

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في شعبة : الحقوق

تخصص: قانون إداري

توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية على ضوء مستجدات القانون

المعدل و المتمم 09-08

إشراف الأستاذة:

د. خليفي وردة

من إعداد الطالبتين:

شرقية رميساء

بوكربة سامية

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
نوال العالية	محاضر - أ -	جامعة خنشلة	رئيسا
خليفي وردة	محاضر - أ -	جامعة خنشلة	مشرفا ومقررا
إسمهان فالح	محاضر - ب -	جامعة خنشلة	مشرف مساعد
فتيحة بوغقال	محاضر - ب -	جامعة تيسمسيلت	عضوا ممتحنا

الموسم الجامعي 2026/2025

الله أكبر
الحمد لله
الذي هدانا لهذا
والسر من نعمه

شكر وتقدير

أتقدم بخالص عبارات الشكر والتقدير إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذه
المذكرة.

وأخص بالذكر الأستاذة المشرفة "خليفة وردة"، التي تفضلت بإشرافها الكريم، وقدمت لي
توجيهات قيمة كان لها الأثر البالغ في إتمام هذا العمل على الوجه المطلوب.
كما لا يفوتني أن أعبر عن امتناني العميق لكافة أساتذتي الكرام الذين رافقوني طوال
مساري الدراسي، وكانوا منارة علم ومعرفة أستتير بها في مختلف مراحل تكويني.
وأتوجه بجزيل الشكر إلى عائلتي التي كانت سندي وداعمي الأول، لما قدمته لي من
تشجيع وصبر ومساندة مستمرة.

وفي الأخير، أشكر كل من مدّ لي يد العون، وساهم بنصيحة أو كلمة طيبة في إنجاز
هذه المذكرة.

الإهداء

وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أبيب إلى منبع النور وواهب المسير أحمذك ربي
حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه، حمداً يليق بجلال وجهك وعظيم سلطانك أشرك يا الله على لطفك
الذي حاطني، وعلى قوتك التي سندتي حين وهن كنفي، فما كان هذا الإنجاز ليكون لولا فيض
كرمك وتوفيقك

إلى سندي الشامخ أبي إلى الرجل الذي لولاه لما وطئت قدماي عتبات النجاح، يا من
كنت في السد المنيع والداعم الأول كنت تحارب ظروف الحياة تهديني الراحة، وتزرع في
طريقي الورد بينها تمشي أنت على الشوك هذا النجاح ليس لي وحدي، بل هو ثمرة تعبك
وعرفك ودعاتك إليك يا والدي أهدي ثمرة كفاحي، فأنظر إلى اليوم لقد حققت حلمك
إلى جنتي على الأرض أي يا من رافقتني دعواتك في جوف الليل، ويا من كنت تسمين
على قلبي بكلماتك حين تضيق في السبل عذراً إن قصرت يوماً، فكل نجاحات العالم لا تقي
حق لمسة من يدك الحانية إليك أهدي هذا التخرج يا نبض حياتي
إلى رفاق الدرب والروح أخي وأختي يا من تقاسمت معي ضجيج الأيام وهدوءها، كنتم
في العون والبهجة، وبوجودكم كانت الصعاب تهون شكراً لأنكم كنتم الي خلفي تدفعونني للأمام
وتفرحون النجاحي كأنه نجاحكم وأخيراً إلى أنا .
إلى تلك الفتاة التي قاومت، وبكت سراً، وسهرت تعباً، ثم نهضت من جديد أشكر نفسي
التي لم تستسلم رغم كل العقبات، والتي تحدث الصعاب وآمنت بأنها تستطيع، حتى وصلت
اليوم إلى ما كانت تحلم به بالأمس

الإهداء

الإهداء من قال أنا لها "نألها " وأنا لها إن ابت رغباً عنها أتيتُ بها. لم تكن الرحلة قصيرة ولا ينبغي لها أن تكون لم يكن الحلم قريباً ولا الطريق كان مخفوفاً بالتسهيلات لكنني فعلتها و نلتها.

اهدي تخرجي ونجاحي هذا إلى الذي زين اسمي بأجمل الألقاب، من دعمني بلا حدود وأعطاني بلا مقابل... ذاك الرجل الذي لم يقص لي أجنحتي الذي علمني أن أمشي حافية القدمين على الأشواك متبسمة، لا باكية إلى ذلك الرجل الأول إلى التي احتضنتني بقلبها قبل يدها التي سهلت لي الطريق بدعائها إلى الظل الخفي والقلب الحني إلى سر قوتي ونجاحي ... امي إلى مشرفتي لك مني خالص الامتنان على مرافقتك وتوجيهك، فقد كان لذلك أثرٌ بالغ في إنجاز هذا العمل الدكتوراة " خليفي وردة"

أهديكم هذا الإنجاز وثمره نجاحي الذي لطالما تمنيته ها أنا اليوم أكملت وأتممت أول ثمراته بفضلله سبحانه وتعالى فالحمد لله على ما وهبني

سامية بوركبة

مقدمة

يعدّ القضاء الإداري ركيزةً أساسية في تكريس دولة القانون، نظرًا للدور المحوري الذي يضطلع به في إخضاع أعمال الإدارة لمبدأ المشروعية، وضمان احترامها للقانون بمختلف درجاته. كما يشكّل هذا القضاء آلية فعّالة لحماية حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف السلطة الإدارية، من خلال تمكينهم من الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة والمطالبة بإلغائها أو التعويض عنها. ولا يقتصر دوره على الرقابة فحسب، بل يمتد أيضًا إلى تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وحقوق الأفراد، بما يعزّز الثقة في مؤسسات الدولة ويكرّس مبادئ الحكامة الجيدة.

في هذا السياق، شهد النظام القضائي الإداري في الجزائر تطورًا ملحوظًا، سواء على مستوى البنية التنظيمية أو على مستوى الاختصاصات والإجراءات. وقد تعزّز هذا المسار بشكل واضح بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي كرّس مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، بما يتيح للمتقاضين ضمانة إضافية لمراجعة الأحكام الصادرة في المرحلة الأولى. تكريسًا لهذا المبدأ، تم استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف بموجب القانون العضوي رقم 13-22، وهو ما يمثل خطوة نوعية في مسار إصلاح العدالة الإدارية.

يعكس هذا التطور إرادة المشرّع الجزائري في تعزيز ضمانات المحاكمة العادلة، من خلال توفير درجات تقاضٍ متعددة، وتحسين جودة الأحكام القضائية، وتقريب العدالة من المواطن، فضلًا عن تخفيف الضغط عن مجلس الدولة باعتباره جهة عليا في القضاء الإداري. كما يساهم هذا الإصلاح في رفع فعالية القضاء الإداري وتسريع الفصل في المنازعات، بما ينسجم مع متطلبات دولة القانون ويستجيب للتحوّلات الحديثة في مجال حماية الحقوق والحريات. من هنا جاء موضوع البحث موسومًا بعنوان: توزيع الاختصاص القضائي في المادة

الإدارية على ضوء مستجدات القانون المعدل والمتمم 08-09

أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع في أن تنظيم وتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري يُعدّ عنصرًا محوريًا في تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمان حماية حقوق وحريات الأفراد، وذلك من خلال تكريس ضمانات التقاضي الفعّال، وتمكين الأفراد من آليات قانونية ناجعة للتصدي لتجاوزات الإدارة وتعسفها.

كما تبرز أهمية هذه الدراسة في تحليل الأثر العملي لاستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف على تكريس مبدأ التقاضي على درجتين، ومدى انعكاس ذلك على تحسين جودة الأحكام القضائية وتوحيد الاجتهاد القضائي.

أسباب اختيار الموضوع:

تم اختيار هذا الموضوع بناء على مجموعة من الأسباب الذاتية والموضوعية التي توضح دوافع الباحث:

1- الأسباب الذاتية:

تتعلق الأسباب الذاتية بالاهتمام الشخصي للباحث في التعمّق في مجال القضاء الإداري، باعتباره أحد أهم ميادين القانون العام ارتباطاً بحماية الحقوق والحريات. كما يعكس هذا الاختيار اهتمام الباحث بفهم الآليات القانونية والقضائية التي تكفل مواجهة تعسف الإدارة وضمان خضوعها لمبدأ المشروعية، لاسيما في ظل التحولات والإصلاحات القانونية الحديثة التي شهدتها هذا القطاع، والتي تستدعي تحليلاً معمّقا لمدى نجاعتها في تعزيز حماية الأفراد وتكريس دولة القانون.

2- الأسباب الموضوعية:

تتعلق الأسباب الموضوعية بالحاجة القانونية والاجتماعية لدراسة هذا الموضوع الذي يعتبر من المواضيع التي مستها التعديلات الأمر الذي دفعنا للبحث فيه لمعرفة الأحكام التي جاء بها التعديل الجديد لقانون الإجراءات المدنية خاصة مع تجربة المحاكم الإدارية للاستئناف

في الجزائر، وما طرحه من إشكالات قانونية وعملية تستدعي البحث والتحليل، إضافة إلى إبراز الدور المحوري لمجلس الدولة في توحيد الاجتهاد القضائي وضمان استقراره، فضلاً عن مساهمته في تطوير المنظومة القانونية الإدارية ومواكبة التحولات التشريعية الحديثة.

الإشكالية:

بناءً على ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

هل وفق المشرع الجزائري في ضبط قواعد الاختصاص بين جهات القضاء الإداري على

ضوء القانون 22-13؟

هذه الإشكالية تثير جملة من التساؤلات الفرعية التي لا تقل عنها أهمية تتمثل في:

- ما هو الإطار القانوني والتنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف؟
- ما دور مجلس الدولة في توحيد الاجتهاد القضائي وضبط مسألة الاختصاص؟
- ما هي أهم الإشكالات العملية التي يثيرها تطبيق قواعد الاختصاص أمام القضاء

الإداري؟

أهداف الموضوع:

تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة عن الإشكالية المطروحة والإحاطة بمختلف المسائل

القانونية التي تثيرها الأسئلة الفرعية المنبثقة عنها وذلك من خلال:

- تحليل الإطار القانوني المنظم لتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري في الجزائر.
- إبراز دور كل من للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة في الفصل في المنازعات الإدارية.

- تقييم مدى فعالية نظام توزيع الاختصاص في تحقيق العدالة الإدارية وحسن سير مرفق القضاء.

- دون إغفال الهدف من إثراء المكتبة الجامعية بهذا العمل والذي نأمل أن يكون مرجع هام في مجال الدراسات الأكاديمية.

الدراسات السابقة

في مجال موضوع دراستنا برزت عدة أعمال أكاديمية تناولت هذا المجال من زوايا مختلفة، من بين هذه الدراسات نذكر:

أطروحة دكتوراه مقدّمة من طرف الباحث بوجادي عمر بعنوان: "اختصاص القضاء الإداري في الجزائر"، نوقشت بـ جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، سنة 2011.

تناول الباحث موضوع دراسته ضمن بابين، يضمّ كل باب فصلين؛ حيث خصّص الباب الأول لاختصاص المحاكم الإدارية، فقسمه إلى فصلين: تناول في الفصل الأول قواعد اختصاص المحاكم الإدارية، بينما خصّص الفصل الثاني لدراسة اختصاصها في الدعاوى الإدارية. أمّا الباب الثاني، فقد عالج فيه اختصاص مجلس الدولة، من خلال فصلين؛ تطرّق في الفصل الأول إلى معيار الاختصاص، وفي الفصل الثاني إلى الاختصاص النوعي لمجلس الدولة.

غير أنّ هذه الدراسة لم تمسّ موضوع بحثنا إلا في نطاق ضيق ومحدود، إذ ركّزت على الاختصاص النوعي لمجلس الدولة في ظلّ القوانين السابقة فقط، دون التطرّق إلى المستجدات التشريعية الحديثة. في حين أنّ موضوع دراستنا يتّجه إلى تحليل توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية الإدارية، لاسيما الجهات الاستئنافية، في ضوء التعديلات القانونية التي أعقبت التعديل الدستوري لسنة 2020.

المنهج المتبع:

تم الاعتماد لانجاز هذا الموضوع على المنهج الوصفي نظراً لملائمته لطبيعة الموضوع وخدمة للإشكالية المطروحة، وذلك من خلال الإحاطة بمختلف جوانبه المفاهيمية. كما دعمناه بأدوات التحليل في مناقشة وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة، لاسيما تلك الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلى جانب الاستعانة بمختلف القوانين الأخرى المرتبطة بموضوع الدراسة، بما يتيح فهماً أعمق للإطار القانوني المنظم له.

مناقشة الخطة

بهدف محاولة الإلمام بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على إشكالية الدراسة تم الاعتماد في هذا البحث خطة دراسة تكونت من مقدمة وفصلين وخاتمة. مقدمة تم التطرق فيها إلى أهمية الموضوع محل الدراسة وإشكالية البحث وأسباب اختيارنا له ثم الأهداف المسطرة فبيان المنهج المتبع في البحث ثم عرجت على الدراسات السابقة وأخيرا الخطة.

خُصص الفصل الأول لدراسة المحاكم الإدارية للاستئناف من حيث إطارها القانوني والتنظيمي، وتنظيمها الهيكلي، إضافة إلى تحديد اختصاصاتها النوعية والإقليمية، وذلك بهدف فهم مكانتها ضمن هرم القضاء الإداري.

أما الفصل الثاني، فقد تناول اختصاصات مجلس الدولة، سواء القضائية باعتباره جهة نقض واستئناف في بعض الحالات، أو الاستشارية في المجال التشريعي، مع إبراز دوره في تحقيق الرقابة على أعمال الإدارة وتطوير المنظومة القانونية، بما يسمح بتقييم مدى تكامله مع المحاكم الإدارية للاستئناف في تحقيق العدالة الإدارية.

الفصل الأول

الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف

يُعتبر تحديد الاختصاص القضائي لكل من المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية من الركائز الأساسية التي يقوم عليها القضاء الإداري في الجزائر، كونه يحدد بدقة الجهة القضائية المخولة بالنظر في المنازعات الإدارية، ويساهم في تنظيم توزيع القضايا بما يضمن فعالية العمل القضائي. ولم يعد هذا الموضوع يقتصر على كونه مسألة إجرائية شكلية، بل أصبح أداة قانونية مهمة لتحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وضمان حقوق الأفراد.

في هذا الإطار، حرص المشرع الجزائري على وضع قواعد واضحة تضبط الاختصاص بنوعيه: النوعي والإقليمي، مع بيان الحالات الاستثنائية التي تخرج عن هذه القواعد، وذلك بهدف تقادي حالات التنازع في الاختصاص وضمان الفصل السريع في النزاعات. كما تم تدعيم مبدأ التقاضي على درجتين من خلال إقرار المحاكم الإدارية للاستئناف، بما يوفر ضمانات إضافية للمتقاضين لمراجعة الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية.

وبناءً على ذلك، يتناول هذا الفصل دراسة شاملة لقواعد الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، مع التركيز على الأسس التي يقوم عليها هذا الاختصاص، والاستثناءات الواردة عليه، في ضوء التشريعات الحديثة المنظمة للقضاء الإداري في الجزائر.

وسيتم تخصيص فصلنا هذا لدراسة :

- الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية (المبحث الأول)

- الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية للاستئناف (المبحث الثاني)

المبحث الأول: الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية.

يكتسي تحديد اختصاص المحاكم الإدارية أهمية بالغة في تنظيم العمل القضائي الإداري، حيث يساهم في توضيح مجال تدخلها في المنازعات المختلفة. ويتفرع هذا الاختصاص إلى جانبين أساسيين: اختصاص نوعي يحدد طبيعة القضايا التي تدخل ضمن صلاحياتها، واختصاص إقليمي يوزع هذه القضايا حسب النطاق الجغرافي لكل محكمة.

حيث سنتطرق إليهما في مطلبين نتناول في المطلب الأول الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، أما المطلب الثاني الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

المطلب الأول : الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

يتمثل الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في تحديد صنف القضايا التي تختص بالنظر فيها، استناداً إلى معايير قانونية تميز المنازعات الإدارية عن غيرها. وتكمن أهميته في ضبط مجال تدخل هذا القضاء وتفاذي تداخل الاختصاصات. وعلى هذا الأساس، سنتناول في هذا المطلب المعيار المعتمد لتحديد نطاق هذا الاختصاص (الفرع الأول)، ثم نعرض التنظيم الهيكلي للمحاكم الإدارية للاستئناف (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعيار المعتمد لتحديد نطاق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

يتمثل المعيار المعتمد لتحديد نطاق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في الأساس القانوني الذي يُستند إليه للتمييز بين المنازعات ذات الطابع الإداري وغيرها، بما يسمح بتحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل فيها. وتبرز أهميته في تحقيق توزيع منظم وواضح للاختصاص بين مختلف الجهات القضائية. وعليه، سيتم في هذا الفرع تناول المعيار العضوي في إطار القانون رقم 98-02 الملغى بالقانون العضوي 22-10 (أولاً)، ثم عرض تطبيقه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 22-13. (ثانياً)

أولاً - المعيار العضوي في قانون رقم 98-02 الملغى بالقانون العضوي 22-10:

يتشكل الإطار التشريعي المباشر من القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30/05/1998، ويحتوي هذا القانون على تسعة مواد مصنفة إلى ثلاث فصول حيث خصص الفصل الأول

المكون من مادتين لأحكام عامة. ونظمت مواد الفصل الثاني وعددها خمس مسألة تنظيم وتشكيل المحاكم الإدارية. (وردة، 2015، صفحة 93) ويحتوي الفصل الثالث على مادتين متعلقتين بأحكام انتقالية وختامية. وتشير المادة الأولى من هذا القانون أن المحاكم الإدارية هي جهات قضائية ذات الاختصاص العام والمبدئي، وهذه مكانة تتطلب إطار قانوني مناسب وكاف. وتشير دراسة هذا القانون مجموعة من الملاحظات الشكلية والموضوعية. تدور هذه الملاحظات حول بعض المصطلحات المذكورة في القانون 98-02 والتي لا تؤدي المعنى المطلوب، ويتعلق الأمر بما جاء في نص المادة الأولى منه كما يتعلق الأمر بمصطلحي "حكم" و "أحكام". فيما يتعلق بعبارة "جهة قضائية للقانون العام". تنص المادة الأولى من القانون 98-02 ما يلي:

" تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية." وتوجد هذه المادة ضمن الفصل الأول تحت عنوان: "الأحكام العامة" يعني فصل مخصص للمبادئ العامة والحيوية للمحاكم الإدارية. فإذا كان الأمر كذلك ماذا يقصد المشرع الجزائري بعبارة جهات قضائية للقانون العام"، وبالأخص للقانون العام، فهل تعني هاتين الكلمتين تطبيق القانون العام أي القانون الإداري وقانون المنازعات الإدارية. إن هذا الطرح غير صحيح لأن المادة الأولى من قانون الإجراءات المدنية تستعمل نفس العبارات بالنسبة للمحاكم العادية، الشيء الذي يبعد فكرة الإشارة إلى فرع من فروع القانون. فبالرجوع إلى النص في صيغته باللغة الفرنسية نقرأ ما يقابل جهات قضائية للقانون العام." الجملة التالية لقد استعمل الفقه والمشرع الفرنسي هذه العبارة للتعبير عن درجة وطبيعة الاختصاص المعترف به لجهة قضائية ما.

