الثانية: وقد يكون النقض جزئياً، إذا قبل مجلس الدولة بعض الأسباب التي بُني عليها دون الأسباب الأخرى.¹

هذا ويتمثل الأثر الأصلي، الذي يترتب على قبول الطعن بالنقض، في إعادة الخصوم إلى الحالة التي كانوا عليها قبل صدور الحكم المطعون فيه وهو ما قضت به المادة 364 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، في فقرتها الثانية والتي نصت على أنه: "...يعيد قرار النقض الخصوم إلى الحالة التي كانوا عليها قبل الحكم أو القرار المنقوض فيما يتعلق بالنقاط التي شملها النقض...".

كما أضاف المشرع الجزائري حكماً جديداً، لم يكن موجوداً في قانون الإجراءات المدنية الملغى، وهو الحكم بإلغاء كل حكم قضائي صدر بعد الحكم، أو القرار المنقوض،

¹ تنص المادة 363 من ق إ م إ على ما يلي: "يتم نقض الحكم أو القرار المطعون فيه كلياً أو جزئياً. ويكون النقض جزئياً إذا تعلق بجزء من الحكم أو القرار قابل للانفصال عن الأجزاء الأخرى".

وكان هناك ارتباط بينهما، عملاً بالفقرة الثالثة من نص المادة 364 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

ثانياً - سلطة مجلس الدولة عند قبول الطعن:

إن ممارسة مجلس الدولة لوظيفته القضائية، بصفته قاضي نقض، يتمثل في كونه محكمة قانون لا محكمة وقائع، وعليه فإذا انتهى إلى نقض الحكم أو القرار القضائي المطعون فيه، وإعدامه كلياً أو جزئياً، لا يفصل في موضوع النزاع، بل يقوم بإحالة القضية إلى جهة قضائية معينة، كقاعدة عامة، واستثناءً له أن ينقض الحكم أو القرار القضائي دون إحالة.²

أ- نقض الحكم القضائي مع الإحالة: عندما يقضي قاضي النقض بإحالة القضية، يمكن لمجلس الدولة أن يحيل: أمام الجهة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار القضائي، لكن بتشكيلة غير التشكيلة التي أصدرت الحكم، محل الطعن بالنقض الإداري. أو أمام جهة قضائية أخرى، غير الجهة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار القضائي، مثلاً أمام محكمة إدارية أخرى وفقاً لما جاء في نص المادة 364 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.³

وبالنسبة لإجراءات الإحالة، فهي تتعلق بإخطار الجهة القضائية التي أحيلت إليها القضية، بموجب عريضة تتضمن البيانات المطلوبة في عريضة افتتاح الدعوى، وتخضع إلى الشروط العامة المنصوص عليها في المواد 815، 816، 826، 827 و828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما تكون مرفقة بقرار النقض.

¹ تنص الفقرة الثالثة من المادة 364 من ق إ م إ، ما يلي: "كما يترتب على النقض، وبدون حاجة لاستصدار حكم جديد، الإلغاء بالنتيجة، لكل حكم صدر بعد الحكم أو القرار المنقوض، جاء تطبيقاً أو تنفيذاً له أو كان له ارتباط ضروري به". أنظر بخصوص هذا: هوام الشیخة، المرجع السابق، ص 121.

² هوام الشیخة، المرجع السابق، ص 122.

³ تنص المادة 364 من ق إ م إ على: "إذا نقض الحكم أو القرار المطعون فيه، تحيل المحكمة العليا القضية، إما أمام الجهة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار بتشكيلة جديدة، وإما أمام جهة قضائية أخرى من نفس النوع والدرجة..."

ولابد أن تتم الإحالة في أجل معقول، حتى يستمر النظر في القضية، وقد حدد المشرع أجلا لإيداع العريضة، تحت طائلة عدم القبول المثارة تلقائيا، قبل انتهاء أجل شهرين (02) من التبليغ الرسمي للحكم أو القرار القضائي، الصادر عن جهة النقض (مجلس الدولة) للخصم شخصيا، ويمدد هذا الأجل إلى ثلاثة أشهر، عندما يتم التبليغ الرسمي إلى الموطن الحقيقي أو المختار للخصم.¹

ويجب التمييز هنا، بين الأجل المقرر لسقوط الخصومة، وهو سنتان (02) يسري ابتداءً من تاريخ النطق بحكم أو قرار النقض، من طرف جهة النقض، وبين أجل إخطار جهة الإحالة، فالسقوط يكون نتيجة لعدم قيام صاحب المصلحة، بما يلزم لإعادة السير في الخصومة سواء بطريق العمد أو نتيجة الإهمال، أما أجل إخطار جهة الإحالة، فهو مرتبط بتاريخ التبليغ الرسمي الذي يجب القيام به، من خلال مهلة سنتين، وإلا سقطت الخصومة أصلا.²

وعليه، فإن عدم إخطار الجهة القضائية المحال إليها القضية، أو إخطارها خارج الأجل يؤدي إلى عدم قبول الإحالة تلقائيا. ونتيجة لعدم قبول الإحالة، يصبح الحكم القضائي محل النقض الإداري، مكتسبا لقوة الشيء المقضي فيه، إذا ألغي من طرف قاضي النقض³، وهذا ما جاء في نص المادة 376 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁴

¹ بربارة عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 277؛ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (الدعاوى وطرق الطعن الإدارية)، المرجع السابق، ص 240.

² بربارة عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 277.

³ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (الدعاوى وطرق الطعن الإدارية)، المرجع السابق، ص 240.

⁴ تنص المادة 367 من ق إ م إ على أن: "تخطر جهة الإحالة بموجب عريضة، تتضمن البيانات المطلوبة في عريضة افتتاح الدعوى، مرفقة بقرار النقض، ويجب إيداع العريضة، تحت طائلة عدم القبول المثارة تلقائيا، قبل انتهاء أجل شهرين (02) من التبليغ الرسمي لقرار المحكمة العليا للخصم شخصيا، ويمدد هذا الأجل إلى ثلاثة (03) أشهر، عندما يتم التبليغ الرسمي إلى الموطن الحقيقي أو المختار. يسري أجل الشهرين (2) حتى في مواجهة من بادر بالتبليغ الرسمي.

هذا ولقد حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سلطات جهة الإحالة وسمح لهذه الأخيرة، بالفصل من جديد في القضية، من حيث الوقائع، ومن حيث القانون، لكن أوجب على جهة الإحالة، أن تطبق قرار الإحالة، فيما يتعلق بالمسائل القانونية التي فصلت فيها جهة النقض.¹ وهو ما نصت عليه المادة 374 من ذات القانون، حيث جاء فيها: "تفصل جهة الإحالة من جديد في القضية، من حيث الوقائع ومن حيث القانون، باستثناء المسائل غير المشمولة بالنقض. يجب على جهة الإحالة أن تطبق قرار الإحالة، فيما يتعلق بالمسائل القانونية التي فصلت فيها المحكمة العليا ...".

وأضافت نفس المادة، إلى أنه في حالة عدم امتثال جهة الإحالة لقرار المحكمة العليا، الفاصل في مسألة قانونية يجوز لهذه الأخيرة، وبمناسبة النظر في الطعن بالنقض الثاني، البت في موضوع النزاع. ويجب على المحكمة العليا أن تفصل من حيث الوقائع والقانون، عند النظر في طعن ثالث بالنقض.²

السؤال الذي يطرحه الأستاذ **خلوفي رشيد** هنا، هو هل هذه الإجراءات ممكنة وملاتمة في القضايا الإدارية؟ وهل تسمح طبيعة هذه النزاعات، التي تتمتع فيها الإدارة بامتيازات، سواء في نشاطها أو كخصم، بإمكانية وجود نقض ثاني وثالث؟ حسب وجهة نظر الأستاذ **خلوفي رشيد**، فإنه يكون من الملائم قبول نقض موالي وحيد، في القرار القضائي الصادر عن الجهة القضائية الإدارية، التي فصلت في القضية

يترتب على عدم إعادة السير في الدعوى أمام جهة الإحالة في الآجال أو عدم قابلية إعادة السير فيها، إضفاء قوة الشيء المقضي به للحكم الصادر في أول درجة، عندما يكون القرار المنقوض قد قضى بإلغاء الحكم المستأنف. تستأنف جهة الإحالة، النظر في الدعوى في مرحلة الإجراءات التي لم يشملها النقض".

أنظر أيضا: المادتين 272 و 273 من ق إ م إ

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (الدعوى وطرق الطعن الإدارية)، المرجع السابق، ص 240؛ بريارة عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 280؛ هوام الشيخة، المرجع السابق، ص 124.

² أنظر المادة 374 من ق إ م إ.

بعد الإحالة، ويبقى هذا الاقتراح قابل للتطبيق في حالة توسيع مجال النقض الإداري لمجلس الدولة.¹

أما بالنسبة لقرارات مجلس المحاسبة، المطعون فيها بالنقض أمام مجلس الدولة، فقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على أنه في هذه الحالة، يتصدى مجلس الدولة للموضوع بعد نقض القرار أو الحكم القضائي المطعون فيه، حيث لا يعاد الملف إلى الجهة مصدرة القرار، إنما يمارس مجلس الدولة كامل ولايته، على القضية من ناحية الوقائع والقانون، وهذا ما نصت عليه المادة 958 من القانون ذاته.²

إلا أن المادة 110 في صياغتها الجديدة الواردة في الأمر 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، نصت على حكم مخالف للمادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث جاء في الفقرة الثالثة منها ما يلي: "إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن، تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها".³

ومن ثم، فإن الجهة التي تتم إليها الإحالة، لها كامل الحرية في تفسير الوقائع، في حين أنه بالنسبة للمسائل القانونية فلا يمكن إعطاء رأي مخالف لما قضى به حكم مجلس الدولة.⁴

ب- نقض الحكم القضائي دون إحالة: إذا كانت القاعدة العامة، أن دور مجلس الدولة ينتهي عندما يقضي بنقض الحكم أو القرار القضائي المطعون فيه، وتحيل القضية على الجهة القضائية المختصة لتفصل في موضوع الدعوى، إلا أنه استثناء يمكن أن يتم نقض

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (الدعوى وطرق الطعن الإدارية)، المرجع السابق، ص 240 وما بعدها.

² نصت المادة 958 من ق إ م إ على أنه: "عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع".

³ أنظر المادة 110 من الأمر رقم 02-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ هوام الشيخة، المرجع السابق، ص 124.

الحكم دون إحالة، وذلك في الحالة التي لا يترك فيها قرار النقض، ما يمكن أن تفصل فيه جهة قضائية أخرى.¹

فإذا تبين لجهة النقض أن قرارها، فيما فصل فيه من نقاط قانونية، لا يترك من النزاع ما يتطلب الحكم فيه. فإن النقض يكون دون إحالة، مثلا في حالة عدم قبول الدعوى أو في حالة كان القرار أو الحكم القضائي صادر عن قاضي الموضوع. والذي قضى بعدم اختصاصه، وكان غير مختص فعلا.

ويجوز كذلك النقض دون إحالة، والفصل في النزاع نهائيا، عندما يكون قضاة الموضوع قد عاينوا وقرروا الوقائع، بكيفية تسمح لجهة النقض أن تطبق القاعدة القانونية الملائمة. فمتى رأت جهة النقض، بأن لا جدوى من الإحالة، مادام قضاة الموضوع قد بسطوا ولايتهم الكاملة من حيث المعاينة وتقدير الوقائع، ولم يبقى إلا تطبيق القاعدة القانونية الملائمة، تقوم بنقض الحكم أو القرار القضائي المطعون فيه والفصل في النزاع نهائيا، وفقا للقاعدة القانونية الملائمة.² وهذا ما نصت عليه المادة 365 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.³

كما لا يكون هناك أي داع للإحالة، إذا اقتصر مضمون قرار النقض على استبدال الأسباب القانونية دون تغيير مضمون منطوق الحكم. ولقد نص المشرع في المادة 958 من نفس القانون، على حالة خاصة من حالات النقض دون إحالة، إذا تعلق الأمر بقرارات مجلس المحاسبة، إذ يتصدى مجلس الدولة لموضوع النزاع، إذا تم نقض القرار المطعون فيه.⁴

¹ هوام الشيخة، المرجع نفسه، ص 125.

² بريارة عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 276.

³ أنظر المادة 365 من ق إ م إ.

⁴ هوام الشيخة، المرجع السابق، ص 125.

أنظر أيضا حول آثار الطعن بالنقض: سي موسى عبد القادر، الأطروحة السابقة، ص 204 وما بعدها، بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، ص 149 وما بعدها.

المبحث الثاني: الاختصاص المفتوح والممنوح لمجلس الدولة بموجب المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-22.

لقد حوّل القانون لمجلس الدولة الجزائري في إطار ممارسته لوظيفته القضائية، جملة من الاختصاصات المنوطة به، من ذلك ما نصت عليه المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة؛ حيث يختص بالنظر في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.¹

وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: مصير اختصاص مجلس الدولة كقاضي درجة أولى وأخيرة في ظل القانون العضوي رقم 11-22، وفي المطلب الثاني: مصير اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف في ظل القانون العضوي رقم 11-22.

المطلب الأول: مصير اختصاص مجلس الدولة كقاضي درجة أولى وأخيرة في ظل القانون العضوي رقم 11-22.

بما أن المادة 9 تناولت اختصاصات مجلس الدولة المخولة له كقاضي نقض ضد الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية. إضافة إلى فصله في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة. والمادة 11 نصت على اختصاص مجلس الدولة بالنظر في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

إذن فالمادة 11 السالفة الذكر، قصد بها المشرع اختصاص قضائي آخر غير الاختصاص بالنقض.

ما يمكن استخلاصه من هذه المادة، هو نية المشرع العضوي في ترك مجال الاختصاص القضائي لمجلس الدولة مفتوحا دون حصر، كونه لم يذكر طبيعة ونوع هذا

¹ أنظر المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتضمن تنظيم وسير اختصاصات مجلس الدولة.

الاختصاص الموكول لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة. وبالتالي الإبقاء على اختصاص مجلس الدولة كقاضي درجة أولى وأخيرة، ولو بشكل غير صريح.¹

لذا سنتطرق في هذا المطلب، إلى القوانين الخاصة التي تمنح الاختصاص لمجلس الدولة بصفته قاضي مشروعية (أول وآخر درجة)، والمتمثلة أساسا في النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، بالإضافة إلى القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، وسنخرج لها في فرعين رئيسيين: الفرع الأول بعنوان الإطار المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة، والفرع الثاني نتناول فيه القانون الخاص بمنازعات الأحزاب السياسية.

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة

إن الاختصاص الابتدائي والنهائي لمجلس الدولة، المخول له بموجب نصوص خاصة، يوجب الرجوع إلى هذه النصوص الموزعة في العديد من الجرائد الرسمية، لمعرفة متى ينعقد له ذلك. عموما يؤول له الاختصاص في هذا الشأن عندما يتعلق الأمر بما يسمى بالسلطات الإدارية المستقلة²، التي أنشأها المشرع الجزائري كآلية رقابة بعد الانفتاح الاقتصادي. لذا سنتطرق في هذا الفرع: لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ثم نعرض نماذج لهذه السلطات.

أولا- مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

تعد السلطات الإدارية المستقلة، نموذجا جديدا من الهيئات الإدارية المكونة للجهاز الإداري للدولة في الجزائر تتولى ضبط الأنشطة الاقتصادية والمالية وتلك المتعلقة بمجال

¹ طبقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 22-11 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، فإن مجلس الدولة يختص بالنظر في دعاوى الإلغاء، والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والتي سبقت الإشارة إليها في الباب الأول. إلا أن ما يهمنا في هذا الصدد هو اختصاصه بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

² ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، العدد 1، 2001، ص 7.

الحقوق والحريات العامة الدستورية والمتعلقة بالإعلام¹، أين تخلت الدولة وانسحبت عن مهمة ضبطها بالأجهزة الرقابية التقليدية، ومنحت ذلك لهذه السلطات الإدارية الجديدة² بعدما أعطت لها مركزا قانونيا يجعلها في مرتبة الهيئات الوطنية، وخولتها صلاحيات وامتيازات تجعل من قراراتها، قرارات إدارية تؤثر في الحقوق والمراكز القانونية بالنسبة لمن تتولى ضبط نشاطهم. إذ تنص مختلف النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، على أن الطعون التي يتم رفعها ضد القرارات الصادرة عنها، تدخل ضمن

اختصاص مجلس الدولة، حيث ينظر فيها بصفته قاضي مشروعية³.

أ- تعريف السلطات الإدارية المستقلة: أمام غياب تعريف قانوني محدد لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، يمكن اللجوء إلى آراء الفقهاء حول هذا الموضوع. حيث يعتبرها الفقه فئة حديثة وجديدة من المؤسسات الإدارية⁴. ظهرت تدريجيا نتيجة التحولات العميقة التي عرفت الجزائر، على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وهي مرتبطة بالسعي إلى صيغ تسمح في إدارة الدولة بعزل أجهزة لها استقلالية حقيقية بالنسبة للحكومة أو الأجهزة الوزارية، لممارسة مهام تتعلق بمجالات حساسة، كالحريات العامة أو النشاطات الاقتصادية⁵.

وتعرّف السلطات الإدارية المستقلة بأنها سلطات ضابطة، تسهر على حسن سير القطاع المعني وحماية حقوق وحريات المواطنين؛ من خلال الرقابة التي تمارسها على

¹ ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، ج1، ط3، لباد، 2005 ص 158.

² تجدر الإشارة إلى أن الخصومة الإدارية لهذه السلطات الإدارية المستقلة ينتج عنها نوعان من المنازعات، منازعات مشروعية ومنازعات المسؤولية، هذه الأخيرة تدخل ضمن منازعات القضاء الكامل، والتي تختص بنظرها المحاكم الإدارية طبقا لنص المادة 801 من ق إ م إ، مهما كان مركز الشخص الإداري الطرف في النزاع.

³ Zouaimia Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, éditions Belkeise, Alger, 2012, p 213.

⁴ سعاد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج1، ط2، دون دار نشر، الجزائر، 2001، ص 101.
-Zouaimia rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques, revue Idara, n°2, 2003, p 5.

⁵ صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2008، ص

النشاط، وهي تحوز بذلك على جزء من امتيازات السلطة العمومية¹؛ فتتولى إصدار القرارات التنظيمية والفردية، ومنح التراخيص، ولها سلطة الرقابة وإصدار الأوامر، كما تمتلك سلطة توقيع الجزاء، ويشمل نشاطها مجالات وقطاعات متنوعة وحساسة، وتتدخل أساساً وبصورة واسعة في مجال الحقوق والحريات العامة، وفي المجال الاقتصادي والمالي².

ولقد اعتمد الفقه الفرنسي على معيار امتيازات السلطة العامة لتحديد السلطات الإدارية المستقلة، فترتب على ذلك إخراج الهيئات التي لا تتمتع بسلطة التقرير والتي تقتصر مهامها على مجرد إعداد التقارير، وإعطاء الآراء والتوصيات، من نطاق السلطات الإدارية المستقلة³.

إلا أن المشرع الفرنسي رفض الأخذ بهذا المعيار، واعتبر أن إعداد التقارير وإعطاء الآراء والتوصيات التي تقدمها الهيئات المستقلة لها دور فعال، رغم عدم استعمالها لامتيازات السلطة العامة¹.

¹ Dib Saïd, la nature du control juridictionnel des actes de la commission Bancaire en Algérie, revue du conseil d'état, n° 3,2003, p 113.

² إن السلطات الإدارية المستقلة هي مؤسسات إدارية، وهي جزء من الجهاز الإداري للدولة، تنشأ كسلطة ضابطة في القطاعات الحساسة كالمجال الاقتصادي والمالي، ومجال الإعلام والاتصال، ومجال حماية حقوق المواطنين ضد تعسف الإدارة. فالهيئات الإدارية المستقلة هي هيئات منفصلة ومستقلة عن الهيئات الإدارية المركزية ولا تعد ضمن المصالح التابعة للوزارة، فهي تمارس الصلاحيات الموكولة إليها بكل استقلالية دون أن تتلقى التوجيهات والأوامر من الوزير أو غيره من السلطات الإدارية المركزية، كما أنها ليست بجهات قضائية لأن قراراتها لا تتمتع بحجية الشيء المقضي به. ورغم أن السلطات المستقلة لا تتمتع كلها بالشخصية المعنوية وأنها تعمل باسم الدولة ولحسابها، وليست لها ذمة مالية مستقلة بل تتلقى الإعانات المالية من قبل الدولة، ورغم أن مسؤولية الدولة هي التي تتعقد في حالة إلحاق الضرر بالغير سواء أمام القضاء، فإن أهم ما يميزها أنها لا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة الرئاسية أو الوصائية من أي جهة كانت، وهذه الاستقلالية تمنح لها خصوصيتها في التنظيم القضائي الإداري للدولة، والقيد الوحيد الذي يرد على هذه الاستقلالية يتمثل في وجوب إعداد الهيئات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي حول نشاطها، وضرورة تقييدها بمبدأ المشروعية في كل ما تقوم به من التصرفات، بإخضاعها للرقابة القضائية، أنظر بخصوص هذا: صاش جازية، المرجع السابق، ص 311، 312؛ جورج فودال وبيار ديلفولفييه، القانون الإداري، ترجمة منصور قاضي، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 344 .

³ René Chapus, droit administratif général, tome 1, Paris, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001. p 228.

ويرى الفقيه شوفالييه (Chevalier) أن هذه السلطات تعتبر سلطات إدارية لأن لها سلطة التقرير وهي لا تتولى تسيير الهيئة الإدارية فقط بل تتدخل كسلطة ضابطة.²

ب- خصائص السلطات الإدارية المستقلة: من تسمية السلطات الإدارية المستقلة نجدها تتكون من قسمين، فهذه الأجهزة تشكل سلطة إدارية وسلطة مستقلة.

1- هيئات تتمتع بالطابع السلطوي³: ويمكن تعريف السلطة على أنها القدرة على اتخاذ قرارات تتصف بخاصية النفاذ، والتي من الممكن أن تكون موضوع طعن بدعوى تجاوز السلطة⁴.

2- هيئات تتمتع بالطابع الإداري: لا يثير إشكال حول الطابع الإداري لهذه السلطات في الحالات التي نص عليها صراحة المشرع كما هو الحال مثلا لمجلس المنافسة، حيث تنص المادة 23 من الأمر رقم 03-03 على: "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص

¹ صاش جازية، المرجع السابق، ص 314.

²Jacques Chevalier relève que les autorités administratives indépendantes sont des autorités car elles disposent d'un pouvoir de décision. "... les autorités administratives indépendantes sont dans les deux sens du terme. D'abord parce que leur fonction n'est pas de gestion mais de régulation (...). Ensuite, parce qu'elles disposent pour remplir la fonction qui leur est assignée de pouvoirs de décision qui leur donnent la possibilité de modifier l'ordonnancement juridique et les situations individuelles" Jacques Chevalier, les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 1991, p50 ;

voir aussi :

- Abdoulaye Diarra، Les Autorités Administratives Indépendantes Dans Les Etats Francophones D'Afrique Noire, Afrilex 2000, P08.

- خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة سطيف2، 2015، ص 92 وما بعدها.

³ ZOUAIMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, maison BELKAEISSE, Alger, 2012, P 23.

-أنظر أيضا : بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2016، ص 53 وما بعدها.

⁴ « ... pouvoir de prendre des décisions réputées exécutoires, susceptibles, par voie de conséquence de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir... » Voir Paul Sabourin, les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, A.J.D.A, 1983, p275.

مجلس المنافسة وهي سلطة إدارية¹. ونفس الأمر كان مع كل من المادتين 44 و 45 من القانون رقم 01-10² قبل إلغائه بموجب القانون رقم 14-05³، حيث تنصان في الفقرة الأولى منهما على: "وهي سلطة إدارية مستقلة..."، ولكن يطرح الإشكال فيما يتعلق بالسلطات الأخرى التي لم يرد بشأنها أي تكييف، حيث يبقى رأي المشرع متذبذب تارة يعترف بها وتارة يسكت على ذلك من خلال استعمال عبارات مثل اللجنة بالنسبة للجنة المصرفية حسب المادة 105 من الأمر 03-411⁴، أو يستعمل لفظ "سلطة ضبط" كما هو الحال مثلا بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁵، لذا لا بد من الرجوع إلى الفقه والقضاء لتحديد طابعها الإداري.

• **موقف الفقه:** يعتمد أساتذة القانون في تحديد الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة على معيارين هما طبيعة القرارات المتخذة من قبلها فهي تسهر على تنفيذ القوانين في مجال اختصاصاتها، كما أن قراراتها تكون نافذة في مواجهة المخاطبين بها، أما الثانية هي نظام المنازعات بحيث تخضع الأعمال الصادرة عن هذه السلطات كأصل عام لاختصاص القضاء الإداري شأنها شأن الأعمال الإدارية التقليدية، وحسب الفقه فإن الطابع الإداري لها

¹ الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بمجلس المنافسة، ج ر عدد 43 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25/06/2008، ج ر عدد 36، أنظر أيضا: القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15/08/2010، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 46.

² القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03/07/2001 يتضمن قانون المناجم ج ر عدد 35 المعدل والمتمم بالأمر رقم 07-02 المؤرخ في 01/03/2007، ج ر عدد 16.

³ تنص المادة 37 من القانون رقم 14-05 المؤرخ في 24/2/2014 المتضمن قانون المناجم في فقرتها الأولى على: "تشأ وكالتان وطنيتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تدعيان "الوكالتان المنجمتان". ج ر عدد 18.