وتعني هذه الأخيرة أن الجهة القضائية التي عبر القانون على مجال اختصاصها بهذا الشكل أنها تتمتع باختصاص عام ومبدئي خلافا لما يعبر عنه بالاختصاص الممنوح أو المحدد كما هو الأمر بالنسبة لمجلس الدولة الذي حدد مجال اختصاصه على سبيل الحصر في المادتين 09 10 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998.

"المحاكم الإدارية هي جهات قضائية ذات الولاية العامة، أو ذات الاختصاص العام هي العبارات الملائمة لتحديد مجال اختصاص المحاكم الإدارية. وما يؤكد خطأ ما جاء رسمياً وصحة الاقتراح، يظهر من عدم تحديد مجال اختصاص المحاكم الإدارية، خلافاً لما جاء في المادتين 09 و 10 من القانون العضوي رقم 98-01 المذكور أعلاه - فيما يتعلق بكلمتي "حكم" و"أحكام". استعمل المشرع الجزائري كلمة "حكم" وكلمة "أحكام" عدة مرات في القانون 98-02 للتعبير عن حالات مختلفة، مثلاً يقصد المشرع الجزائري في عنوان الفصل الأول بكلمة "أحكام" المبادئ العامة، في الفقرة الأولى من المادة الثانية ترمي كلمة "أحكام" إلى القواعد العامة، والفقرة الثانية من المادة الثانية استعملت كلمة "أحكام" للتعبير عن القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية. وفي هذا الصدد ولتوضيح أكثر واستعمال المصطلحات القانونية يفترض إعادة صياغة هذه الكلمات وتخصيص كلمة المبادئ العامة كعنوان الفصل الأول، وكلمة "القواعد" بدل "أحكام" في الفقرة الأولى من المادة 02، والإبقاء على كلمة "أحكام" للتعبير على القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية. يثير القانون رقم 98-02 بعض الملاحظات الموضوعية منها ما يتعلق بقيمة وطبيعة النص المنظم للمحكمة الإدارية، ومنها ما يتعلق بمحتواه ومضمونه.

فيما يتعلق بقيمة وطبيعة النص التشريعي المنظم للمحاكم الإدارية. أدخل دستور 1996 نوعين من النصوص التشريعية وهي القوانين العضوية والقوانين العادية وحدد مجال كل منهما. وفي هذا الصدد أقرت المادة 122 من دستور 1996 أن البرلمان يشرع في مجال التنظيم القضائي كما تنص المادة 123 من نفس الدستور أن نفس البرلمان يشرع بقوانين عضوية في مجال التنظيم القضائي يعني نفس المجال. تكلمت المادة 153 عن أن تنظيم مجلس الدولة عمله واختصاصاته تحدد بواسطة قانون عضوي. وتم تأسيس مجلس الدولة بواسطة القانون العضوي 98-01 لكن تم إنشاء المحاكم الإدارية بواسطة قانون عادي 98-02 فكيف يمكن تفسير اختيار نصين تشريعيين مختلفين من طرف المشرع الجزائري عند وضعه لتنظيم درجتين

قضائيتين تابعتين لنفس الهرم القضائي؟ وهل تنظيم المحاكم الإدارية بواسطة قانون عادي هو الإطار الذي يتماشى و دستور 1996.

القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج و عدد 37، الصادرة بتاريخ 01/06/1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26/07/2011، ج ر عدد 43 الصادرة بتاريخ 03/08/2011، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج ر عدد 15 المؤرخة في 07/03/2018

يبدو أن البرلمان الذي لم يجد صعوبة في تحديد الإطار التشريعي لمجلس الدولة بفضل وضوح نص المادة 153 من دستور 1996، لم يناقش اقتراح الحكومة التي قدمت مشروع القانون الذي ينظم المحاكم الإدارية في شكل قانون عادي ويبدو أن محرري مشروع النص التشريعي الخاص بالمحاكم الإدارية، قد ارتكزوا على أحكام المادة 122/06 من الدستور التي تنص على أن القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية من اختصاص السلطة التشريعية. ولهذا فإن ما جاء في المادة 122 من دستور 1996 يتعلق بتحديد مجال البرلمان، بينما تشير المادة 123 منه لبعض المجالات التي يجب التعيين فيها بواسطة قوانين عضوية، الشيء الذي يدل عليه استعمال حرف "ب" في الفقرة الأولى من المادة 123 وبالتالي وانطلاقاً من أن المحاكم الإدارية تشكل جزءاً لا يتجزأ من التنظيم القضائي فإن الإطار التشريعي الملائم للمحاكم الإدارية محدد في المادة 123 من الدستور، بمعنى بموجب نص تشريعي عضوي.

فيما يتعلق بمضمون القانون رقم 98-02 تنص المادة الأولى من القانون رقم 98-02 على أن المحاكم الإدارية هي الجهة القضائية الإدارية ذات الولاية العامة يعني جهة قضائية أساسية وقاعدية، لكن لا يحتوي هذا القانون إلا على 09 مواد وبصفة أدق 07 مواد مصنفة في فصلين، الفصل الأول متعلق بأحكام عامة في مادتين، والفصل الثاني المتعلق بتنظيم وتشكيل المحاكم الإدارية في 05 مواد. وفي هذا الصدد وإذا كان عدد المواد لا يشكل معياراً

لتقدير نوعية المواضيع المنظمة فإن مضمون القانون رقم 98-02 لا يحقق هذا الهدف، ويخالف إلى حد ما نصت عليه المادة 122 من دستور 1996 يحتوي القانون 98-02 المذكور أعلاه على المواد التالية: المادة الأولى تؤسس المحاكم الإدارية وتحيل للتنظيم تحديد عددها واختصاصها الإقليمي.

المادة الثانية التي تذكر بتطبيق قانون الإجراءات المدنية على النزاعات التي يعود الفصل فيها للمحاكم الإدارية، كما تشير على إمكانية الاستئناف في أحكامها أمام مجلس الدولة. المادة الثالثة التي تنص على تشكيلة المحاكم الإدارية عند الفصل في النزاعات. المادة الرابعة تشير على تنظيم المحاكم الإدارية على شكل غرف وأقسام تحيل إلى التنظيم تحديد عددها وتسميتها. المادة الخامسة المتعلقة بمحافظ الدولة ومساعديه كتشكيلة النيابة العامة لدى المحاكم الإدارية دون إشارة أخرى. المادة السادسة التي تتحدث على كتابة الضبط تحيل إلى التنظيم كيفية سيرها. المادة السابعة المتعلقة بمسألة التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية الذي يعود إلى وزارة العدل. ويستخلص مما سبق إذا كانت الإحالة إلى التنظيم هي آلية تبرز كيفية تطبيق بعض المواد المذكورة في النصوص التشريعية، فإن كثرة استعمالها تعتبر استعادة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، وبالتالي فإن مضمون القانون رقم 98-02 يخالف المادة 122 و 123 من الدستور 1996 اللتان نصتا على وضع القواعد الجوهرية في النص التشريعي.

إن مكانة المحاكم الإدارية وأهمية دورها في المنازعات الإدارية تفرض أن يكون النص التشريعي أكثر تفصيلاً، حيث يضمن للقواعد الضرورية إطار قانونياً مستقراً بعيد عن تدخلات السلطة التنفيذية في مجال القضاء.

- الإطار التشريعي غير المباشر:

يتكون الإطار التشريعي غير المباشر للمحاكم الإدارية من النصوص القانونية التالية: القانون رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، قانون يطبق على المحاكم الإدارية

بحكم ما جاء في المادة 02 من القانون رقم 98-02 التي تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية.

القانون رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي يخضع له قضاة المحاكم الإدارية حسبما جاء في المادة 03 من القانون 98-02، حيث نصت الفقرة الثانية منه على ما يلي: "يخضع قضاة المحاكم الإدارية للقانون الأساسي للقضاء".

الإطار التنظيمي، أحال القانون رقم 98-02 في المواد 01 04 09 إلى التنظيم ووضع قواعد يحدد مجموعة من المسائل، حيث تم نشر المرسوم التنفيذي رقم 98-356 الذي وضع قواعد خاصة بعدد المحاكم الإدارية اختصاصها الإقليمي، تنظيمها القضائي والإداري.

ثانياً- عدد المحاكم الإدارية وتصنيفها:

حددت المادة 02 من المرسوم رقم 98-356 عدد المحاكم الإدارية إلى 31 محكمة إدارية على مستوى التراب الوطني. وبالرجوع لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المذكورة أعلاه فقد نصت على أنه تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية. "وأضافت المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي أن إنشاء المحاكم الإدارية سيتم بصفة تدريجية عند توافر الشروط الضرورية لسيرها. والنيابة العامة. (القانون الأساسي 04-11 الصادر بتاريخ 06/09/2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج و عدد 57 المؤرخة في 08/09/2004)

كما نصت المادتين 04 و 05 من القانون رقم 98-02 على الهيئات القضائية للمحاكم وهي الغرف ملاحظات بخصوص عدد المحاكم الإدارية المحاكم الإدارية ذات الاختصاص الوحيد (ولاية واحدة) وهي: الأمر 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج و عدد 47، المؤرخة في 09 جوان 1966 (الملغى) بالقانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية عدد 21 المؤرخة في 23/04/2008. (وردة، 2015، صفحة 269)

القانون الأساسي 11-04 الصادر بتاريخ 06/09/2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج و عدد 57 المؤرخة في 08/09/2004

ثالثا- المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 13-22:

يُعد المعيار العضوي من أهم المعايير المعتمدة لتحديد الاختصاص النوعي للقضاء الإداري، إذ يقوم على أساس صفة أطراف النزاع، بحيث ينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية متى كان أحد أطراف الخصومة شخصا معنويا عاما، كالدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. (شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الصفحات 87 - 88)

ويستند هذا المعيار إلى فكرة مفادها أن المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها تندرج ضمن نطاق القانون العام، مما يستوجب إخضاعها لجهة قضائية متخصصة.

وفي ظل التعديلات الجديدة التي جاء بها القانون رقم 13-22 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، حافظ المشرع الجزائري على هذا المعيار كأساس لتحديد الاختصاص، حيث أكد من خلال نصوصه - لا سيما المادة 800 - على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في النزاعات التي تكون فيها أشخاص القانون العام طرفاً (قانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون رقم 08-09، 25 فيفري 2008)

غير أن هذه التعديلات لم تكتفِ بتكريس المعيار العضوي في صورته التقليدية، بل جاءت لتعزيز دقته من خلال إعادة تنظيم هيكله القضاء الإداري وتوسيع نطاقه، خاصة عبر دعم دور المحاكم الإدارية للاستئناف، بما يساهم في تحقيق فعالية أكبر في الفصل في المنازعات الإدارية.

ومع ذلك، فإن التطور التشريعي الحديث في الجزائر يعكس توجهًا واضحًا نحو عدم الاكتفاء بالمعيار العضوي وحده، وذلك بالنظر إلى النقائص التي قد تنجر عن تطبيقه بشكل مطلق، لاسيما في الحالات التي تتصرف فيها الإدارة خارج إطار امتيازات السلطة العامة، أي

بصفتها شخصًا عاديًا يخضع لقواعد القانون الخاص (بعلي، القضاء الإداري، 2015، الصفحات 58 - 59)

ففي مثل هذه الحالات، لا يكون من المنطقي إسناد الاختصاص للقضاء الإداري لمجرد وجود الإدارة كطرف في النزاع.

ولهذا، اتجه المشرع، مدعومًا بالفقه والقضاء، إلى إقرار نوع من التكامل بين المعيار العضوي والمعيار المادي، بحيث لا يكفي تحقق العنصر العضوي، بل يجب أن يكون النزاع مرتبطًا بنشاط إداري، سواء تعلق بتسيير مرفق عام أو بممارسة امتيازات السلطة العامة. ويهدف هذا التوجه إلى تحقيق توزيع متوازن للاختصاص بين جهات القضاء، وتقادي حالات التنازع السلبي أو الإيجابي في الاختصاص.

وعليه، يمكن القول إن المعيار العضوي في ظل القانون 22-13 لا يزال يحتفظ بأهميته كمعيار أساسي، غير أنه أصبح يُطبّق في إطار رؤية حديثة قائمة على التكامل مع المعيار المادي، بما ينسجم مع متطلبات تطور النظام القضائي الإداري في الجزائر، ويعزز من ضمانات المتقاضين. (وردة، 2015، صفحة 134)

الفرع الثاني : الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

رغم أن قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية تُعد الإطار العام الذي يحدد مجال تدخلها، إلا أن المشرع الجزائري لم يُبقِ عليها بشكل مطلق، بل أورد عليها عدة استثناءات فرضتها ضرورات عملية وقانونية، قصد تحقيق مرونة أكبر في توزيع الاختصاص وضمان حسن سير العدالة. وتتنوع هذه الاستثناءات بين تلك المنصوص عليها ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وأخرى مقررة بموجب نصوص قانونية خاصة.

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى الاستثناءات الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (أولاً) و كذا الاستثناءات الواردة بموجب نصوص خاصة (ثانياً)

أولاً - الاستثناءات الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

إذ منح المشرع في المواد 802 ، 516 ، 517 536 مكرر الاختصاص للقضاء العادي بخصوص ما يلي: مخالفات الطرق، إذ يقصد بها المخالفات التي تقع على الطرق العامة الحرة والبحرية والسكك الحديدية عن طريق التخريب أو العرقلة بشكل عمدي أو غير عمدي حيث استبعد المشرع بنص المادة 802 القاضي الإداري من النظر في هذه المخالفات التي يعود اختصاص الفصل فيها للقاضي الجزائي أو المدني . (أحسن، 2023، صفحة 129)

قد يكون الاعتداء على اللواحق التابعة للطريق مثل الأشجار التي على حافة الطريق أو اللافتات أو الشبكات الحديدية التي تمنع الانزلاق أو غيرها من الدعائم التي تكون مرتبطة بمختلف الطرق والتي قد تثور نزاعات حولها بين الإدارة مالكة الطريق والأشخاص المعتمدين على الطريق، غير أن هذه النزاعات تعرض على القضاء العادي وليس القضاء الإداري.

- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، وهي الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 قبل التعديل، لكن المشرع عند تعديله المادة 800 وإضافته أشخاص معنوية جديدة لم يقدم على تعديل المادة 802 التي اقتصر على الأشخاص المعنوية الأربعة ما يعني عدم إدراج المشرع في نص المادة 802 المركبات التابعة للهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ضمن الاستثناء. قد تشمل المركبات كل وسيلة ركوب مثل السيارة والحافلة والقطار أو وسيلة نقل هوائية أو وسيلة نقل في العمارات والمباني، وقد تكون المركبة بحرية مثل السفن والزورق وغيرهما، وقد تكون المركبة جوية مثل الطائرات (ملاوي، 2022، صفحة 2)...

إن استبعاد المشرع المقاضي الإداري في هذه الصورة راجع لكون أن حوادث المرور في عمل مادي محض تكون المسؤولية فيه مبنية على الخطأ المفترض وهذا حماية للضحية من جهة وتقادي طول الإجراءات القضائية على المتقاضين من جهة ثانية وتأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي من جهة ثالثة ووحدة النظام المطبق بخصوص التعويض عن

الحوادث التي تسببت فيها المركبات سواء كانت تابعة للأشخاص المعنوية العامة أو الأشخاص القانون الخاص وهذا من جهة رابعة. (أمر رقم 01-21 مورج في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات العدل والمتمم)

-منازعات البنوك والمؤسسات المالية مع التجار ومنازعات الملكية الفكرية والمنازعات البحرية والنقل الجوي ومنازعات التأمينات المتعلقة بالنشاط التجاري والمنازعات المتعلقة بالتجارة الدولية، فهذه المنازعات حتى وإن كانت الإدارة طرفا فيها، فإن المشرع منح الاختصاص بشأنها للمحكمة التجارية المتخصصة.

-منازعات الترقيم المؤقت في السجل العقاري إذا كانت قائمة بين أشخاص خاضعين للقانون الخاص يختص بها القسم العقاري ضمن القضاء العادي، وإن كان النزاع منصب على الترقيم المؤقت الذي هو شهادة تسلمها إدارة المحافظة العقارية للمعنيين بناء على طلبهم تثبت من خلالها ممارسة المعني الحياة القانونية على العقار الممسوح ال، كما يختص القسم العقاري أيضا بالمنازعات المتعلقة بمقايضة عقارات تابعة للأموال الخاصة للدولة مع عقارات تابعة لملكية الخواص طبقا لنص المادة 517 قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم.

ثانيا-الاستثناءات الواردة بموجب نصوص خاصة:

وهي كثيرة نذكر منها على سبيل المثال: الطعن في قرارات اللجنة البلدية المراجعة القوائم الانتخابية يكون أمام المحكمة التابعة للنظام القضائي العادي المختصة إقليميا، كما تختص المحكمة العادية بالجزائر العاصمة بالنسبة للجالية الجزائرية المقيمة في الخارج طبقا لنص المادة 69 من نظام الانتخابات 28. منازعات الجنسية، إذ بالرجوع إلى نص المادة 37 من قانون الجنسية نجد أن المشرع منح الاختصاص للمحاكم الإدارية دون سواها بخصوص منازعات الجنسية.