⁴ الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 يتعلق بمجلس النقد والقرض ج ر عدد 52 المعدل والمتمم بالأمر رقم 04-10 المؤرخ في 26/08/2010، ج ر عدد 50.

⁵ المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2003، ج ر عدد 11.

لا شك فيه، ذلك أنها تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة على عاتق الدولة عن طريق اتخاذ قرارات تعتبر إدارية¹.

• **موقف القضاء:** كان للقضاء الفرنسي الدور الرائد في إعطاء وإبداء رأيه حول الطابع

الإداري لهذه السلطات وتوصل إلى ذلك بالاعتماد على معيارين هما:

- طرق الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة.

- السلطات المخولة لها والمعترف بها للهيئات الإدارية التقليدية.

والملاحظ على طريقة الطعن في تصرفاتها، أنها تشبه طرق الطعن في المنازعة الإدارية التقليدية. سواء من حيث إمكانية ووجوب تقديم تظلم أمامها، أو الإجراءات والشكليات المطلوبة في المنازعة التقليدية. ووجوب تقديم القرار المطعون فيه أو غيرها من الإجراءات المطلوبة في المنازعة الإدارية.²

3- هيئات تتمتع بالاستقلالية: تعتبر الاستقلالية أحد أهم الخصائص التي تميز السلطات الإدارية المستقلة، ذلك أنها الصفة البارزة في تسميتها، كما أنها تمثل المحور الرئيسي في أداء هذه السلطات لوظائفها ومهامها، ويقصد بالاستقلالية تحرر السلطات من الخضوع لأية وصاية أو سلطة رئاسية لجهة ما³، وهذا لا يتعارض مع تبعيتها للدولة لأنها تعمل باسم

¹ آيت وازو زابنة، مداخلة في الملتقى الوطني، «دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة، في شرعية سلطات الضبط المستقلة» حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007، ص ص 361، 362؛ أنظر أيضا حول خصائص السلطات الإدارية المستقلة: بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 59 وما بعدها.

² آيت وازو زابنة، المرجع السابق، ص 362.

³ Zouaimia Rachid, Les instruments juridiques, op. cit, Alger, 2012, P 23 ; Abdoulaye Diarra , op, p14 et s.

أنظر أيضا: عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص

الدولة ولحسابها¹. إلا أنها لا تخضع من حيث المبدأ لا للتبعية الإدارية ، ولا للتدرج الرئاسي سواء أكانت هذه السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية أو لا.²

ثانيا- نماذج عن السلطات الإدارية المستقلة

تتعلق وظائف السلطات الإدارية المستقلة بشكل أساسي بمجالي الحريات العامة والنشاط الاقتصادي، ويقصد بالحريات العامة هنا معناها الواسع بحيث تتخذ بشأنها كل الوسائل التي تحميها ضد تدخلات كافة السلطات العامة والخاصة. وقد أنشئت في فرنسا عدة لجان لتحقيق هذه الغاية وحماية المواطنين³. كما أن المشرع الجزائري أنشأ بدوره مجموعة من السلطات الإدارية المستقلة، نستعرض البعض منها بشكل مختصر مع محاولة التركيز على نصوصها الخاصة المنشئة لها والتي تمنح الاختصاص بنظر منازعاتها لمجلس الدولة.

أ- **لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:** أنشئت هذه اللجنة بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، حيث نصت المادة 20 من هذا

¹ بيزطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد و المواصلات «، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي و الاقتصادي، بجاية ، أيام 24/23 ماي 2007 ص 182.

² آيت وازو زينة، المرجع السابق، ص 359، 360؛ أنظر أيضا: موساوي نبيل، حياد السلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة بجاية، 2019، ص 186 وما بعدها.

³ أنظر صاش جازية، المرجع السابق، ص 316، حيث ذكرت من هذه اللجان على سبيل المثال:

Agence française de lutte contre le dopage (ALFD) ; Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ; Autorité de contrôle des nuisances sonores. Aéroportuaires(CNUSA) aAutorité de sureté nucléaire ; Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE). Commission bancaire ; Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) ; Commission des infractions fiscales ; Commission paritaire des publications et agences de presse. Commission de régulation de l'énergie(CRE) ; Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ; Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère culturel et professionnel (CNE) ; Commission scientifique.

المرسوم التشريعي المعدلة بالمادة 12 من القانون 03-04 على ما يلي: " تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي... " ¹

ويندرج إنشاء هذه اللجنة في الإطار العام المتعلق بوضع أدوات اقتصاد السوق، فهي تعتبر سلطة إدارية ضابطة في المجال الاقتصادي. وتتمثل مهمتها في تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها، بالسهر على حماية المستثمرين في القيم المنقولة، والحرص على حسن سير سوق القيم المنقولة وشفافيتها. كما تجدر الإشارة إلى أن لجنة تنظيم عمليات البورصة تتولى مراقبة شركة تسيير بورصة القيم وكذلك الوسطاء في عمليات البورصة، كما يمكنها تقديم اقتراحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة في مجال نشاطها. ²

وللقيام بهذه المهام تتمتع هذه اللجنة بممارسة السلطة التنظيمية، وهي تعتبر في هذا الإطار السلطة الإدارية المستقلة الثانية بعد مجلس النقد والقرض التي حولها القانون مثل هذه الاختصاصات بحيث يمكنها اتخاذ لوائح أو أنظمة تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وهذه اللوائح قابلة للطعن أمام القضاء المختص. ³

إذ تقوم بمنح الاعتماد للوسيط في عملية البورصة، وفي حالة رفضها منح الاعتماد أو قامت بتحديد مجاله، يجب أن يكون ذلك بقرار معلل، حسب المادة 09 من هذا القانون، التي نصت على: " يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعنا بالإلغاء ضد قرار اللجنة أمام مجلس الدولة في الطعن بالإلغاء، ويصدر قراره خلال 03 أشهر من تاريخ تسجيله ". ⁴

¹ أنظر المادة 20 من القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 11، سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم ج ر عدد 34 سنة 1993.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 164؛ أنظر أيضا: أعراب أحمد، في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2021، ص 35 وما بعدها

³ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 165.

⁴ أنظر القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 11.

ب- مجلس المنافسة: أنشئ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 19/07/2003، الذي ألغي بموجب الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بالمنافسة، حيث جاء في المادة 23 منه أنه: "تتشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي...".¹

يتكون مجلس المنافسة من اثني عشر (12) عضوا ينتمون إلى الفئات الآتية:

أ- ستة (06) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات والخبراء الحائزين على الأقل على شهادة الليسانس أو شهادة جامعية ماثلة وخبرة مهنية مدة ثماني (08) سنوات على الأقل في المجال القانوني و/أو الاقتصادي والتي لها مؤهلات في مجالات المنافسة والتوزيع والاستهلاك، وفي مجال الملكية الفكرية؛

ب- أربعة (04) أعضاء يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين شهادة جامعية ولهم خبرة مهنية مدة خمس (05) سنوات على الأقل في مجال الإنتاج والتوزيع والحرف، والخدمات والمهن الحرة؛

ج- عضوان (02) مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين؛ يمكن أعضاء مجلس المنافسة ممارسة وظائفهم بصفة دائم².

أما عن مهامه³، فمجلس المنافسة له صلاحية القيام بتحقيقات، بشأن شروط تطبيق

¹ أنظر المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 جويلية 2010، ج ر عدد 46.

² أنظر المادة 24 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.

³ أثناء ممارسته لوظيفته الإدارية، يقدم مجلس المنافسة مجرد آراء استشارية لكل من وزارة التجارة والهيئة التشريعية. كما أنه يمارس صلاحيات السلطة العامة، حيث كلفه المشرع هنا بمهمة ذات مصلحة عامة، تكمن في ضمان مراقبة مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على المتعاملين في سوق المنافسة. فهو له سلطة إصدار قرارات إدارية جماعية في شكل منشورات وتعليمات من أجل تنظيم ميدان المنافسة. كما يمكنه إصدار قرارات فردية في شكل رخص وإعفاءات. وفي هذه الحالة تعتبر قرارات المجلس ذات طابع إداري وتكون خاضعة للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة طبقا للقواعد العامة الواردة في المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذا المادة 9 من القانون العضوي

النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، وإذا أثبتت هذه التحقيقات أن تطبيق هذه النصوص يترتب عنها قيود للمنافسة أو ممارسات تمييزية بين الأعوان الاقتصاديين، يقوم مجلس المنافسة بكل العمليات الكفيلة بوضع حد لهذه القيود والممارسات. كما يمكن لأي طرف له مصلحة في هذه القضايا أن يرفع طلب إلى مجلس المنافسة. وبناء على هذا الطلب يمكن لمجلس المنافسة أن يتخذ عقوبات إدارية وإذا اقتضى الأمر القيام بمتابعات قضائية، إذا استمر خرق قواعد المنافسة مثل الاستمرار في ممارسة التعسف في الهيمنة على السوق، أو الوضعيات الاحتكارية... الخ.¹

رقم 01-98 المنظم لمجلس الدولة؛ لأن قرارات مجلس المنافسة تخضع لرقابة مجلس الدولة شأنها في ذلك شأن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية الوطنية.

من جهة أخرى، يخول القانون لمجلس المنافسة مهمة ممارسة الصلاحيات الردعية فقد أعطى المشرع للمجلس سلطة قضائية تتمثل في اتخاذ تدابير أمن وقائية، كما خوله توقيع عقوبات ردعية. إذ يستطيع إصدار عقوبات مالية قابلة للتنفيذ ضد إحدى المؤسسات التي يثبت أمامه ممارستها للمنافسة بطريقة غير مشروعة. (مثل عقوبة دفع نسبة من رقم الأعمال المحقق خلال سنة بدون رسوم أو من الربح المحقق). وللمجلس في إطار ردع المخالفين لقواعد المنافسة المشروعة، صلاحية إصدار أوامر تلتزم بها المؤسسات المتنافسة. كما له سلطة توقيع غرامات تهديديه ضدها، خصوصا عندما لا تستجيب للأوامر والتدابير الوقائية التي تجبرها على ممارسات معينة خلال آجال محددة. (تصل عقوبة الغرامة التهديدية إلى مبلغ 150.000,00 ديناراً عن كل يوم تأخير). طالما أن مثل هذه التدابير الردعية التي يتخذها مجلس المنافسة تعد بمثابة أعمال قضائية، فقد خول قانون المنافسة الطعن فيها أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة. وهو ما أورده المادة 63 بقولها: " تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة...". بينما تبقى القرارات الأخرى التي يصدرها المجلس بصفته سلطة ضبط إدارية خاضعة لرقابة مجلس الدولة في إطار دعوى تجاوز السلطة. أنظر حول هذا: نويري عبد العزيز، المرجع السابق، ص ص 20، 21.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص 165، 166.

كما يملك مجلس المنافسة صلاحية الترخيص بالتجميع ويتم ذلك باندماج مؤسستين أو أكثر كانت مستقلة من قبل. وفي حالة رفض التجميع بقرار معلل، يمكن الطعن بالإلغاء في هذا القرار طبقاً للمادة 19 أمام مجلس الدولة.¹

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري منح اختصاص الفصل في بعض قرارات السلطات الإدارية المستقلة للقضاء العادي، وهذا لتحقيق الفعالية الاقتصادية، والحالة الوحيدة التي نجدها في القانون الجزائري هي التي تخص الطعن في قرارات مجلس المنافسة.² ولقد قام المشرع الفرنسي بتوزيع اختصاص النظر في القرارات الصادرة عن هيئة ضبط المنافسة وذلك بين الغرفة الخاصة لمحكمة استئناف باريس (القضاء العادي) ومجلس الدولة (القضاء الإداري)، وهذا ما يترجم الرجوع إلى أحكام القانون العام فيما يتعلق بالنشاطات المرتبطة بالمنافسة.³

وتتص المادة 63 من قانون المنافسة على أنه: "تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة..."⁴.

¹ أنظر المادة 19 من القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 جويلية 2010، ج ر عدد 46، لسنة 2010 المعدل للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 43 لسنة 2003؛
أنظر أيضاً: منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2016، ص 341. بوقندورة عبد الحفيظ، الرقابة القضائية على منازعات مجلس المنافسة وحق الطعن، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 14، مارس 2016، ص ص 405، 406.

² موساوي نبيل، المرجع السابق، ص 243.

³ بزغيش بوبكر، حول "خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة" أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007، ص ص 309، 310.

⁴ أنظر نص المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 43 لسنة 2003 المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 جويلية 2010، ج ر عدد 46، لسنة 2010

وهناك من الفقهاء من يدعم اختصاص القاضي العادي، وهذا على أساس أن طبيعة المنازعة، التي هي من اختصاص القانون الخاص، لأن الأمر يتعلق بمسائل المنافسة. وإلى جانب ذلك فتكريس هذا المبدأ كان من أجل توحيد الجهة المختصة، لتطبيق أحكام قانون المنافسة. واستنادا إلى هذه الحجج، وضع المشرع الجزائري اختصاص الطعن في قرارات مجلس المنافسة من اختصاص القضاء العادي، وفي مجال التجميعات فهو من اختصاص مجلس الدولة.

إلا أن إخضاع اغلب الطعون في قرارات مجلس المنافسة -والذي يعتبر سلطة إدارية- إلى مجلس قضاء الجزائر، والذي من المفروض أن يكون من اختصاص مجلس الدولة، وفقا لأحكام القانون العضوي رقم 98-01، يثير الشك في دستورية الأمر رقم 03-03. فهذا الأخير وضع استثناء لاختصاصات مجلس الدولة ولم يحترم مبدأ تدرج القوانين في النظام القانوني والذي يكون فيه الدستور في القمة، ثم يليها القانون العضوي ثم القانون العادي. ولهذا فتحديد اختصاصات مجلس الدولة، سواء بتجسيد اختصاصات جديدة أو بوضع استثناءات عليها، لا يكون إلا بقانون عضوي وما يترتب على هذا المبدأ أن تعديل مضمون قانون عضوي بقانون عادي يعتبر مخالف للدستور.¹

ت- مجلس النقد والقرض: أسس مجلس النقد والقرض بموجب القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض.² يتكون من أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر، شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية، تعين الشخصيتان عضوين في المجلس بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية.³

¹ بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 310 وما بعدها.

² أنظر المادة 32 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 لسنة 1990 الملغى بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، ج ر عدد 52 لسنة 2003.

³ أنظر المادة 58 و59 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 لسنة 2003.

كما يرأس المجلس محافظ بنك الجزائر، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.¹

بالنسبة لمهامه فهي تتمثل في إصدار التنظيمات، لاسيما في المجال المتعلق بالنقد، شروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية وشروط إقامة شبكات فروعها، شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات الأجنبية في الجزائر...، كما يتخذ المجلس القرارات الفردية المتعلقة بالترخيص لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية الجزائرية، الترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر...، ويتخذ المجلس قراراته في شكل أنظمة والتي تعد قرارات إدارية قابلة للطعن أمام مجلس الدولة.²

إذ تنص المادة 62 على أنه: "... يتخذ المجلس القرارات الفردية الآتية:

- أ- الترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية وتعديل قوانينها الأساسية، وسحب الاعتماد.
 - ب- الترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية، ج- تفويض الصلاحيات في مجال تطبيق التنظيم الخاص بالصرف، د- القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس.
- يمارس المجلس سلطاته في إطار هذا الأمر، عن طريق الأنظمة..."
- يكون النظام الصادر موضوع طعن بالإبطال، يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف.³

¹ أنظر المادة 60 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 161؛ أنظر أيضا: منصور داود، المرجع السابق، ص 335 وما بعدها.

³ تنص المادة 65 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف. يجب أن يقدم الطعن خلال أجل ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ نشره تحت طائلة رفضه شكلا. يصدر المحافظ القرارات في مجال النشاطات المصرفية وتنتشر القرارات المتخذة في بموجب الفقرات أ ب ج في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وتبلغ القرارات الأخرى طبقا لقانون الإجراءات المدنية... تجدر الإشارة هنا إلى أنه رغم تعديل الأمر رقم 03-11 بموجب الأمر رقم 10-04 المتعلق بالنقد والقرض. إلا أن المشرع أغفل تعديل هذه المادة فيما يخص تبليغ قرارات مجلس النقد والقرض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بدلا من قانون الإجراءات المدنية.

كذلك ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة وفقا للأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 جويلية 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض، إذ بيت في الطعون ضد قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة، أو المصفي والعقوبات التأديبية، حيث تنص المادة 107 منه على أنه: "تتخذ قرارات اللجنة المصرفية بالأغلبية، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي. يجب أن يقدم الطعن في أجل سنتين (60) يوما، ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا. يتم تبليغ القرارات بواسطة عقد غير قضائي أو طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية. وتكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة، وهي غير موقفة التنفيذ".¹

الفرع الثاني: منازعات الأحزاب السياسية

إن وجود الأحزاب السياسية ضرورة حتمية في أي نظام سياسي. بل أصبح وجودها اليوم الوجه الأبرز للديمقراطية. هذا المفهوم الذي يلاقي رواجاً أكاديمياً وعلمياً واسعاً في العصر الحديث، نظراً لما تكفله القيم الديمقراطية من تنافس حرّ ونزيه، بين مختلف التيارات والأطراف السياسية. ذلك ما جعل أغلب الدول تسعى إلى تكريس الحق في وجود الأحزاب السياسية، في دساتيرها وتشريعاتها المختلفة. نظراً للدور الهام الذي تلعبه الأحزاب السياسية،

¹ أنظر المادة 107 من الأمر رقم 10-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 50 لسنة 2010؛ أنظر أيضاً: عبد الحق قريمس، مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة، حالة مجلس النقد والقرض، تعليق على القرار رقم 2138 الصادر في 08/05/2000، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 3، جامعة بسكرة، ص 230 وما بعدها، أنظر أيضاً: قرار مجلس الدولة رقم 012101 المؤرخ في 10/0/2003 في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، سنة 2003، ص 135 وما بعدها؛ مجلس الدولة،

قرار رقم 006614 الصادر في 12/11/2001، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، ص 61 وما بعدها؛ قرار مجلس الدولة رقم 19081 صادر في 30/12/2003، قضية مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، ص 72 وما بعدها.

في بناء معالم الصرح الديمقراطي. بل ولاعتبار الأحزاب السياسية مؤشرا جيدا للدلالة على منحى الديمقراطية وتطورها في الدولة¹.

من خلال هذا الفرع سنتطرق لتعريف الأحزاب السياسية، وانفراد مجلس الدولة بنظر هذا النوع من المنازعات.

أولا-تعريف الأحزاب السياسية:

إن تعريف الحزب السياسي تعريفا دقيقا يجب أن يكون مسبقا بتحديد العصر والوسط الاجتماعي والسياسي الذي يعيش الحزب السياسي في ظلّه، فكلمة حزب معروفة منذ العصور القديمة، ولكن الحزب السياسي في العصر الحديث وعلى وجه التحديد منذ حوالي قرن من الزمان أصبح له معني محدد، ومن ثم يتعين أن يستجمع عناصر معينة.

فتعريف الحزب في العصور القديمة يختلف عن تعريفه في العصور الوسطى، وعن الحزب إبان الثورة الفرنسية وما تلاها، وإذا كانت فكرة الحزب تختلف باختلاف الزمان والمكان، فإن هناك عنصرا لا يتغير ويكاد يكون قاسما مشتركا في جميع الأحزاب، هذا العنصر هو التضامن المعنوي والمادي الذي يجمع أعضاء الحزب، إذ يوجد بين هؤلاء الأعضاء أفكار سياسية متشابهة تجعلهم يعملون معا من أجل وضع سياستهم موضع التنفيذ².

لقد كفل المؤسس الدستوري التعددية السياسية والحزبية أول مرة بموجب المادة 40 من دستور 1989³، غير أنه استعمل مصطلح الجمعيات ذات الطابع السياسي، ولم يستعمل مصطلح الأحزاب السياسية، وفي دستور 1996 غير المؤسس الدستوري عبارة

¹ بوحنية قوي، لعوادي هبة، إصلاح قانون الأحزاب السياسية الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، العدد 12، جانفي 2015، ورقة، ص 169.

² بن علي زهيرة، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية دراسة مقارنة- أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015، ص 111.

³ أنظر المادة 40 من دستور 1989.

الجمعيات بعبارة الأحزاب السياسية¹، ليؤكد على هذا المصطلح في التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال نص المادة 57 منه².

وبغض النظر عن التعريف اللغوي للأحزاب السياسية³. فقد تباينت محاولات فقهاء القانون الدستوري وعلماء السياسة في وضع تعريف شامل للحزب السياسي. ويرجع ذلك لاختلاف الأيديولوجيات، والزاوية التي ينظر منها كل¹.

¹ أنظر دستور 1996.

² تنص المادة 57 من دستور 2020 على أن: "1. حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون

2. لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي

3. لا يمكن التدرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة

4. لا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبيّنة في الفقرة السابقة.

5. تضمن الدولة معاملة منصفة تجاه كل الأحزاب السياسية. 6. يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية

7. لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما

8. يجب على الإدارة أن تمتنع عن كل ممارسة تحول بطبيعتها دون ممارسة هذا الحق

9. لا تحل الأحزاب السياسية إلا بمقتضى قرار قضائي

10. يحدد قانون عضوي كيفية إنشاء الأحزاب السياسية، ويجب ألا يتضمن أحكاماً من شأنها المساس بحرية إنشائها".

³ ورد بالمعجم الوسيط أن مصطلح "الحزب" معناه الجماعة فيها قوة وصلابة وكل قوم تشاقلت قلوبهم وأعمالهم، وحزب الرجل أعوانه، وجمعها أحزاب. كما جاء في مختار الصحاح "حزب" الرجل: أصحابه، وهو أيضاً الورد، ومنه "أحزاب"، و"الحزب" أيضاً الطائفة وأيضاً. "وتحزبوا" بمعنى "تجمعوا" وورد في المصباح المنير "الحزب" الطائفة من الناس والجمع أحزاب وتحزب القوم صاروا أحزاباً. أما مصطلح "سياسي" فهو مأخوذ من كلمة سياسة، والسياسة تعني في اللغة القيام بشؤون الرعية، وتشمل دراسة السياسة نظام الدولة الأساسي ونظام الحكم فيها بما يتخلله من أنشطة فردية وجماعية تؤثر في مجريات الحياة العامة. ونظراً لأن كلمة "حزب" قاصرة وحدها لتحديد المدلول المراد لأغراض هذا البحث وهو حرية تكوين الأحزاب السياسية وضمن ممارستها فقد لزم إضافة صفة "سياسي" إلى الموصوف "حزب" لتحديد هذا المراد ورفع اللبس والغموض وعدم الخلط بينه وبين المدلولات الأخرى الموجودة داخل المجتمع (نقابات، جمعيات، جماعات الضغط...) أنظر في هذا: مجمع اللغة العربية المعجم الوسيط، ج 1، ط 3، دون دار نشر ولا سنة طبع، ص 176؛ مختار الصحاح، المطبعة الأميرية، ط 7، القاهرة، 1953، ص 123؛ المصباح المنير، المطبعة الأميرية، ج 2، ط 2، القاهرة، سنة 1909، ص 207.

فحسب الدكتور سعيد بوالشعير، الأحزاب السياسية هي: "تنظيم يتشكل من مجموعة من الأفراد تتبنى رؤيا سياسية منسجمة ومتكاملة تعمل في ظل نظام قائم على نشر أفكارها ووضعها موضع التنفيذ وتهدف من وراء ذلك إلى كسب ثقة أكبر عدد ممكن من المواطنين على حساب غيرها وتولي السلطة أو على الأقل المشاركة في قراراتها".²

ويمكن تعريف الحزب على أنه جماعة متحدة من الأفراد، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم، قصد تنفيذ برنامج سياسي معين.³

كما عرفه القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية في المادة الثالثة منه على أن: "الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار، ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ، للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية".⁴

¹ حسن عبد الرزاق، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة بسكرة، 2017، ص 32.

² السعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، د م ج، ط 10، 2009، ص 122.

³ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط4، القاهرة، مصر، 1979، ص 544.

⁴ إن ما يؤخذ على المشرع الجزائري هو أنه أقحم نفسه في وضع تعريف، غير متكامل وقاصر للحزب ولعل الباعث أو الدافع لهذا السلوك يرجع إلى سببين أساسيين: أما السبب الأول فهو يرتبط بوضع وضبط نظام قانوني يطبق على الأحزاب؛ أما السبب الثاني فإنه يكمن في عدم وجود أي تعريف لهذه الكائنات في الدستور، وهو أمر لا يقتصر على الدستور الجزائري فحسب وإنما يمتد إلى أن يشمل دساتير دول عديدة.

فالدستور الفرنسي لسنة 1958، على سبيل المثال اهتم بوظائف الأحزاب دون تعريفها، كما أن النظام الفرنسي لم يفرد قانونا خاصا لتنظيم الأحزاب السياسية كما فعل المشرع الجزائري، ولكنه ترك مهمة تعريف الحزب السياسي للفقهاء والقضاء في ضوء نص المادة الرابعة من دستور 1958 التي نصت على حرية تكوين الأحزاب السياسية. أنظر: لوراري رشيد، الإطار القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق، 2013/2014، ص 17.