قرارات مجلس المنافسة، إذ بالرجوع إلى نص المادة 63 من قانون المنافسة نجد أن المشرع منح الاختصاص بشأن قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالمنافسة إلى الغرفة الفاصلة في المواد التجارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة، ونفس الأمر بالنسبة للطعن في الإجراءات

التحفظية المتعلقة باتخاذ تدابير مؤقتة للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة والتي هي موضوع تحقيق يطعن فيها أيضا أمام الغرفة الفاصلة في المواد التجارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة، أما قرارات الرفض للتجميعات الاقتصادية التي يتخذها المجلس يطعن فيها أمام القضاء الإداري وبالتحديد مجلس الدولة بموجب نص المادة 19 من قانون المنافسة وذلك في انتظار تعديل قانون المنافسة ومنح الاختصاص بشأنها للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة على أساس أن مجلس المنافسة هو هيئة عمومية وطنية مستقلة اعتبره المشرع سلطة إدارية مستقلة.

منازعات المركز الوطني للسجل التجاري المتعلقة بالسجل التجاري، إذ بالرجوع إلى نص المادة 25 من القانون المتعلق بالسجل التجاري " نجد أن المشرع منح الاختصاص بالفصل في المنازعات الناجمة عن الاعتراض على أهلية التاجر أو الناجمة عن التسجيل في السجل التجاري للقضاء العادي حيث يختص القاضي المكلف بمراقبة السجل التجاري والذي يفصل في النزاع بأمر قضائي، رغم الصفة الإدارية للمركز حيث يعتبر مؤسسة إدارية مستقلة، غير أن باقي منازعات السجل التجاري يختص بها القضاء الإداري طبقا للمعيار العضوي المكرس من قبل المشرع الجزائري. منازعات الجمارك، إذ بالرجوع إلى أحكام المواد 272 و 273 و 274 من القانون رقم 79-07 المتعلق بقانون الجمارك المعدل والمتمم 3 نجد أن المشرع نص على اختصاص القضاء العادي وهو القاضي الجزائي واستبعاد القضاء الإداري بالفصل في المخالفات الجمركية والمسائل المثارة عن الطريق الاستثنائي، ومنح أيضا للقاضي المدني اختصاص الفصل في الاعتراضات المتعلقة بدفع الحقوق والرسوم واستردادها ومعارضات الإكراه وغيرها من القضايا الجمركية الأخرى التي لا تندرج من القاضي الجزائي، إلا أن هذا لا يعني استبعاد القاضي الإداري تماما إذ يختص القضاء الإداري بباقي المنازعات التي تكون إدارة الجمارك طرفا فيها ما دامت غير مستثناة بنص لصالح القاضي الجزائي أو المدني. المنازعات المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الخطأ القضائي، إذ بالرجوع إلى نص المادة 137 مكرر 3 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم نجد أن المشرع منح الاختصاص

بالفصل في طلبات التعويض عن الحبس المؤقت للجنة التعويض التي تعتبر جهة قضائية مدنية طبقاً لنص المادة المذكورة، وعليه لا يختص القاضي الإداري بالفصل في طلبات الرامية إلى تحميل الدولة المسؤولية عن الخطأ القضائي.

المطلب الثاني : الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

يُحدّد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في النظام القضائي الجزائري وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المعدّل والمتمم (الجريدة الرسمية 83 بتاريخ 20 نوفمبر 2008)، خاصة المواد 803 إلى 807، لضمان مبدأ القرب والكفاءة في الفصل في المنازعات الإدارية. (أحسن، 2023، صفحة 5)

الفرع الأول: القاعدة العامة للاختصاص الإقليمي

تُكرّس المادة 803 من ق.إ.م.إ. خضوع الاختصاص الإقليمي لأحكام المادتين 37 و38، بينما تحدّد المادة 806 القاعدة العامة بأن المحكمة المختصة هي التي يقع في دائرتها موطن المدعى عليه الرئيسي، وفي حال عدم وجود موطن معروف يعود الاختصاص إلى آخر موطن له، أو إلى المحكمة الإدارية للعاصمة إن لم يُعرّف. (عتايليا، 2014، صفحة 93)

أولاً . في حالة مدعى عليه واحد

تعود الاختصاصات إلى المحكمة الإدارية التي يقع في نطاقها موطن المدعى عليه الرئيسي، ويُقصد بـ"موطن الإدارة" مقرّ الجهة الإدارية المختصة (الوزارة، الولاية، البلدية، أو المؤسسة العمومية)، معتمدةً على المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرّشف في الجريدة الرسمية رقم 86 لسنة 1998 الذي يُحدّد قائمة البلديات التابعة لدائرة كلّ محكمة من الـ58 محكمة إدارية. هذا المبدأ يُطبّق على دعاوى إلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عن الأضرار الناتجة عن أعمال إدارية، حيث يُفسّخ المجال للمدعي برفع الدعوى أمام المحكمة الأقرب جغرافياً لتقليل التكاليف والتأخير، ويُعتبَر من نَظْم العام غير قابل للتنازل أو الاتفاق المخالف (المادة 807). (الاختصاص القضائي في المادّة الإدارية، 2025)

في حال كان المدعى عليه موظفًا عمومياً، يُحسَم الاختصاص بناءً على موطن التعيين الإداري، بينما إذا كان النزاع متصلاً بعمل إداري مادي (مثل بناء طريق)، يُرجَح موقع التنفيذ كمعيار رئيسي، مما يعكس مرونة النظام في توازن بين مصلحة المدعي والمدعى عليه. (يحيى، 2020، صفحة 67)

ثانياً . في حالة تعدد المدعى عليهم :

ينظر إلى المادة 38 من ق م...م... التي تُمكن المدعي من اختيار أي محكمة إدارية في دائرة أحد المدعى عليهم خاصة إذا كانوا من جهات إدارية مختلفة مثل الدولة مع ولاية أو بلدية)، مع إمكانية الرفع أمام المحكمة الأعلى دائرة إذا كانت الدعاوى مترابطة موضوعاً أو سبباً (المادة (805) . هذا الاختيار يمنع التقسيم الاصطناعي للدعاوى ويُضمّن الوحدة القضائية، كما في المنازعات المتعددة الأطراف حيث تكون الدولة طرفاً رئيسياً مع جهات محلية، ويُمنع نقل الدعوى إلى محكمة أخرى إلا بطلب من الأطراف باتفاق أو بقرار قضائي استثنائي (أحسن، 2023، صفحة 40)

تشكل حالات التعدد تحدياً لمبدأ اليقين، إذ يُفضّل المشرع قاعدة الاختيار لصالح المدعي دون إمكانية الطعن فيها إلا في حال الاختصاص الإلزامي لمحاكم محددة (مثل مجلس الدولة)، مما يعزّز كفاءة التقاضي الإداري في الجزائر

الفرع الثاني : الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة للاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

رغم اعتماد المشرع الجزائري لقاعدة موطن المدعى عليه كأساس عام لتحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، إلا أنه خرج عنها في عدة حالات، مراعاةً لطبيعة المنازعة الإدارية التي ترتبط أساساً بالنشاط الإداري ومكان حدوثه، وهو ما كرّسه بموجب المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أولاً . اعتماد قاعدة مكان النشاط كأساس للاختصاص الإقليمي

1- في المواد الجبائية:

يؤول الاختصاص الإقليمي إلى المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم، باعتبار أن النزاع يرتبط بالفعل الجبائي ذاته. (وردة، 2015، صفحة 312)

قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المادة 1/804

2- في مادة الأشغال العمومية:

يختص إقليمياً القضاء الإداري الذي يقع في نطاقه مكان تنفيذ الأشغال العمومية، نظراً لارتباط النزاع بالواقع المادي للأشغال. (عوابدي، 2011، صفحة 215)

قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المادة 2/804

ثانياً . الاستثناءات الواردة على الاختصاص الإقليمي على أساس قواعد أخرى:

1- معيار مكان وجود المال (العقار):

في المنازعات المتعلقة بالأموال العقارية، ينعقد الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها العقار محل النزاع.

قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المادة 804 (ضمنياً من تطبيقات المكان) (عوابدي، 2011، صفحة 218)

2- معيار الموطن المختار:

إذا اتفق الأطراف على موطن مختار لتنفيذ الالتزامات، يمكن أن ينعقد الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها هذا الموطن. (بعلي، القضاء الإداري، 2015، صفحة 146)

قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المادة 804

4- الاستثناءات المقررة بموجب قوانين خاصة:

توجد حالات ينظمها المشرع بنصوص خاصة خارج قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مثل:

منازعات الصفقات العمومية

نزع الملكية للمنفعة العامة

حيث يحدد الاختصاص وفق معايير خاصة تختلف عن القاعدة العامة. (وردة، 2015،
صفحة 320)

المبحث الثاني: الإختصاص القضائي للمحاكم الإدارية للاستئناف

يكتسي تحديد اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف أهمية خاصة ضمن هيكلة القضاء الإداري، إذ تمثل درجة ثانية من درجات التقاضي، تضمن مراجعة الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية وتعزز مبدأ التقاضي على درجتين. ويساهم هذا الاختصاص في تحقيق رقابة قضائية فعالة على القرارات الإدارية، من خلال إعادة فحص النزاع من حيث الوقائع والقانون.

وعلى هذا الأساس، سنعالج في هذا المبحث الإطار القانوني والتنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف، لما له من دور في تحديد كيفية عملها واختصاصاتها، وذلك من خلال مطلبين كما يلي:

المطلب الأول : الإطار القانوني والتنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف

المطلب الثاني : الاختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف

المطلب الأول : الإطار القانوني والتنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف

يُعد الإطار القانوني والتنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف الأساس الذي يحدد طبيعتها، اختصاصها، وكيفية سيرها، حيث استحدثها المشرع الجزائري في إطار إصلاح العدالة الإدارية وتعزيز ضمانات المحاكمة العادلة. ويشمل هذا الإطار النصوص القانونية التي تنظمها من جهة، وكذا بنيتها التنظيمية من جهة أخرى.

وعليه، سنتناول في هذا المطلب الإطار القانوني لهذه المحاكم (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى تنظيمها الهيكلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الإطار القانوني للمحاكم الإدارية للاستئناف

تُعد المحاكم الإدارية للاستئناف إحدى أهم مكونات القضاء الإداري في الجزائر، حيث جاء استحداثها لتعزيز مبدأ التقاضي على درجتين وضمان حماية أفضل لحقوق المتقاضين. ويستند تنظيمها إلى إطار قانوني متكامل يجمع بين الأساس الدستوري، والتشريعي، والتنظيمي. و عليه سنتطرق إلى أساسها الدستوري (أولا)، ثم إلى أساسها التشريعي (ثانيا)، وأخيراً أساسها التنظيمي (ثالثاً). كما يلي :

أولاً - الأساس الدستوري للمحكمة الإدارية للاستئناف:

عرفت الجزائر عدة دساتير منذ سنة 1963 إلى غاية 1996، عرفت من خلالها السلطة القضائية تغييراً في طابعها القانوني، فبعد أن كانت تعتبر وظيفة في دستور 1976، أصبحت بعد دستور 1989 سلطة، غير أن القضاء الإداري لم يكن يشكل نظاماً قضائياً موحداً، حيث كانت المحكمة العليا تمثل قمته.

لكن بصدر دستور 1996، أشارت المادة 152 فقرة 02 منه إلى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية كهرم قضائي إداري إلى جانب الهرم القضائي العادي، وهو ما جسد الازدواجية القضائية. (دستور، المادة 152 فقرة 02، 1996)

ورغم التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أنه لم يحمل الجديد بالنسبة للقضاء الإداري، في حين جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بجديد مهم، حيث نصت المادة 179 فقرة 02 على أن مجلس الدولة يمثل الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وأن المحاكم الإدارية للاستئناف تمثل درجة ثانية للتقاضي في المادة الإدارية، وهو ما كرس مبدأ التقاضي على درجتين. (دستور، المادة 179 فقرة 02، 2020)

ثانياً - الأساس التشريعي للمحكمة الإدارية للاستئناف:

تطبيقاً لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2020، صدرت مجموعة من القوانين المنظمة للمحاكم الإدارية للاستئناف، من بينها:

القانون رقم 07-22 المؤرخ في 05 ماي 2022 المتضمن التقسيم القضائي، حيث نص في مادته 08 على إحداث ست (06) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقارها بالجزائر، وهران،

قسنطينة، ورقلة، تلمسان وبشار، مع تحديد اختصاصها الإقليمي. (القانون رقم 22-07، 2022).

القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي خصص باباً كاملاً للإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية للاستئناف، متضمناً قواعد الاختصاص، التشكيلة، آجال الاستئناف، وقف التنفيذ والفصل في القضايا. (القانون رقم 22-13، 2022)

القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022 المتعلق بالتنظيم القضائي، حيث نصت المادة 29 منه على أن المحكمة الإدارية للاستئناف تعد جهة استئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما تختص بالفصل في القضايا المخولة لها بنصوص خاصة، وتضمنت المادة 30 منه تشكيلتها. (القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، 2022)

كما تم تعديل القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، حيث نصت المادة 10 منه على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف. (القانون العضوي رقم 98-01، 1998)

ثالثاً - الأساس التنظيمي للمحكمة الإدارية للاستئناف:

يتمثل الإطار التنظيمي للمحكمة الإدارية للاستئناف في مجموعة من النصوص التنظيمية، من بينها:

المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر 2022، الذي يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية. (المرسوم التنفيذي رقم 22-435، المؤرخ في 11 ديسمبر 2022).

المرسوم التنفيذي رقم 23-120 المؤرخ في 18 مارس 2023، الذي يحدد كفاءات التسيير الإداري والمالي لهذه المحاكم، حيث نص على إنشاء أمانة عامة يشرف عليها أمين

عام، يخضع لسلطة محافظ الدولة، ويتولى تنفيذ الميزانية وضمان السير الإداري للمحكمة. (المرسوم التنفيذي رقم 23-120، المؤرخ في 18 مارس 2023)

ويُظهر هذا التنظيم سعي المشرع إلى تأطير عمل المحاكم الإدارية للاستئناف وضمان فعاليتها في الفصل في النزاعات الإدارية.

الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي للمحاكم الإدارية للاستئناف

يُعدّ التنظيم الهيكلي للمحاكم الإدارية للاستئناف من الركائز الأساسية التي يقوم عليها حسن سير العدالة الإدارية، إذ يهدف إلى ضمان توزيع دقيق ومتوازن للاختصاصات بين مختلف مكونات المحكمة، بما يسمح بتحقيق الفعالية في الفصل في المنازعات الإدارية. وقد حرص المشرع الجزائري على وضع هيكل تنظيمي مزدوج يجمع بين الطابع القضائي والطابع الإداري، بما ينسجم مع خصوصية القضاء الإداري وطبيعة النزاعات المعروضة عليه. (مكي غ.، 2009، صفحة 82)

فمن جهة أولى، تتجسد الهياكل القضائية في مجموعة القضاة الذين يتولون مهمة الفصل في القضايا، سواء تعلق الأمر بقضاة الحكم أو قضاة محافظة الدولة، حيث يسهم كل منهم في تحقيق العدالة الإدارية وفقاً لمبدأ المشروعية وضمان حقوق المتقاضين. ومن جهة ثانية، تدعم هذه الهياكل أجهزة غير قضائية تتولى الجوانب التنظيمية والإدارية، بما يكفل السير المنتظم للمرفق القضائي واستمراره. (المرسوم التنفيذي رقم 23-120، المتعلق بتنظيم المحاكم الإدارية للاستئناف، المؤرخ في 18 مارس 2023)،

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى الهياكل القضائية للمحاكم الإدارية للاستئناف (أولاً)، ثم إلى الهياكل غير القضائية التي تساهم في تسييرها وتنظيمها (ثانياً).

أولاً- الهياكل القضائية:

تتكون المحكمة الإدارية للاستئناف من هياكل قضائية تتمثل أساساً في قضاة الحكم وقضاة محافظة الدولة، حيث تخضع هذه الفئة لأحكام القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ

في 06 سبتمبر 2004 والمتضمن القانون الأساسي للقضاء. (القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، صفحة 3)

1- قضاة الحكم:

يشمل قضاة الحكم رئيس المحكمة الإدارية للاستئناف، ونواب الرئيس، ورؤساء الغرف، ورؤساء الأقسام، إضافة إلى المستشارين. (القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، المؤرخ في 09 يونيو 2022،، صفحة 5)

ويلاحظ أن المشرع اشترط في رئيس المحكمة الإدارية للاستئناف أن يكون برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل، وهو ما يعكس أهمية هذا المنصب ودوره في توجيه العمل القضائي وضمان جودة الأحكام الصادرة على مستوى جهة الاستئناف (القانون رقم 08-09 ، 25 فبراير 2008)

كما يساهم هذا الشرط في تكريس التخصص في القضاء الإداري، بما يسمح بإصدار أحكام دقيقة تتلاءم مع طبيعة المنازعات الإدارية (المرسوم التنفيذي رقم 23-120 المؤرخ في 18 مارس 2023، المحدد لتنظيم المحاكم الإدارية للاستئناف وسيرها)

أما فيما يخص توزيع الاختصاصات، فإن رئيس المحكمة يتولى توزيع القضاة على الغرف والأقسام، وتحديد أيام وساعات انعقاد الجلسات، إضافة إلى تعيين القضاة المكلفين بالعمل خلال العطلة القضائية (مكي غ.، 2009، صفحة 82)

كما تنظم المحكمة في شكل غرف، يحدد عددها حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي، ويتم ذلك بموجب أمر من رئيس المحكمة بعد استطلاع رأي محافظ الدولة (عوابدي، 2011، صفحة 320)

وفيما يتعلق بتشكيلة الحكم، فإن القضايا تُفصل فيها بتشكيلة جماعية، تتكون من ثلاثة (03) قضاة على الأقل، من بينهم رئيس ومساعدان برتبة مستشار (بعلي، القضاء الإداري، 2015، صفحة 210)

، وذلك تكريساً لمبدأ جماعية القضاء وضماناً لحسن سير العدالة.