مما سبق يتعين اجتماع أربعة شروط في المؤسسة التي تعتبر حزبا، استمرارية التنظيم، وإقامة علاقة مستقرة على المستوى المحلي والقومي، الرغبة في الوصول إلى السلطة وممارستها، وأخيرا الاهتمام بالحصول على سند شعبي من خلال الانتخابات. ويعتبر شرط استمرارية الحزب معيارا يميز الحزب عن التنظيمات الأخرى الوقتية التي تختفي باختفاء مؤسسها، مثل الجمعية والزمرة والجماعة والعصبة¹.

وتمارس الأحزاب السياسية في كل المجتمعات، مجموعة من الوظائف منها: وظيفة التجنيد السياسي، ووظيفة تنظيم المعارضة، ووظيفة التنشئة السياسية، ووظيفة تجميع المصالح أي تحويل المطالب إلى بدائل سياسية، ووظيفة المشاركة السياسية، ووظيفة التحديث والتنمية السياسية...، ورغم ما تؤديه الأحزاب السياسية من دور فعال في القيام بهذه الوظائف السامية وذات المقاصد النبيلة، إلا أن ممارسة النشاط الحزبي لا يخلو هو الآخر من المنازعات بحكم أن ممارسة النشاط السياسي يفرض الاحتكاك بوزارة الداخلية باعتبارها الوزارة المكلفة بمتابعة النشاط الحزبي، وهنا يحدث الخصام وتنشأ المنازعة².

تعتبر منازعات الأحزاب السياسية من أخطر أنواع المنازعات الإدارية، وهذا بالنظر إلى أبعادها وآثارها على أكثر من صعيد ومجال؛ سواء أكان سياسيا أو إعلاميا أو على صعيد الرأي العام أو على صعيد حقوق الإنسان خاصة الحقوق السياسية، بل لها أبعاد خارجية أيضا.

وعن تعريف منازعات الأحزاب السياسية يرى الأستاذ **عمار بوضياف** أنه لا ينبغي الخروج عن المعيار العضوي، فهي منازعة إدارية عقد المشرع فيها الاختصاص للقضاء الإداري، تربط بين ممثلي حزب سياسي من جهة ووزارة الداخلية من جهة أخرى

¹ بن علي زهيرة، المرجع السابق، ص 115

² عمار بوضياف، مقال الرقابة القضائية على الأحزاب السياسية، أبريل 2012، ص 2، <https://www.researchgate.net/publication/300713346>، 16:00، 2018/09/09، أنظر أيضا حول وظائف الأحزاب السياسية: حسن عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 42 وما بعدها.

بصدد قرار يتعلق بهذا الحزب¹.

وتخضع المنازعة من حيث الأصل، لقواعد الاختصاص وللإجراءات المقررة في القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.²

ثانيا-انفراد مجلس الدولة بنظر منازعات الأحزاب السياسية

تتخذ منازعات الأحزاب طبقا للقانون العضوي أشكالا متعددة، فتارة تنشأ المنازعة قبل اعتماد الحزب وتارة أخرى بعده، كما تمثل المنازعة أحيانا أمام قضاء الموضوع، وأحيانا أخرى أمام القضاء الاستعجالي. إلا أن المشرع حصر سلطة الفصل فيها في الجهاز القضائي الأعلى (مجلس الدولة)، حيث أقر ذلك صراحة بموجب المادة 75 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، والتي جاء فيها: "يكون مجلس الدولة مختصا في الفصل في كل النزاعات الناجمة عن تطبيق أحكام هذا القانون العضوي"³.

كما نصت المادة 76 منه على أنه: "يفصل مجلس الدولة في القضايا المطروحة عليه في أجل شهرين(2) من تاريخ إيداع العريضة الافتتاحية. يكون للطعن أمام مجلس الدولة أثر موقف للتنفيذ، باستثناء التدابير التحفظية"⁴.

أ - مسائل رفض الترخيص والاعتماد: نصت المادة 21 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية على أن: "يرخص الوزير المكلف بالداخلية للحزب السياسي بعقد مؤتمره التأسيسي بعد مراقبة مطابقة وثائق الملف مع أحكام هذا القانون العضوي، ويبلغه إلى الأعضاء المؤسسين. ولا يعتد بهذا القرار أمام الغير إلا بعد إشهاره من الأعضاء المؤسسين في يوميتين إعلاميتين وطنيتين على الأقل ويذكر في هذا الإشهار اسم ومقر الحزب

¹ عمار بوضياف، الرقابة القضائية على الأحزاب السياسية، المرجع نفسه، ص3؛ أنظر أيضا: لجلط فواز، الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الشرعية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر1، 2015، ص 218 وما بعدها.

² أنظر القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12يناير 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02، سنة 2012.

³ أنظر نص المادة 75 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

⁴ أنظر نص المادة 76 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

السياسي وألقاب وأسماء ووظائف الأعضاء المؤسسين في الحزب السياسي الموقعين على التعهد المذكور في المادة 19 أعلاه. ويسمح النشر للأعضاء المؤسسين بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي في أجل أقصاه سنة واحدة (1) كما هو محدد في المادة 24 من هذا القانون العضوي. وفي حالة رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي، يكون قرار الرفض معللا تعليلا قانونيا ويكون قابلا للطعن أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما من تاريخ التبليغ".¹

وعندما يتأكد الوزير المكلف بالداخلية من أن شروط التأسيس المطلوبة بموجب أحكام هذا القانون العضوي غير متوفرة، يبلغ قرار رفض التصريح بالتأسيس معللا قبل انقضاء الأجل المذكور في المادة 20 أعلاه، ويكون قرار الرفض قابلا للطعن أمام مجلس الدولة، ويمارس هذا الطعن الأعضاء المؤسسون.²

وحُدّد الأجل الذي يتأكد فيه الوزير المكلف بالداخلية من مطابقة التصريح بتأسيس الحزب السياسي، وهو ستون (60) يوما، ويقوم خلال هذا الأجل بالتحقق من محتوى التصريحات، ويمكنه طلب تقديم أي وثيقة ناقصة، وكذا استبدال أو سحب أي عضو لا يستوفي الشروط.³

ويعدّ سكوت الإدارة بعد انقضاء أجل الستين (60) يوما المتاح لها، بمثابة ترخيص الأعضاء المؤسسين من أجل العمل على عقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي في الأجل المنصوص عليه في هذا القانون العضوي.⁴

¹ أنظر نص المادة 21 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية

² أنظر المادة 22 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

³ أنظر المادة 20 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية

⁴ أنظر المادة 23 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

وللتفصيل حول نظام اعتماد الأحزاب السياسية وشروطه أنظر: لوراري رشيد، الإطار القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر، المرجع السابق، ص 139 وما بعدها؛ حسن عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 115 وما عدها.

وفي حالة عدم انعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب في الأجل المحدد قانونا يعتبر الترخيص لاغيا، ويرفع الطعن المتعلق برفض تمديد الأجل أمام مجلس الدولة الفاصل في القضايا الاستعجالية وهو ما نصت عليه المادة 26 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية¹.

كما جاء في المادة 30 ما يلي: "يمنح الوزير المكلف بالداخلية الاعتماد أو يرفضه، بعد دراسة الملف المودع، وفقا لأحكام هذا القانون العضوي، ويجب أن يكون قرار الرفض معللا تعليلا قانونيا وفقا للأجل المحددة في المادة 29 أعلاه، ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام مجلس الدولة".

ويكون قرار رفض الاعتماد المعلل الصادر عن الوزير المكلف بالداخلية قابلا للطعن أمام مجلس الدولة من قبل الأعضاء المؤسسين خلال شهرين (2) من تاريخ تبليغه. يعدّ قبول مجلس الدولة الطعن المقدم من قبل الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي بمثابة اعتماد، ويسلم هذا الاعتماد فورا بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، ويبلغ للحزب السياسي المعني².

ب- توقيف الحزب السياسي المعتمد وحلّه: نصت المادة 64 من القانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية على ما يلي: "دون الإخلال بأحكام هذا القانون

¹ تنص المادة 26: "يصبح الترخيص الإداري المنصوص عليه في المادة 24 أعلاه، لاغيا إذا لم يعقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي في الأجل المنصوص عليه في المادة 21 أعلاه، ويؤدي إلى وقف كل نشاط للأعضاء المؤسسين تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في أحكام المادة 78 من هذا القانون العضوي. غير أن هذا الأجل يمكن تمديده لأسباب القوة القاهرة مرة واحدة من قبل الوزير المكلف بالداخلية بطلب من الأعضاء المؤسسين ولا يمكن أن يتجاوز التمديد مدة ستة (6) أشهر. ويكون رفض تمديد الأجل قابلا للطعن خلال خمسة عشر (15) يوما أمام مجلس الدولة الفاصل في القضايا الاستعجالية".

² أنظر المادة 33 من القانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية للتفصيل حول توقيف الحزب السياسي أنظر:

لوراري رشيد، المرجع السابق، ص 272 وما بعدها؛ بوحنية قوي، لعودي هبة، المرجع السابق، ص 180 وما بعدها؛ حسن عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 206 وما بعدها.

العضوي والأحكام التشريعية الأخرى، وفي حالة خرق الأعضاء المؤسسين للحزب للقوانين المعمول بها أو لالتزاماتهم قبل انعقاد المؤتمر التأسيسي أو بعده، وفي حالة الاستعجال والاضطرابات الوشيكة الوقوع على النظام العام، يمكن الوزير المكلف بالداخلية أن يوقف بقرار معلل تعليلا قانونيا، كل النشاطات الحزبية للأعضاء المؤسسين ويأمر بغلق المقرات التي تستعمل لهذه النشاطات. يبلغ القرار فور صدوره للأعضاء المؤسسين ويكون قليلا للطعن أمام مجلس الدولة".¹

كما أنّ توقيف الحزب أو حلّه أو غلق مقراته لا يمكن أن يتم إلا بقرار يصدر عن مجلس الدولة الذي يخطره الوزير المكلف بالداخلية قانونا.²

ويمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يطلب حل الحزب السياسي أمام مجلس الدولة، في حالة قيام الحزب بنشاطات مخالفة لأحكام هذا القانون العضوي أو غير تلك المنصوص عليها في قانونه الأساسي أو عدم تقديمه مرشحين لأربعة (4) انتخابات متتالية تشريعية ومحلية على الأقل، أو في حالة العود في مخالفة أحكام المادة 66 أعلاه، بعد أول توقيف، أو ثبوت عدم قيامه بنشاطاته التنظيمية المنصوص عليها في القانون الأساسي.³

وتنص المادة 71 من ذات القانون على أنه: "يمكن الوزير المكلف بالداخلية، في حالة الاستعجال وقبل الفصل في الدعوى القضائية المرفوعة، اتخاذ جميع التدابير التحفظية الضرورية، لتجنب أو مواجهة أو إيقاف وضعيات الاستعجال وخرق القوانين المعمول بها. ويمكن الحزب السياسي المعني، في هذه الحالة، تقديم طعن أمام مجلس الدولة الفاصل في القضايا الاستعجالية لطلب إلغاء الإجراء التحفظي المقرر ولا يوقف إيداع هذا الطعن تنفيذ القرار".

¹ أنظر المادة 64 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية

² أنظر المادة 65 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

³ أنظر المادة 70 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية؛

وللتفصيل أكثر حول نظام اعتماد الأحزاب السياسية، أنظر:

لوراري رشيد، الإطار القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر، المرجع السابق، ص 286 وما بعدها.

فجهة الاختصاص في منازعات الأحزاب هي مجلس الدولة، وهذا طبقا للمواد: المادة 11 من القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 السابق شرحها باعتبارها نصا عاما يحدد اختصاصات مجلس الدولة، المادة 20 الفقرة 4 من القانون العضوي للأحزاب السياسية باعتباره نصا خاصا. والمادة 903 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية باعتباره نصا إجرائيا عاما.

غير أن وجهة نظر الأستاذ **عمار بوضياف** التي نشاطها معه، تقوم على عدم تأييد النصوص سابقة الذكر، ويدعو للإسراع في تعديلها ومراجعتها، لما لها من أثر سلبي على أحد أبرز مبادئ النظام القضائي الجزائري ألا وهو مبدأ التقاضي على درجتين. هذا المبدأ الذي تستوجبه مبادئ العدالة، والذي يساهم بدور كبير في تصويب واستدراك ما قد يشوب الأحكام الابتدائية من أخطاء وتجاوزات للقانون، أو سوء تطبيقه أو سوء فهمه¹.

إن مجلس الدولة طبقا للمواد المشار إليها سيصدر قراره بصفة ابتدائية ونهائية بما يعني عدم إمكانية استئنافه. وهذا الأمر لا يخدم لا وزارة الداخلية باعتبارها من رفضت الترخيص، ولا الأعضاء المؤسسين، لأن القرار القضائي إذا صدر لصالح طرف ما، لا يكون كذلك بالنسبة للطرف الآخر. فالقرار متى كان ابتدائيا حقق ضمانا الطعن بالاستئناف وهو طريق عادي، وكرس ضمانا التقاضي على درجتين².

هنا أرى أنه يلزمنا الإشادة بما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي نص على إنشاء محاكم استئنافية في المادة الإدارية³، ليزيل بذلك اشكالات مبدأ التقاضي على

¹ عمار بوضياف، الرقابة القضائية على الأحزاب السياسية، المرجع السابق، ص 07.

² عمار بوضياف، الرقابة القضائية على الأحزاب السياسية، المرجع السابق، ص 7.

³ تنص المادة 8 من القانون رقم 22-07 المتضمن التقسيم القضائي، ج ر عدد 32 لسنة 2022، على أن: "تحدثت

(6) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بالجزائر ووهران وقسنطينة وورقلة وتامنغست وبشار".

درجتين، حيث يمكن استئناف القضايا المتعلقة بالأحزاب السياسية أمام هذه المحاكم، لنترك مجال الطعن بالنقض فيها لمجلس الدولة.

المطلب الثاني: مصير اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف في ظل القانون العضوي رقم 11-22.

نصت المادة 10 من القانون العضوي رقم 11-22 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته على اختصاص مجلس الدولة بالاستئناف، حيث جاء فيها: " يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".¹ ولم تشر إلى اختصاص مجلس الدولة بالاستئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. ما يجعلنا نستنتج إلغاء المشرع لاختصاص مجلس الدولة بالاستئناف المخول له بموجب نصوص خاصة، الذي كان منصوصا عليه في المادة 10 من القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة.²

إلا أن المادة 11 من نفس القانون العضوي السالفة الذكر، والتي قصد بها المشرع اختصاص قضائي آخر غير الاختصاص بالنقض. تثير التساؤل حول ما إذا كان المشرع يرغب في الإبقاء على اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة بصفته قاضي

¹ أنظر المادة 9 و10 من القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله.

² لقد نصت المادة 10 من القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة على ما يلي: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية..." وأضافت المادة 10 من القانون العضوي 11-13 فقرة جديدة لم تكن موجودة في نصها القديم، تضمنت اختصاص مجلس الدولة بصفته قاضي استئناف، في قضايا مخولة له بموجب نصوص خاصة. أنظر المادة 10 من القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة، وتؤديها في ذلك المادة 2، الفقرة الثانية من القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية الملغى، ج ر عدد 37 سنة 1998، التي تنص على ما يلي: " أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

استئناف أم لا؟ لاسيما أمام وجود المادة 10 التي حصرت وبشكل واضح، مجال الاستئناف أمام مجلس الدولة ضد القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة، في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ما يجعلنا نفهم إلغاء اختصاصه بالطعون بالاستئناف بموجب نصوص خاصة، والتي يدخل ضمنها، ما نص عليه القانون في مجال الدعوى الضريبية. أم أن المادة 11 التي جاءت عامة، ولم تحدد طبيعة الاختصاص المخوّل لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، تفتح المجال أيضا لاختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة بصفته قاضي استئناف، إلى جانب اختصاصه بالنقض واختصاصه كقاضي درجة أولى وأخيرة؟

من وجهة نظري قد يكون هدف المشرع الجزائري من نص المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-22، تفادي تكرار الفقرات الأخيرة من النصوص 9، 10 و11 السابقة والمذكورة في القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة، ووضعها في مادة مستقلة مع الإبقاء على مضمون المواد السابقة الذكر، والتي تنص على سلطة مجلس الدولة في نظر القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة، سواء بصفته قاضي درجة أولى وأخيرة، أو قاضي استئناف أو قاضي نقض.

لذا سنتطرق في هذا المطلب، لاختصاص مجلس الدولة بالاستئناف بموجب نصوص خاصة حيث نتناول في الفرع الأول: الاستئناف في مجال الدعوى الضريبية، والفرع الثاني نخصه لآثار الطعن بالاستئناف.

الفرع الأول: الاستئناف في مجال الدعوى الضريبية

الاستئناف هو طريق من طرق الطعن العادي التي تسمح لدرجة قضائية ثانية القيام بمراقبة الأحكام القضائية الصادرة عن الدرجة الأولى، مراقبة تنتهي بإلغائها، تعديلها أو تأييدها.¹

وتعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة للفصل في كل الدعاوى الإداري، كأصل عام في النظام القضائي الجزائري. بما فيها الدعوى الضريبية باعتبارها نوعا من أنواع الدعاوى الإدارية وذلك سواء تعلق النزاع بالضرائب المباشرة أو الضرائب غير المباشرة أو حقوق التسجيل، أو بمنازعات الوعاء الضريبي أو بإجراءات التحصيل أو تم رفعها من طرف المكلف أو من الإدارة الضريبية على حد سواء.²

وللدعوى الضريبية خصوصيتها فهي دعوى إدارية تمس الذمم المالية للأفراد والدولة، لذا لا بد أن تتسم ببعض السرعة والسرية. ولقد منح المشرع للمكلف بالضريبة الحق في الطعن في كل القرارات المتخذة من قبل إدارة الضرائب والرسوم بمختلف أنواعها أمام المحكمة الإدارية³، وذلك بموجب نص خاص، ويكون حكمها قابلا للاستئناف أمام مجلس الدولة للنظر في الطعون، كونه قاضي استئناف.⁴

وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية للاستئناف، يبقى مجلس الدولة، بصفة انتقالية، مختصا بالفصل في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية وفي دعاوى الإلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

تحال الاستئنافات والطعون المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة والمسجلة و/أو المعروضة على مجلس الدولة إلى المحاكم الإدارية للاستئناف المختصة، بمجرد تنصيبها،

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، ج2، ط2، د م ج، الجزائر، 2013، ص 196.

² يامة ابراهيم، الإجراءات القضائية للفصل في الدعوى الضريبية أمام المحاكم الإدارية (وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد)، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 2، العدد 1، 2014، ص 216.

³ أمزيان عزيز، المنازعات الجبائية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، د ط، 2005، ص 66

⁴ يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص 216.

باستثناء تلك الجاهزة للفصل فيها¹.

ونظرا لأهمية الدعوى الضريبية، أثرنا دراستها من خلال هذا الفرع، مسلطين الضوء على تعريف المنازعة الضريبية، ثم تحديد طبيعتها القانونية.

أولا-تعريف المنازعة الضريبية:

يقصد بالمنازعة الضريبية بمفهومها الواسع، مختلف المشاكل والاختلافات التي تدور بين المكلف والإدارة الضريبية بخصوص فرض الضريبة وتحصيلها، أما المعنى الثاني يخص وضعية معينة يمكن أن تحل بالمكلف بالضريبة، مثل إفساره أو هلاك أمواله، بناء على ذلك يلجأ لإدارة الضرائب طالبا منها إلغاء أو خفض الضرائب المفروضة عليها.² إذن فالمنازعة الضريبية³ لا تقوم إلا عندما يرى المكلف عدم صحة أو عدم شرعية ربط الضريبة، ومهمة القاضي هو التصدي لها إذا كانت الضريبة محل النزاع قد ربطت وفقا للقوانين واللوائح السارية أم هي مخالفة لها، وبالتالي فالقاضي يحكم برفضها كليا أو جزئيا¹.

¹ أنظر المادة 4 من القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة سيره واختصاصاته.

² كوسة فضيل، الدعوى الضريبية وإثباتها في ضوء اجتهادات مجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، سنة، 2010، ص 08، أنظر أيضا: فاطمة حديد، مدى حاجة القاضي الإداري للخبرة القضائية في المنازعات الجبائية من منظور التشريع والقضاء (الجزائر والمغرب)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 6، جوان 2018، ص 372.

³ لقد تعددت تعريفات المنازعات الضريبية، سواء لدى الفقه الغربي أو العربي، ونذكر منها:

- تعريف الأستاذ (أندي هارتي) المستشار بمجلس الدولة الفرنسي "أن المنازعة الضريبية تشمل مجموع النزاعات المتولدة عن تطبيق قانون الضرائب". أما الأستاذ زكرياء محمد بيومي يرى "بأن المنازعة الضريبية هي المنازعة التي تنزع في صحة أو شرعية ربط الضريبة المباشرة، ومهمة القاضي في هذا الصدد هي البحث عما إذا كانت الضريبة محل النزاع، قد ربطت وفقا للقانون واللوائح، أو لم تربط وفقا لها، وفي حالة ما إذا تبين عدم صحة أو شرعية ربط الضريبة، فإنه يحكم برفضها كليا أو جزئيا". أنظر حول هذا: فريجة حسين، منازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، د م ج، الجزائر، د ت، ص

ثانياً- طبيعة المنازعة الضريبية:

تندرج الدعوى الضريبية ضمن وصف الدعوى الإدارية التي تمثل المعيار العام لاختصاص القضاء الإداري، حيث يكون المكلف بمواجهة الإدارة الجبائية التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، بالإضافة إلى كون القانون المطبق هو القانون الجبائي الذي يعد فرعاً من فروع القانون الإداري لأنه ينظم نشاط الدولة، ومن ثم يعود اختصاص النظر فيها إلى القضاء الإداري².

لابد من القول أنّ المنازعات الضريبية في فرنسا، موزعة بين القضاء العادي والإداري، بحسب نوع الضريبة. فيختص القضاء الإداري بنظر منازعات الضرائب المباشرة والضريبة على رقم الأعمال، في حين يختص القضاء العادي بنظر منازعات الضرائب غير المباشرة.

أما عن آلية الطعن، فبالنسبة لمنازعات الضرائب المباشرة والضريبة على رقم الأعمال، يكون الطعن في القرارات الصادرة عن مدير الضريبة المختصة كدرجة أولى للتقاضي أمام المحكمة الإدارية، ويمكن الطعن بذلك الحكم استئنافاً أمام المحكمة الإدارية للاستئناف³.

وبإمكان كل من المكلف ووزير المالية، الطعن نقضاً بالقرار الاستئنافي أمام مجلس الدولة. أما بالنسبة لمنازعات الضرائب غير المباشرة، فإنه بإمكان المكلف الطعن في قرار الإدارة الضريبية المختصة أمام المحكمة الابتدائية، التي تنتظر النزاع كأول وآخر درجة؛ ولا

¹ أنظر قرار مجلس الدولة رقم 051895 الصادر في 2010/04/08، بشأن قرار اللجنة الطعن للضرائب، العدد 10، سنة 2012، ص 89 وما بعدها، أنظر أيضاً قرار مجلس الدولة رقم 033289 الصادر بتاريخ 2007/06/13، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، سنة 2009، ص 72.

² رائد ناجي احمد الجميلي، مدى اختصاص القضاء الإداري بالفصل في الدعوى الضريبية دراسة مقارنة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، مجلد 15، العدد 11، تشرين الثاني 2008، كلية القانون، جامعة الفلوجة، ص 319، 320.

³ رائد ناجي احمد الجميلي، المرجع السابق، ص 320.

يكون هناك أي حق بالاستئناف. إلا أنه يمكن في بعض الأحيان الطعن بالنقض في حالة التماس إعادة النظر.¹

كما أن هناك بعض الدول عينت محاكم ضريبية متخصصة، للنظر في مثل هذه المنازعات. تتشكل من أعضاء متخصصين في الضرائب، ويمكن أن يتقرر لها إجراءات خاصة بخلاف الأصول التي تتبع أمام القضاء العادي. ومن هذه الدول ألمانيا واليمن وذلك لما يتمتع به القانون الضريبي من ذاتية واستقلالية عن باقي فروع القوانين².

وفي التشريع الجزائري تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الدعوى الضريبية المتعلقة بجميع أنواع الضرائب والرسوم سواء كانت ضرائب مباشرة أو غير مباشرة، أو تم رفعها من المكلف بالضريبة أو الإدارة على حد سواء، باعتبارها دعوى من الدعاوى الإدارية، لكون الدولة طرفاً فيها ممثلة في إدارة الضرائب.³

يمكن للمكلف بالضريبة أو إدارة الضرائب، الطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية وذلك أمام مجلس الدولة كدرجة ثانية في الهرم القضاء الإداري، طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون المدنية والإدارية، وهذا طبقاً لنص المادة 52 من قانون المالية لسنة 2017، حيث عدلت أحكام المادة 90 من قانون الإجراءات الجبائية، لتحرر كما يأتي: المادة 90 "يمكن الطعن في الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية أمام مجلس

¹ رائد ناجي احمد الجميلي، المرجع السابق، ص 319، 320.

² منى أدلي، الدعوى الضريبية في سوريا، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الثالث، سنة 2011، جامعة دمشق، ص 36.

³ يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص 215، أنظر أيضاً قرار مجلس الدولة رقم 092940 الصادر بتاريخ 2015/02/12 مجلة مجلس الدولة، العدد 13، سنة 2015، ص 104 وما بعدها.

الدولة عن طريق الاستئناف ضمن الشروط، ووفقا للإجراءات المنصوص عليها بموجب القانون المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹.