2- قضاة محافظة الدولة:

يمثل قضاة محافظة الدولة محافظ الدولة ومساعدوه، حيث نص القانون العضوي رقم 10-22 على ضرورة أن يكون محافظ الدولة برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل (عوابدي، 2011، صفحة 320)

ويتولى محافظ الدولة مهام النيابة العامة في المجال الإداري، حيث يقدم التماسات كتابية وشفوية في القضايا المعروضة على المحكمة، بهدف إبداء الرأي القانوني والمساهمة في تحقيق التطبيق السليم للقانون (الطماوي، 2006، صفحة 98)

أما مساعدو محافظ الدولة، فلم يشترط فيهم المشرّع رتبة معينة، غير أنه يمكن تعيينهم من بين القضاة سواء من القضاء العادي أو الإداري، وهو ما يكرس المرونة في التعيين ويساهم في تدعيم الجهاز القضائي (الحلو، 2003، صفحة 134)

ثانيا - الهياكل غير القضائية:

إلى جانب الهياكل القضائية، تضم المحكمة الإدارية للاستئناف هياكل غير قضائية تتولى المهام الإدارية والتنظيمية، بما يضمن السير الحسن للمرفق القضائي.

تتمثل هذه الهياكل أساساً في أمانة الضبط والأمانة العامة، حيث تتكفل أمانة الضبط بتنظيم العمل الإداري داخل المحكمة، من خلال مسك السجلات، وتحرير محاضر الجلسات، وتسجيل القضايا، ومتابعة الإجراءات القضائية (محيو، 1994، صفحة 67)

وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 23-120 المؤرخ في 18 مارس 2023 على استحداث أمانة عامة على مستوى كل محكمة إدارية للاستئناف، يسيرها أمين عام يخضع لسلطة محافظ الدولة (الباد، 2018، صفحة 55)

ويتولى الأمين العام مهام التسيير الإداري والمالي للمحكمة، بما في ذلك تنفيذ الميزانية، والسهر على حسن استغلال الموارد البشرية والمادية، في حدود الصلاحيات المخولة له (طاهري، 2013، صفحة 175)

كما يساعد الأمين العام في أداء مهامه رؤساء مصالح، يساهمون في تنظيم العمل الإداري وضمان استمرارية المرفق العام القضائي (خليفة، 2008، صفحة 220) وبذلك يتضح أن التنظيم الهيكلي للمحاكم الإدارية للاستئناف يقوم على ازدواجية بين هياكل قضائية تتولى الفصل في النزاعات، وهياكل غير قضائية تتكفل بالتسيير الإداري، وهو ما يضمن تحقيق الفعالية والنجاعة في أداء هذه الجهات القضائية.

المطلب الثاني: الاختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف

يُعد تحديد الاختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف من أهم الضمانات الأساسية لحسن سير القضاء الإداري، إذ يهدف إلى توزيع العمل القضائي بصورة دقيقة ومنظمة، بما يحقق الفعالية في الفصل في المنازعات الإدارية ويكرّس مبدأ الأمن القضائي. وقد جاء استحداث هذه المحاكم بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي أقر مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، ثم دعمه المشرّع من خلال القانون رقم 13-22 المعدل لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، والقانون العضوي 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي، والقانون 07-22 المتعلق بالتقسيم القضائي، مما أضفى طابعاً مؤسسياً متكاملًا على هذا النوع من القضاء (دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020، الجريدة الرسمية) وفي هذا المطلب سنتطرق إلى الاختصاص النوعي (فرع أول) و الاختصاص الإقليمي (فرع ثاني) كما يلي:

الفرع الأول: الاختصاص النوعي

يحدد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للاستئناف القضايا التي تفصل فيها كجهة درجة ثانية، من خلال إعادة النظر في أحكام المحاكم الإدارية، بما يضمن مبدأ التقاضي على درجتين وتعزيز الرقابة على أعمال الإدارة. أولاً - اختصاصها كجهة طعن أصيل:

تُعد المحاكم الإدارية للاستئناف جهة الطعن العادية في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، حيث تختص بالفصل في الاستئنافات المرفوعة ضد هذه الأحكام والأوامر القضائية. ويُكرّس هذا الاختصاص مبدأ التقاضي على درجتين، الذي يُعد من أهم ضمانات المحاكمة العادلة، لما يوفره من إمكانية مراجعة الأحكام وتصحيح الأخطاء القضائية (القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية)

وقد نص القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي على أن هذه المحاكم تشكل الدرجة الثانية في هرم القضاء الإداري، وهو ما يعزز دورها في تحقيق الرقابة القضائية على أعمال المحاكم الإدارية، ويساهم في توحيد الاجتهاد القضائي (القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي).

ثانياً - اختصاصها بنصوص خاصة كجهة أول درجة:

إلى جانب اختصاصها الاستئنافي، منح المشرع للمحاكم الإدارية للاستئناف اختصاصاً نوعياً استثنائياً للفصل في بعض المنازعات كدرجة أولى، وذلك بموجب نصوص قانونية خاصة. ويهدف هذا التوجه إلى تخفيف العبء عن المحاكم الإدارية، وتسريع الفصل في بعض القضايا ذات الطبيعة الخاصة أو الأهمية البالغة (القانون رقم 22-07 المتضمن التقسيم القضائي)

ويلاحظ أن هذا الاختصاص يبقى محدوداً واستثنائياً، حفاظاً على الوظيفة الأصلية لهذه المحاكم كجهة استئناف، مما يحقق التوازن بين توزيع الاختصاصات القضائية وضمان فعالية العدالة (عدو، 2012، صفحة 145)

ثالثاً - الاختصاص الاستثنائي لمحكمة الاستئناف الإدارية للجزائر العاصمة:

تتميز محكمة الاستئناف الإدارية للجزائر العاصمة باختصاص نوعي استثنائي في بعض المنازعات التي يحددها القانون، بالنظر إلى مكانتها كمركز إداري وسياسي للدولة. (شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، 2010، صفحة 212)، بالرجوع إلى نص المادة 900

مكرر من القانون 22-13 نجدها حددت نوع الدعاوى التي تختص بها المحاكم الإدارية للاستئناف كدرجة أولى حيث تتمثل هذه الدعاوى في:

-دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

-دعاوى التفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

وينعقد الاختصاص في هذه الدعاوى للمحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة. وعليه بالرغم من أن المشرع عقد اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة كقاضي درجة ثانية، في السلم القضائي الإداري، إلا أنه أوكل إليها اختصاص حصري كقاضي درجة أولى بأحكام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة في الدعاوى المشار إليها أعلاه، هذه الدعاوى كان مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص للفصل فيها باعتباره درجة أولى وأخيرة حيث أن القرارات التي تصدر بشأنها لا تقبل للطعن فيها بأي شكل من الأشكال. ونؤيد المشرع في هذه الخطوة الإيجابية التي من خلالها سحب الاختصاص الابتدائي والنهائي لمجلس الدولة وجعلها من اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة تكريسا لحق التقاضي على درجتين. (وردة، 2015، صفحة 98)

رابعاً - اختصاصها كمحكمة تنازع:

تضطلع المحاكم الإدارية للاستئناف أيضاً بدور مهم في الفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية الواقعة ضمن دائرتها الإقليمية، سواء كان التنازع إيجابياً أو سلبياً. ويهدف هذا الاختصاص إلى منع تضارب الأحكام وضمان استقرار المراكز القانونية للأطراف (بعلي، القضاء الإداري، 2015، صفحة 167)

كما تقوم هذه المحاكم بإعداد تقارير دورية حول نشاطها ونشاط المحاكم التابعة لها، تُرفع إلى مجلس الدولة، وهو ما يعزز الرقابة القضائية ويُساهم في تحسين الأداء القضائي (الباد، 2018، صفحة 201)

الفرع الثاني: الاختصاص الإقليمي

يُعد الاختصاص الإقليمي من الركائز الأساسية لتنظيم العمل القضائي، إذ يحدد المجال الجغرافي الذي تمارس فيه المحاكم الإدارية للاستئناف ولايتها القضائية. ويهدف هذا التنظيم إلى تحقيق التوازن في توزيع القضايا، وتقريب العدالة من المتقاضين، وتقادي تضارب الاختصاص بين الجهات القضائية. وقد نظم المشرع الجزائري هذا الاختصاص بموجب القانون رقم 07-22 المتعلق بالتقسيم القضائي، إلى جانب الإحالة على القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (القانون رقم 07-22 المتضمن التقسيم القضائي) وسنتطرق في هذا الفرع إلى التقسيم الإقليمي للمحاكم (أولا) و قواعد الاختصاص الإقليمي (ثانيا) كما يلي:

أولاً - التقسيم الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف:

اعتمد المشرع الجزائري في تنظيم المحاكم الإدارية للاستئناف نظاماً إقليمياً يقوم على توزيع هذه الجهات القضائية عبر مختلف مناطق الوطن، بما يضمن تغطية شاملة للتراب الوطني. ويستند هذا التقسيم إلى جملة من المعايير الموضوعية، من أهمها:

المعيار الجغرافي: بحيث تُوزَّع المحاكم وفق دوائر إقليمية تغطي عدة ولايات، بما يسمح بتقريب القضاء من المواطنين وتقليل أعباء التنقل (القانون رقم 13-22 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية)

المعيار الديموغرافي: حيث يُراعى عدد السكان وحجم المنازعات الإدارية في كل منطقة لضمان توزيع متوازن للقضايا؛

المعيار الوظيفي: المرتبط بطبيعة النشاط الإداري وكثافة القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات العمومية في بعض المناطق (القانون رقم 13-22 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية)

وقد أفرز هذا التنظيم إنشاء عدد من المحاكم الإدارية للاستئناف، لكل منها دائرة اختصاص محددة تضم مجموعة من المحاكم الإدارية الابتدائية، مما يجعلها تمارس رقابة

قضائية على هذه المحاكم ضمن نطاقها الإقليمي (القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي)

ويُحقق هذا التقسيم عدة أهداف، من بينها:

تحسين فعالية القضاء الإداري

تسريع الفصل في المنازعات

تخفيف الضغط عن الجهات القضائية المركزية، خاصة مجلس الدولة (خلوفي، 2017،

صفحة 233)

كما يُلاحظ أن هذا التنظيم يُجسد توجه المشرع نحو اللامركزية القضائية، بما يتماشى مع

متطلبات الإصلاح القضائي وتعزيز دولة القانون (ملويا، 2014، صفحة 178)

ثانياً - قواعد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية للاستئناف:

تخضع المحاكم الإدارية للاستئناف في تحديد اختصاصها الإقليمي لمجموعة من القواعد

القانونية التي تضبط الجهة المختصة بالنظر في النزاع، وتُعد هذه القواعد في معظمها من

النظام العام.

1- القاعدة العامة: موطن المدعى عليه

تتمثل القاعدة الأساسية في إسناد الاختصاص إلى المحكمة التي يقع في دائرة

اختصاصها موطن المدعى عليه، باعتباره الطرف الذي يُفترض فيه الدفاع عن نفسه أمام

القضاء. وفي حالة عدم وجود موطن معلوم، يُعتمد بـ:

آخر موطن معروف للمدعى عليه؛ أو الموطن المختار لأغراض التعاقد أو التقاضي.

(الكريم، 2019، صفحة 256)

ويهدف هذا المبدأ إلى تحقيق التوازن بين أطراف الخصومة وضمان سهولة مباشرة

إجراءات التقاضي.

2- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة:

نظرًا لخصوصية المنازعات الإدارية، فقد أورد المشرع عدة استثناءات على قاعدة موطن المدعى عليه، من أبرزها:

منازعات الأشغال العمومية: ينعقد الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها مكان تنفيذ الأشغال، نظرًا لارتباط النزاع بموقع مادي محدد (بوساق، 2020، صفحة 190)؛

منازعات العقود الإدارية: يُحدد الاختصاص بحسب مكان إبرام العقد أو تنفيذه، أو حسب ما يتفق عليه الأطراف في إطار الشروط التعاقدية؛

منازعات القرارات الإدارية: غالبًا ما يُعتمد فيها مكان صدور القرار أو مكان تنفيذه، خاصة إذا تعلق الأمر بقرارات ذات نطاق محلي؛

تعدد المدعى عليهم: يجوز رفع الدعوى أمام المحكمة المختصة إقليميًا بالنسبة لأحدهم، تقاديًا لتجزئة النزاع. (خلفي، 2016، صفحة 275)

وتُبرر هذه الاستثناءات بضرورة مراعاة طبيعة النزاع الإداري، الذي يرتبط في كثير من الأحيان بمكان معين أو بنشاط إداري محدد.

3- الطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص الإقليمي:

تُعتبر قواعد الاختصاص الإقليمي في المادة الإدارية من النظام العام، وهو ما يترتب عليه:

إمكانية إثارتها من قبل القاضي تلقائيًا، حتى في غياب دفع من الأطراف؛

عدم جواز الاتفاق على مخالفتها إلا في حدود ما يسمح به القانون؛

بطلان الإجراءات في حال مخالفتها، إذا ثبت تأثير ذلك على حسن سير العدالة (حسنين، 2015، صفحة 142)

ويُعزز هذا الطابع الإلزامي من أهمية هذه القواعد في تحقيق الأمن القانوني ومنع التحايل على الاختصاص القضائي.

4- أثر الاختصاص الإقليمي على سير الدعوى:

يلعب الاختصاص الإقليمي دورًا حاسمًا في تحديد مسار الدعوى الإدارية، حيث يؤدي احترامه إلى:

تسريع الفصل في النزاعات؛

تجنب تنازع الاختصاص بين المحاكم؛

ضمان تنفيذ الأحكام القضائية بفعالية (فهمي، 2013، صفحة 221)

في المقابل، فإن الإخلال بهذه القواعد قد يؤدي إلى إطالة أمد النزاع بسبب إحالة القضية إلى الجهة المختصة، أو حتى بطلان الإجراءات، وهو ما يؤثر سلبيًا على حقوق المتقاضين (صقر، 2018، صفحة 199)

ملخص الفصل الأول :

يتناول الفصل الأول الإطار القانوني والتنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر، حيث يستند إنشاؤها إلى أساس دستوري كرسه دستور 2020 من خلال إقرار مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، بما يعزز ضمانات المحاكمة العادلة. كما يركز على أساس تشريعي يتمثل في القانون العضوي رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية

والإدارية، والذي حدّد صلاحيات هذه المحاكم واختصاصاتها، إضافة إلى الأساس التنظيمي الذي يبيّن كيفية إنشائها وتوزيعها الإقليمي. وقد تم كذلك إبراز تنظيمها الهيكلي، حيث تتشكل من هياكل قضائية تضم القضاة بمختلف رتبهم، وهياكل غير قضائية تشمل الأجهزة الإدارية المساعدة، بما يضمن حسن سير المرفق القضائي الإداري.

أما من حيث الاختصاص القضائي، فقد بيّن الفصل أن المحاكم الإدارية للاستئناف تمارس اختصاصاً نوعياً يتمثل أساساً في النظر في الطعون بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، إلى جانب اختصاصات أخرى قد تمارسها كجهة أول درجة بموجب نصوص خاصة، فضلاً عن اختصاصات استثنائية، خاصة بالنسبة للمحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، ودورها في بعض حالات التنازع. كما تم تحديد اختصاصها الإقليمي وفق تقسيم جغرافي يضمن توزيعاً متوازناً للقضايا. ويُستخلص أن استحداث هذه المحاكم يمثل خطوة إصلاحية هامة لتعزيز فعالية القضاء الإداري، من خلال تكريس مبدأ التقاضي على درجتين وتحسين جودة الأحكام القضائية وحماية الحقوق والحريات

الفصل الثاني

اختصاصات مجلس الدولة

يشكل مجلس الدولة في الجزائر إحدى الدعائم الجوهرية لبناء قضاء إداري مستقل، كما يُعد من أبرز مؤسسات دولة القانون التي تقوم على مبدأ المشروعية وضمان خضوع الإدارة للقانون. ويتميز هذا الجهاز بطبيعة مزدوجة في اختصاصاته، إذ يجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفة الاستشارية، مما يمنحه دوراً محورياً في تحقيق التوازن بين حماية حقوق الأفراد وضمان فعالية المرفق العام.

فمن جهة، يتولى مجلس الدولة، باعتباره قمة الهرم القضائي الإداري، مهمة الرقابة على مشروعية الأعمال الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، وعلى رأسها المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف، وهو ما يجعله الجهة العليا في توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية وتكريس الاستقرار القانوني. ومن جهة أخرى، يمارس دوراً استشارياً بالغ الأهمية يتمثل في إبداء الرأي بشأن مشاريع القوانين والأوامر قبل عرضها على مجلس الوزراء، بما يضمن انسجام النصوص التشريعية مع قواعد المشروعية ومبادئ القانون الإداري.

وفي ضوء التعديلات الدستورية لسنة 2020، وما تبعها من تعديلات تشريعية من خلال القانون العضوي 11-22 المعدل والمتمم للقانون 01-98، وكذا القانون 13-22 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، تتجلى أهمية دراسة اختصاصات مجلس الدولة من خلال إبراز تطورها القانوني ومجالات ممارستها.

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة.

المبحث الثاني: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة.

المبحث الأول: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة

يُعتبر الاختصاص القضائي لمجلس الدولة من أهم مظاهر تجسيد استقلالية القضاء الإداري في الجزائر، حيث أناط به المشرع مهمة الرقابة على مدى مشروعية الأحكام والقرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، بما يضمن وحدة التفسير القانوني واستقرار الاجتهاد القضائي. ويأتي ذلك في إطار تنظيم هرمي واضح للمنظومة القضائية الإدارية، يجعل من مجلس الدولة الجهة العليا المقومة لأعمال كل من المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف، تكريساً لمبدأ المشروعية وضماناً لحسن سير العدالة الإدارية.

وقد تم تأطير هذا الاختصاص من خلال مجموعة من النصوص القانونية، لاسيما القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وسيره واختصاصاته، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 22-11، إلى جانب أحكام القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13، والتي حددت بدقة طبيعة الجهة القضائية العليا في المادة الإدارية واختصاصاتها النوعية. كما عزز التعديل الدستوري لسنة 2020 هذا الدور من خلال ترسيخ وظيفة مجلس الدولة كجهة نقض في المادة الإدارية، بما يعكس تطور مكانته داخل النظام القضائي.

وانطلاقاً من ذلك، سيتم التطرق في هذا المبحث إلى صور الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، من خلال دراسة اختصاصه الأصيل كجهة نقض في المطلب الأول، ثم الوقوف عند اختصاصه الاستثنائي كجهة استئناف في المطلب الثاني.