كما أن المادة 34 من قانون المالية لسنة 2008، عدلت أحكام المادة 91 من قانون الإجراءات الجبائية لتحرر كالاتي: "يجوز للمدير المكلف بالمؤسسات الكبرى والمدير الولائي للضرائب، كل حسب مجال اختصاصه، الاستئناف ضد القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية، في مجال الضرائب المباشرة والرسوم على اختلاف أنواعها، والمؤسسة من طرف مصلحة الضرائب. يسري الأجل المتاح لرفع الاستئناف أمام مجلس الدولة بالنسبة للإدارة الجبائية اعتبارا من اليوم الذي يتم فيه تبليغ المصلحة الجبائية المعنية². ولقد قضى مجلس الدولة بالاستئناف، ضد الأحكام القضائية الصادرة ابتدائيا في مجال المنازعات الضريبية³.

الفرع الثاني: آثار الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة

يترتب عن الاستئناف آثار تخص مصير الحكم القضائي محل الاستئناف (الأثر الموقف)، نقل الخصومة (الأثر الناقل) والتصدي.

¹ أنظر المادة 90 من قانون الإجراءات الجبائية، المعدلة بموجب المادة 33 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2007/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج ر عدد 82. والمعدلة أيضا بموجب المادة 52 من القانون رقم 16-14 المؤرخ في 2016/12/28 المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 77.

² أنظر المادة 91 من قانون الإجراءات الجبائية، المعدلة بموجب المادة 39 من القانون رقم 05-16 المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر عدد 85. والمعدلة أيضا بموجب المادة 34 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2007/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج ر عدد 82.

³ أنظر قرار مجلس الدولة 004399، مؤرخ في 2002/10/15، قضية مدير الضرائب لولاية البيض ضد (ع. ش)، مجلة مجلس الدولة، العدد3، 2003، ص119 وما بعدها، أنظر أيضا: قرار مجلس الدولة رقم005543 المؤرخ في 2002/10/15، قضية مدير الضرائب لولاية البليدة ضد س.ع.ك، مجلة مجلس الدولة، العدد نفسه، ص 121 وما بعدها.

أولاً-مصير الحكم القضائي محل الاستئناف:

يتميز الاستئناف باعتباره طعنا عاديا بطابعه الموقف، حيث تنص المادة 908 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: " للاستئناف أمام مجلس الدولة أثر ناقل للنزاع وموقف لتنفيذ الحكم".¹ كما تنص المادة 913 من نفس القانون على أنه: "يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، إذا كان تنفيذه من شأنه أن يعرض المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها، وعندما تبدو الأوجه المثارة في الاستئناف من شأنها تبرير إلغاء القرار المستأنف".

وهو نفس الوضع بالنسبة للأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم غير الإدارية بحيث تنص المادة 323 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يوقف تنفيذ الحكم خلال أجل الطعن العادي، كما يوقف بسبب ممارسته".²

كما أن الاستئناف أمام المحاكم الإدارية للاستئناف، له أثر ناقل للنزاع وموقف لتنفيذ الحكم.³

ثانياً-نقل الخصومة:

إن للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة أثر ناقل، مما يقتضي تحويل النزاع برمته إلى قاضي الاستئناف، ليفصل فيه مرة أخرى، وأثناء فصله في النزاع، يتمتع قاضي الاستئناف بجميع صلاحيات قاضي الدرجة الأولى من بينها إجراء كل التحقيقات على مستواه دون إرجاع الخصوم أمام القاضي الأول، ويعود نقل الخصومة إلى مبدأ التقاضي

¹ تنص المادة 908 من ق ا م ا في صياغتها القديمة على أن: "الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف".

² أنظر المادة 323 من ق ا م ا.

³ أنظر المادة 900 مكرر 2 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون 08-09 المتضمن ق ا م و ا.

على درجتين.¹

ثالثاً - التصدي:

ويقصد به وضعية تمكّن قاضي الاستئناف من الفصل في مسألة خارجة عن نقل الخصومة، أي في مسألة غير مفصول فيها على مستوى الدرجة القضائية الأولى، يرى قاضي الاستئناف أن التصدي لها يهدف إلى السير الحسن للعدالة، وإلى الوصول إلى حل نهائي للنزاع.²

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد المادة 346 منه تنص على التصدي في القضايا غير الإدارية، كما يلي: "عند الفصل في استئناف حكم فاصل في أحد الدفوع الشكلية قضى بإنهاء الخصومة، يجوز للمجلس القضائي التصدي للمسائل غير المفصول فيها إذا تبين له، ولحسن سير العدالة، إعطاء حل نهائي للنزاع، وذلك بعد الأمر بإجراء تحقيق عند الاقتضاء".

ويظهر من أحكام المادة أعلاه، أن طريقة التصدي مسموح بها لقاضي الاستئناف العادي، بينما لا توجد مادة مماثلة ضمن المواد 949 إلى 952 من نفس القانون، المخصصة للاستئناف في المادة الإدارية، كما لم تحيل نفس المواد إلى العمل بمقتضيات المادة 346. وعلى هذا الأساس يمكن للقاضي الإداري أن يركز ويستعين بأحكام وقواعد المادة 346 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، في انتظار تعديل هذا القانون ووضع حد لهذا المشكل بالنص صراحة على التصدي في القضايا الإدارية، أو على الأقل الإشارة إلى إمكانية الإحالة.³ كون المشرع غفل عنه في تعديله الأخير بموجب القانون 22-13

¹ بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 359؛ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (الدعوى وطرق الطعن الإدارية)، المرجع السابق، ص 210، 211.

² خلوفي رشيد، المرجع نفسه، ص 211 وما بعدها.

³ يرى الأستاذ خلوفي رشيد، أن عدم النص على طريقة التصدي في المادة الإدارية لا يعني عدم وجودها في القضايا الإدارية، ففي مجال الاجتهاد القضائي، فمن سلطات القاضي الإداري سد الفراغ التشريعي حتى لا يقع في حالة انكار

الفصل الثاني: غياب الترابط بين أحكام الدستور والقوانين الخاصة المنظمة لمجلس الدولة
بالرجوع إلى نص المادة 179 من التعديل الدستوري الأخير، يعد القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم، هو النص التشريعي الوحيد الذي له علاقة مباشرة بالنص الدستوري. وعليه كان من المفترض عند سن القوانين المنظمة لمجلس الدولة، مراعاة الغاية الدستورية من تأسيس مجلس الدولة، والتي تتمثل في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي.

إلا أن ما يمكن تسجيله في هذا المقام هو وجود الكثير من النصوص الخاصة التي تتضمن أحكام تتعلق بمجلس الدولة، والتي أحالنا إليها القانون العضوي رقم 11-13 من خلال الفقرات الأخيرة من المواد 9، 10 و 11 ومن بعده القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة، من خلال مادتيه 9 و11، حيث نصت الفقرات الأخيرة من المواد 11/10/9 على: "ويختص أيضا بالنظر في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"، ما جعل المجلس الدستوري يتحفظ على دستورية هذه الفقرات ويشترط أن تكون هذه النصوص في صيغة قوانين عضوية. في حين لم تتطرق المحكمة الدستورية لهذا، بمناسبة مراقبتها لمطابقة القانون العضوي رقم 11-22 للدستور. إلا أن ما تؤكدته أغلب هذه القوانين هو عدم انسجامها وتناسقها بشكل جلي وواضح مع أحكام الدستور.

ولأن الرقابة على دستورية القوانين تكتسي أهمية كبرى في النظام القانوني والسياسي والاجتماعي للدولة، وبالتحديد الدولة الديمقراطية التي تقوم على عناصر عديدة يتقدمها احترام الدستور باعتباره القانون الأساسي والأسمى في الدولة، وهذا الاحترام ليس له أي معنى إذا لم يكن هناك جزاء يفرض على القواعد القانونية المخالفة للدستور، ذلك أن الدستور

للعدالة، لاسيما أن الهدف من الفصل في النزاع هو تطبيق العدالة بأتم معنى الكلمة. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (الدعوى وطرق الطعن الإدارية)، المرجع السابق، ص 211 وما بعدها.

لكي يكون ذي قيمة ينبغي أن تطبق في الواقع جميع أحكامه الشكلية والموضوعية بحيث تتقيد بها كافة سلطات الدولة عامة والتشريعية خاصة.

ونظرا لارتباط موضوع الدراسة واشكاليتها، ارتباطا وثيقا بمسألة الدستورية، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الرقابة الدستورية على القانون العضوي المتعلق لمجلس الدولة.

المبحث الثاني: موقف المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) من النصوص الخاصة المنظمة لمجلس الدولة.

المبحث الأول: الرقابة الدستورية على القانون العضوي المتعلق مجلس الدولة

لقد تبنت الجزائر كغيرها من الدول الرقابة الدستورية في دساتيرها المختلفة، بحيث تم تكريسها في دستور 1963، ثم تم التخلي عنها في دستور سنة 1976 وظهرت بعد ذلك عدة محاولات من أجل إنشاء هيئة للرقابة، واستمر الوضع على حاله إلى أن صدر دستور سنة 1989 الذي تبنى المؤسس الدستوري فيه صراحة الرقابة الدستورية بواسطة المجلس الدستوري من خلال المواد 153-159 منه¹، وتم تدعيم هذه الرقابة في دستور 1996، حيث سلك المؤسس الدستوري نفس الاتجاه الذي تبناه في دستور 1989، وازداد تدعيمها في التعديل الدستوري لعام 2016.² كما نص التعديل الدستوري لسنة 2020، على هذه المؤسسة ضمن الفصل الأول من الباب الرابع تحت عنوان مؤسسات الرقابة، مغيرا تسميتها إلى المحكمة الدستورية.

لذا ونظرا لأهمية هذه الهيئة، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث نتطرق في المطلب الأول للإطار المفاهيمي للمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) بين الماضي

¹ أنظر المواد 153-159 من دستور 1989.

² طاهير رايح، ضمانات استقلالية المجلس الدستوري، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 "إصلاحات مقررّة في انتظار الممارسة"، 27 أبريل 2017، ص 337.

والحاضر، وفي المطلب الثاني لطبيعة الرقابة الدستورية الممارسة على القانون العضوي
11-13.

**المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) بين
الماضي والحاضر.**

يترتب على اعتبار رقابة المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا)، على مطابقة
القوانين العضوية للدستور، أن النص الذي يعلن المجلس عدم مطابقته للدستور، لا يتم
إصداره أو تطبيقه حسب ما نص عليه الدستور.¹

ومن ثم سنتطرق في هذا المطلب، للتعريف بالمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية
حاليا) بصفته المؤسسة الدستورية المكلفة بالرقابة على القوانين العضوية، بما في ذلك
القانون العضوي رقم 11-13 والقانون العضوي رقم 22-11 المتعلق بمجلس الدولة (الفرع
الأول)، وتشكيلة هذه المؤسسة الدستورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف بالمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا)

¹ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 123 من دستور 1996 على أنه: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع
الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".
وتجدر الإشارة إلى أن المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 أبقّت هذه الفقرة على حالها، ولم يشملها التعديل. إلا أن
التعديل الأخير للدستور نص في الفقرة الأخيرة من المادة 140 منه على: "يخضع القانون العضوي قبل إصداره لمراقبة
مطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية".

ما يمكن ملاحظته في هذا المقام هو أن التغييرات التي جاءت بعد دستور 1989، (في دستور 1996) أحدثت تغييرا في
تشكيلة ومهام المجلس الدستوري. فقد كانت تلك التعديلات تهدف إلى تحقيق توازن أحسن لسير المؤسسات، بإحداث نظام
الثنائية في تشكيل البرلمان، بإنشاء مجلس الأمة، ونظام الازدواج القضائي، وإنشاء مجلس للدولة كمؤسسة قضائية. إضافة
إلى الأخذ بمفهوم القوانين العضوية لأول مرة في التاريخ الدستوري للجزائر. وقد انعكس هذا التوسيع في تشكيلة المجلس
الدستوري، وفي جهة الإخطار، وكذلك في الصلاحيات التي كلف بها هذا المجلس الدستوري. أنظر في ذلك:

بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص118؛
حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمائنها، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2013، ص
240.

تعدّ المحكمة الدستورية من أهم هيئات الرقابة التي نص عليها أول دستور جزائري لسنة 1963، وذلك كونها الجهاز المخول له ضمان سمو الدستور عن طريق آلية رقابة دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات، تجسيدا لمبدأ دولة القانون. غير أن الظروف السياسية التي عرفت الجزائر أدت إلى توقف العمل بأحكام الدستور، ومن ثم بقي المجلس الدستوري مجرد حبر على ورق، واستمر الوضع على حاله، حتى بعد صدور دستور 22 نوفمبر 1976 وذلك لكون السلطة السياسية قررت تبني نظام الاشتراكية ووحودية السلطة والحزب، حيث أصبحت هيئات الحزب بقيادة رئيس الدولة تحتكر كل الاختصاصات والصلاحيات، مما أدى إلى اختفاء المجلس الدستوري من ضمن أحكام الدستور.¹

ونظرا للتطورات التي عرفت الجزائر لاسيما من خلال دستور 1989 الذي أحدث قفزة نوعية في مجال تعزيز مبدأ سيادة القانون وتكريس لأول مرة مبدأ الفصل بين السلطات وتعزيز الحقوق والحريات، دفعت المؤسس الدستوري إلى إعادة إحياء هذه المؤسسة الدستورية الهامة وتكليفها على وجه الخصوص بالسهر على ضمان سمو الدستور من خلال عملية رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، وكذا حماية الحقوق والحريات المعترف بها للأفراد. كما يسهر على صحة العمليات الانتخابية من خلال النظر في الطعون المقدمة إليه وإعلان النتائج. بل أكثر من ذلك، هو الجهاز الذي يسهر على ضمان استمرارية الجمهورية من خلال السير العادي لمؤسسات الدولة، وتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات.²

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الأخير، نجد أنه أدرج المحكمة الدستورية ضمن الفصل الأول من الباب الرابع المتعلق تحديدا بالرقابة نافيا عنه احتمال أن يكون مجرد هيئة

¹ سليمان السعيد مداخلة بعنوان: نحو تعزيز ضمانات استقلالية المجلس الدستوري، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، بجاية، 27 أبريل 2017، ص 91.

² سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 91.

استشارية. بالرغم من اتجاه معظم فقهاء القانون الدستوري في فرنسا والجزائر، إلى باعتبار هذه الرقابة سياسية، وبالتالي فالهيئة التي تمارس هذه الرقابة تبعا لذلك لا يمكن أن تكون إلا سياسية.¹

الفرع الثاني: تشكيلة المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا)

منذ انبعاث أول مجلس دستوري في تاريخ الجزائر المستقلة عبر دستور 1963 وهذا المجلس يعرف إصلاحات متوالية فيما يخص تشكيلته غير المتوازنة، حيث كانت سبعة (7) أعضاء في دستور 1989. لتقفز إلى تسعة (9) في دستور 1996، لتستقر عند اثني عشر (12) عضوا في التعديل الدستوري 2016، أربعة (4) أعضاء بما فيهم الرئيس ونائبه يعيّنهم رئيس الجمهورية، عضوان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، عضوان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، عضوان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، عضوان (2) ينتخبهما مجلس الدولة، ويكون صوت الرئيس مرجّحا في حال تعادل الأصوات، يضطلع هؤلاء بمهامهم مرة واحدة مدتها (8) ثماني سنوات، مع تجديد نصفي كلّ أربع (4) سنوات.²

ثم تغيرت التشكيلة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، لتصبح المحكمة الدستورية تتكون من اثني عشر عضوا: أربعة أعضاء يعيّنهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة، عضو واحد تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها، وعضو واحد ينتخبه مجلس لدولة من بين أعضائه، ستة أساتذة ينتخبون بالاقتراع من أساتذة القانون الدستوري، يحدد رئيس الجمهورية شروط وكيفيات انتخاب هؤلاء الأعضاء.³

¹ فؤاد خوالدية، المجلس الدستوري 2016 - قراءة قانونية وسياسية في الحال والمآل، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، 27 أبريل 2017، ص 26.

² أنظر المادة 154 من دستور 1989، والمادة 164 من دستور 1996، وأيضا المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ أنظر المادة 186 من دستور 2020.

ومع تغيير تشكيلة المحكمة الدستورية عاد المؤسس الدستوري للتقليص من جديد في عدد أعضاء السلطة القضائية إلى اثنين فقط¹. كما تم إقصاء المؤسسة التشريعية من تشكيلة المحكمة الدستورية.

تأسيسا على ما تقدم، فإننا نرى أنه كان يفترض بالمؤسس الدستوري تقليص عدد الاعضاء الممثلين للسلطة التنفيذية من أربعة الى اثنين، مع حذف صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المحكمة الدستورية، ومنح السلطة التشريعية الممثلة لإرادة الشعب وذات الاختصاص الاصيل في التشريع عضوين، وللسلطة القضائية عضوين، وبهذا الشكل نحقق مبدأ التساوي والتوازن والاستقلالية بين السلطات الدستورية الثلاث داخل المحكمة الدستورية.

وأضاف من الأعضاء ستة أساتذة، ينتخبون بالاقتراع من أساتذة القانون الدستوري. وهذا يُحسب للدستور الأخير الذي فتح المجال لأهل الاختصاص، بنصف العدد الكلي لأعضاء المحكمة الدستورية.²

¹ وهذا ما يكشف خشية المؤسس الدستوري من تعاضد دور القضاة في مسألة الرقابة على دستورية القوانين خاصة بعد النقد اللاذع الذي تعرضت له المحكمة العليا الأمريكية، وعليه ينتخب قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة عضو واحد من بينهم، وهذا عوض أربعة أعضاء مثلما كانت عليه في السابق في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وترجع أهمية تواجد القضاة كونهم أصحاب خبرة في الجوانب الإجرائية خاصة بعد التوجه نحو محكمة دستورية، لها ما يميزها من حيث إجراءات عملها خاصة مع تطبيق آلية الدفع بعدم الدستورية، كما أن تواجدهم كذلك له أهمية كبيرة في بلورة فكرة الرقابة على دستورية القوانين نظرا لتكوينهم ومعارفهم التي تتلاءم والمهام المرتبطة بالمنازعات الدستورية. أنظر حول هذا: مشري جمال، لمعيني محمد، استحداث المحكمة الدستورية في الجزائر، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 6، العدد 1، بسكرة، 2022، ص 767.

² للتفصيل أكثر حول تشكيلة المجلس الدستوري عبر مختلف الدساتير من دستور 1963، 1976، 1989، 1996 إلى غاية دستور 2016، أنظر: يمينة بيران، المرجع السابق، ص 148 وما بعدها؛ صحراوي مهار، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، أطروحة دكتوراه، في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2018، ص 274 وما بعدها؛ مخناش الشريف، القضاء الدستوري ودوره في تكريس دولة المؤسسات، أطروحة دكتوراه في القضاء الدستوري والمنازعات الدستورية، جامعة سطيف، 2020، ص 70.

المطلب الثاني: طبيعة الرقابة الدستورية الممارسة على القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة.

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 140 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "يخضع القانون العضوي قبل إصداره لمراقبة مطابقتة للدستور من طرف المحكمة الدستورية". وهذا الوضع غير منصوص عليه بشأن القوانين العادية، ويستنتج من ذلك أن المؤسس الدستوري يفرض قيوداً على صدور القانون العضوي، إن لم تبدي فيه المحكمة الدستورية رأيها من حيث مطابقتها للدستور، ومرد ذلك هو أن القوانين العضوية تعتبر مكملة للدستور.¹ ويترتب على اعتبار رقابة المحكمة الدستورية على المطابقة للدستور رقابة سابقة، أن النص الذي تعلن المحكمة عدم مطابقتة للدستور، لا يتم إصداره أو تطبيقه حسب ما نص عليه الدستور.² لذا سنتطرق في هذا المطلب إلى الرقابة الوجوبية والسابقة على القوانين العضوية في فرع أول، ثم رقابة المطابقة في فرع ثان.

الفرع الأول: الرقابة الوجوبية والسابقة على القوانين العضوية

يمكن استنتاج هذه الرقابة، من وجوب خضوع القوانين العضوية لرقابة المحكمة الدستورية لإعلان مطابقتها للدستور. وهذا معناه أن إخضاعها للرقابة المسبقة والوجوبية،

¹ بوقفة عبد الله، المرجع السابق، ص ص 196، 197.

² تنص الفقرة الأخيرة من المادة 123 من دستور 1996 على أنه: "... يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره". تجدر الإشارة إلى أن المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 أبقّت هذه الفقرة على حالها، ولم يشملها التعديل. كما ينص دستور 2020 في الفقرة الأخيرة من المادة 140 منه على أنه: "يخضع القانون العضوي قبل إصداره لمراقبة مطابقتة للدستور من طرف المحكمة الدستورية". ما يلاحظ في هذا المقام هو أن هذه التعديلات تهدف إلى تحقيق توازن أحسن لسير المؤسسات، بإحداث نظام الثنائية في تشكيل البرلمان، بإنشاء مجلس الأمة، ونظام الازدواج القضائي. إضافة إلى الأخذ بمفهوم القوانين العضوية لأول مرة في التاريخ الدستوري للجزائر. وقد انعكس هذا التوسيع في تشكيلة المجلس الدستوري، وفي جهة الإخطار، وكذلك في الصلاحيات التي كلف بها. أنظر في ذلك: بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 118؛ حبشي لزرق، الأطروحة السابقة، ص 240.

هو إجراء من إجراءات إصدارها، وإلا عيبت الإجراءات بعدم الدستورية.

ويقصد بالرقابة السابقة أو القبلية التي تباشرها المحكمة الدستورية، تلك التي تطل التصرف القانوني قبل أن يصير واجب التنفيذ.

من الواضح إذن أن هذه الرقابة تمارس قبل استكمال إجراء حاسم ضمن المسار الإجرائي الذي يسلكه النص القانوني، والذي يصبح بموجبه واجب التنفيذ من قبل المخاطبين به، يتمثل ذلك الإجراء في الإصدار الذي يعد صلاحية خالصة يتمتع بها رئيس الجمهورية. تتوفر الرقابة السابقة على دستورية القوانين على مزايا هامة، كونها رقابة وقائية تجنب صدور قانون غير دستوري، مع كل ما يمكن أن يحمله ذلك من إهدار لحقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، وهذا يمنع التصرفات القانونية التي تحتوي على أحكام منوئة للدستور من استكمال الإجراء الذي يدخلها حيز التنفيذ¹.

إن إخضاع القوانين العضوية لرقابة أصلية ووجوبية من القاضي الدستوري، شأنها شأن النظام الداخلي للمجالس النيابية، ينطلق من خصوصية هذه الفئة من القوانين المستمدة من نظامها القانوني الخاص، ولأهميتها العملية وقدرتها على التأثير في النظام السياسي والدستوري لكل بلد.²

فإذا ما أخطرت المحكمة الدستورية بالقانون العضوي عن طريق رئيس الجمهورية، وقع على عاتق المحكمة فحص مطابقته للدستور، بدءاً بالناحية الشكلية له، ثم فحصه من حيث المضمون³. فأخطار المحكمة الدستورية هو المحرك للرقابة الدستورية، وهو يقوم بالأساس على شروط ينبغي توفرها لصحته، أولها شروط شكلية: وفق ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي رقم 22-19 المؤرخ في 25 يوليو 2022، المحدد لإجراءات

¹ بلوج حسينة، الرقابة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 1، 2014، ص 12.

² بن سالم جمال، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2015، ص 206؛ أنظر أيضاً: مخناش الشريف، المرجع السابق، ص 74، 73؛ يمينة بيران، المرجع السابق، ص 160.

³ حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 243.

وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، حيث تخطر هذه المؤسسة في إطار رقابة الدستورية أو رقابة المطابقة للدستور، برسالة توجه إلى رئيسه مرفقة بنص القانون العضوي موضوع الإخطار.¹

أما فيما يتعلق بالشروط الموضوعية للإخطار فإنها مستخلصة من نص المادة 190 من الدستور، لأنه وبمفهوم المخالفة، لا يقبل الإخطار إذا قامت به جهات أخرى غير المحددة في النص الدستوري. كما أن إخطار المجلس الدستوري، لا بد أن يتم وفق نص المادة 190 من الدستور. بمعنى آخر، أن يتم الإخطار من قبل السلطات المخولة دستوريا بالإخطار.²

الفرع الثاني: رقابة المطابقة

رقابة المطابقة هي رقابة وجوبية تهدف إلى فحص مدى تطابق النص التشريعي بشكل دقيق مع الدستور، وهي رقابة تعمل على احترام روح الدستور، واحترام حرفية عبارات الدستور ومصطلحاته، وهو الأمر الذي يتطلب رقابة شاملة لأحكامه. فالمحكمة الدستورية في هذه الحالة تمارس رقابة المطابقة التي يقصد بها أن يكون القانون العضوي منسجما بشكل دقيق مع الدستور، فالرقابة هنا تتعدى رقابة المواءمة بين القانون والدستور، لتقدير الرقابة الدقيقة مع النص الدستوري، إذ يجب على القانون العضوي إذن ألا يتضمن أي تناقض مع نص الدستور.³

إذن تتضح رقابة المطابقة من قبل المحكمة الدستورية على القوانين العضوية للدستور من ناحيتين: إضافة إلى رقابة المحكمة الدستورية على القوانين العضوية وإجراءاتها فإن هذه المؤسسة الدستورية، مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور.

¹ أنظر المادة 9 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج ر عدد 51 لسنة 2022.