المطلب الأول : اختصاص مجلس الدولة كجهة طعن بالنقض

يُعد اختصاص مجلس الدولة كجهة طعن بالنقض محورياً أساسياً في إطار توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية، خاصة في ظل مستجدات القانون 08-09 المعدل والمتمم، إذ يكرّس دوره كجهة عليا تتولى مراقبة مدى احترام القانون من طرف الجهات

القضائية الإدارية. ويباشر مجلس الدولة هذه الرقابة دون الخوض في وقائع النزاع، مقتصرًا على فحص مدى سلامة تطبيق القواعد القانونية وتوحيد الاجتهاد القضائي.

وقد تعزز هذا الاختصاص بموجب التعديلات التشريعية والدستورية الحديثة، مما ساهم في إعادة ضبط توزيع الاختصاص بين مختلف جهات القضاء الإداري، سواء تعلق الأمر بالطعون الموجهة ضد الأحكام والقرارات النهائية، أو تلك المخولة له بنصوص خاصة.

وعليه، سيتم تناول هذا المطلب من خلال فرعين، يتناول الأول اختصاص مجلس الدولة كجهة نقض في مواجهة الأحكام والقرارات النهائية، والثاني الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة

الفرع الأول: اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض في الطعون المرفوعة ضد الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية.

يُمارس مجلس الدولة في هذا الإطار اختصاصه كقاضي نقض من خلال رقابته على الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، بهدف ضمان حسن تطبيق القانون وتوحيد الاجتهاد القضائي، دون التعرض لوقائع النزاع.

وعليه، سيتم بيان صور هذه الأحكام والقرارات النهائية الخاضعة لرقابته وفقاً لما حدده المشرع.

أولاً - القرارات النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف:

في إطار مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم بموجب القانون 22-13، أعاد المشرع الجزائري هيكلة القضاء الإداري على أساس مبدأ التقاضي على درجتين، حيث أصبحت المحاكم الإدارية تمارس الاختصاص الابتدائي، في حين أنشئت المحاكم الإدارية للاستئناف كجهات قضائية من الدرجة الثانية تتولى الفصل في الطعون بالاستئناف. ويترتب عن ذلك أن القرارات الصادرة عنها تُعد قرارات نهائية من حيث الوقائع، بما يجعلها قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة باعتباره جهة عليا للرقابة القانونية. (القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم)

ويقصد بالقرارات النهائية في هذا السياق، تلك التي تصدر عن المحاكم الإدارية للاستئناف بعد استنفاد طرق الطعن العادية، بحيث تنتهي بها الخصومة أمام درجتي التقاضي، ولا يبقى للمتقاضي سوى سلوك طريق الطعن بالنقض. ويؤكد هذا الطرح ما نص عليه القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98، لا سيما المادة 09 منه، التي منحت مجلس الدولة اختصاص الفصل في الطعون بالنقض ضد الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية. (القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم)

ومن خلال ذلك، يتضح أن توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية، وفق التعديلات الجديدة، أصبح قائماً على ثلاث مستويات:

المحاكم الإدارية: تختص بالفصل ابتدائياً في المنازعات الإدارية.

المحاكم الإدارية للاستئناف: تختص بإعادة النظر في النزاع من حيث الوقائع والقانون، وتصدر قرارات نهائية.

مجلس الدولة: يمارس رقابة قانونية بحتة من خلال الطعن بالنقض، دون التعرض لموضوع النزاع من حيث الوقائع. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 214)

ويعكس هذا التنظيم توجهاً حديثاً نحو تكريس مبدأ التخصص وتدرج الرقابة القضائية، بما يحقق ضمانات أكبر للمتقاضين ويعزز الأمن القانوني، من خلال توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية على مستوى مجلس الدولة. كما يساهم في تخفيف العبء عن هذه الهيئة، بعد أن كانت تمارس في ظل النظام السابق بعض اختصاصات الاستئناف إلى جانب النقض. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 98)

غير أن الصياغة التشريعية التي اعتمدها المشرع بعبارة "الأحكام والقرارات النهائية" تثير نوعاً من الغموض، خاصة وأن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية تبقى ابتدائية ولا تقبل الطعن بالنقض مباشرة، بل يتعين استئنافها أولاً. ومن ثم، فإن المقصود الفعلي بهذا النص

ينصرف أساساً إلى القرارات النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف، في حين يُفهم ذكر "الأحكام" إما على سبيل التعميم أو تحسباً لحالات خاصة قد ينص فيها القانون على خلاف ذلك. (محيو، 1994، صفحة 156)

وبذلك، يتأكد أن اختصاص مجلس الدولة في هذا الإطار يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمنطق توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية، كما أعادت صياغته التعديلات الأخيرة، حيث أصبح يشكل حلقة عليا لضبط المشروعية وتوحيد تفسير القانون.

ثانياً - إشكال الأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية أو المحكمة الإدارية للاستئناف بالعاصمة:

يشير تحديد المقصود بـ "الأحكام والقرارات النهائية" في ظل مستجدات القانون 08-09 المعدل والمتمم إشكالاً قانونياً وفقهياً، خاصة عند ربطه بطبيعة الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف. فالأصل، بعد تكريس نظام التقاضي على درجتين بموجب التعديل 13-22، أن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية تظل أحكاماً ابتدائية، ولا تكتسب وصف النهائية إلا بعد تأييدها أو تعديلها من طرف جهة الاستئناف، مما يجعلها غير قابلة للطعن بالنقض مباشرة. (القانون رقم 13-22 المعدل والمتمم)

غير أن الإشكال يبرز من خلال استعمال المشرع لعبارة "الأحكام النهائية" ضمن النصوص المنظمة لاختصاص مجلس الدولة، وهو ما قد يوحي بإمكانية الطعن بالنقض في بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية. إلا أن التفسير الراجح فقهاً يذهب إلى أن هذا الوصف لا ينطبق، في الوضع العادي، على أحكام المحاكم الإدارية، باعتبارها خاضعة وجوباً للاستئناف، مما يجعل القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف هي وحدها التي تكتسي الطابع النهائي القابل للطعن بالنقض. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 220)

أما بخصوص المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، فإنها تمارس اختصاصات نوعية، خاصة في بعض المنازعات المرتبطة بالسلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية

الوطنية، وقد تصدر عنها قرارات توصف بالنهائية من حيث الموضوع. غير أن هذه القرارات، رغم طابعها النهائي، تبقى قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، مما يؤكد أن معيار النهائية هنا لا ينفي رقابة النقض، بل يقتصر على استنفاد طرق الطعن العادية فقط. (القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم)

ومن ثم، فإن الإشكال الحقيقي لا يتعلق بوجود أحكام نهائية صادرة عن المحاكم الإدارية، وإنما بطريقة صياغة النصوص القانونية التي لم تميز بدقة بين الأحكام الابتدائية والقرارات النهائية، الأمر الذي أدى إلى نوع من الغموض في تحديد نطاق اختصاص مجلس الدولة. وهو ما يستدعي تفسير النصوص في ضوء منطوق توزيع الاختصاص القضائي، الذي يجعل الطعن بالنقض منصباً أساساً على القرارات النهائية الصادرة عن جهات الاستئناف دون غيرها. (محيو، 1994، صفحة 158)

ثالثاً - القرارات القضائية النهائية الصادرة عن مجلس الدولة بصفته جهة استئناف:

في إطار مستجدات القانون 08-09 المعدل والمتمم، خاصة بعد تعديل 13-22، تم إعادة توزيع الاختصاص داخل هرم القضاء الإداري، حيث تم تقليص دور مجلس الدولة كجهة استئناف وإسناد هذا الاختصاص أساساً إلى المحاكم الإدارية للاستئناف. ومع ذلك، أبقى المشرع على حالات استثنائية يمارس فيها مجلس الدولة وظيفة قاضي الاستئناف، لاسيما بالنسبة لبعض الأحكام الصادرة ابتدائياً عن المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة. (القانون رقم 13-22 المعدل والمتمم)

وفي هذه الحالات، يصدر مجلس الدولة قرارات قضائية نهائية بصفته جهة استئناف، حيث يفصل في النزاع من حيث الوقائع والقانون معاً، لتكتسي قراراته طابعاً نهائياً لا يقبل أي طعن عادي أو غير عادي، بما في ذلك الطعن بالنقض، باعتبار أنه أعلى جهة في القضاء الإداري. (القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم)

ويترتب عن ذلك أن هذه القرارات تخرج عن نطاق الرقابة القضائية اللاحقة، وهو ما يميزها عن القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف التي تبقى قابلة للطعن بالنقض.

ويعكس هذا الوضع خصوصية موقع مجلس الدولة في هرم القضاء الإداري، حيث يجمع في بعض الحالات بين وظيفتي الاستئناف والنقض، غير أن تدخله كجهة استئناف يظل استثنائياً ومحددًا بنصوص قانونية صريحة. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 105) وبالتالي، فإن إدراج هذه القرارات ضمن القرارات النهائية لا يعني خضوعها للطعن بالنقض، بل على العكس، فهي تمثل نهاية الخصومة القضائية بشكل مطلق، وهو ما ينسجم مع منطق توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية بعد التعديلات الأخيرة، التي سعت إلى ضبط أدوار مختلف الجهات القضائية وتكريس مبدأ التدرج القضائي (عدو، 2012، صفحة 182)

الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة

إلى جانب اختصاصه العام في الطعن بالنقض، خول المشرع لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة سلطة الفصل في طعون بالنقض ضد قرارات صادرة عن هيئات محددة، بما يعكس توسيع نطاق رقابته القانونية خارج الإطار القضائي الإداري التقليدي، بهدف ضمان توحيد الاجتهاد وترسيخ مبدأ المشروعية.

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى اختصاص مجلس الدولة في الطعون بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة(أولاً)، وكذا اختصاصه في الطعون الموجهة ضد القرارات القضائية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء(ثانياً)؛ بالإضافة إلى القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية للمنظمات المهنية.(ثالثاً)

أولاً - اختصاص مجلس الدولة في الطعون بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة:

أعاد المشرع الجزائري، من خلال مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، ضبط مجال الطعن بالنقض في المادة الإدارية، وذلك عبر توسيع نطاق تدخل مجلس الدولة ليشمل، بموجب نصوص خاصة، الطعون الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة. ويأتي هذا التوجه في إطار إعادة تنظيم منظومة الرقابة القضائية على القرارات ذات الطابع المالي العمومي، بما

يضمن توحيد الرقابة القانونية على مختلف الهيئات المختصة بحماية المال العام. (القانون رقم 09-08 ، 25 فبراير 2008)

ويُعد مجلس المحاسبة هيئة دستورية مستقلة مكلفة برقابة استعمال الأموال العمومية، حيث تمارس رقابة لاحقة على تسيير المالية العمومية، وتترتب عن تدخلها قرارات قد تتضمن تحميل مسؤولية مالية أو رفعها عن المحاسبين العموميين. وتكتسي هذه القرارات طابعاً خاصاً، لأنها لا تقتصر على الجانب الرقابي الإداري، بل تمتد إلى آثار قانونية مالية ذات طبيعة إلزامية، مما يمنحها بعداً قضائياً مميزاً.

وانطلاقاً من هذه الخصوصية، لم يترك المشرع قرارات مجلس المحاسبة خارج الرقابة القضائية العليا، بل أخضعها لرقابة مجلس الدولة عن طريق الطعن بالنقض، باعتباره جهة عليا تضمن احترام المشروعية. غير أن هذه الرقابة تبقى رقابة قانونية بحتة، تقتصر على التحقق من مدى سلامة تطبيق القواعد القانونية والإجرائية، دون إعادة مناقشة الوقائع أو التقدير المالي الذي قام به مجلس المحاسبة. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 238)

ويترتب عن ذلك أن الطعن بالنقض في هذا المجال لا يشكل درجة إضافية في التقاضي، وإنما يعد طريقاً غير عادي يهدف إلى تصحيح الأخطاء القانونية الجوهرية، مثل مخالفة القانون، انعدام أو قصور التسبيب، أو خرق الإجراءات الجوهرية. وهو ما ينسجم مع الطبيعة القانونية للنقض باعتباره رقابة على الحكم لا على النزاع في ذاته. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 118)

كما أن هذا الامتداد في اختصاص مجلس الدولة يعكس تطوراً في فلسفة توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية، حيث لم يعد حصر الطعن بالنقض مقتصراً على الجهات القضائية الإدارية التقليدية، بل أصبح يشمل أيضاً الهيئات ذات الطابع القضائي أو شبه القضائي كلما تعلق الأمر بقرارات نهائية تمس المال العام. ويهدف هذا التوجه إلى تعزيز

فعالية الرقابة على المالية العمومية وضمان انسجام الاجتهاد القضائي في هذا المجال الحساس. (محيو، 1994، صفحة 167)

وبذلك، فإن إخضاع قرارات مجلس المحاسبة لرقابة مجلس الدولة يحقق توازناً دقيقاً بين استقلالية هذه الهيئة في أداء وظيفتها الرقابية من جهة، وبين ضمان خضوع قراراتها لمبدأ المشروعية من جهة أخرى، بما يعزز حماية المال العام ويكرس وحدة التفسير القانوني على مستوى القضاء الإداري.

ثانيا - اختصاص مجلس الدولة في الطعون بالنقض ضد قرارات المجلس الأعلى للقضاء:

يُعدّ إسناد المشرع الجزائري لمجلس الدولة اختصاص الفصل في الطعون بالنقض ضد القرارات ذات الطابع التأديبي أو المهني الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، بموجب نصوص خاصة وفي ظل مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، تجسيدا لتوازن دقيق بين مبدأ استقلال السلطة القضائية وضمان احترام مبدأ المشروعية. ويأتي هذا الاختصاص في إطار رقابة قانونية عليا تستهدف ضبط مدى مشروعية القرارات التي تمس الوضعية المهنية للقضاة. (القانون رقم 08-09 ، 25 فبراير 2008)

ويُعد المجلس الأعلى للقضاء هيئة دستورية تتولى تنظيم المسار المهني للقضاة، من حيث الترقية، النقل، التأديب وإنهاء المهام، وتصدر عنه قرارات ذات أثر مباشر على المركز القانوني للقاضي. وتتميز هذه القرارات بكونها لا تتدرج ضمن الخصومة القضائية التقليدية، وإنما ترتبط بتسيير المرفق القضائي، غير أنها تظل قرارات ملزمة تمس حقوقاً ومراكز قانونية ذات طبيعة مهنية حساسة. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

وانطلاقاً من هذه الخصوصية، أخضع المشرع بعض هذه القرارات لرقابة مجلس الدولة عن طريق الطعن بالنقض، وذلك في حدود ما تقرره النصوص الخاصة. ويُفهم من ذلك أن هذا الطعن لا يشكل درجة إضافية في التقاضي، بل هو طريق غير عادي يهدف إلى مراقبة مدى

احترام القانون دون المساس بالسلطة التقديرية للمجلس الأعلى للقضاء في تقدير الوقائع أو الملاءمة. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 244)

ويقصر دور مجلس الدولة في هذا الإطار على رقابة المشروعية، من خلال التحقق من صحة تطبيق القواعد القانونية والإجرائية، ولا سيما احترام حقوق الدفاع، اختصاص الجهة المصدرة للقرار، سلامة الإجراءات التأديبية، وكفاية التسيب. كما يمتد رقابته إلى التحقق من عدم وجود انحراف في استعمال السلطة أو مخالفة للقانون. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 123)

ويُفهم من ذلك أن تدخل مجلس الدولة لا يمس استقلالية القضاء، بل يعززها من خلال ضمان خضوع القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء لمعيار المشروعية، بما يحقق التوازن بين حماية استقلال القاضي وضمان عدم التعسف في استعمال السلطة التأديبية. (عدو، 2012، صفحة 195)

كما يعكس هذا الاختصاص تطوراً في فلسفة توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية، حيث لم يعد الطعن بالنقض محصوراً في المنازعات الإدارية التقليدية، بل امتد ليشمل قرارات صادرة عن هيئة دستورية ذات طبيعة خاصة، كلما تعلق الأمر بقرارات نهائية تمس الوضعية المهنية للقضاة، بما يعزز وحدة الرقابة القانونية ويكرس الأمن القضائي. (محيو، 1994، صفحة 172)

وبذلك، يُجسد هذا الاختصاص أحد أوجه الرقابة الاستثنائية لمجلس الدولة، بوصفه الجهة العليا الضامنة لاحترام المشروعية في المجال التأديبي للقضاة، دون أن يتحول إلى جهة بديلة في تقدير الوقائع أو إعادة تقييم القرار.