² أنظر المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020. والمواد 186 و178 من التعديل الدستوري 2016.

³ جمال رواب، اختصاصات المحكمة الدستورية في مجال رقابة الدستورية ورقابة المطابقة، مجلة المجلس الدستوري، العدد 17، سنة 2021، ص 175.

والأكيد في هذه الحالة، أن المؤسس الدستوري، يقصد الرقابة على دستورية التشريعات والتنظيمات، بما في ذلك القوانين العضوية، لأن مصطلح "مطابقة" الوارد في النص الدستوري يفيد ذلك.¹

إن ذلك التطابق، يستنتج من خلال آليات عمل المحكمة الدستورية، والتي تبدأ من حيث الشكل. وأوضح صورة لذلك، هو قرارات المحكمة الدستورية (آراء المجلس الدستوري سابقاً) التي تبديها قبل إصدار النص. وأهم أوجه الفحص من الناحية الشكلية، هو التأكد من نسبة المصادقة على القانون العضوي، من قبل النواب وأعضاء مجلس الأمة، على اعتبار أنها تتم بالأغلبية المطلقة.²

فالمحكمة الدستورية بمناسبة قيامها برقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، نجدها تركز على زاويتين: الشكل والموضوع.

أولاً- الرقابة من حيث الشكل

وتعرف أيضاً بالرقابة الخارجية، وفيها يعتمد المجلس الدستوري على عنصرين:

أ- **عصر الاختصاص:** ومعنى ذلك أن المحكمة الدستورية تراقب فيما إذا كان النص القانوني موضوع الإخطار قد صدر عن الهيئة التي حولها الدستور سلطة وضعه. ذلك أن الدستور ينص صراحة على اختصاصات كل سلطة حيث نجد أنه جعل تنظيم خاص بالسلطات وأفرد لكل سلطة فصلاً يحدد فيه صلاحياتها وعلاقاتها مع باقي السلطات، فالسلطة التشريعية يمارسها البرلمان المكون من غرفتين، له كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، كما حدد تكوين واختصاصات السلطة التنفيذية، أما السلطة القضائية فهي مستقلة تختص بالفصل في النزاعات المعروضة عليها. فإذا ما تدخلت سلطة من هذه السلطات، في اختصاص سلطة أخرى دون وجود نص دستوري يتيح لها ذلك، يمكن

¹ تنص المادة 184 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في

مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وفي كفاءات استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها."

² أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

للمجلس الدستوري أن يحكم بعدم دستورية هذا التدخل. بالنسبة للقوانين العضوية، يتوجب على المشرع بصفته العضوية أن يمتنع عن إضافة أي مجال من المجالات التي لا تدخل ضمن مجال القوانين العضوية.¹

ب- عنصر الإجراءات: بمعنى وجوب صدور النص المعروض على المحكمة الدستورية لرقابة مطابقة للدستور مستوفيا الإجراءات القانونية التي حددها الدستور. وهو ما أكده المجلس الدستوري في إحدى حيثياته "اعتبارا أن المجلس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية من أن المصادقة على هذه القوانين العضوية قد تمت، من حيث الشكل وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور"².

كما تراقب المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) فيما إذا كان الإخطار صادر من الجهة التي أوكّلها الدستور هذه الصلاحية، ويتعلق الأمر برئيس الجمهورية، وذلك قبل إصدار القوانين العضوية وقبل دخولها حيز التنفيذ.³

ثانيا- الرقابة من حيث الموضوع

وفيها تقوم المحكمة الدستورية بفحص كل أحكام ومواد النص المعروض لرقابة مطابقته للدستور بدءا بالعنوان ثم المواد. ولأجل قيامها بمهامها على أكمل وجه، كان لابد

¹ من ذلك مثلا ما جاء في رأي المجلس الدستوري فيما يخص المادة 27 من القانون العضوي موضوع الإخطار المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور "اعتبارا أن مضمون المادة 27 لا يدخل ضمن مجال القانون العضوي، موضوع الإخطار. واعتبارا بالنتيجة، فإن إدراج المادة 27 في القانون العضوي موضوع الإخطار يمس بمبدأ التوزيع الدستوري لمجالات الاختصاص". أنظر رأي رقم 02/ر.ق.ع / م.د.04 / المؤرخ في 22 غشت سنة 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج ر العدد 57، سنة 2004، ص6.

² رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د.99/مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر العدد 15، ص5.

³ ولد محمد مريم، الرقابة الدستورية على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2013، ص110.

أن تتم هذه الرقابة في الإطار الذي تحدده نصوص الدستور، ولا تتعداه. لكن هذا لا يعني وقوف المحكمة الدستورية عند المعنى الضيق لأحكام الدستور بل تتجاوزه في بعض الأحيان إلى التعرض إلى مضمون هذه الأخيرة خاصة أما غياب نصوص صريحة في الدستور تتعلق بأي حكم من أحكام القانون المعروض عليه وهو ما اصطلح على تسميته "روح الدستور"¹.

حيث يصدر النص مقسما إلى أبواب وفصول، بدءا بالأحكام العامة وانتهاء بالأحكام الختامية، وكل ذلك في شكل مواد مرتبة ومرقمة. وتمثل المحكمة الدستورية مرحلة هامة في تحسين صياغة نصوص القانون العضوي؛ يتجلى ذلك من خلال الآراء التي تصدرها أثناء ممارسة اختصاصها، بمطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها، ورقابة المطابقة التي جاء النص عليها في المادة 2/186، تعني أن البرلمان مجبر ليس فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك ان تكون مطابقة للدستور في فحواها. من جهة أخرى نجد ان رقابة الدستورية هي تركز على علاقة القانون بالدستور، فلا يمكن ان يحيد النص عن المبادئ الدستورية، أي يمنع البرلمان من وضع قواعد تخالف النص الدستوري، الشيء الذي يسمح للبرلمان بإنشاء قواعد غير موجودة في الدستور.²

فإذا صرّحت المحكمة الدستورية أن القانون المعروض عليها، يتضمن حكما غير مطابق للدستور، دون أن تلاحظ في ذات الوقت بأن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص.

¹ ولد محمد مريم، المرجع السابق، ص 110.

² سويلم محمد، مساهمة المجلس الدستوري في جودة القاعدة القانونية العضوية من خلال رقابة المطابقة، دفا تر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد 2، 2019، ص 22.

المبحث الثاني: موقف المجلس الدستوري والمحكمة الدستورية من النصوص الخاصة بالمنظمة لمجلس الدولة.

سيتم التطرق من خلال هذا المبحث لتفسير وتأشيرة المجلس الدستوري المتعلقة بالقانون العضوي رقم 11-13، بالإضافة إلى قرار المحكمة الدستورية المتعلق بالقانون العضوي رقم 22-11 (المطلب الأول)، ثم نعرض لمسألة لجوء المجلس الدستوري لتقنية التحفظ حفاظاً على القانون العضوي من الإلغاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رأي المجلس الدستوري وقرار المحكمة الدستورية حول القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة.

من أجل الحيلولة دون صدور نصوص مخالفة للدستور، فإن رئيس الجمهورية، حتى وإن كان هو المختص أصلاً بإصدار النصوص القانونية، إلا أن سلطة الرئيس مقيدة، بحيث لا يستطيع إصدار نصوص غير مطابقة للدستور، إلا ما يحوزه من سلطة تقديرية في المفاضلة بين حلين: إما أن يصدر القانون بنصوصه المطابقة للدستور، وفق ما صرح به المجلس الدستوري، مستبعداً بذلك ما هو مخالف لقواعد الدستور. وإما في الحالة الثانية، أن يطلب قراءة جديدة للنص من قبل البرلمان. وفي هذه الحالة، يعرض النص المعدل على المجلس الدستوري، لفرض رقابة المطابقة عليه. وتكتمل تلك الرقابة بتعرض المجلس الدستوري لفحص ما عرض عليه من نصوص، من ناحية موافقة مضامينها للدستور، وفق مواعيد محددة دستورياً¹.

وسنتطرق من خلال هذا المطلب إلى رأي المجلس الدستوري في مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة للدستور في فرع أول، وقرار المحكمة الدستورية حول مطابقة القانون العضوي رقم 22-11 المتعلق بمجلس الدولة للدستور، في فرع ثان. ثم تأرجح النصوص الخاصة المتعلقة بمجلس الدولة، بين الدستورية وعدم

¹ جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 194 من دستور 2020، تتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة وتصدر قرارها في ظرف ثلاثين (30) يوماً من تاريخ إخطارها...

الدستورية في فرع ثالث.

الفرع الأول: رأي المجلس الدستوري في مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 للدستور

جاء في رأي المجلس الدستوري، المؤرخ في 06 جويلية 2011 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور: " يتضح فيما يخص عدم الاستناد إلى المادة 152 من الدستور في الفقرة 2 و3 منها. باعتبارها تتعلق بمواضيع تدخل ضمن القانون العضوي موضوع الإخطار، وفق ما رآه المجلس الدستوري، فعبارة **نصوص خاصة** الواردة ضمن الفقرات 9، 10 و 11 من المادة 02 من القانون موضوع الإخطار، والمتعلقة باختصاصات القضائية لمجلس الدولة. وعليه صرح المجلس الدستوري برأيه كآتي¹:
فيما يخص بعض أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار:

1 - فيما يخص العبارة " نصوص خاصة " المنصوص عليها في الفقرات الأخيرة من المواد 9 و 10 و 11 من المادة 2 من القانون العضوي موضوع الإخطار المأخوذة معا لاتحادها في الموضوع والعلة والمحررة كآتي : ... -اعتبارا أن الفقرات الأخيرة من المواد 9 و 10 و 11 من القانون العضوي موضوع الإخطار حددت اختصاصات لمجلس الدولة استنادا إلى " نصوص خاصة "

- واعتبارا أن المادة 153 من الدستور تنص: " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى ".
- واعتبارا أن المؤسس الدستوري قد حدد بعض اختصاصات مجلس الدولة وأحال تحديد اختصاصات أخرى لمجال القانون العضوي .

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 02 / ر. م د / 11 المؤرخ في 6 يوليو سنة 2011 ، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور. ج ر عدد 43، سنة 2011، ص 4 وما بعدها.

- واعتباراً أن هذا التوزيع الدستوري للاختصاصات يهدف إلى تحديد صامح لمجال اختصاص كل من المؤسس الدستوري ومجال اختصاص المشرع العضوي.
- واعتباراً بالنتيجة فإن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص يكون المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع .
- غير أنه اعتباراً أنه إذا كانت عبارة " نصوص خاصة " المستعملة من طرف المشرع القصد منها هو نصوص تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإخطار وأن موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي فإن الفقرات الأخيرة من المواد 09 و 10 و 11 المذكورة أعلاه تعد مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.¹
- وعليه فعبارة نصوص خاصة المستعملة من طرف المشرع من خلال المواد 9، 10 و 11 السالفة الذكر، يفترض ومن وجهة نظرنا أن يقصد منها المشرع العضوي نصوص تكتسي نفس طابع القانون العضوي وبالتالي تثبت مطابقتها للدستور عملاً بنص المادة 172 منه (المادة 179 من الدستور الحالي).
- بناء على ما سبق، فإن رقابة المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حالياً) في هذه الحالة، تكون وفق فرضيات عديدة²:

¹ أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 02 / ر. م د / 11 المؤرخ في 6 يوليو 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله للدستور، ج ر عدد 43، سنة 2011، ص 5 وما بعده.

² يمكن استنتاج ذلك من خلال رأيه حول مدى مطابقة القانون العضوي المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة. حيث أنه ولتجسيد الأهداف الدستورية، المستمدة من روح المادتين 31 و 31 مكرر من الدستور، والمقصود منها مبدأ المساواة، فإن ذلك مقتضاه أن يكون كل نص قانوني، ذي صلة بموضوع القانون العضوي موضوع الإخطار، وتحت طائلة التصريح بعدم مطابقته للدستور منصبا وجوبا في اتجاه ترقية الحقوق السياسية للمرأة، وليس في اتجاه تقليصها .

فعبارة" تحت طائلة التصريح بعدم مطابقته للدستور "حسب ما تبناه المجلس الدستوري في رأيه، توحي بأن هناك إمكانية لفحص مطابقة التشريعات العادية ذات الصلة بالقانون العضوي، وفق ما تفيد به العبارة السابقة، قبل صدورها .لتفصيله

أولاً- الفرضية الأولى:

أن يسمح المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حالياً) بإبقاء هذه التشريعات العادية، من دون أية تحفظات. غير أن هذا الاتجاه يكون مناقضاً للدستور¹، على أساس أن رقابة المطابقة، هي في حد ذاتها ضمان عدم المخالفة للدستور، خاصة مع فرضية مخالفة تلك التشريعات العادية للدستور.

ثانياً- الفرضية الثانية:

أن يتم استبعاد تلك التشريعات من طرف المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حالياً)، ومن القانون العضوي موضوع الإخطار. وهذا معناه، إعلان الرأي بخصوص أحكام القانون العضوي، خالياً من تلك التشريعات. وهو ما يمكن استقراؤه من رأي المجلس الدستوري حين تصريحه حول بعض مواد القانون العضوي، على أنها دون موضوع، حيث يمكن فصلها عن أحكام هذا القانون العضوي.

ثالثاً- الفرضية الثالثة:

قد يسلك المجلس الدستوري مسلكاً مخالفاً تماماً للفرضيات السابقة. بحيث يبقى على تلك التشريعات العادية، مع الإشارة إلى قيمتها، وفحص مطابقتها للدستور. إن هذه الحالة الأخيرة، هي الأولى بالإلتباع من قبل المجلس الدستوري الجزائري، ذلك أن رقابة المجلس الدستوري عليها، ستضمن بالتأكيد سلامتها وعدم مخالفتها للدستور، لاسيما إذا تعلقت بالحريات العامة للمواطن، واعتبرت فضلاً عن ذلك، مما لا يمكن فصله عن أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار².

أكثر. أنظر في ذلك رأي المجلس الدستوري، ج ر، عدد 1، لسنة 2012، ص 44. أنظر أيضاً: حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 251.

¹ حبشي لزرق، المرجع نفسه، ص 249.

² حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 251.

الفرع الثاني: قرار المحكمة الدستورية حول مطابقة القانون العضوي رقم 11-22 للدستور

جاء في قرار المحكمة الدستورية، وبمناسبة مراقبتها السابقة والوجوبية حول مطابقة القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور، ما يلي: ...

ثالثاً: فيما يخص مواد القانون العضوي، موضوع الإخطار

1- بصدد المادة الأولى من صلب النص : حيث تسجل المحكمة الدستورية ضمن المادة الأولى وجها يتعلق باستعمال مصطلح غير وارد في الدستور، ووجهاً آخرأ يتعلق بإحالة مطلقة وغير محددة .

عن الوجه المتعلق باستعمال مصطلح غير وارد في الدستور.

- حيث ورد نص المادة الأولى كما يأتي : "يهدف هذا القانون العضوي إلى تحديد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله طبقاً لأحكام المادة 179 من الدستور ."

- وحيث أن مبنى نعي المحكمة الدستورية بشأن المادة أعلاه، الوجه الأول، هو عدم تقيد المشرع مرة أخرى بالمصطلحات الواردة في الدستور، فمصطلح "وعمله" غير وارد في المادة 179(الفقرة 5) من الدستور. ويتعين والحال هذا، على المشرع الالتزام بالمصطلحات الواردة فيه، ونقل المواد بأمانة خشية الابتعاد عن معناها الحقيقي الذي حدده المؤسس الدستوري¹.

عن الوجه المتعلق بإحالة مطلقة على موضوع المادة 179:

- حيث أن المادة الأولى من القانون العضوي موضوع رقابة المطابقة، إلى جانب ما ذكر سلفاً، من مصطلح غير مطابق للدستور، انطوت أيضاً في صلبها على إحالة عامة للمادة 179 من الدستور بصفة مطلقة وغير محددة،

¹ أنظر قرار رقم 02 / ق. م د / ر م د / 22 مؤرخ في 9 شوال عام 1443 الموافق 15 ماي سنة 2022، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 ماي سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور، ج ر عدد 41 لسنة 2022، ص 12.

وحيث أنه، وتأسيساً على ما تقدم توضيحه وبيانه، وامتنثالا للأحكام الواردة في الدستور، استوجب على المشرع توخي الدقة في الإحالة وعدم الإطلاق، واستبعاد كل فقرة ليس لها علاقة بموضوع القانون العضوي، والاكتفاء بالإحالة فقط لل فقرات المعنية دون سواها من المادة 179، وهي تحديداً: الفقرات 2 و 3 و 5 واستبعاد الفقرتين المتبقيتين منها وهما (الفقرتان الأولى و 4) لعدم تعلقهما بالقطع بموضوع القانون العضوي،

وحيث أنه واعتماداً على ما سلف ذكره وبيانه، تقدم المحكمة الدستورية الصياغة الدقيقة للمادة الأولى كما يأتي: "يحدد هذا القانون العضوي تنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته طبقاً لأحكام المادة 179 (الفقرات 2 و 3 و 5) من الدستور¹."

لهذه الأسباب: تقرر ما يأتي:

- من حيث الشكل:

أولاً: إن إجراءات الإعداد والمصادقة على القانون العضوي، موضوع الإخطار، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، جاءت تطبيقاً لأحكام المواد 140 (الفقرة 3) و 143 و 144 (الفقرة 2) و 145 (الفقرات 1 و 2 و 3 و 4) و 179 (الفقرة 5) من الدستور، فهي مطابقة للدستور .

ثانياً: إن إخطار رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية بخصوص مراقبة مطابقة القانون العضوي، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، تم تطبيقاً لأحكام المادة 190 (الفقرة 5) من الدستور، فهو مطابق للدستور .

من حيث الموضوع

أولاً: تصرح المحكمة الدستورية بمطابقة القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة موضوع الإخطار، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يأتي:

¹ أنظر قرار رقم 02 / ق. م د / ر م د / 22، مصدر سابق، ص 12

- تعاد صياغة عنوان القانون العضوي على الشكل الآتي :
 "...المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته"، ...

-تعاد صياغة المادة الأولى من القانون العضوي، موضوع الإخطار، على النحو الآتي :
 "يحدد هذا القانون العضوي تنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته" طبقا للمادة
 179(الفقرات 2 و3 و5) من الدستور.

- لم تسجل المحكمة الدستورية في باقي مواد القانون العضوي موضوع الإخطار، ما يخالف
 الدستور، بما يتعين الإبقاء عليها وتثبيتها...¹

إن أهم ما يمكن تسجيله حول هذا القرار، هو أن المحكمة الدستورية لم تقم بإلغاء أو
 استبعاد أو تعديل أي مادة أو جزء من مادة، من القانون العضوي رقم 11-22 موضوع
 الإخطار، كما أنها لم تبدي أي تحفظ حوله، مثلما كان عليه الحال في رأي المجلس
 الدستوري أثناء مراقبته لمطابقة القانون العضوي رقم 11-13 للدستور. لاسيما ما تعلق
 بالفقرات الأخيرة من المواد 9، 10 و11 التي تنص على اختصاص مجلس الدولة بموجب
 نصوص خاصة. حيث لا تقوتنا الإشارة إلى أن القانون العضوي رقم 11-22 تطرق هو
 الآخر للقضايا المخولة لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، في المادة 9 و11 منه. إلا
 ان المحكمة الدستورية لم تسلك نفس طريق المجلس الدستوري في اقراره دستورية هذه
 النصوص شريطة مراعاة التحفظ المتعلق بإفراغ هذه الأخيرة في طابع القانون العضوي،
 عملا بنص المادة 179 من الدستور. واكتفت بتعديل عنوان القانون العضوي محل
 الإخطار، ولم تسجل في باقي مواد ما يخالف الدستور، بما يتعين الإبقاء عليها وتثبيتها.

من وجهة نظري، فعلى اعتبار أن المؤسس الدستوري قد حدّد بعض اختصاصات
 مجلس الدولة وأحال تحديد اختصاصات أخرى لمجال القانون العضوي، فلا يجدر بالمشرع
 العضوي الخروج عن هذا المجال عند إقراره لاختصاصات مجلس الدولة بموجب نصوص
 خاصة، كما كان يفترض بالمحكمة الدستورية إثارة هذه النقطة عند مراقبتها لمطابقة الفقرة

¹ أنظر قرار رقم 02 / ق. م / د / ر م / د / 22، مصدر سابق.

الثانية من المادة 9 والمادة 11 من القانون العضوي رقم 22-11 للدستور، وفي حالة رغبتها في الإبقاء على هاتين المادتين كان يجدر بهذه الأخيرة إقرار مطابقتها للدستور بالتحفظ الوارد سالفًا في رأي المجلس الدستوري أثناء رقابته لمطابقة الفقرات الأخيرة من المواد 9، 10 و 11 من القانون العضوي رقم 11-13 للدستور.

الفرع الثالث: تأرجح النصوص الخاصة المتعلقة بمجلس الدولة بين الدستورية وعدم الدستورية

عمّ المشرع الجزائري رقابة مجلس الدولة على كافة الأصعدة والمجالات بما في ذلك، التي تختص السلطات الإدارية المستقلة بضبطها بموجب القوانين التأسيسية الخاصة بها. فعلى المستوى الاقتصادي نجد أن المشرع الجزائري أخضع من خلال الأمر رقم 03-03 قرارات رفض التّجميع الصّادرة عن مجلس المنافسة لرقابة مجلس الدولة¹.

كما أخضع بموجب القانون رقم 2000-03 القرارات الصّادرة عن مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السّلكية واللاسلكية لرقابة القاضي الإداري²، وفي نفس السياق أكد المشرع عن طريق قانون رقم 02-01 على إمكانية خضوع القرارات الصّادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز للطّعن القضائي أمام مجلس الدولة³.

أمّا على صعيد النشاط المالي والمصرفي فقد تمّ تكريس رقابة القاضي الإداري في كل من القانون رقم 03-04 الذي أخضع القرارات التأديبية الصّادرة على مستوى لجنة تنظيم

¹ المادة 19 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 جويلية 2010 ، ج ر عدد 46 لسنة 2010.

² المادة 17 من الأمر رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية المعدل والمتمم ، ج ر عدد 48 لسنة 2000.

³ المادة 139 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 لسنة 2002.

عمليات البورصة ومراقبتها لرقابة مجلس الدولة¹، والقانون رقم 03-11 الذي نص على إمكانية رفع طعن أمام مجلس الدولة ضد الأنظمة والقرارات الفردية الخاصة بالاعتماد الصادرة عن مجلس النقد والقرض وضد القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية²، وكذا الأمر رقم 95-07 الذي نصّ على أن قرارات لجنة الإشراف على التأمينات المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت تكون محل طعن أمام مجلس الدولة.³

وحول دستورية رقابة مجلس الدولة، فلقد أدى عدم وجود نص عضوي صريح يكرّس رقابة مجلس الدولة على قرارات أغلب السلطات الإدارية المستقلة، وتدخل القوانين العادية من أجل تحديدها، إلى بروز عدة اعتراضات حول مدى دستورية هذه الرقابة. فرغم تأكيد المشرع الجزائري في أغلب النصوص التأسيسية الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة، على أن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص الأصلي بالنظر في الطعون المرفوعة إليه ضد القرارات والتصرفات الصادرة عن هذه السلطات⁴.

ونجد أن دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، يقرّ بأن اختصاص مجلس الدولة لا يتحدّد إلا بقوانين عضوية، وهذا بموجب المادة 123 منه التي جاء فيها ما يلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: "...القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي"، والمادة 153 منه التي تنصّ على أنه: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى"، وبما أن غالبية النصوص التأسيسية الخاصة

¹ أنظر المادة 18 من القانون 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11 لسنة 2003 المعدلة والمتممة للمادة

57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

² المادة 87 والمادة 107 من القانون رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 لسنة 2003.

³ أنظر المادة 213 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13 المعدل

والمتمم بالقانون 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر عدد 15.

⁴ Zouaimia Rachid, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, Revue Idara, N°1, volume 15, 2005, p 8.

بالسلطات الإدارية المستقلة ليست سوى قوانين عادية لا ترقى إلى مرتبة القوانين العضوية، فإن تدخلها في تحديد اختصاصات ودور مجلس الدولة يعتبر غير دستوري¹. كما أرى أنه كان يفترض بالمحكمة الدستورية، سلوك نفس مسلك المجلس الدستوري عند مراقبتها لمطابقة الفقرة الثانية من المادة 9 والمادة 11 من القانون العضوي رقم 22-11 للدستور. وإقرار مطابقتها للدستور بالتحفظ الوارد سالفًا في رأي المجلس الدستوري أثناء رقابته لمطابقة الفقرات الأخيرة من المواد 9، 10 و 11 من القانون العضوي رقم 11-13 للدستور.

هذا وأثار تدخل القوانين العادية الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة في تحديد اختصاصات مجلس الدولة، ومنحه إمكانية الفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة حسب ما جاء به القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم والقانون رقم 08 -

¹ في مداخلة للأستاذ بزغيش بوبكر، حول "خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، يقول فيها: "مادام أن النصوص المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، أخضعت القرارات الصادرة من طرف هذه الأخيرة، لرقابة القاضي الإداري، فإنه لا يمكن أن يتحقق ذلك إلا إذا تم إدراجها ضمن الهيئات العمومية الوطنية طبقًا للمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، فهي بالتالي مستبعدة من أن تعتبر كسلطات مركزية أو منظمات مهنية. وباستقراء النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، نجدها تؤكد أن كل الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الأخيرة، يتم الفصل فيها من طرف مجلس الدولة. وهذا نظرًا لكونها تمارس صلاحيات الدولة باسمها ولحسابها، وأنها ذات طابع إداري مما يستدعي تطبيق المعيار العضوي. وعلى سبيل المثال نجد المادة 17 من القانون الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات تنص: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة...". أما المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز تنص: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة. كما تنص المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض على أنه " تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتًا أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة. و لقد أكدت المادة 48 من قانون رقم 01-10 المتعلق بالمناجم على أنه: " يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة...". وتؤكد المادة 18 من قانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدلة والمتممة للمادة 57 من المرسوم التشريعي 93-10، أن قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن أمام مجلس الدولة". وأخيرًا ما نصت عليه المادة 19 من قانون المنافسة حيث ورد فيها: " يمكن الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة." هكذا يتضح لنا من خلال هذه النصوص القانونية أن الاختصاص الأصلي في الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، يعود لمجلس الدولة". أنظر: بزغيش بوبكر، ص ص، 310، 311.

09 العديد من الاعتراضات والانتقادات الفقهية للمشرع الجزائري نتيجة مخالفته لأحكام الدستور. فيقول الأستاذ "رشيد زوايمية" بأن منح الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في منازعات السلطات الإدارية المستقلة بواسطة قوانين عادية، لدليل على تجاهل المشرع للتوزيع الدستوري لمجالات القانون العضوي والعادي، ولمبدأ تدرج القوانين الذي يحدّد مكانة القواعد في التنظيم القانوني¹.

المطلب الثاني: لجوء المجلس الدستوري لتقنية التحفظ حفاظا على القانون العضوي من الإلغاء

تنص الفقرة الثانية من المادة 09، 10، 11 من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة على: "ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

إن أهمية الفقرة الثانية تنطلق من أحكام المادة 179 من دستور 2020، التي جاء فيها أن تحديد الاختصاصات الأخرى لمجلس الدولة يتم بواسطة قانون عضوي، يعني أن كل قاعدة قانونية بخصوص تحديد اختصاص مجلس الدولة لا يتم إلا بواسطة نص تشريعي ذو ميزة خاصة متمثلة في القانون العضوي وليس في قانون. كما أن مضمون الفقرة الثانية هذه، يسمح بإضافة اختصاصات أخرى لمجلس الدولة، بواسطة نصوص قانونية غير القانون العضوي.²

ولقد جعل المؤسس الدستوري للمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) دورا في تمام العمل التشريعي بجعل رقابته حلقة من حلقاته قد لا يكتمل من دونها، إذ بإعلانه عدم دستورية الأحكام المراقبة، سيمنع صدورها أو يلغيها من النظام القانوني، وعلاوة على ذلك،

¹ ZOUAIMIA Rachid, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien», Op. Cit. p. 11.

² أنظر المواد 9، 10 و 11 من القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة.

عزز المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حالياً) من هذا الدور بالزيادة في وظيفته الرقابية، عن طريق تفسير الحكم المراقب قصد الاحتفاظ به في النظام القانوني، وذلك بتبنيه لتقنية التحفظات، إذ تسمح له هذه التقنية بإدخال تفسيرات على العمل التشريعي.¹ وستعرض من خلال هذا المطلب، لتحفظات المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين الخاصة المانحة الاختصاص لمجلس الدولة في فرع أول، ثم آثار الرقابة الدستورية على القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، في فرع ثان.

الفرع الأول: تحفظات المجلس الدستوري بشأن القوانين الخاصة المانحة الاختصاص لمجلس الدولة

إن رأي المجلس الدستوري جاء متحفظاً بخصوص مسألة النصوص الخاصة-الواردة في القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم، الأمر الذي غاب عن المحكمة الدستورية عند مراقبتها مطابقة القانون العضوي رقم 11-22 للدستور، رغم تضمن مواد 9 و 11 لاختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة- وهو ما سنعرضه في هذا الفرع، حيث نتطرق فيه لسبب اللجوء لتقنية التحفظ المعتمدة في القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة، ثم نتناول عدم دستورية بعض القوانين الخاصة المانحة الاختصاص لمجلس الدولة.

أولاً-سبب اللجوء لتقنية التحفظ المعتمدة في القانون العضوي رقم 11-13

لقد أوضح المجلس الدستوري الجزائري أكثر من مرة حقيقة وظيفته المعيارية، بأنها ضمان احترام المشرع والمنظم لأحكام الدستور بمناسبة إنتاج القواعد القانونية. لذا، وحرصاً منه على شرعيته، تبرأ من امتلاك سلطة تفسيرية تقديرية واسعة أثناء رقابة الدستورية.²

¹ حساني محمد منير، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة ورقلة، 2010، ص55

² محمد منير حساني، السياسة التفسيرية في الاجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة بالاجتهاد الدستوري الفرنسي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة التاسعة - العدد2، 2021، ص576.

وفي سبيل هذا، التزم أيضاً بتقديم تفسيرات للنص المراقب وأحكامه المرجعية في الحدود التي ينقد بها صحته ويجلي بها عيوبه الدستورية فقط، وإلا فإنه في حال توسعه في تفسيراته ستشكل هذه الأخيرة تقديرات جديدة تحل محل تقدير صاحب النص لمعياريته. إن مهمة إنقاذ دستورية الحكم المراقب لا تؤمن إلا بتفسيره وإجلاء العيب الذي به، في الصياغة أو في المعنى، لأن الحكم عليه بعدم الدستورية سيستأصله كلية من النص، ولا فائدة من هذا الإلغاء إذا كان بالإمكان إنقاذ الحكم من العيب الذي به، ومساعدة صاحبه على تحسين صحته، خاصة إذا كانت معيارية النص مرتبطة بذلك الحكم، وتماز مغزاه متوقف عليه.

والتزام القاضي الدستوري بإنقاذ الدستورية فقط في تفسيراته، في حقيقته يأتي بعد اختياره للتفسير المطابق للدستور، وغلقه الباب أمام عدة تفسيرات غير دستورية ممكنة له وإعلانه أن هذا التفسير هو الوحيد الممكن له. ويؤمن المجلس ذلك بتجنب القاضي الدستوري إلغاء الحكم، وتقديم بدل من ذلك تفسيرات معيارية تنافس تلك التي تجعل من الحكم يخالف الدستور، حينها يتجلى حرصه على دستورية النص فقط، باستبعاده لكل التفسيرات الأخرى غير تلك التي يطابق بها الدستور.¹

وبقراءة أحكام الدستور والنظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، تبدو مهمة المجلس الدستوري واضحة، إذ يتولى رقابة الاعمال التشريعية والتنفيذية ليعلن عن دستوريته أو عدم دستوريته.

إلا أن المجلس الدستوري عمد إلى تقنيات أخرى للرقابة تتمثل في التحفظات التفسيرية.²

¹ محمد منير حساني، السياسة التفسيرية في الاجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة بالاجتهاد الدستوري الفرنسي، المرجع السابق، ص ص 576، 577.

² وفي هذا الخصوص، نص المشرع العضوي على أن: تحدد قواعد الإجراءات الأخرى المطبقة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري في نظامه الداخلي، واعتبر المجلس الدستوري حينها أن الحكم غامض ويحتمل أكثر من تفسير غير صحيح، وأعطاه التفسير الدستوري الوحيد معتبراً أن: «المشرع إذا كان لم يقصد بإحالاته تحديد قواعد الإجراءات الأخرى إلى

إن لجوء المجلس الدستوري للحفاظ يهدف لتجنب الإلغاء الذي يعتبر جزءاً جزرياً ومكلفاً من حيث نتائجه. فيعطي المجلس الدستوري للحكم المعيب تفسيراً منطقياً متى كان النص يسمح بذلك، بهدف الإبقاء عليه في المنظومة القانونية. ولقد اعتمد المجلس الدستوري، هذه الآلية كثيراً، لإنفاذ أحكام القوانين العضوية من الإلغاء.¹ لذا سنتطرق للمقصود بالتحفظات التفسيرية، ثانياً لأنواع التحفظات.

أ- المقصود بالتحفظات التفسيرية: اتسع مجال رقابة الدستورية باستعمال التحفظات التفسيرية، كون القاضي الدستوري يبرز من خلالها معنى واضح ودقيق للدستور، باستبعاده لأي تفسير غير الذي يورده في تحفظاته حفاظاً على دستورية القانون، وهذا باستعماله لصيغ كثيرة تفيد ذلك.²

ويرى الفقيه فافورو **FAVOREU** أن قرارات المطابقة بتحفظ تفسيري هي قرارات رفض بتحفظات شرط مراعاة دستورية القانون.³ فإعلان المطابقة بتحفظات تفسيرية، هو وسيلة بديلة للإلغاء نتيجة عدم الدستورية، لأن المجلس الدستوري يهدف بواسطتها إلى الإبقاء على العمل التشريعي، فهي تمكن المجلس من قبول القانون محل الرقابة مقابل وضع شروط لتطبيقه. إذ يهدف استعمال هذه التقنية عادة إلى إنفاذ دستورية التشريع بإعلان مطابقته للدستور، شرط احترام مطبقة للتفسير المقدم من طرف المجلس الدستوري. إذن فالعمل التشريعي معيب دستورياً، غير أن المجلس الدستوري بدل إغائه، سيحتفظ به ليصحح بتفسير محدد، عند احترامه يكون القانون مطابقاً للدستور، فالنص مطابق للدستور

النظام الداخلي لمجلس الدولة، تلك التي يتطلب إعدادها والمصادقة عليها تدخل وتعاون سلطات أخرى والتي تدخل بالنتيجة في مجال القانون العضوي، في هذه الحالة (فقط)، وبمراعاة هذا التحفظ فإن المادة - المذكورة - تعد مطابقة للدستور. أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 2/ر.م.د/11، المصدر السابق.

¹ حساني محمد منير، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، المرجع السابق، ص 55.

² منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2016/2015، ص 268.

L. FAVOREU: La décision de constitutionnalité, Revue internationale de droit comparé, 1986, p. 622.

بواسطة التحفظ التفسيري وليس وحده، وباستعمال التحفظات يتقاضي المجلس الدستوري إعلان عدم الدستورية¹.

وقد استعمل المجلس الدستوري هذه التقنية بمناسبة رقابته لمطابقة القانون العضوي رقم 16- 10 المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، وذلك فيما يخص المواد 6، 7 و 101 منه. حيث اعتبرها مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظات الموجهة بشأنها².

ب- أنواع التحفظات: إن الهدف من آراء المجلس الدستوري هاته، هو حرصه على تقويم دستورية الحكم الغامض بدلاً من إلغائه، وحرصه على تقديم التفسير المفيد والمنقذ لدستوريته فقط دون التوسع في التفسير.

وعلاوة على ما سبق، وفي التزامه بالتفسير المنقذ لصحة الحكم المعيب، يلزم القاضي الدستوري نفسه بقاعدة فاعلية التفسير، أو التفسير المفيد، حيث قد يحتمل الحكم المراقب معنيين مطابقين أو أكثر، وهنا لمطابقته يجب إعطاؤه التفسير الذي له تأثير في المعنى، والذي بواسطته لا يحتمل تفسيرات أخرى. والتفسير بهذا المبدأ، ينتج استبعاداً لكل الاستثناءات الشاذة عند تفسير الأحكام المراقبة لتطبيقها، كما يسمح بتجنب التفسير

¹ Bachir Yelles chaouche, la technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel algérien, revue du conseil constitutionnel revue semestrielle spécialisée n°: 01 , 2013 , p167 ;voir aussi :

Mathieu Bertrand. Le Conseil constitutionnel "législateur positif" ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative. revue internationale de droit comparé. Vol. 62 N°2,2010. pp. 524,525.

² أنظر رأي المجلس الدستوري، رأي رقم 02/ ر. ق. ع. م. د. 16 /مؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1437 الموافق 11 غشت سنة 2016 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر عدد 50 لسنة 2016، ص ص5,6 حيث جاء في بعض فقراته: "واعتباراً بالنتيجة أنه إذا كان المشرع يراعي في ضبط المجلس الدستوري لنتائج الانتخابات التشريعية وإعلان نتائجها أحكام المادة (182 الفقرة 3) من الدستور فإن هذه المادة تعد مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ المثار.

واعتباراً بالنتيجة فإن هاتين المادتين 6 و 7 تكونان مطابقتين للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ المثار.

المزدوج بإعطائه التفسير المفيد والمطابق فقط، واستبعاد الآخر.¹

ونميز بين ثلاث أنواع من التحفظات:²

1- التحفظ التفسيري التحيدي: فبالنسبة للتحفظات التفسيرية التحيدية؛ هي تفسيرات يحدّ بها المجلس الدستوري، الحكم المراقب عن المعنى المعيب وغير الصحيح له، ليثبت ببساطة أن المدلولات التي تبديها صياغة هذا النص، مجردة من القوة القانونية فيمحو آثار غموضها. ويؤمن المجلس الدستوري ذلك بإيراده لصياغة جديدة بديلة لتلك الغامضة والمعيبة في الحكم المتنازع فيه.³ والهدف منها هو استبعاد معاني في النص التشريعي موضوع الرقابة لمخالفتها المبادئ الدستورية، وقد استعمل المجلس الدستوري هذه التقنية منذ نشأته ابتداء من قراره رقم 01 المؤرخ في 20/08/1989.⁴

¹ محمد منير حساني، السياسة التفسيرية في الاجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة بالاجتهاد الدستوري الفرنسي، المرجع السابق، ص ص576، 577.

² محمد ضيف، أثر قرارات و آراء المجلس الدستوري الجزائري، الواقع و الآفاق، مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي: " المحاكم و المجالس الدستورية العربية تحديات الواقع و الإصلاحات الممكنة في ضوء المتغيرات الإقليمية" البحر الميت - الأردن يومي 28، 29 فبراير 2016، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، 2016، ص 165.

حول أنواع التحفظات أنظر أيضا: Bachir YELLES CHAOUICHE, op cit , p 167 et suivantes.

³ محمد منير حساني، السياسة التفسيرية في الاجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة بالاجتهاد الدستوري الفرنسي، المرجع السابق، ص 588.

⁴ محمد ضيف، المرجع السابق، ص 165. أنظر أيضا: الرأي رقم: 10/ر. ن. د/2000 المؤرخ في 13 مايو 2000 لمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 5، سنة 2000، ص 9، حيث تبنى المجلس الدستوري الجزائري التحفظات التحيدية. وكمثال على ذلك، بمناسبة رقابة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (البرلمان)، نص الأخير على اختصاصات رئيس المجلس، وصاغ منها عبارة: **علاوة على إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء**.... ورأى المجلس الدستوري أن عبارة **علاوة** تثير غموضاً قد يفسر بشكل غير دستوري، ولتحديد هذا العيب، تدخل وحدد له تفسيراً صحيحاً، وربط دستوريته بهذا التفسير، معتبراً أن: المجلس الشعبي الوطني حين استعمل مصطلح **علاوة** الذي يفيد **الإضافة**،... حين نص على إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء، فإنه يكون قد خول رئيس المجلس الشعبي الوطني صلاحية تكفل بها الدستور، وبالتالي أضفى غموضاً على المعنى المقصود من محتوى هذه المادة، مما يستوجب إزالته. فاعتبر أن البند الأخير من المادة 9 مطابق جزئياً للدستور، ويعاد تحريره كالاتي: إخطار المجلس

2- التحفظ التوجيهي: يقصد به تحديد المجلس لكيفيات تطبيق النص حتى يصبح مطابقاً للدستور، وهذا النوع من التحفظات التفسيرية يعتبرها البعض وكأنها توجيه أوامر للمشرع باحترام إطار التشريع الموكل له مثل عبارة يوجهها كثيرا المجلس في آرائه وقراراته مثل "اعتبارا أن دور القانون هو تطبيق المبدأ الدستوري... وليس تقليصه أو إفراغه من محتواه بفرض قيود عليه" وقد ردد المجلس هذه العبارة في الكثير من الآراء كما هو الحال في الرأي رقم 1997/01 حول القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية¹.

فالتحفظات التفسيرية التوجيهية أو الأمرة، وهي عبارة عن تفسيرات تحمل تحديدات ومفاهيم في شكل أوامر، موجهة لتحترم من سلطات الدولة المكلفة بتطبيق القانون. وتبين هذه التحفظات كيفية التطبيق الصحيح له من طرف المخاطبين به، فهي عبارة إذن، عن أوامر تفسيرية لضمان مطابقة النص للحكم المرجعي.

وانطلاقاً من طبيعة التحفظات التفسيرية الأمرة، لا يتدخل القاضي الدستوري بتفسيرات لتصحيح صياغة الحكم المعيب، أو لتعديل معناه، وإنما يعطيه تفسيراً يحدد به الكيفية الدستورية والصحيحة لتطبيقه من طرف المخاطبين به. وهؤلاء هم السلطات العمومية، حيث يصيغ هذه التحفظات في شكل أوامر، لتفسيره أثناء التطبيق مستقبلاً بالشكل الذي يحدده².

3- التحفظ البنائي: أما التحفظات التفسيرية البناءة، فإنها تأتي في شكل تفسير شرطي يتجنب به القاضي الدستوري الإلغاء الاستتصالي للحكم المعيب مع تصويبه، من خلال إعادة تفسيره بما يسمح بمطابقته للدستور، لهدف الاحتفاظ به في النظام القانوني. فمن خلال

الدستوري عند الاقتضاء. في هذا الاجتهاد عمل المجلس الدستوري على إقصاء التفسير الخاطئ وغير الدستوري للحكم المعني، من خلال استبدال صياغته الغامضة بصياغة أخرى في شكل تحفظ تفسيري، يبعث به إلى المخاطبين به.

¹ ضيف محمد، المرجع السابق، ص 165، أنظر أيضا: نبالي فظة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 341 وما بعدها.

² محمد منير حساني، السياسة التفسيرية في الاجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة بالاجتهاد الدستوري الفرنسي، المرجع السابق، ص 592.

هذه التفسيرات يعمل القاضي الدستوري على تحديد قصد ونية المؤسس الدستوري أو صاحب الحكم القياسي، ويصرح بأنه هو الواجب الفهم والتفسير أثناء تطبيق الحكم المعيب. لذا يستهدف القاضي الدستوري معنى النص وحده دون حرفيته نتيجة لسلامة صياغته، غير أن غموضها لعموميتها أو قصورها، هو ما ألزم التدخل بتفسير يوضح معناها الصحيح، مع الإبقاء على الصياغة الأصلية لصاحب النص. ويكون كل هذا العمل في شكل تفسير تحفظي يتوقف عليه إجازة الحكم للصدر والتطبيق¹.

ومعناه إضافة المجلس لصيغة من شأنها أن تجعل النص مطابقا للدستور، ولقد طبق المجلس الدستوري هذه التقنية كثيرا، حيث نجده يقضي بالمطابقة الجزئية للأحكام التشريعية ويعيد صياغة تلك المادة أو الفقرة المعنية بما يتلاءم والتفسير الذي أعطاه، من أمثلتها الرأي رقم 1998/04 المتعلق بمراقبة النظام الداخلي لمجلس الأمة².

فالتحفظات لها طابع أمر ويتجلى ذلك من خلال الطريقة التي يصيغ بها المجلس الدستوري تحفظاته التفسيرية، فبعد وضعه للتحفظ أو التفسير الذي يعطيه للنص محل الإخطار كشرط لإجازته، فإنه يختم ذلك بعبارة: " أن المادة ... مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه..." أو عبارة " في ظل التحفظ فإن أحكام المواد ... لا تتعارض مع حكم من أحكام الدستور" أو عبارة " تعتبر المادة أو الفقرة... مطابقة جزئيا للدستور شريطة مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه"³

فإعلانات المطابقة بتحفظات، تعلم أن القانون ليس مخالفا للدستور بشرط تطبيقه وتفسيره بالوجه الذي يفرضه المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا). هذا ما جعل بعض الفقهاء يطلق عليها اسم "القرارات الشرطية" فالمجلس الدستوري يقوم بالتفسير ليذكر

¹ محمد منير حساني، المرجع نفسه، ص 590.

² أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/م د/98 مؤرخ في 13 شوال 1418 الموافق لـ 10/02/1998 يتعلق بمراقبة مطابقة لنظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 8 لسنة 1998، ص 22 وما بعدها.

³ محمد ضيف، المرجع السابق، ص 166.

بشروط صحة الأحكام، إذ تعد إعلانات (آراء وقرارات) المطابقة بتحفظ شرطا لدستورية النص التشريعي، فالتحفظات ليست تفسيرات فحسب، بل أوامر تفسيرية، فمنهجيتها وصياغتها الآمرة، هي ما يميز تفسيرات المطابقة عن باقي الأعمال التأويل التقليدية . كما أن وظيفة التحفظات التفسيرية هي إجازة للقانون ليكون مطابقا، لأنها تشترط المطابقة، فالتطبيق الدستوري الصحيح للقانون يكون باحترام التحفظات التفسيرية.¹

ثانيا- عدم دستورية بعض القوانين الخاصة المانحة الاختصاص لمجلس الدولة

إن المؤسس الدستوري من خلال نصوص الدستور، والمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا)، قد عملا على إبعاد أية إمكانية لمخالفة الدستور بواسطة القوانين العضوية، بإخضاعها للرقابة الإلزامية والسابقة، مع وجوب الالتزام برأي المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) بعدم إصدار النص المتضمن لأي حكم غير مطابق للدستور. فلجوء المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) للتحفظ، يهدف لتجنب الإلغاء الذي يعتبر جزاء عنيفا ومكلفا من حيث نتائجه. فيعطي المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) للحكم المعيب تفسيراً منطقياً، متى كان النص يسمح بذلك، بهدف الإبقاء عليه في المنظومة القانونية.

وقد اعتمد المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) هذه الآلية كثيرا، لإنقاذ أحكام القوانين العضوية من الإلغاء وهو ما جرى بالنسبة للقانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، فعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري قد حدد بعض اختصاصات مجلس الدولة وأحال تحديد اختصاصات أخرى لمجال القانون العضوي مثل ما هو وارد في المادة 179 من التعديل الدستوري 2020 (المادة 172 من التعديل الدستوري 2016) .

وعليه فعبارة نصوص خاصة المستعملة من طرف المشرع من خلال المواد 9، 10 و 11 المتعلقة باختصاصه كقاضي درجة أولى وأخيرة، واختصاصه كقاضي استئناف

¹ محمد منير حساني ، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري ، المرجع السابق، ص 337،

وقاضي نقض، القصد منها قوانين لها نفس طابع القانون العضوي وبالتالي تثبت مطابقتها للدستور. وأن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى نصوص خاصة دون وضعها في شكل قانون عضوي، يخرج هذا النوع من القوانين الخاصة التي تمنح الاختصاص لمجلس الدولة-في نظري -عن نطاق الدستورية.

ومن خلال الرأي السابق للمجلس الدستوري بخصوص مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بمجلس الدولة للدستور، نستخلص ما يلي:

أ- دستورية القوانين الخاصة المفرغة في طابع عضوي: من ذلك نذكر:

* القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام¹،

* القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية.² مثل هذه القوانين لا تعتبر محل جدال ولا تثير أي اشكال كونها مطابقة لما جاءت به المادة 179 من الدستور، فهي نصوص خاصة تمنح الاختصاص لمجلس الدولة بالنظر في قضايا محددة، أهم ما فيها أنها مفرغة في شكل قوانين عضوية.

ب- عدم دستورية القوانين الخاصة غير المفرغة في طابع عضوي:

وهي كثيرة نذكر منها:

* الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.³

* الأمر رقم 04-10 المؤرخ في 26 جويلية 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 جويلية 2003 المتعلق بالنقد والقرض.⁴

¹ أنظر القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام

² أنظر القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية

³ أنظر الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ أنظر الأمر رقم 04-10 المؤرخ في 26 جويلية 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 جويلية 2003 المتعلق بالنقد والقرض.

* القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 جويلية 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة.¹

* القانون رقم 04/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.²

حيث نجدها نصوص قانونية عادية تأخذ شكل قوانين وأوامر تمنح الاختصاص لهيئة قضائية عليا (مجلس الدولة)، رغم أن القانون الأساسي (الدستور) ينص على أنه، لا تمنح أي اختصاصات لمجلس الدولة إلا بموجب قانون عضوي. كما أنها ليست واردة على سبيل الحصر، فيمكن ومع تطور المجتمع أن تنشأ هيئات جديدة، تكون قراراتها قابلة للنظر والظعن فيها أمام هذه الهيئة القضائية العليا.

وبالتالي؛ فالاعتماد على المرونة ومن ثم الإحالة إلى قوانين أخرى غير عضوية يجعلنا أمام خرق لقواعد دستورية هي الأسمى على الإطلاق في هرم النصوص الرسمية. كما أن الالتزام الحرفي والتقيد بنص المادة 179 والتي كانت حاسمة في جعل قواعد اختصاص مجلس الدولة يتم تحديدها بموجب قانون عضوي، يحد ويحصر جملة النصوص الخاصة لتشمل منها فقط ما صدر في شكل قوانين عضوية والتي تعد مطابقة للدستور، ويخرج من دائرة الدستورية كم هائل من القوانين الصادرة في طابع غير عضوي.

ومع تطور المجتمع أصبح أمام إمكانية وجود هيئات جديدة تكون قراراتها قابلة للظعن فيها أمام مجلس الدولة أكبر بحيث لا يمكن استيعابها جميعا في شكل قوانين عضوية إذ يكون الأمر أسهل لو أفرغت في طابع نصوص عادية خصوصا وأن صدور

¹ أنظر القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 جويلية 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة.