ثالثاً - القرارات القضائية الصادرة عن اللجان التأديبية للمنظمات المهنية:

يمثل إخضاع القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية للمنظمات المهنية لرقابة مجلس الدولة، في إطار مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، تطوراً مهماً في فلسفة توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية. فقد اتجه المشرع، من خلال نصوص خاصة، إلى

تمكن مجلس الدولة من ممارسة رقابة النقض على هذه القرارات، بالنظر إلى طبيعتها الخاصة التي تجمع بين الطابع التنظيمي والطابع شبه القضائي، وما يترتب عنها من آثار مباشرة على الوضعية المهنية للأفراد المنتمين لهذه الهيئات. (القانون رقم 08-09، 25 فبراير 2008)

وتُعرف المنظمات المهنية بأنها هيئات قانونية تنظم مهن حرة أو منظمة، مثل المحاماة، الطب، الصيدلة، الهندسة وغيرها، وتتمتع بسلطة تنظيمية داخلية تهدف إلى ضبط قواعد المهنة وأخلاقياتها. وفي هذا الإطار، تتولى اللجان التأديبية التابعة لها مهمة النظر في المخالفات المهنية المنسوبة إلى الأعضاء، وتوقيع الجزاءات التأديبية المناسبة، التي قد تتراوح بين التنبيه والإنذار، وصولاً إلى التوقيف أو الشطب من الجدول المهني. (محيو، 1994، صفحة 178)

وتتميز هذه القرارات بكونها تصدر بعد إجراءات ذات طابع قضائي داخلي، تقوم على مبدأ المواجهة واحترام حقوق الدفاع، وسماع الأطراف، وتدوين المرافعات، وهو ما يمنحها طبيعة شبه قضائية. غير أن خطورتها تكمن في كونها تمس بشكل مباشر الحق في ممارسة المهنة، وهو حق ذو طبيعة دستورية ومهنية في آن واحد، مما يستوجب توفير ضمانات إضافية للرقابة عليها. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 250)

وانطلاقاً من هذا الاعتبار، لم يترك المشرع هذه القرارات في منأى عن الرقابة القضائية العليا، بل أخضعها، متى نص القانون على ذلك، للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة. ويهدف هذا الطعن إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية في العمل التأديبي المهني، من خلال تمكين جهة قضائية عليا من مراقبة مدى صحة تطبيق القواعد القانونية والإجرائية التي تحكم عمل هذه اللجان. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

غير أن هذه الرقابة لا تمتد إلى إعادة فحص الوقائع أو تقدير مدى خطورة المخالفة المهنية، بل تقتصر على رقابة قانونية بحتة، تشمل على وجه الخصوص التحقق من الاختصاص، وسلامة الإجراءات، واحترام حقوق الدفاع، وكفاية التسبيب، وعدم مخالفة النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للمهنة. كما تشمل أيضاً مراقبة مدى خلو القرار من

الانحراف في استعمال السلطة أو سوء تطبيق القانون. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 128)

ويُفهم من ذلك أن الطعن بالنقض في هذا المجال لا يُعد درجة ثالثة من درجات التقاضي، وإنما هو طريق غير عادي يهدف إلى تصحيح الأخطاء القانونية الجوهرية التي قد تشوب القرار التأديبي، دون أن يتحول إلى وسيلة لإعادة تقييم النزاع المهني من حيث الوقائع. وهو ما ينسجم مع الطبيعة الخاصة للنقض كآلية لضبط المشروعية وليس لإعادة الفصل في الموضوع. (عدو، 2012، صفحة 200)

كما أن هذا الامتداد في اختصاص مجلس الدولة يعكس توجه المشرع نحو توحيد الرقابة القانونية على مختلف صور القرارات التأديبية الصادرة عن هيئات مهنية أو شبه قضائية، بما يضمن انسجام الاجتهاد القضائي، ويعزز الأمن القانوني داخل مختلف القطاعات المهنية المنظمة. ويؤدي ذلك إلى خلق نوع من التوازن بين ضرورة فرض الانضباط المهني داخل هذه المنظمات، وبين حماية حقوق الأعضاء من أي تعسف أو خطأ في تطبيق القانون. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 252)

وبذلك، فإن اختصاص مجلس الدولة في هذا المجال يشكل حلقة أساسية في منظومة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية المهنية، ويكرس دوره كجهة عليا ضامنة لاحترام المشروعية، حتى خارج الإطار القضائي الإداري التقليدي، متى تعلق الأمر بقرارات نهائية ذات أثر مهني مباشر.

المطلب الثاني: الاختصاص الاستثنائي لمجلس الدولة كجهة استئناف

إلى جانب اختصاصه الأصل كجهة نقض، يباشر مجلس الدولة في حالات محددة اختصاصاً استثنائياً كجهة استئناف، وذلك في إطار ما أقره المشرع من تنظيم مرن للاختصاص القضائي في المادة الإدارية. ويُعد هذا الاختصاص امتداداً غير عادي لدوره، يهدف إلى ضمان فعالية الرقابة القضائية في بعض المنازعات التي تستدعي تدخله مباشرة كجهة درجة ثانية.

وقد عرف هذا الاختصاص تطوراً ملحوظاً مع مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، لاسيما بعد إعادة توزيع درجات التقاضي بموجب التعديل 22-13، الذي كرس المحاكم الإدارية للاستئناف كقاعدة عامة، مع الإبقاء على حالات استثنائية يتدخل فيها مجلس الدولة للفصل استئنافياً.

كما يشمل هذا الاختصاص الاستثنائي أيضاً نظر الاستئنافات الموجهة ضد الأوامر الاستعجالية في بعض الحالات، وهو ما يعكس خصوصية تدخل مجلس الدولة في المواد المستعجلة التي تتطلب سرعة الفصل مع الحفاظ على الضمانات القانونية.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى صور الاختصاص الاستثنائي لمجلس الدولة كجهة استئناف، من خلال دراسة وضعه كقاضي استئناف ضد بعض الأحكام الصادرة ابتدائياً، ثم بيان ولايته في الفصل في الاستئناف ضد الأوامر الاستعجالية.

الفرع الأول: مجلس الدولة قاضي استئناف ضد الأحكام الصادرة ابتدائياً عن المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة

يُعدّ تدخل مجلس الدولة كجهة استئناف ضد بعض الأحكام الصادرة ابتدائياً عن المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة اختصاصاً استثنائياً أقرّه المشرع في حالات محددة، وذلك على خلاف القاعدة العامة التي أسندت وظيفة الاستئناف للمحاكم الإدارية للاستئناف. ويهدف هذا الاستثناء إلى ضمان فعالية الرقابة القضائية في بعض المنازعات ذات الخصوصية، وتقادي إطالة المسار الإجرائي في قضايا تستوجب تدخلاً قضائياً أعلى. (القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية)

وقد عرف هذا الاختصاص تطوراً مع مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، خاصة بعد التعديل الذي أعاد تنظيم درجات التقاضي في المادة الإدارية، مما جعل تدخل مجلس الدولة كقاضي استئناف أمراً محدوداً بنصوص خاصة ومحصوراً في نطاق معين.²

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع الى مجلس الدولة قاضي استئناف وفق القانون 08-09 " قبل التعديل"(أولا) و كذا مجلس الدولة قاضي استئناف وفق القانون -22-13 " بعد التعديل (ثانيا)

أولا - مجلس الدولة قاضي استئناف وفق القانون 08-09 " قبل التعديل":

قبل التعديلات التي أدخلها المشرع على قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب القانون 22-13، كان تنظيم القضاء الإداري في الجزائر يقوم على هيكلية غير مكتملة من حيث توزيع درجات التقاضي، الأمر الذي انعكس بشكل مباشر على نطاق اختصاص مجلس الدولة. ففي تلك المرحلة، لم يكن نظام المحاكم الإدارية للاستئناف قد استقر كدرجة ثانية عامة في المادة الإدارية، مما أدى إلى إسناد دور استئنافي لمجلس الدولة في حالات محددة إلى جانب اختصاصه الأصلي كجهة نقض. (القانون رقم 08-09 ، 25 فبراير 2008)

وقد ترتب عن هذا التنظيم أن مجلس الدولة كان يتدخل، إلى جانب وظيفته الرقابية على المشروعية، للفصل في الطعون المرفوعة استئنافاً ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، في الحالات التي لم تكن فيها جهة استئناف متخصصة قائمة أو مكتملة الاختصاص. وبذلك، لم يكن دوره يقتصر على مراقبة مدى صحة تطبيق القانون، بل كان يمتد - عند ممارسته للاختصاص الاستئنافي - إلى إعادة فحص النزاع من حيث الوقائع والقانون. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

ويكشف هذا الوضع عن طبيعة مزدوجة لوظيفة مجلس الدولة خلال هذه المرحلة، حيث كان يجمع بين رقابة النقض ورقابة الاستئناف، مما جعله يتبوأ موقعاً مركزياً في الهرم القضائي الإداري. هذا التمرکز ساهم من جهة في توحيد الاجتهاد القضائي الإداري، بالنظر إلى كونه الجهة العليا الفاصلة في أغلب المنازعات الإدارية، لكنه من جهة أخرى أفرز نوعاً من التداخل في الاختصاصات وعدم وضوح في توزيع أدوار القضاء الإداري. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 262)

وقد أثار هذا الوضع عدة ملاحظات فقهية تتعلق بمدى ملائمة الجمع بين وظيفتي الاستئناف والنقض داخل نفس الهيئة القضائية، بالنظر إلى اختلاف طبيعة كل منهما؛ إذ تقوم الاستئناف على إعادة النظر في الوقائع والقانون، بينما تقتصر النقض على مراقبة المشروعية. وهو ما جعل هذا التنظيم محل مراجعة تشريعية لاحقة تهدف إلى الفصل الواضح بين درجات التقاضي. (محيو، 1994، صفحة 182)

ومن الناحية العملية، أدى هذا التداخل إلى تحميل مجلس الدولة عبئاً قضائياً معتبراً، نتيجة اتساع مجال اختصاصه وتعدد وظائفه، الأمر الذي انعكس على سير العمل القضائي الإداري، وأبرز الحاجة إلى إعادة هيكلة النظام القضائي الإداري على أساس التخصص والتدرج الواضح في درجات التقاضي. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 130)

وعليه، يمكن القول إن مرحلة ما قبل التعديل اتسمت بتوسع استثنائي في اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف، وهو توسع فرضته اعتبارات تنظيمية ظرفية، قبل أن يتجه المشرع لاحقاً إلى إعادة ضبط هذا الاختصاص وحصره في نطاق استثنائي، مع تكريس نظام قضائي إداري أكثر وضوحاً يقوم على الفصل بين الاستئناف والنقض.

ثانياً - مجلس الدولة قاضي استئناف وفق القانون 22-13 "بعد التعديل":

جاء القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 ليؤسس لإعادة هيكلة دقيقة لدرجات التقاضي في المادة الإدارية، في اتجاه تكريس مبدأ التقاضي على درجتين كقاعدة عامة، مع إعادة ضبط موقع مجلس الدولة داخل هرم القضاء الإداري. فبعد أن كان يمارس، في ظل التنظيم السابق، اختصاصاً واسعاً يجمع بين الاستئناف والنقض، أصبح دوره بعد التعديل ينحصر أساساً في وظيفة النقض، مع الإبقاء على اختصاص استئنافي استثنائي ومحدد بنصوص صريحة.¹

ويستفاد من أحكام هذا القانون أن المشرع قد اعتمد توزيعاً وظيفياً واضحاً للاختصاص القضائي الإداري، حيث أنيطت بالمحاكم الإدارية مهمة الفصل الابتدائي، وأسند الاستئناف كدرجة ثانية عادية إلى المحاكم الإدارية للاستئناف، في حين احتفظ مجلس الدولة بمكانته كقمة

الهرم القضائي الإداري المختصة أساساً برقابة المشروعية وتوحيد الاجتهاد القضائي. (القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم)

غير أن هذا التنظيم لم يُقَصِّص مجلس الدولة كلياً من وظيفة الاستئناف، بل أبقى على اختصاص استثنائي يمارسه في حالات محددة يقررها القانون، خاصة فيما يتعلق ببعض الأحكام الصادرة ابتدائياً عن المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، وذلك بالنظر إلى خصوصية بعض المنازعات أو ارتباطها بمصالح إدارية حساسة تستوجب تدخلاً قضائياً أعلى. (المادة 10 من القانون العضوي 11-22)

ويعكس هذا التحول التشريعي إرادة المشرع في عقلنة توزيع الاختصاص القضائي، من خلال تقليص التداخل بين درجات التقاضي، وتخفيف العبء عن مجلس الدولة، بما يسمح له بالتركيز على وظيفته الأصلية كجهة نقض تسهر على توحيد تفسير القانون الإداري وضمان استقرار الاجتهاد القضائي. وفي المقابل، تم تدعيم دور المحاكم الإدارية للاستئناف باعتبارها جهة طبيعية لإعادة فحص الوقائع والقانون. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 265)

كما يهدف هذا التنظيم إلى تعزيز ضمانات التقاضي، من خلال تمكين المتقاضي من المرور عبر درجتين كاملتين قبل الوصول إلى مجلس الدولة، الأمر الذي يعزز من جودة الأحكام القضائية ويقلل من تضارب الاجتهادات. وفي الوقت ذاته، حافظ المشرع على هامش تدخل استثنائي لمجلس الدولة كقاضي استئناف، لضمان عدم حدوث فراغ قضائي في بعض الحالات الخاصة. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 133)

وبذلك، فإن مرحلة ما بعد التعديل تمثل انتقالاً من نموذج قضائي كان يتسم بتداخل الوظائف داخل مجلس الدولة، إلى نموذج أكثر وضوحاً وتخصصاً، يقوم على الفصل بين الاستئناف والنقض، مع إبقاء مجلس الدولة كجهة عليا ضامنة لوحدة القانون، وممارسة الاستئناف فيها بشكل استثنائي ومقيد بنصوص صريحة.

الفرع الثاني: ولاية مجلس الدولة في الفصل في استئناف الأوامر الاستعجالية

يمارس مجلس الدولة، في إطار مستجدات القانون 08-09 المعدل والمتمم، اختصاصاً استثنائياً يتمثل في الفصل في استئناف الأوامر الاستعجالية، باعتبارها قرارات قضائية وقتية تستوجب رقابة قانونية عليا تضمن احترام المشروعية دون الإخلال بخصوصية الاستعجال. وسيتم التطرق في هذا الفرع إلى عنصرين أساسيين، يتمثل الأول في طبيعة الأوامر الاستعجالية وحدود الطعن فيها، بينما يتناول الثاني اختصاص مجلس الدولة في استئناف الأوامر الاستعجالية وضوابط ممارسته لهذا الاختصاص.

أولاً - طبيعة الأوامر الاستعجالية وحدود الطعن فيها:

يُعدّ القضاء الاستعجالي في المادة الإدارية أحد أهم الآليات الإجرائية التي استحدثها المشرع لضمان حماية فعّالة وسريعة للمراكز القانونية، خاصة في مواجهة القرارات أو الأوضاع الإدارية التي قد يترتب عنها ضرر حالّ أو وشيك يصعب تداركه لاحقاً. ويقوم هذا النوع من القضاء على فكرة التدخل القضائي العاجل دون المساس بأصل الحق، أي أنه قضاء وقتي يهدف إلى اتخاذ تدابير تحفظية أو تنظيمية مؤقتة إلى حين الفصل في الموضوع. (القانون رقم 08-09 ، 25 فبراير 2008)

وتصدر في هذا الإطار أوامر استعجالية عن الجهات القضائية الإدارية المختصة، وهي أوامر تتميز بكونها لا تفصل في النزاع من حيث الموضوع، وإنما تتناول فقط الجوانب المستعجلة المرتبطة بوجود خطر أو ضرر محتمل، مثل وقف تنفيذ قرار إداري، أو اتخاذ إجراء تحفظي، أو الأمر بتدبير مؤقت. وبذلك، فإن القاضي الاستعجالي لا يمارس رقابة شاملة على مشروعية القرار الإداري كما في دعوى الإلغاء، بل يتدخل في حدود ضيقة يفرضها عنصر الاستعجال. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 270)

ورغم الطابع الوقتي لهذه الأوامر، إلا أنها قد تترتب عنها آثار قانونية وواقعية مهمة تمس مباشرة مراكز الأطراف، وهو ما يبرر إخضاعها لرقابة قضائية عبر طرق الطعن، وفي مقدمتها الاستئناف. فالمشرع، في إطار مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، حرص على

عدم ترك هذه الأوامر خارج الرقابة، باعتبارها قرارات قضائية ولو كانت مؤقتة، وذلك ضماناً لحسن سير العدالة الإدارية. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)
ويلاحظ أن الطعن في الأوامر الاستعجالية يختلف عن الطعن في الأحكام الموضوعية، من حيث الطبيعة والآثار، إذ أن الهدف منه ليس إعادة طرح النزاع برمته، وإنما مراقبة مدى احترام القاضي الاستعجالي لحدود اختصاصه وشروط الاستعجال. كما أن هذا الطعن يتميز بخصوصية مرتبطة بالسرعة، انسجاماً مع طبيعة القضاء الاستعجالي نفسه، الذي يقوم أساساً على عنصر الاستعجال والفعالية الزمنية. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 140)

ومن جهة أخرى، فإن قابلية الأوامر الاستعجالية للاستئناف تعكس التوازن الذي يسعى إليه المشرع بين مبدأ الفعالية في حماية الحقوق، ومبدأ المشروعية الإجرائية. فبينما يقتضي الاستعجال سرعة الفصل وتبسيط الإجراءات، فإن ذلك لا يعني إقصاء الرقابة القضائية، بل يتم الحفاظ عليها ولكن في إطار زمني وإجرائي مختصر يتماشى مع طبيعة هذه الأوامر. (عدو، 2012، صفحة 206)

كما أن هذه الأوامر تخضع لحدود دقيقة من حيث سلطة القاضي، إذ لا يجوز له أن يمس بأصل الحق أو أن يفصل في النزاع بشكل نهائي، وإلا خرج عن نطاق القضاء الاستعجالي. وبالتالي، فإن أي تجاوز لهذه الحدود يشكل سبباً جوهرياً للطعن فيها، باعتباره خرقاً لقواعد الاختصاص والوظيفة القضائية للقاضي الاستعجالي. (محيو، 1994، صفحة 192)

وعليه، فإن الأوامر الاستعجالية في المادة الإدارية تمثل قرارات قضائية وقتية ذات طبيعة خاصة، تجمع بين ضرورة السرعة في إصدارها، وبين خضوعها لرقابة قضائية لاحقة، بما يضمن عدم التعسف أو الانحراف في استعمال سلطة الاستعجال، ويكرس في الوقت ذاته مبدأ المشروعية داخل القضاء الإداري.