² أنظر القانون رقم 04/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.

القوانين العضوية يتم وفق إجراءات أكثر تعقيدا، لذا ومن أجل إيجاد حل لهذا كله يستحسن اللجوء إلى إحدى الأمور:

1- إما الالتزام الحرفي بنص المادة 179 من الدستور، كونه القانون الأساسي والأسمى في البلاد، وعدم خرقه عن طريق سن نصوص قانونية تخالف المبدأ الدستوري وتجعل السلطة المكلفة بالرقابة الدستورية أمام إشكالات تطرح مدى دستورية هذه النصوص، وتضع تقاديا لإعلانها عدم الدستورية تحفظات أقل ما يفهم منها أنها إقرار بعدم الدستورية بطريقة غير مباشرة.

2- إما إلغاء الفقرة الأخيرة من نص المادة 179 من الدستور، والتي تقضي بضرورة تحديد اختصاصات مجلس الدولة بموجب قانون عضوي، أو تعديلها بالشكل الذي يسمح بمنح الاختصاص لمجلس الدولة عن طريق إفراغ النص التشريعي في أي شكل دون شرط الشكل العضوي.

3- كما كان من الممكن إعلان المجلس الدستوري عدم دستورية الفقرات الأخيرة من المواد 9، 10 و 11 من القانون العضوي موضوع الإخطار، وإصدار القانون دون هذه الفقرات حتى لا يكون هناك خرق للدستور بموجب القانون العضوي رقم 11-13، بإعلانه مطابقة النص جزئيا للدستور مع إمكانية فصل الأحكام غير الدستورية.

الفرع الثاني: آثار الرقابة الدستورية على القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة

سوف يتم التعرض في هذا الفرع إلى آثار رقابة المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) لمطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله للدستور، وذلك وفق نقطتين رئيسيتين: تعالج النقطة الأولى حجية قرارات المحكمة الدستورية (آراء المجلس الدستوري سابقا)، وتعالج النقطة الثانية حجية التحفظات التفسيرية الصادرة عن المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) بهذا الخصوص.

أولا- حجية قرارات المحكمة الدستورية (آراء المجلس الدستوري سابقا)

تأكيدا على القوة الإلزامية لقرارات المحكمة الدستورية حاليا، وسدًا للفراغ الذي كان موجودا في دستور 1996¹، تم النص صراحة على أنها نهائية، وملزمة لكل السلطات العمومية والإدارية والقضائية، فلقد نصت المادة 198 من دستور 2020 على ما يلي: " إذا

¹ أغفل المؤسس الدستوري الجزائري النص على حجية قرارات وآراء المجلس الدستوري، الأمر الذي كان من شأنه فتح المجال أمام الطعون عليها، وهو ما حدث بالفعل بمناسبة رفض المجلس الدستوري لترشح الشيخ محفوظ نحاح للانتخابات الرئاسية لسنة 1999، حيث تقدم بطعن أمام مجلس الدولة على هذا القرار، غير أن مجلس الدولة يومها أقر بعدم اختصاصه بالنظر في هذا النوع من الدعاوى. هذا الفراغ دفع بالمجلس الدستوري إلى سده بنصه صراحة في النظام المحدد لقواعد عمله، على أن قراراته " ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن"، وبذلك يكون قد سار على درب المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية العليا في مصر، رغم أن الدستور المصري أحال على القانون لتحديد ما يترتب على الحكم بعدم الدستورية من آثار. أما فيما يخص القوة الإلزامية لآراء المجلس الدستوري مقارنة بقراراته، فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول أن هذه الآراء " ذات طبيعة استشارية وبالتالي غير ملزمة من الناحية القانونية في معظم الحالات، ولكنها من الناحية المعنوية واجبة الاحترام والإلتباع، إذ لا يعقل أن سلطة من سلطات الدولة تقبل على إصدار نص ما تعلم مسبقاً أنه غير دستوري، وأن الرأي العام يعلم ذلك، ويعلم موقف المجلس الدستوري منه"، غير أن الواضح أن المجلس الدستوري ميز بين القرارات والآراء ليس من منظور الحجية، ولكن فقط بالنظر إلى توقيت الرقابة، إذ أن الآراء مرتبطة بالرقابة السابقة، في حين تكون بصدد قرارات كلما كانت الرقابة لاحقة. زيادة على ذلك، ورغم الإقرار بحجية قرارات المجلس الدستوري وآرائه، إلا أن المشرع كان يحاول من حين لآخر مراوغة المجلس الدستوري بإدراجه لأحكام سبق له الفصل بعدم دستورتها، كما كان عليه الحال بالنسبة لاشتراط الجنسية الأصلية لمؤسس الحزب السياسي، والتي سبق للمجلس أن ارتأى بأن ذلك مساس بمبدأ المساواة بين المواطنين، ويكون المشرع بهذا التصرف قد تناول موضوعا سبق للمجلس الدستوري أن فصل فيه ... واعتبارا لما سبق، يتعين التذكير بأن آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وغير قابلة للطعن، وترتب آثارها طالما أن الأسباب التي استند إليها في منطوقها لا زالت قائمة، وما لم تتعرض تلك الأحكام الدستورية للتعديل." كما سبق للمجلس الدستوري أن رفض إعادة النظر في قراره المؤرخ في سنة 1989، عندما امتنع عن إعادة دراسة نفس الحكم وان تضمنه قانون آخر، ومن ثم " لا مجال لتبني طرق غير مباشرة لمحاولة تغيير رأي المجلس"، حيث جاء في بيان له على أنه "المجلس يذكر ويتمسك بقراره رقم 1 والذي قرر فيه أن شرط إرفاق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المترشح غير مطابق للدستور". أنظر عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013، ص 85 وما بعدها. أنظر أيضا: دخينية أحمد، دسترة القانون الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 356 وما بعدها.

قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها، إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون لا يتم إصداره، إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية.

إذا قررت المحكمة الدستورية أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري على أساس المادة 195 اعلاه يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية، تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية.¹ إذن عندما تنتهي المحكمة الدستورية من دراسة القانون العضوي الذي أخطرت به من طرف رئيس الجمهورية من أجل رقابة مطابقته للدستور، تصدر قرارا وجوباً بعد أن يصادق عليه البرلمان.

ويتخذ قرار المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) إحدى الصور التالية:²

- مطابقة النص كليا للدستور
- مطابقة النص جزئياً للدستور مع إمكانية فصل الأحكام غير المطابقة للدستور عن النص.
- مطابقة النص جزئياً للدستور مع عدم إمكانية فصل الأحكام غير الدستورية.
- مطابقة النص للدستور شريطة مراعاة بعض التحفظات التي يضعها المجلس الدستوري، (المحكمة الدستورية حالياً)، وهو ما حدث في رأيه رقم 02 /رم /د / 11 ، مؤرخ في 6 يوليو 2011، موضوع الدراسة.
- عدم مطابقة النص كليا للدستور.

وقد نصت المادة 191 من دستور 2016 على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس. إذا

¹ أنظر نص المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² محمد ضيف، المرجع السابق، ص 168.

اعتبر نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري.

تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية.¹

إلا أن المرسوم الرئاسي رقم 22-93 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المحكمة الدستورية، والقانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفية الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، لم ينصا من خلال موادهما على إلزامية الرقابة الدستورية.²

ثانياً - حجية التحفظات التفسيرية

تلقى التحفظات التفسيرية قبولا واسعا في المجال التشريعي، باعتبار أن المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) يبرز من خلالها معنا دقيقا وصارما للدستور. كما تمتاز هذه التحفظات بصفاتها الأمرة لاستبعاد المجلس الدستوري الحكم، أي تفسير غير الذي يورده في تحفظاته، وهذا باستعماله لصيغ تفيد ذلك؛ "فبهذه التحفظات الأحكام (...) لا تحمل أي تجاوز لأي من أحكام الدستور" و "باعتداد التحفظات السابقة تعد المواد التالية... دستورية" كما تعد المادتان دستوريتان شريطة مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه.³

وقد يستعمل المجلس الدستوري صياغات أمرة مباشرة، يفصل فيها كيفية أعمال هذه التحفظات، إما بأمره بإعادة الصياغة، أو أمره باستبدال بعض المصطلحات أو حذفها، كما يمكنه إعادة تحرير المادة المراقبة كلية.

¹ أنظر المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق

² أنظر المرسوم الرئاسي رقم 22-93 المؤرخ في 5 شعبان عام 1443 الموافق لـ 8 مارس 2022 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المحكمة الدستورية، ج ر عدد 17 لسنة 2022، والقانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفية الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج ر عدد 51 لسنة 2022.

³ محمد منير حساني، حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، جوان 2011، ص 336.

إن المجلس الدستوري الجزائري (المحكمة الدستورية حالياً)، من خلال تضمينه للتحفظات التفسيرية في أسباب اجتهاداته، والتأكيد عليها بعد ذلك في الحكم، بهذا الشكل يكون قد شملها بالحجية القانونية المعروفة لأحكامه، بالمادة 191 من الدستور، ليضمن من وراء ذلك تنفيذها من المعنيين بالأحكام التي تعالجها، غير أن هذه الحجية القانونية تزداد بالنظر إلى طبيعة التحفظات التفسيرية ذاتها، باعتبارها ذات طبيعة أمر¹.

فالتحفظات تحوز خاصية الأوامر التفسيرية، اعتباراً من أن التفسير الذي يبديه المجلس الدستوري هو تفسير يوجب احترامه من قبل المعنيين بتطبيق القانون، لضمان التطبيق الدستوري له. وبالتالي تعد اجتهادات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العامة، والتحفظات التفسيرية، باعتبارها تعبير عن السلطة العامة، بالنسبة للتحفظات التفسيرية الموجهة لمطابقة التشريع للدستور، وظيفتها إعطاء النص معنى مطابق للدستور، ومسألة الالتزام بها لا تثير إشكال أمام البرلمان، اعتباراً من أن اجتهاد المجلس الدستوري هو عبارة عن شهادة مطابقة النص التشريعي للدستور، ومطابقته للنص بتحفظات تفسيرية تجعل مسألة إرجاعه إلى البرلمان دون معنى، يتكفل المجلس الدستوري بتصحيحه وتصويبه من تلقاء نفسه. فالطبيعة الأمرة لهذه التحفظات، تشكل تدخلا في شكل أوامر أو وصايا للمشرع أثناء سن القوانين في المستقبل. وفي هذه الحالة يتحتم على البرلمان - لدستورية عمله - أن يلتزم بهذه التحفظات.²

فالتحفظ يتخذ طابعاً إلزامياً بالنسبة للمشرع هذا من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي بالمجلس إلى المساهمة في العملية التشريعية.

إذا كان التحفظ يحتوي في التعبير اللغوي العادي على مفهوم غير ملزم، إلا أنه يتخذ في اللغة القانونية التي يستخدمها المجلس الدستوري طابعاً دقيقاً وملزماً ويتجلى هذا الطابع في الأوجه

¹ محمد منير حساني، حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، المرجع السابق، ص 336.

² محمد منير حساني، الأطروحة السابقة، ص ص 273، 274.

الثلاثة التالية:

-الصياغة ذاتها التي يحرر بها التحفظ بعد أن يمنح المجلس للنص تفسيره حتى يكون مطابقا للدستور.

-يستبعد كل تفسير آخر، وأن تفسيره يبقى التفسير الصحيح الوحيد. أي الخيار الوحيد الذي يبقى أمام السلطات المكلفة بتطبيق القانون.

-إدراج التحفظات ضمن منطوق القرار أو الرأي الصادر عن المجلس وهذا بنية إضفاء الطابع الرسمي عليها.

من الواضح إذن أن التحفظات التفسيرية رغم إيجابياتها، تشكل من جهة أخرى سلاحا خطيرا في يد جهات الرقابة الدستورية ليس فقط للتأثير على البرلمان، ولكن للحلول محلها في ممارسة العمل التشريعي.¹

خلاصة الباب الثاني:

نظرا للتحويلات العميقة التي عرفت الجزائر بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي كانت لها انعكاسات مباشرة على السلطة القضائية بتكريسها لنظام قضائي مزدوج بمقتضى المادتين 152 و 153 منه (المادة 179 من دستور 2020)، اقتضى هذا التغيير في طبيعة النظام القضائي إنشاء هيئات قضائية جديدة مستقلة رسميا عن أجهزة القضاء العادي تلائم طبيعة هذا الإصلاح. وتطبيقا لذلك أنشئ مجلس الدولة بموجب القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة

¹ بلوج حسينة، المرجع السابق، ص 58.

وتنظيمه وعمله، الذي تم تعديله بموجب القانون العضوي رقم 11-13، حيث أضاف فقرات تتعلق باختصاص مجلس الدولة بصفته قاضي درجة أولى وأخيرة، وكذا بصفته قاضي استئناف وقاضي نقض في المواد 09، 10 و 11 على التوالي، والتي تتمحور حول سلطته بالفصل في قضايا مخولة له بموجب نصوص أو قوانين وتشريعات خاصة، إلا أن موقف المجلس الدستوري، من هذا التعديل جاء واضحا وحاسما بقوله: إن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص يكون المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع، غير أنه اعتبارا أنه إذا كانت عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من طرف المشرع القصد منها هو نصوص تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإخطار وأن موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي فإن الفقرات الأخيرة من المواد 9 و 10 و 11 المذكورة أعلاه تعد مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ. ما يعني بالنتيجة أن كل القوانين الخاصة التي تمنح الاختصاص لمجلس الدولة إذا لم تفرغ في شكل قوانين عضوية فهي غير دستورية، وهذا حال القانون المتعلق بمجلس المحاسبة، وأغلبية القوانين الخاصة المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة كمجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. إلا أن القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ورغم نصه على اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة من خلال مواد 9 و 11، إلا أن المحكمة الدستورية لم تثر أي تحفظ بشأن دستورية هاتين المادتين. ما يجعل المجال مفتوحا أمام جميع النصوص القانونية باختلاف درجاتها، رغم أن النص الدستوري كان واضحا وصريحا في هذه المسألة من خلال المادة 179 منه.

خاتمة

من خلال دراستنا لموضوع اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، اتضح لنا أن هذا الجهاز هو هيئة دستورية تم استحداثها بموجب تعديل دستوري مسّ المنظومة القضائية الجزائرية معلنا بذلك انضمام الجزائر للدول ذات القضاء المزدوج. والدور الأساسي الموكول لهذه الهيئة القضائية، والمكرّس دستوريا يتجلى في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، وتوحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية في جميع أنحاء البلاد والسهر على احترام القانون.

ونظرا للأهمية البالغة لمجلس الدولة فقد حظي بنظام قانوني متنوع، إلا أن هذا جعله يتأرجح في ممارسة وظيفته القضائية بين ما نص عليه الدستور باعتباره القانون الأساسي للبلاد من جهة وبين ما تناولته باقي القوانين والتشريعات من جهة أخرى، سواء أكانت هذه الأخيرة قوانين عضوية كالقانون العضوي رقم 11-13 أو القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، أو قوانين إجرائية والمتمثلة أساسا في القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أو غيرها من القوانين والنصوص الخاصة التي أفرغها المشرع في طابع غير عضوي، والتي تناولت هي الأخرى أحكام تتعلق بمجلس الدولة واختصاصاته القضائية.

لقد توصلنا من خلال هذا البحث إلى عدة نتائج أهمها:

- أن المشرع الجزائري اعتمد معيارا عاما لضبط اختصاص القضاء الإداري بما فيه اختصاص مجلس الدولة، وهو المعيار العضوي، رغم اقراره أيضا للمعيار المادي بصفة استثنائية. إلا أن تبنيه للمعيار الأول لا تشوبه شائبة ماضيا وحاضرا.

- أن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بموجب النصوص الخاصة التي ورد ذكرها في الفقرات الأخيرة من المواد 9، 10، و 11 من القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس الدولة، وكذا الفقرات الأخيرة من المواد 901، 902 و 903 من قانون

الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، تتمثل في سلطة هذا الأخير، بالنظر بصفته قاضي درجة أولى وأخيرة، في القضايا التي تكون السلطات الإدارية المستقلة طرفا فيها، كمجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة... الخ. إلى جانب اختصاصه بالفصل في الطعون المرفوعة إليه ضد الأحكام الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة، وبالتالي مراجعة الحكم المطعون فيه من حيث الموضوع والقانون على حد سواء، بصفته قاضي استئناف. إضافة إلى كونه الهيئة القضائية العليا في المادة الإدارية، فهو يمارس مهمة تقويم الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، ولو كانت نهائية، وهذا في إطار اختصاصه بالنقض، إذ يتولى مراجعة الحكم المطعون فيه، من حيث القانون فقط، دون أن يتعرض إلى الموضوع، وهذا باعتباره محكمة نقض.

- أن اختصاص مجلس الدولة المخول له بموجب المواد 9، 10 و 11 من القانون العضوي رقم 11-22 القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته نجد المشرع أكد على اختصاص مجلس الدولة بالنقض في المادة 9 منه، بما فيها اختصاصه بموجب نصوص خاصة بما فيها نقض القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة. كما نص على اختصاصه بالاستئناف في المادة 10، ونص في المادة 11 منه على أن يختص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. هذه المادة جاءت عامة وشاملة ولم تحدد طبيعة هذا الاختصاص هل هو نقض أو اختصاص ابتدائي نهائي أو استئناف؛ إلا أنني لا أعتقد أن المشرع يقصد في المادة 11 نفس الاختصاصين الواردين في المادة 9 و 10 وإلا يكون قد وقع في التكرار خصوصا وأنه نظم دوره كقاضي نقض وكقاضي استئناف في مادتين مستقلتين، ما يفهم أن اختصاص مجلس الدولة الموكل له بموجب نص المادة 11 هو اختصاص يختلف ويخرج عن نطاق المادتين 9 و 10. ليبقى

فقط اختصاصه كقاضي درجة أولى وأخيرة. وبالتالي هذه المادة فتحت المجال لاختصاصه الابتدائي النهائي حتى لو لم ينص المشرع على ذلك صراحة، كما سبق النص عليه في القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم، والقانون العضوي رقم 11-13. لنصل إلى نتيجة مهمة وهي أنه ورغم التعديل الدستوري الأخير، الذي يُحسب للمؤسس الدستوري بنصه على إنشاء محاكم للاستئناف، مؤكداً على الدور الأساسي لمجلس الدولة المتمثل في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، وتوحيد الاجتهاد القضائي. إلا أن النص العضوي الجديد المرتبط به، أبقى على نفس الاختصاصات السابقة. وبالتالي لم يزل الإشكالات التي كانت قائمة من قبل في ظل القانون العضوي رقم 01-98 والقانون العضوي رقم 11-13.

- كما أنّ المشرع عند تعديله للقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، أبقى على دور مجلس الدولة، كقاضي استئناف؛ حيث يتولى الفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. رغم أن التعديل الدستوري الأخير نص على إنشاء محاكم استئنافية لإعفاء مجلس الدولة من دوره كقاضي استئناف، فهذا الاختصاص لم يتم إلغاؤه بموجب القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98.

- وما يؤخذ على المشرع الجزائري، هو عدم وجود التناسق والانسجام في اختصاص مجلس الدولة بين نصه الدستوري ونصوصه التشريعية المختلفة سواء منها الخاصة أو الإجرائية، والتي منحت اختصاصات أخرى لهذه الهيئة خارج الإطار المكرس دستورياً بموجب نص المادة 179 من دستور 2020، فهناك اعتداء صارخ ومساس بمبدأ سمو الدستور ومبدأ تدرج القوانين، كون المؤسس الدستوري حصر الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في مهمة

تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي، وأحال تحديد اختصاصاته الأخرى إلى القانون العضوي دون سواه.

- انطلاقا مما هو منصوص عليه حول اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، وأيضا ما كرسه الاجتهاد القضائي، نجد أن قضاة مجلس الدولة يلتزمون بالاختصاصات القضائية الواردة في التشريع، على حساب تلك الواردة في الدستور، رغم وضوح الفرق بينهما من حيث التدرج القانوني والقوة الإلزامية للنصين، فلماذا لا تنحصر وظيفة مجلس الدولة في مهمة التقويم وتوحيد الاجتهاد المخولة له بموجب الدستور.

التوصيات:

- يبدو جليا أن مجلس الدولة يمارس عدة اختصاصات قضائية وهذا يؤثر سلبا على دوره الأساسي هيئة مقومة لأعمال الهيئات القضائية الإدارية. لذلك بغية تفعيل الوظيفة الدستورية لمجلس الدولة، نرى أنه من الضروري إلغاء اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف، والعمل بما نصت عليه المادة 179 من دستور 2020، بالتعجيل بإنشاء محاكم استئنافية كحلقة وسيطة بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة تتولى النظر بالاستئناف في أحكام المحاكم الإدارية، على غرار جهة القضاء العادي، وبهذا يصبح مجلس الدولة قاضيا قانونيا بدل أن يظل قاضي موضوع وهذا هو الأصل.

- ومن أهم ما يمكن اقتراحه أيضا في هذا المجال، هو إصلاح القضاء الإداري قانونا وهيكلية، نسا وتطبيقا، بوضع منظومة قانونية تحكم تنظيم واختصاصات وعمل مجلس الدولة بصورة متكاملة ومترابطة، وبنصوص متجانسة ومنسجمة شكلا وموضوعا دون غموض أو تناقض، تكون مرجعيتها الأولى والأساسية هي الدستور؛ حيث:

- يتم إلغاء اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بما فيه اختصاصه في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة كونه يحرم المتقاضي من سلوك طريق عادي من طرق الطعن، وهو الاستئناف؛ وبالتالي يفرض عليه اللجوء لطرق الطعن غير العادية، كالنقض،

منتها كذلك أحد المقومات الأساسية للمحاكمة العادلة، وهو مبدأ التقاضي على درجتين المضمون دستورياً، والمعمول به في القضاء العادي دون القضاء الإداري. رغم أن كل من مجلس الدولة والمحكمة العليا، وردا في نص دستوري واحد (المادة 179 من دستور 2020)، إلا أن المحكمة العليا كانت ولا تزال محكمة قانون، لا تمارس اختصاصاً ابتدائياً نهائياً، في حين أن مجلس الدولة بصفته هذه، يعد محكمة قانون ووقائع. لذا وجب تحرير وإعفاء مجلس الدولة من وصفه كقاضي موضوع ليركز على مهمته في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي خاصة مع ثبوت في العديد من اجتهادات مجلس الدولة عدم قابلية الطعن بالنقض في القرارات التي سبق وأن نظر فيها بصفته قاضي ابتدائي نهائي.

- يتوجب تعديل المادة 11 من القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته بشكل يزيل التأويل ويبين مجال اختصاص مجلس الدولة بشكل واضح وجلي

- إلغاء نص المادة 10 من القانون العضوي رقم 22-11 المتعلق بمجلس الدولة والمتضمنة اختصاصه كقاضي استئناف، كون المؤسس الدستوري قد نص أخيراً على إنشاء محاكم استئناف إدارية تتولى ذلك.

- إن تقرير المشرع لحق الطعن بالنقض في النصوص الخاصة فيه تكريس لحماية الحقوق والحريات اتجاه مرافق معينة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة. فالطعن بالنقض يكرس حماية قانونية ثم قضائية للمال العام غير أنه لا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن تحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة يكون بموجب قانون عضوي. وعليه وجب تعديل الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة وإفراغه في طابع عضوي وفقاً لما نصت عليه المادة 199 من دستور 2020، في فقرتها الأخيرة على أن يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة

وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه، كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد.

- لجوء المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حالياً) للتّحفظ بخصوص هذه الفقرات السابقة، يهدف لتجنب الإلغاء وبالتالي الإبقاء عليها في المنظومة القانونية. فالحل وإزالة اشكال عدم الدستورية تكون بإفراغ النصوص الخاصة التي تمنح الاختصاص لمجلس الدولة في طابع عضوي لضمان الدستورية، واحتراماً لمبدأ الشرعية، وضماناً لمبدأ سمو الدستور. فتحديد الاختصاص لمجلس الدولة بموجب مثل هذه النصوص القانونية العادية والاعتماد على المرونة ومن ثم الإحالة إلى قوانين أخرى غير عضوية يجعلنا أمام خرق لقواعد دستورية هي الأسمى على الإطلاق في هرم النصوص الرسمية. وعليه أقترح:

- إما الالتزام الحرفي والتقييد بنص المادة 179 والتي كانت حاسمة في جعل قواعد اختصاص مجلس الدولة يتم تحديدها بموجب قانون عضوي يحد ويحصر جملة النصوص الخاصة لتشمل منها فقط ما صدر في شكل قوانين عضوية والتي تعد مطابقة للدستور، وتخرج من دائرة الدستورية كل النصوص العادية أو غير العضوية.

- إما تعديل نص المادة 179 من الدستور في فقرتها التي توجب تحديد اختصاصات مجلس الدولة عن طريق قانون عضوي، لأنه ومع تطور المجتمع نصبح أمام إمكانية وجود هيئات جديدة تكون قراراتها قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة بحيث لا يمكن استيعابها جميعاً في شكل قوانين عضوية إذ يكون الأمر أسهل لو أفرغت في طابع نصوص عادية خصوصاً وأن احتمال إفراغ كل النصوص الخاصة التي تمنح الاختصاص لمجلس الدولة في شكل قوانين عضوية، أمر صعب وليس باليسير، نتيجة تعقد الإجراءات المرتبطة بسنّ هذا النوع من التشريعات والمصادقة عليها إذ أن صدور القوانين العضوية يتم وفق إجراءات أكثر تعقيداً، وهذا حتى لا نكون أمام مساس صارخ بمبدأ سمو الدستور ومبدأ الشرعية.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً-قائمة المصادر:

أ-النصوص القانونية:

ا. الدساتير:

- دستور سنة 1976، المؤرخ في 24 نوفمبر 1976 ج ر عدد 94 لسنة 1976
- دستور سنة 1989، المؤرخ في 01 مارس 1989، ج ر عدد 9 لسنة 1989
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 المعدل بموجب القانون رقم 08 / 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري. ج ر عدد 76 لسنة 1996.
- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 ل 07 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر عدد 82.

اا. القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله. ج-ر عدد 37 لسنة 1998.
- القانون العضوي رقم 98-03 مؤرخ في 3 جوان 1998، المتضمن إختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها. ج-ر عدد 39 لسنة 1998.
- القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 31 يوليو 2011 المتعلق بتنظيم المحكمة العليا، عملها وإختصاصاتها، ج-ر عدد 42 لسنة 2011.
- القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله. ج-ر عدد 43 لسنة 2011.

• القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 / 01 / 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم للقانون العضوي 01-04 المؤرخ في 07/02/2004 المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ج-ر عدد 01 لسنة 2012.

• القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية-ج ر عدد 02 لسنة 2012.

• القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام. ج-ر عدد لسنة 2012.

• القانون العضوي رقم 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 41

• القانون العضوي رقم 11-22 مؤرخ في 9 جوان سنة 2022 ، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر عدد 41 لسنة 2022.

III. القوانين والأوامر:

• القانون رقم 05-80 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن قانون مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10 لسنة 1980.

• القانون رقم 01-86 المؤرخ في 28/01/1986 المعدل والمتمم للأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر السنة 23 عدد 4،
• القانون رقم 90-07 ، المؤرخ في 3 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 لسنة 1990.

• القانون رقم 23-90 المؤرخ في 18/08/1990 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، السنة 27، العدد 36 لسنة 1990.

- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج-ر، عدد 37 سنة 1998.
- القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03/07/2001 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010، ج ر عدد 50.
- القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 لسنة 2002.
- القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11 لسنة 2003 المعدل والمتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.
- القانون رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 لسنة 2003.
- القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31/12/2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر عدد 85.
- القانون رقم 06-02 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن تنظيم مهنة الموثق، ج ر عدد 14 لسنة 2006 .
- القانون رقم 06-03 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن مهنة المحضر القضائي، ج ر عدد 14 لسنة 2006 .
- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 30/12/2007 المتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج ر عدد 82.
- القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25/06/2008، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 36، لسنة 2008.
- القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15/08/2010، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 46، لسنة 2010.

- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 لسنة 2011.
- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.
- القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر رقم 55 لسنة 2013
- القانون رقم 05-14 المؤرخ في 2014/2/24 المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 18.
- القانون رقم 14-16 المؤرخ في 2016/12/28 المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 77.
- القانون رقم 13-22 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل والمتمم للقانون 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48 لسنة 2022.
- الأمر رقم 154-66 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر السنة الثالثة، عدد 47 سنة 1966.
- الأمر رقم 80-71 المؤرخ في 1971/12/29 المعدل والمتمم للأمر رقم 154-66 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر السنة التاسعة العدد 2 سنة 1971.
- الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر عدد 15.
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، سنة 1995.
- الأمر رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية المعدل والمتمم، ج ر عدد 48 لسنة 2000.

- الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بمجلس المنافسة ج ر عدد 43 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25/06/2008، ج ر عدد 36، والقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15/08/2010، ج ر عدد 46.
- الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 يتعلق بمجلس النقد والقرض ج ر عدد 52 لسنة 2003.
- الأمر رقم 07-02 المؤرخ في 01/03/2007 المعدل والمتمم للقانون رقم 01-10 المؤرخ في 3 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 16 لسنة 2007.
- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 10/2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 50 لسنة 2010.
- الأمر رقم 10-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض. ج ر عدد 50 لسنة 2010.

IV. النصوص التنظيمية:

- المرسوم الرئاسي رقم 132/94 مؤرخ في 29/05/1994، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها ويضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها، ج ر عدد 39 لسنة 1994.
- مرسوم تشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة ج ر عدد 34 لسنة 1993، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2003 ج ر عدد 11 لسنة 2003.
- المرسوم التنفيذي رقم 01-413 المؤرخ في 19 ديسمبر 2001 يتضمن إنشاء مجلة مجلس الدولة وتنظيمها وسيرها، ج ر 78، سنة 2001.
- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 30 يونيو 2019، ج ر عدد 42 لسنة 2019.

ب- المعاجم والقواميس

1. مجمع اللغة العربية المعجم الوسيط الجزء الأول، الطبعة الثالثة، بدون دار نشر ولا سنة طبع
2. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، قاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، د.ت.
3. محمد رواس قلعجي وحامد صادق قنبيبي: معجم لغة الفقهاء، دار النفائس، 1985 .
4. المصباح المنير، المطبعة الأميرية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، سنة 1909
5. مختار الصحاح، المطبعة الأميرية، الطبعة السابعة، القاهرة، 1953 .

ثانيا - قائمة المراجع:

أ - باللغة العربية

1. الكتب

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
2. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة. د.م.ج، الجزائر 2002 .
3. الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج 1، دار هومة، الجزائر، 2005 .
4. الحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 2، دار هومة، الجزائر، 2005.
5. السعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة العاشرة، 2009 .
6. أمزيان عزيز، المنازعات الجبائية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، د.ط، 2005.
7. ايناس محمد البهجي، يوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر 2013.

8. بريارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، محمد البغدادي، باش جراح(الجزائر)، 2009 .
9. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم، عنابة (الجزائر)، 2004.
10. بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د.ط)، عنابة (الجزائر)، 2007.
11. بوفلجة عمري، قضاء الإلغاء في الجزائر وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد (دراسة مقارنة)، ط1، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة (مصر)، 2010.
12. بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، د ت.
13. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003 .
14. جورج فودال وبيار ديلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور قاضي، الجزء 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2001
15. جورج فودال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء 2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2001 .
16. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004 .
17. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الادارية، تنظيم واختصاص القضاء الاداري ج1، ط2 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
18. _، قانون المنازعات الادارية، دعاوى الادارية وطرق الطعن، ج2، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

19. —، قانون المنازعات الادارية، تنظيم واختصاص القضاء الاداري ج1، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
20. سامي جمال الدين، ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، 2002.
21. سعاد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج1، ط2، دون دار نشر، الجزائر، 2001.
22. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2002 .
23. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، ط5، مطبعة عين شمس، مصر، 1986.
24. —، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
25. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم الدستورية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1997.
26. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000 .
27. عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون و تطبيقاتها في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2007 .
28. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر، الجزائر، 2007 .
29. عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005 .
30. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري، ج1، دم.ج، الجزائر 1998 .

31. فريجة حسين، منازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ت.
32. كوسة فضيل، الدعوى الضريبية وإثباتها في ضوء اجتهادات مجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، 2010 .
33. محمد رفعت عبد الوهاب وآخرون، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999 .
34. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002 .
35. محمد عبد الرحمان المرعشلي، إختلاف الاجتهاد و تغييره و أثر ذلك في الفتيا، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2003 .
36. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته، مطبعة الإسكندرية، مصر الجديدة، 2007.
37. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012.
38. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، ج3، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
39. ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، ج1، ط3، لباد، 2005 ص 158.
40. وفاء سيد رجب محمد، مستقبل القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة العشري، مصر، 2007
41. يوسف قاسم، تاريخ الفقه الإسلامي ومصادره و قواعده الكلية و بعض نظرياته العامة، بدون دار نشر، 2009 .

II. المقالات

1. أدلي منى، الدعوى الضريبية في سوريا، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الثالث، سنة 2011، جامعة دمشق.
2. أمقران عبد العزيز، عن الشكوى الضريبية في منازعات الضرائب المباشرة، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، 2003.
3. أونيسي ليندة، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 10، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
4. بخوش مصطفى، عبد الجليل مفتاح، " دور القاضي الإداري: وضع القاعدة القانونية أم تطبيقها؟"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني، الجزائر، 2005 .
5. براهيمى حنان، " إجتهد القاضي في مجال الحقوق و الحريات في ظل الاتفاقيات الدولية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، الجزائر، 2007 .
6. بويشير محند أمقران، تغيير الاجتهاد القضائي بين النص والتطبيق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 41 العدد 2، سنة 2004.
7. بوحنية قوي، لعوادي هبة، إصلاح قانون الأحزاب السياسية الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، العدد 12، جانفي 2015، ورقلة، ص 169.
8. بودريوه عبد الكريم، هل فقَدَ (ال فقدان) القضاء الإداري طابعه الاجتهادي؟ المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، 2016.
9. بوضياف عمار، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، جوان 2011.
10. بوضياف عمار، مجلس الدولة بين وظيفة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2، جامعة بسكرة.
11. بوضياف عمار، معيار تحديد طبيعة النزاع الإداري في التشريع الجزائري، دراسة مدعمة باجتهادات القضاء الجزائري، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد 6، ديسمبر 2015، قسنطينة، الجزائر،

12. بوضياف عمار، مقال الرقابة القضائية على الأحزاب السياسية، أبريل 2012،
، 2018/09/09 ، <https://www.researchgate.net/publication/300713346>
.16:00

13. بوضياف عمار، "المعيار العضوي واشكالاته القانونية"، دفا تر السياسة والقانون، دورية
دولية متخصصة محكمة في الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، عدد
. 2011،05

14. بوقندورة عبد الحفيظ، الرقابة القضائية على منازعات مجلس المنافسة وحق الطعن،
حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 14 ، مارس 2016
15. جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان
بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، المجلد 10،
الجزائر، 2000.

16. حايد فاطمة، مدى حاجة القاضي الإداري للخبرة القضائية في المنازعات الجبائية من
منظور التشريع والقضاء (الجزائر والمغرب)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد6، جوان
2018.

17. حساني محمد منير، حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في
العمل التشريعي، مجلة دفا تر السياسة والقانون، العدد 5، جوان 2011.

18. محمد منير حساني، السياسة التفسيرية في الاجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة
بالاجتهاد الدستوري الفرنسي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية -السنة التاسعة -العدد
2، 2021.

19. رائد ناجي احمد الجميلي، مدى اختصاص القضاء الإداري بالفصل في الدعوى
الضريبية دراسة مقارنة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، مجلد 15، العدد 11، تشرين
الثاني 2008، كلية القانون، جامعة الفلوجة.

20. جمال رواب، اختصاصات المحكمة الدستورية في مجال رقابة الدستورية ورقابة المطابقة، مجلة المجلس الدستوري، العدد 17، سنة 2021،
21. زغداوي محمد، مدى تماشي المعيار العضوي مع استقلالية المنازعة الإدارية في ظل الإصلاح القضائي الجديد، مجلة العلوم الإنسانية، مجلد 11، العدد 1، قسنطينة، 2000.
22. سويلم محمد، مساهمة المجلس الدستوري في جودة القاعدة القانونية العضوية من خلال رقابة المطابقة، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد 2، 2019.
23. صام إلياس، تشتت قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين أحكام القانون العضوي 98-01 وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المجلس الدستوري، العدد 6، 2016.
24. عادل السعيد أبو الخير، اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق و الحريات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني، الجزائر، نوفمبر 2005 .
25. عباس عمار، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013.
26. غربي حسن، رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، 2019.
27. الغوثي بن ملح، "أفكار حول الإجتهد القضائي"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية، المجلد 34، العدد 3، سنة 1997 .
28. فريجة حسين، إجراءات المنازعات الضريبية في الجزائر، (د.ط)، دار العلوم، عنابة(الجزائر)، 2008.
29. قريمس عبد الحق، مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة، حالة مجلس النقد والقرض، تعليق على القرار رقم 2138 الصادر في 2000/05/08، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 3، جامعة بسكرة.

30. لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، العدد 1، 2001.
31. مجحودة أحمد، رسالة الإجتهد القضائي في دولة القانون، المجلة القضائية، العدد 1، الجزائر، 1989 .
32. مشري جمال، لمعيني محمد، استحداث المحكمة الدستورية في الجزائر، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 6، العدد 1، بسكرة، 2022،
33. نويري عبد العزيز، الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي بشأن تحديد المنازعة الإدارية في الجزائر، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد 8 .
34. يامة ابراهيم، الإجراءات القضائية للفصل في الدعوى الضريبية أمام المحاكم الإدارية (وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد)، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 2، العدد 1، 2014،
35. يعيش تمام شوقي، القرارات القضائية القابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الخامس، جانفي 2016 .

III. الأبحاث الجامعية

• أطروحات الدكتوراه:

1. بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر.
2. بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2016.
3. بن سالم جمال، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2015.

4. بن عليّة حميد، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الإداري الجزائري"، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، الجزائر، 2006 .
5. بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011.
6. بوسته ناسيمة، مدى فعالية الثنائية الوظيفية لمجلس الدولة الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام الداخلي، جامعة تيزي وزو، 2020.
7. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2013.
8. خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه، جامعة سطيف2، 2015.
9. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006.
10. سنوساوي سمية ، الاجتهاد القضائي الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر1، 2019.
11. دخينية أحمد، دسترة القانون الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر1، 2016.
12. خالد المهدى، الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر1، 2018.
13. بيران يمينة، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام المعمق، جامعة أدرار، 2020.
14. صحراوي مهار، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، أطروحة دكتوراه، في القانون العام، جامعة الجزائر1، 2018.

15. مخناش الشريف، القضاء الدستوري ودوره في تكريس دولة المؤسسات، أطروحة دكتوراه في القضاء الدستوري والمنازعات الدستورية، جامعة سطيف، 2020.
16. سي موسى عبد القادر، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بين النص القانوني والممارسة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2016.
17. شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2015.
18. صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2008.
19. عارف عز الدين حامد حسونة، مناهج الإجتهد الفقهي المعاصر، رسالة الحصول على درجة دكتوراه في الفقه وأصوله، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، كانون الثاني، 2005
20. لجلط فواز، الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الشرعية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2015.
21. لوراري رشيد، الاطار القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2014.
22. محمد جابر محمد عبد العليم، مفوض الدولة بين القضاء الإداري المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2005 .
23. حساني محمد منير، أثر الاجتهد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2016.
24. بن علي زهيرة، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية دراسة مقارنة- أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015.
25. حسن عبد الرزاق، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة بسكرة، 2017،

26. مومني محمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أدرار، 2019.
27. موساوي نبيل، حياد السلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة بجاية، 2019.
28. أعراب أحمد، في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2021.
29. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2016.
30. بن زيان سعادة، رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة وهران، 2019.

• رسائل الماجستير

1. بعلوج حسينة، الرقابة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 1، 2014.
2. بعلي سامية الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، 2015 .
3. حساني محمد منير، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة ورقلة، 2010
4. عوامرية أسماء، دور الاجتهاد القضائي كمصدر للقانون الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2015.
5. هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قالمة(الجزائر)، كلية الحقوق، 2006.
6. بن نيب زهير معيار الاختصاص القضائي في النزاع الإداري، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 1، 2013.

الملتقيات

1. آيت وازو زينة ،مداخلة في الملتقى الوطني ، «دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة، في شرعية سلطات الضبط المستقلة)» حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، بجاية ، أيام 23 و 24 ماي 2007 .
2. بزغيش بوبكر، حول "خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة" أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007 .
3. بيزاطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد و المواصلات» ، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي و الاقتصادي، بجاية، أيام 23/24 ماي 2007 .
4. سليمان السعيد، نحو تعزيز ضمانات استقلالية المجلس الدستوري مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، 27 أبريل 2017
5. ضيف محمد، أثر قرارات وآراء المجلس الدستوري الجزائري، الواقع و الآفاق، مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي: " المحاكم و المجالس الدستورية العربية تحديات الواقع والإصلاحات الممكنة في ضوء المتغيرات الإقليمية" البحر الميت- الأردن يومي 28، 29 فبراير 2016 ، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، 2016.

6. طاهير رابح ضمانات استقلالية المجلس الدستوري مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة" بجاية، 27 أبريل 2017

7. فؤاد خوالدية، المجلس الدستوري 2016 - قراءة قانونية وسياسية في الحال والمآل، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، 27 أبريل 2017، بجاية.

ب- باللغة الفرنسية:

Les ouvrages :

1. Andrè de Laubadère et Yves Gaudemet, traité du droit administratif, tome1, 16^{ème} édition, L.G.D.J, 2001 ,
2. Blaevoet Charles, Influence relative de la notion de service public sur le champ d'application du droit administratif et de la compétence administrative, Dalloz, 1957 Chronique VII,
3. -Danièle Lochak, la justice administrative, Montchrestien, 3^{ème} édition, paris 1998.
4. -Jacques Chevalier, les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 1991.
5. -jean Christophe Car, Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958, Economica, paris 1999.
6. -Jean-Marie AUBY, droit public, Economica, paris, 1995.
7. -LECLERCQ(Claude) : Droit constitutionnel et institutions politiques, 10^{ème} édition, Litec, Paris, 30 septembre 1999
8. -René Chapus, droit administratif général tome 1, Paris, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001
9. Zouaimia Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, éditions Belkeise, Alger, 2012.

Les articles

1. -Abdoulaye Diarra، Les Autorités Administratives Indépendantes Dans Les Etats Francophones D'Afrique Noire، Afrilex 2000.

2. -Ahmed Mahion, L'arrêt O.A.I.C, Revue Algérienne, mars 1981.
3. -Bachir Yelles Chaouche, La Technique Des Réserves Dans La Jurisprudence Du Conseil Constitutionnel Algérien Revue Du Conseil Constitutionnel Revue Semestrielle Spécialisée N°01, 2013.
4. -CHEVALIER.J, Le droit administratif, droit de privilège, revue pouvoir, n° 46, 1998.
5. -DE LAUBADERE, Revalorisations récentes de la notion de service public, AJDA, 1961
6. -Dib Saïd, la nature du control juridictionnel des actes de la commission Bancaire en Algérie, revue du conseil d'état, n° 3,2003,
7. -François Luchaire, les lois organiques devant le conseil constitutionnel, R.D.P ,1992.
8. Khelloufi Rachid, la jurisprudence administrative dans le système juridique Algérien, une jurisprudence inaccomplie, revue Idara, volume 22, n°1, 2012.
9. -L. FAVOREU : La décision de constitutionnalité, revue internationale de droit constitutionnel, 1986.
10. -Mathieu Bertrand. Le Conseil constitutionnel "législateur positif" ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative. revue internationale de droit comparé. Vol. 62 N°2,2010.
11. -Maurice Duverger, institutions politiques en droit constitutionnel, paris, P.U.F, 9^{ème} édition, 1996.
12. -Paul Sabourin, les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, A.J.D.A, 1983.
13. -René CHAPUS, le service public et la puissance publique, RDP ,1968.
14. -ZOUAIMIA Rachid, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien ,Revue Idara, N°1, volume 15, 2005.
15. -Zouaimia rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques, revue Idara, n°2, 2003.

Les thèses :

1. Bouabdellah Mokhtar, L'expérience Algérienne Du Contentieux Administratif ” Etude Critique, thèse De Doctorat D'état En Droit, Université Des Frères Mentouri Constantine, 2005
2. Carle Irani, La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français Thèse De Doctorat, Spécialité : Droit Public, université Grenoble Alpes, 2014.
3. Madin Maël, Le Recours En Cassation Devant Le Conseil D'état, Thèse De Doctorat En Droit, université De Lorraine, 2004.

الفهرس

الصفحة	فهرس المحتويات
01	قائمة المختصرات
02	مقدمة
08	الباب الأول: ضوابط تحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة ووظيفته الدستورية
10	الفصل الأول: معيار الاختصاص القضائي لمجلس الدولة
11	المبحث الأول: المعيار العضوي أساس الاختصاص القضائي لمجلس الدولة
11	المطلب الأول: التكريس القانوني للمعيار العضوي في تحديد اختصاص مجلس الدولة
12	الفرع الأول: تكريس المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية
19	الفرع الثاني: تكريس المعيار العضوي في القانون المتعلق بمجلس الدولة.
29	الفرع الثالث: المعيار العضوي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.
33	المطلب الثاني: التطبيقات القضائية للمعيار العضوي
33	الفرع الأول: تطبيق المعيار العضوي من طرف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا
37	الفرع الثاني: تطبيق مجلس الدولة للمعيار العضوي
41	المبحث الثاني: المعيار المادي يحدد اختصاص مجلس الدولة بصفة استثنائية
42	المطلب الأول: مفهوم المعيار المادي والتشريعات المكرسة له
42	الفرع الأول: تعريف المعيار المادي
44	الفرع الثاني: التشريعات المكرسة للمعيار المادي
52	المطلب الثاني: التطبيقات القضائية المكرسة للمعيار المادي
52	الفرع الأول: تكريس المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) للمعيار المادي

56	الفرع الثاني: تطبيق مجلس الدولة للمعيار المادي
60	الفصل الثاني: الوظيفة الدستورية لمجلس الدولة
61	المبحث الأول: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المخول له في النص الدستوري
62	المطلب الأول: مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية
62	الفرع الأول: فكرة الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة
63	الفرع الثاني: أساس الاختصاص التقويمي لمجلس الدولة
68	المطلب الثاني: مجلس الدولة هيئة موحدة للاجتهاد القضائي الإداري
69	الفرع الأول: مفهوم الاجتهاد القضائي الإداري
77	الفرع الثاني: الدور الاجتهادي لمجلس الدولة بين دستور 2020 والقانون العضوي 11-22
81	المبحث الثاني: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة المخول له بموجب الإحالة الدستورية
82	المطلب الأول: الأساس الدستوري لتدخل المشرع في اختصاص مجلس الدولة
83	الفرع الأول: أساس تدخل المشرع بموجب المادة 141 من الدستور
85	الفرع الثاني: المادة 179 من الدستور مرجعية لتدخل المشرع
86	المطلب الثاني: ضرورة تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي.
87	الفرع الأول: مفهوم القانون العضوي
94	الفرع الثاني: خصوصية إجراءات المصادقة على القوانين العضوية
97	خلاصة الباب الأول
98	الباب الثاني: تقييم دستورية النصوص الخاصة المانحة للاختصاص لمجلس

	الدولة
100	الفصل الأول: الطابع القانوني للنصوص الخاصة المانحة الاختصاص لمجلس الدولة
100	المبحث الأول: القضايا المخولة لمجلس الدولة بصفته قاضي نقض
101	المطلب الأول: الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة والمنظمات المهنية
103	الفرع الأول: الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة
114	الفرع الثاني: القرارات القضائية الصادرة عن اللجان التأديبية للمنظمات المهنية
117	المطلب الثاني: آثار الطعن بالنقض
118	الفرع الأول: رفض الطعن
119	الفرع الثاني: قبول الطعن
126	المبحث الثاني: الاختصاص المفتوح والممنوح لمجلس الدولة بموجب المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-22.
126	المطلب الأول: مصير اختصاص مجلس الدولة كقاضي درجة أولى وأخيرة في ظل القانون العضوي رقم 11-22.
127	الفرع الأول: الإطار المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة
140	الفرع الثاني: منازعات الأحزاب السياسية
150	المطلب الثاني: مصير اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف في ظل القانون العضوي رقم 11-22.
152	الفرع الأول: الاستئناف في مجال الدعوى الضريبية
156	الفرع الثاني: آثار الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة
159	الفصل الثاني: غياب الترابط بين أحكام الدستور والقوانين الخاصة بالمنظمة

	لمجلس الدولة
160	المبحث الأول: الرقابة الدستورية على القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة
161	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حالياً) بين الماضي والحاضر.
162	الفرع الأول: التعريف بالمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حالياً)
163	الفرع الثاني: تشكيلة المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حالياً)
165	المطلب الثاني: طبيعة الرقابة الدستورية الممارسة على القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة.
166	الفرع الأول: الرقابة الوجوبية السابقة على القوانين العضوية
167	الفرع الثاني: رقابة المطابقة
171	المبحث الثاني: موقف المجلس الدستوري والمحكمة الدستورية من النصوص الخاصة بالمنظمة لمجلس الدولة.
171	المطلب الأول: رأي المجلس الدستوري وقرار المحكمة الدستورية حول القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة.
172	الفرع الأول: رأي المجلس الدستوري في مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 للدستور
175	الفرع الثاني: قرار المحكمة الدستورية حول مطابقة القانون العضوي رقم 22-11 للدستور الفرع الثالث: تأرجح النصوص الخاصة المتعلقة بمجلس الدولة بين الدستورية وعدم الدستورية
181	المطلب الثاني: لجوء المجلس الدستوري لتقنية التحفظ حفاظاً على القانون العضوي من الإلغاء

183	الفرع الأول: تحفظات المجلس الدستوري بشأن القوانين الخاصة المانحة الاختصاص لمجلس الدولة
193	الفرع الثاني: آثار الرقابة الدستورية على القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة
199	خلاصة الباب الثاني:
201	خاتمة
208	قائمة المصادر والمراجع
229	فهرس
235	ملخص