ثانيا - اختصاص مجلس الدولة في استئناف الأوامر الاستعجالية:

في إطار مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، وإعادة تنظيم هرم القضاء الإداري بموجب التعديل 22-13، أعاد المشرع ضبط طرق الطعن في الأوامر الاستعجالية بما ينسجم مع مبدأ التقاضي على درجتين، مع الحفاظ على خصوصية القضاء الاستعجالي من حيث السرعة والفعالية. وفي هذا السياق، أسند لمجلس الدولة اختصاصاً استثنائياً يتمثل في الفصل في استئناف الأوامر الاستعجالية في حالات محددة، باعتباره جهة قضائية عليا تمارس رقابة قانونية على مشروعية هذه الأوامر. (القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية)

ويُفهم من هذا التنظيم أن المشرع لم يجعل من مجلس الدولة جهة استئناف أصلية في المادة الاستعجالية، وإنما أبقى هذا الاختصاص في الأصل للمحاكم الإدارية للاستئناف، غير أنه احتفظ لمجلس الدولة بتدخل استثنائي يبرره إما طبيعة بعض المنازعات الاستعجالية أو خصوصية الجهة القضائية التي صدر عنها الأمر، خاصة عندما يتعلق الأمر بمنازعات ذات طابع حساس أو ارتباط مباشر بالمرفق العام أو النظام العام الإداري. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

ويمارس مجلس الدولة عند نظره في استئناف الأوامر الاستعجالية رقابة مشروعية دقيقة ومحدودة، تختلف عن رقابة الاستئناف في الموضوع. فهو لا يعيد فحص النزاع من حيث الوقائع بشكل كامل، ولا يستبدل تقدير القاضي الاستعجالي، وإنما يقتصر دوره على مراقبة مدى احترام القواعد القانونية والإجرائية التي تحكم القضاء الاستعجالي، وعلى رأسها توافر شرط الاستعجال، صحة الاختصاص، احترام حقوق الدفاع، وتسبب الأمر القضائي. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 272)

كما يمتد دور مجلس الدولة إلى التحقق من عدم تجاوز القاضي الاستعجالي لحدود سلطته، أي التأكد من أنه لم يفصل في أصل الحق أو يمس جوهر النزاع بشكل نهائي، لأن ذلك يشكل خروجاً عن طبيعة القضاء الاستعجالي ويُعد سبباً جوهرياً لإلغاء الأمر المطعون فيه. وبذلك، فإن رقابة مجلس الدولة في هذا المجال هي رقابة قانونية بحتة تهدف إلى ضمان

احترام الضوابط الإجرائية دون التدخل في تقدير الوقائع. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 142)

ويكتسي هذا الاختصاص أهمية عملية كبيرة، لأنه يحقق توازناً بين السرعة التي تميز الأوامر الاستعجالية وبين ضرورة وجود رقابة قضائية عليا تضمن عدم الانحراف في استعمال سلطة الاستعجال. فالقضاء الاستعجالي، رغم طبيعته المستعجلة، قد يمس بشكل مباشر مراكز قانونية للأطراف، مما يستدعي وجود جهة عليا تراقب مدى احترام القاضي للقانون في قراراته الوقتية. (عدو، 2012، صفحة 208)

كما أن إسناد هذا الاختصاص لمجلس الدولة يندرج ضمن فلسفة إعادة توزيع الاختصاص القضائي في المادة الإدارية، التي تهدف إلى تقليص التداخل بين الجهات القضائية وتحديد دور كل جهة بدقة. فبعد أن أصبحت المحاكم الإدارية للاستئناف تمثل الدرجة الثانية العادية، بقي تدخل مجلس الدولة في الاستئناف الاستعجالي محدوداً واستثنائياً، حفاظاً على طبيعته كقمة الهرم القضائي الإداري المختص أساساً برقابة المشروعية وتوحيد الاجتهاد القضائي. (محيو، 1994، صفحة 194)

وبذلك، فإن ولاية مجلس الدولة في الفصل في استئناف الأوامر الاستعجالية تمثل آلية رقابية استثنائية، تحقق التوازن بين متطلبات الاستعجال وضمانات المشروعية، وتؤكد في الوقت ذاته على دور المجلس كجهة عليا ضامنة لحسن تطبيق القانون حتى في القرارات القضائية الوقتية.

المبحث الثاني: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

إلى جانب دوره القضائي كجهة عليا في القضاء الإداري، يضطلع مجلس الدولة بوظيفة استشارية ذات أهمية بالغة في المجال التشريعي، حيث يُعد هيئة قانونية استشارية تُسهم في تحسين جودة النصوص القانونية وضمان انسجامها مع مبدأ المشروعية. ويهدف هذا الدور إلى تمكين السلطة التنفيذية من الاستفادة من خبرة مجلس الدولة في صياغة مشاريع القوانين والأوامر قبل إصدارها.

ويستند هذا الاختصاص إلى مجموعة من الأسس القانونية والتنظيمية المتدرجة، التي تشمل الإطار الدستوري، والتشريعي، والتنظيمي، إضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة، مما يعكس الطابع المؤسسي والدستوري لوظيفته الاستشارية. كما تطرح هذه الوظيفة إشكالات تتعلق بالطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة ومدى إلزاميته.

ومن جهة أخرى، فإن ممارسة هذا الاختصاص تبقى محكومة بمجالات محددة نص عليها القانون، تقتصر أساساً على مشاريع القوانين والأوامر، مع تحديد الهيئات التي يُستشار فيها مجلس الدولة وفق تطور التنظيم القانوني له.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المبحث إلى التنظيم القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة في المجال التشريعي، ثم إلى الإطار الوظيفي لممارسة هذا الاختصاص وحدوده العملية.

المطلب الأول: التنظيم القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة في المجال التشريعي

ينظم الدور الاستشاري لمجلس الدولة في المجال التشريعي من خلال مجموعة من الأسس القانونية التي تحدد إطار ممارسته ومجالات تدخله، بما يضمن مساهمته في تحسين جودة النصوص القانونية قبل صدورها. ويستند هذا التنظيم إلى مصادر متعددة تشمل الدستور والتشريع والتنظيم.

وسيتم التطرق في هذا المطلب إلى الأسس القانونية المنظمة للوظيفة الاستشارية، ثم إلى الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة.

الفرع الأول: الأسس القانونية المنظمة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

تستند الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة إلى جملة من الأسس القانونية التي تضبط إطار ممارستها وتنظم حدودها.

وسيتم التطرق في هذا الفرع إلى: الإطار الدستوري، الإطار التشريعي، الإطار التنظيمي، ثم النظام الداخلي لمجلس الدولة.

أولاً - الإطار الدستوري:

يستند الدور الاستشاري لمجلس الدولة إلى الإطار الدستوري الذي كرس مكانته كهيئة عليا ضمن مؤسسات الدولة، مكلفة بالمساهمة في إعداد النصوص القانونية من خلال إبداء الرأي في مشاريع القوانين والأوامر قبل إصدارها. ويُستفاد من هذا التكريس الدستوري أن المشرع الدستوري لم ينظر إلى مجلس الدولة كهيئة قضائية فقط، بل كأداة قانونية تساهم في تحسين جودة التشريع وضمان انسجامه مع مبدأ المشروعية وسيادة القانون. (التعديل الدستوري لسنة 2020)

وفي ظل مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، تم تعزيز هذا التوجه بشكل غير مباشر من خلال إعادة تنظيم القضاء الإداري وتحديد موقع مجلس الدولة ضمن هرم هذا القضاء، بما يكرس استقلاليته الوظيفية ويبرز طابعه المؤسسي. إذ إن هذا التنظيم الجديد للاختصاصات ساهم في تدعيم دور مجلس الدولة ليس فقط كقمة في القضاء الإداري، بل أيضاً كمرجع قانوني استشاري يعتمد عليه في ضبط الصياغة التشريعية. (القانون رقم 08-09 ، 25 فبراير 2008)

كما يتجلى البعد الدستوري للدور الاستشاري في كونه آلية وقائية تهدف إلى تفادي العيوب القانونية قبل صدور النصوص، حيث يُستشار مجلس الدولة في مشاريع القوانين والأوامر بهدف فحص مدى توافقها مع القواعد القانونية العليا ومبادئ المشروعية. وبذلك، فإن الاستشارة لا تُعد إجراءً شكلياً، بل مرحلة أساسية في مسار إعداد التشريع. (القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم)

ومن زاوية أخرى، يعكس هذا الدور مبدأ التعاون بين السلطات، حيث لا تتفرد السلطة التنفيذية بصياغة التشريع، وإنما تستعين بهيئة متخصصة تتمتع بخبرة قانونية عالية، مما يساهم في رفع جودة النصوص وتقليل التناقضات التشريعية. وهو ما ينسجم مع متطلبات دولة القانون التي تقوم على التكامل بين المؤسسات لا على الفصل الصارم بينها فقط. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 285)

وعليه، فإن الإطار الدستوري في ضوء مستجدات القانون 08-09 يرسخ مكانة مجلس الدولة كهيئة استشارية ذات طابع فني وقانوني، تساهم في دعم جودة التشريع وتعزيز مبدأ المشروعية، ضمن منظومة مؤسساتية متكاملة.

ثانيا - الإطار التشريعي في ظل القانون 08-09:

يشكل الإطار التشريعي الأساس المباشر الذي يُنظم الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، باعتباره يحدد بدقة نطاق هذه الوظيفة، والجهات المختصة بطلب الرأي، وكذا الإجراءات الواجب اتباعها عند دراسة مشاريع النصوص القانونية. ويستمد هذا الإطار أساسه من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، إلى جانب القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي ساهم في إعادة تنظيم موقع مجلس الدولة داخل المنظومة القضائية الإدارية بما يعزز دوره المؤسساتي. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم) وفي ظل مستجدات القانون 08-09، لم يعد تنظيم الوظيفة الاستشارية يقتصر على الإشارة العامة لدور مجلس الدولة، بل أصبح مؤطراً بشكل أكثر دقة من حيث ربطه بمراحل إعداد التشريع، خاصة فيما يتعلق بمشاريع القوانين والأوامر. ويظهر ذلك من خلال إلزامية عرض بعض النصوص على مجلس الدولة قبل عرضها على مجلس الوزراء، بما يجعل من الاستشارة مرحلة قانونية مسبقة تهدف إلى تدعيم جودة التشريع وتقادي العيوب القانونية قبل صدور النص. (قانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون رقم 08-09، 25 فيفري 2008)

كما يبرز من خلال هذا الإطار أن المشرع قد سعى إلى تعزيز الطابع الفني والقانوني لرأي مجلس الدولة، من خلال إدماجه ضمن آلية إعداد النصوص التشريعية كمرحلة وقائية، وليس كإجراء لاحق. وهو ما يعكس توجه المشرع نحو إضفاء فعالية أكبر على الدور الاستشاري، باعتباره وسيلة لضمان احترام مبدأ المشروعية وتحقيق الانسجام بين مختلف النصوص القانونية. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 289)

ومن جهة أخرى، فإن هذا التنظيم التشريعي يحدد العلاقة بين السلطة التنفيذية ومجلس الدولة في المجال الاستشاري، بحيث لا يكون تدخل المجلس اختيارياً أو شكلياً، بل مؤطراً

قانوناً وفق حالات وإجراءات محددة، بما يضمن عدم تجاوز هذا الدور لطبيعته الاستشارية. كما يهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات السلطة التنفيذية في إعداد التشريع، وبين ضرورة الرقابة الفنية والقانونية التي يمارسها مجلس الدولة. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 145)

وبذلك، فإن الإطار التشريعي في ظل القانون 08-09 يعكس تطوراً في تنظيم الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، من خلال تحويلها إلى آلية قانونية منظمة وفعالة تساهم في تحسين جودة التشريع وتدعيم مبدأ المشروعية داخل المنظومة القانونية الجزائرية.

ثالثاً - الإطار التنظيمي:

يُعدّ الإطار التنظيمي من الركائز الأساسية التي تضبط كيفية ممارسة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، إذ لا يكفي الإحاطة الدستورية والتشريعية وحدها لتنظيم هذا الدور، بل يتطلب الأمر قواعد تنظيمية تفصيلية تُترجم النصوص القانونية إلى آليات عمل عملية داخل المؤسسة. ويقوم هذا الإطار أساساً على المراسيم التنفيذية والقرارات التنظيمية التي تحدد كيفية سير العمل الاستشاري داخل مجلس الدولة. (المراسيم التنفيذية المنظمة لسير مجلس الدولة في شقه الاستشاري)

وفي ظل مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، برزت أهمية الإطار التنظيمي بشكل أوضح، من خلال تنظيم مسار إحالة مشاريع النصوص القانونية إلى مجلس الدولة، وكيفية توزيعها داخلياً على الغرف أو الأقسام المختصة، وفق طبيعة النصوص محل الاستشارة. كما يحدد هذا الإطار الجهات الداخلية المكلفة بدراسة المشاريع وإعداد التقارير والرأي القانوني، بما يضمن تخصصاً دقيقاً في معالجة الملفات التشريعية. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

كما يتناول الإطار التنظيمي الجانب الإجرائي المتعلق بكيفية معالجة طلبات الاستشارة، من حيث تسجيلها، دراستها، مناقشتها داخل هياكل مجلس الدولة، ثم صياغة الرأي النهائي في شكل قانوني منظم يُرفع إلى الجهة الطالبة. ويهدف هذا التنظيم إلى ضمان الانسجام في العمل

الاستشاري وتقادي التداخل أو الارتجال في إبداء الرأي. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 290)

ومن بين أهم مظاهر هذا الإطار أيضاً تنظيم الآجال المرتبطة بإبداء الرأي، حيث يسعى المشرع من خلال القواعد التنظيمية إلى تحقيق التوازن بين عنصر السرعة الذي تقتضيه عملية إعداد التشريع، وبين ضرورة التعمق في الدراسة القانونية لمشاريع النصوص. وهو ما يعكس الطبيعة الفنية الدقيقة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

كما يضبط هذا الإطار العلاقة بين مجلس الدولة والجهات الإدارية الطالبة للاستشارة، من خلال تحديد كيفية الإحالة الرسمية للملفات، وشكل المراسلات، والوثائق الواجب إرفاقها بمشاريع النصوص، بما يضمن دراسة قانونية متكاملة ومستوفية للشروط الشكلية والموضوعية. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 147)

وبذلك، فإن الإطار التنظيمي يشكل حلقة وصل أساسية بين النصوص القانونية المجردة والتطبيق العملي للوظيفة الاستشارية، حيث يضمن تحويل الدور الاستشاري لمجلس الدولة إلى ممارسة مؤسساتية منظمة وفعالة، قائمة على الدقة والتخصص وحسن سير المرفق الاستشاري.

رابعا - النظام الداخلي لمجلس الدولة:

يُعد النظام الداخلي لمجلس الدولة أحد أهم الآليات التنظيمية المكملة للإطار القانوني المنظم للوظيفة الاستشارية، حيث يترجم القواعد العامة الواردة في النصوص التشريعية إلى قواعد إجرائية دقيقة تضبط العمل داخل المجلس. ويكتسي هذا النظام أهمية خاصة في ظل مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، باعتباره الإطار الذي أعاد تنظيم هرم القضاء الإداري وحدد بشكل أوضح موقع مجلس الدولة داخل المنظومة القضائية. (القانون رقم 08-09، 25 فبراير 2008)

وفي هذا السياق، يساهم النظام الداخلي في تنظيم السير العملي للوظيفة الاستشارية من خلال تحديد كيفية استقبال وإحالة مشاريع النصوص القانونية على مجلس الدولة، وكيفية توزيعها على الهياكل الداخلية المختصة بدراستها، بما يضمن التخصص في المعالجة القانونية

ودقة التحليل. كما يحدد هذا النظام المسار الداخلي الذي تمر به الملفات الاستشارية من لحظة دخولها إلى المجلس إلى غاية صدور الرأي النهائي. (القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم)

كما ينظم النظام الداخلي آليات العمل داخل الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة، من حيث طرق الدراسة والمناقشة والمداولة، مع التأكيد على الطابع الجماعي لإبداء الرأي، بما يضمن تعدد وجهات النظر القانونية وتوحيد الموقف داخل المؤسسة. ويُعد هذا التنظيم ضماناً أساسية لتعزيز جودة الرأي الاستشاري وموضوعيته. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 292)

ومن جهة أخرى، يساهم النظام الداخلي في ضبط الجوانب الإجرائية المرتبطة بالوظيفة الاستشارية، مثل تنظيم الجلسات، تحرير المحاضر، إعداد التقارير، وكيفية صياغة الرأي النهائي في شكل قانوني منظم. كما يهدف إلى ضمان الانسجام في العمل وتقادي التباين في معالجة الملفات ذات الطابع التشريعي. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 150)

وبذلك، فإن النظام الداخلي لمجلس الدولة، في ظل مستجدات القانون 08-09، لا يُعتبر مجرد وثيقة تنظيمية داخلية، بل يشكل أداة عملية أساسية لضبط أداء الوظيفة الاستشارية، وضمان فعاليتها في خدمة جودة التشريع واحترام مبدأ المشروعية داخل الدولة.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة

تطرح الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة إشكالية قانونية مهمة تتعلق بتحديد الطبيعة القانونية للرأي الذي يصدر عنه، ومدى حجية هذا الرأي بالنسبة للجهة الإدارية طالبة الاستشارة، وهو ما ينعكس مباشرة على مكانته داخل العملية التشريعية.

وسنحاول في هذا الفرع التطرق إلى عنصرين أساسيين يتمثلان في: الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة، ثم الطبيعة القانونية للأخذ برأيه.

أولاً - الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة في ظل القانون 08-09:

يُعد طلب رأي مجلس الدولة في المجال التشريعي، في ظل مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، إجراءً قانونياً سابقاً على صدور النص التشريعي، يندرج ضمن مرحلة إعداد وصياغة القوانين والأوامر، ويهدف إلى تمكين السلطة التنفيذية من الاستفادة من الخبرة القانونية لمجلس الدولة قبل اعتماد الصيغة النهائية للنص. وهو بذلك يمثل مرحلة وقائية داخل المسار التشريعي، وليس مرحلة تقريرية أو تنفيذية. (قانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون رقم 08-09، 25 فيفري 2008)

ومن حيث طبيعته القانونية، فإن هذا الطلب لا يُعتبر عملاً قضائياً ولا قراراً إدارياً قابلاً للطعن، بل هو إجراء استشاري تمهيدي محض، ذو طابع فني وتقني، يهدف إلى عرض مشروع النص على هيئة متخصصة لإبداء الملاحظات القانونية حوله. وبالتالي فهو لا يُنشئ بذاته أي أثر قانوني مباشر على المراكز القانونية للأفراد، ولا يرتب حقوقاً أو التزامات، وإنما يقتصر أثره على فتح المجال أمام مجلس الدولة لممارسة دوره الاستشاري. (القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم)

وفي إطار القانون 08-09، تم تعزيز الطابع الإجرائي لهذا الطلب من خلال إدماجه ضمن المسار المنظم لإعداد النصوص القانونية، حيث أصبح يخضع لإجراءات شكلية دقيقة تتعلق بكيفية الإحالة والجهة المختصة بها ومكانه داخل سلسلة إعداد التشريع. وهذا التنظيم يعكس رغبة المشرع في إضفاء طابع مؤسسي ومنظم على مرحلة الاستشارة، بدل تركها لتقدير إداري واسع. (التعديل الدستوري لسنة 2020)

كما يُبرز هذا الطلب طبيعة العلاقة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية، القائمة على التعاون الفني القانوني دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات. فمجلس الدولة لا يتدخل في القرار السياسي للتشريع، وإنما يقتصر دوره على فحص المشروع من الناحية القانونية، من حيث التوافق مع القواعد الدستورية والتشريعية، وسلامة الصياغة، وتقادي التناقضات القانونية. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 296)

ومن جهة أخرى، فإن طلب الرأي يكتسي طابعاً وقائياً بحتاً، إذ يهدف إلى تفادي العيوب القانونية قبل صدور النص، وليس معالجتها بعد التطبيق، وهو ما يجعله أداة أساسية في تحسين جودة التشريع وتقليص النزاعات الإدارية المستقبلية الناتجة عن ضعف الصياغة أو عدم الانسجام القانوني.

وبذلك، فإن الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة في ظل القانون 08-09 تتحدد في كونه إجراءً استشارياً تمهيدياً، غير ملزم، ذو طابع فني وقائي، يندرج ضمن آليات تحسين التشريع وضمان انسجامه مع مبدأ المشروعية، دون أن يرتب أي أثر قانوني مباشر أو يمس بسلطة الجهة التشريعية أو التنفيذية في اتخاذ القرار النهائي.

ثانيا - الطبيعة القانونية للأخذ برأي مجلس الدولة:

يطرح موضوع الأخذ برأي مجلس الدولة في المجال التشريعي إشكالية جوهرية تتعلق بمدى إلزامية هذا الرأي بالنسبة للجهة الإدارية طالبة الاستشارة، وما إذا كان يشكل قيداً قانونياً عليها أم مجرد توجيه فني غير ملزم. وفي ظل مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، يتأكد أن رأي مجلس الدولة يظل في الأصل ذا طبيعة استشارية غير ملزمة، لكنه يتمتع بقيمة قانونية وفنية معتبرة داخل مسار إعداد التشريع. (القانون رقم 08-09 ، 25 فبراير 2008)

فمن الناحية القانونية الصرف، لا يترتب على صدور رأي مجلس الدولة أي إلزام للسلطة التنفيذية بالأخذ بمضمونه، إذ تبقى هذه الأخيرة حرة في اعتماد ما تراه مناسباً من ملاحظات أو تعديل أو حتى تجاهل بعض التوصيات الواردة فيه عند صياغة النص النهائي. ويستند هذا المبدأ إلى طبيعة مجلس الدولة كهيئة استشارية وليس كجهة تقرير أو إصدار قرار ملزم. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

غير أن هذه الحرية في عدم الأخذ بالرأي ليست مطلقة من الناحية العملية، ذلك أن رأي مجلس الدولة يتميز بطابع فني وقانوني متخصص، صادر عن هيئة عليا لها خبرة في مجال القانون الإداري، مما يمنحه ثقلاً معنوياً وقانونياً يجعل الجهات الإدارية غالباً ما تأخذ به أو

بجزء كبير منه، تفادياً لوقوع النصوص في عيوب قانونية أو إجرائية لاحقة. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 298)

وفي ظل القانون 08-09، تم تعزيز هذا الدور غير المباشر لرأي مجلس الدولة من خلال إدماجه كمرحلة أساسية في مسار إعداد التشريع، بما يرسخ فكرة الرقابة الوقائية على النصوص القانونية قبل صدورها. ومع ذلك، لم يصل المشرع إلى منحه قوة إلزامية، حفاظاً على توازن العلاقة بين السلطة التنفيذية وهيئة الاستشارة القانونية. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 154)

كما أن عدم الأخذ برأي مجلس الدولة، رغم جوازه قانوناً، قد تكون له آثار غير مباشرة على جودة النصوص التشريعية، إذ قد يؤدي إلى ظهور تناقضات أو إشكالات تفسيرية أو حتى طعون مستقبلية بعد تطبيق النص، وهو ما يجعل من الرأي الاستشاري أداة توجيهية ذات تأثير فعلي في تحسين التشريع، حتى وإن لم يكن ملزماً من الناحية القانونية.

وبذلك، يمكن القول إن الطبيعة القانونية للأخذ برأي مجلس الدولة تتسم بازدواجية واضحة: فهو غير ملزم قانوناً من جهة، لكنه يتمتع بقوة إقناعية وفنية كبيرة من جهة أخرى، تجعله عنصراً محورياً في ضبط جودة التشريع وتحقيق الانسجام القانوني داخل المنظومة التشريعية للدولة.

المطلب الثاني: الإطار الوظيفي لممارسة الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في

المجال التشريعي

يتحدد الإطار الوظيفي لممارسة مجلس الدولة لاختصاصه الاستشاري في المجال التشريعي من خلال ضبط نطاق تدخلاته والجهات والنصوص التي تُعرض عليه للاستشارة، بما يعكس الطابع المحدود والمؤطر قانوناً لهذه الوظيفة. ويهدف هذا التحديد إلى ضمان عدم اتساع مجال الاستشارة بشكل يخل بتوازن العملية التشريعية، مع الحفاظ في الوقت ذاته على فعالية دور مجلس الدولة في تحسين جودة النصوص القانونية.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى محدودية المجالات الخاضعة لاستشارة مجلس الدولة، ثم إلى الهيئات الاستشارية التي تنظم هذا الدور في ظل مختلف التطورات التشريعية.

الفرع الأول: محدودية المجالات الخاضعة لاستشارة مجلس الدولة

تُمارس الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في المجال التشريعي ضمن نطاق محدد قانوناً، بما يعكس طابعها المقيد وعدم امتدادها إلى جميع النصوص.

وسنتناول في هذا الفرع: مشاريع القوانين (أولاً) والأوامر الرئاسية (ثانياً)

أولاً - مشاريع القوانين:

تُعد مشاريع القوانين المجال الأساسي والأكثر أهمية لتدخل مجلس الدولة في إطار وظيفته الاستشارية، باعتبارها المرحلة الأولى والحاسمة في مسار إعداد التشريع قبل إحالته على السلطة التشريعية. وفي ظل مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، تم تعزيز هذا الدور من خلال تأكيد الطابع الإجرائي المنظم لعرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة، بما يجعل الاستشارة مرحلة قانونية وقائية ضمن سلسلة إعداد النصوص. (قانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون رقم 08-09، 25 فيفري 2008)

ويهدف إخضاع مشاريع القوانين للاستشارة إلى تمكين مجلس الدولة من القيام برقابة قانونية وقائية قبلية، تتجلى في فحص مدى توافق المشروع مع أحكام الدستور والقوانين السارية، والتحقق من عدم وجود تعارض بين نصوصه، وكذا ضمان سلامة الصياغة القانونية من حيث الدقة والوضوح وعدم الغموض أو اللبس الذي قد يثير إشكالات عند التطبيق. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

كما يمتد دور مجلس الدولة في هذا المجال إلى تقديم ملاحظات تقنية وقانونية حول بنية المشروع التشريعي، من حيث تنظيم مواده، وتناسق أحكامه، واستعمال المصطلحات القانونية بشكل دقيق، بما يساهم في تحسين جودة النصوص التشريعية وجعلها أكثر قابلية للتطبيق. ويلاحظ أن هذا التدخل لا يمس بجوهر الاختيار السياسي للمشرع، وإنما يقتصر على الجانب الفني والقانوني للنص. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 301)

وفي إطار القانون 08-09، يتأكد أن هذه المرحلة ليست شكلية، بل تمثل جزءاً جوهرياً من العملية التشريعية، إذ أن تجاهلها أو إضعاف دورها قد يؤدي إلى صدور نصوص غير متماسكة أو مثيرة للنزاع عند التطبيق. لذلك فإن الاستشارة في مشاريع القوانين تعتبر أداة وقائية تهدف إلى تقليص المنازعات الإدارية وضمان استقرار القاعدة القانونية. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 157)

كما أن عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة يعكس مبدأ التعاون بين السلطات، حيث تستعين السلطة التنفيذية بخبرة هيئة قانونية متخصصة لضمان جودة التشريع قبل إحالته إلى البرلمان. وهذا ما يعزز مبدأ الأمن القانوني ويكرس فعالية النظام القانوني داخل الدولة. وبذلك، فإن مشاريع القوانين تمثل المجال المركزي لتدخل مجلس الدولة استشارياً، نظراً لارتباطها المباشر بعملية التشريع، ودورها في تشكيل القاعدة القانونية، مما يجعل من الاستشارة فيها مرحلة أساسية لضمان جودة النصوص وتحقيق الانسجام التشريعي.

ثانياً - الأوامر الرئاسية في ظل القانون 08-09:

تُعد الأوامر الرئاسية من أهم أدوات التشريع ذات الطابع الاستثنائي التي يضطلع بها رئيس الجمهورية، إذ تُصدر في ظروف محددة يقررها الدستور، خاصة في حالة الضرورة أو خلال الفترات الفاصلة بين الدورات البرلمانية، ثم تُعرض لاحقاً على البرلمان للمصادقة عليها. وبالنظر إلى هذه الطبيعة الخاصة، فإنها تُعتبر نصوصاً ذات أثر تشريعي مباشر، رغم صدورها عن السلطة التنفيذية. (التعديل الدستوري لسنة 2020)

وفي ظل مستجدات القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، تم تعزيز دور مجلس الدولة في هذا المجال من خلال إخضاع الأوامر الرئاسية لرقابة استشارية قبلية، باعتبارها مرحلة وقائية تهدف إلى فحص مشروع الأمر قبل صدوره، والتأكد من مدى توافقه مع القواعد الدستورية والتشريعية السارية. ويأتي هذا التنظيم في إطار تعزيز جودة التشريع وتقليل احتمالات التعارض القانوني. (القانون رقم 08-09 ، 25 فبراير 2008)

وتتجلى أهمية استشارة مجلس الدولة بخصوص الأوامر الرئاسية في كونها نصوصاً قد تُحدث أثراً فورياً ومباشراً في النظام القانوني، دون المرور بالإجراءات التشريعية العادية. لذلك فإن تدخل مجلس الدولة يهدف إلى ضبط هذه النصوص من الناحية القانونية، من خلال التأكد من توافر شروط الاختصاص، واحترام مبدأ المشروعية، وعدم تجاوز السلطة التنظيمية أو التشريعية المخولة دستورياً. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

كما يمتد دور مجلس الدولة في دراسة الأوامر الرئاسية إلى فحص مضمونها من حيث البناء القانوني والصياغة التشريعية، والتأكد من انسجامها مع المنظومة القانونية الوطنية، وتقادي أي تناقض أو غموض قد ينعكس سلباً على التطبيق العملي لها. ويُعد هذا التدخل ذا طبيعة فنية دقيقة، يهدف إلى تحسين جودة النصوص قبل صدورها النهائي. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 305)

وفي هذا الإطار، يعكس القانون 08-09 توجه المشرع نحو ترسيخ الرقابة الوقائية على التشريع الاستثنائي، من خلال إدماج مجلس الدولة كهيئة استشارية متخصصة في مرحلة إعداد الأوامر الرئاسية، بما يضمن تحقيق التوازن بين سرعة إصدار هذه النصوص وبين ضرورة احترام الضوابط القانونية والدستورية.

كما أن هذا الإجراء يعزز مبدأ الأمن القانوني، من خلال الحد من المخاطر المرتبطة بإصدار نصوص استعجالية قد تعاني من عيوب قانونية أو إشكالات تطبيقية، حيث يساهم رأي مجلس الدولة في تقليل هذه الإشكالات قبل دخول النص حيز التنفيذ.

وبذلك، فإن الأوامر الرئاسية تمثل مجالاً بالغ الأهمية لتدخل مجلس الدولة استشارياً، نظراً لطبيعتها الاستثنائية وأثرها التشريعي المباشر، مما يجعل من الاستشارة فيها ضماناً أساسية لاحترام مبدأ المشروعية وجودة التشريع في ظل القانون 08-09.

الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة

تُمارس الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من خلال هياكل داخلية تختلف بحسب التطور التشريعي، حيث خضع تنظيمها لتعديلات هدفت إلى تحسين فعالية العمل الاستشاري.

وسنحاول في هذا الفرع التطرق إلى: الهيئات الاستشارية في ظل القانون 98-01، ثم في ظل التعديلات اللاحقة.

أولاً - الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي رقم 98-01:

أرسى القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة الإطار الأولي لتنظيم الوظيفة الاستشارية، من خلال إنشاء هياكل داخلية تتكفل بدراسة مشاريع النصوص القانونية المحالة على المجلس من طرف السلطة التنفيذية. ويأتي هذا التنظيم في سياق تكريس ازدواجية مجلس الدولة بين وظيفته القضائية كجهة نقض واستئناف، ووظيفته الاستشارية كهيئة قانونية عليا مرافقة للعمل التشريعي. (القانون العضوي رقم 98-01، 1998)

وقد اعتمد المشرع في هذا القانون على تنظيم داخلي يقوم على تقسيم العمل داخل مجلس الدولة إلى تشكيلات أو هياكل استشارية متخصصة، غالباً ما تتخذ شكل غرف أو أقسام، يُسند إليها النظر في الملفات حسب طبيعتها ومجالها القانوني. ويهدف هذا التقسيم إلى تحقيق مبدأ التخصص، بحيث تُعرض كل فئة من مشاريع النصوص على الهيئة الأكثر ملاءمة من حيث الخبرة القانونية، مما يضمن دقة التحليل وجودة الرأي. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

وتتولى هذه الهيئات دراسة مشاريع النصوص دراسة قانونية شاملة، تشمل فحص مدى مطابقتها لأحكام الدستور، والتحقق من انسجامها مع التشريع الساري، والكشف عن أي تعارض أو تناقض داخلي بين مواد النص الواحد، إضافة إلى مراجعة الصياغة القانونية من حيث الدقة اللغوية والمصطلحية، لتفادي الغموض الذي قد يعرقل التطبيق العملي للقانون. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 311)

كما أن عمل هذه الهيئات يقوم على مبدأ المداولة الجماعية، حيث يتم مناقشة مشاريع النصوص بين الأعضاء المختصين داخل التشكيلة، وإبداء مختلف الملاحظات القانونية قبل صياغة الرأي النهائي. هذا الطابع الجماعي يعكس حرص المشرع على ضمان تعدد الزوايا القانونية في معالجة النصوص، وتقليل احتمالية الخطأ الفردي في التقييم القانوني.

ومن خصائص هذا التنظيم أيضاً أنه اتمم في ظل القانون 98-01 بطابع مرن نسبياً، إذ لم يتضمن تفاصيل دقيقة حول آليات سير العمل الداخلي للهيئات الاستشارية، بل ترك لمجلس الدولة سلطة تنظيمية داخلية واسعة لتحديد كيفية توزيع الملفات، وتنظيم المداولات، وصياغة الآراء. وقد سمح هذا الطابع المرن بتطور الممارسة الاستشارية تدريجياً وفقاً لحاجيات الواقع العملي. (بعلي، القضاء الإداري في الجزائر، 2019، صفحة 162)

كما أن هذه الهيئات كانت تعمل في إطار هيكلي موحد داخل مجلس الدولة، بما يضمن وحدة الرأي الاستشاري الصادر عنه، ويمنع التناقض بين مختلف التشكيلات الداخلية. ويُعد هذا التنظيم ضماناً أساسية لتحقيق الانسجام في العمل الاستشاري، وتعزيز مصداقية الرأي الصادر عن المجلس أمام السلطة التنفيذية.

وبذلك، فإن القانون العضوي رقم 98-01 قد وضع اللبنة الأساسية للهيئات الاستشارية لمجلس الدولة، من خلال إرساء تنظيم داخلي يعتمد على التخصص والمداولة الجماعية، مع منح قدر من المرونة التنظيمية التي مكنت لاحقاً من تطوير هذا النظام وتدقيقه في التعديلات التشريعية اللاحقة بما يتماشى مع تطور الوظيفة الاستشارية.

ثانياً - الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة في ظل التعديلات اللاحقة (القانون العضوي 18-02 وما بعده):

عرف تنظيم الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة تطوراً تدريجياً مع التعديلات التشريعية اللاحقة، لاسيما في إطار القانون العضوي رقم 18-02 وما تلاه من إصلاحات مرتبطة بتنظيم القضاء الإداري، وهو ما يعكس توجه المشرع نحو تعزيز النجاعة المؤسساتية لمجلس الدولة وتقوية دوره في المرافقة القانونية للعمل التشريعي. وقد جاء هذا التطور في سياق إعادة هيكلة القضاء الإداري بما ينسجم مع متطلبات الفعالية والجودة في إنتاج القاعدة القانونية. (القانون العضوي رقم 18-02)

ويلاحظ أن هذه التعديلات لم تمس فقط الجانب الشكلي للتنظيم الداخلي، بل مست جوهر آليات العمل الاستشاري، من خلال الانتقال من تنظيم يتميز بقدر من المرونة العامة إلى تنظيم

أكثر ضبطاً وتفصيلاً، يحدد بشكل أدق كيفية اشتغال الهيئات الاستشارية داخل مجلس الدولة، سواء من حيث توزيع الملفات أو طرق معالجتها أو مراحل إصدار الرأي القانوني. (القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم)

ومن أهم مظاهر هذا التطور، تكريس مبدأ التخصص الدقيق داخل الهيئات الاستشارية، حيث لم يعد توزيع المشاريع يتم بشكل عام أو تقريبي، بل أصبح يخضع لمنطق دقيق يقوم على ربط طبيعة النص القانوني بمجال اختصاص الهيئة المعنية. فالنصوص ذات الطابع الإداري أو التنظيمي أو المالي تُوجه إلى تشكيلات قادرة على تحليلها بعمق، مما يعزز جودة الرأي القانوني ويقلل من الأخطاء التفسيرية.

كما تم تعزيز الطابع الجماعي والمؤسسي في عمل هذه الهيئات، من خلال تنظيم أوضح لآليات المداولة الداخلية، حيث تُناقش مشاريع النصوص بشكل منهجي داخل التشكيلات المختصة، ويتم تبادل الملاحظات القانونية بطريقة منظمة، مع توثيقها في تقارير تمهيدية تُعد أساساً لصياغة الرأي النهائي. هذا التنظيم يعكس حرص المشرع على جعل الرأي الاستشاري نتاج عمل جماعي وليس اجتهاداً فردياً. (بوضياف، المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء)، 2017، صفحة 314)

ومن جهة أخرى، ساهمت هذه التعديلات في ضبط المسار الإجرائي لدراسة الملفات الاستشارية، حيث أصبح المرور عبر مراحل محددة أكثر وضوحاً، تبدأ بالإحالة الرسمية للمشروع، ثم الدراسة القانونية التفصيلية، فالمناقشة داخل الهيئة المختصة، ثم صياغة الرأي النهائي واعتماده. هذا التسلسل الإجرائي يهدف إلى تحقيق الانسجام الداخلي وضمان جودة التحليل القانوني في كل مرحلة.

كما أُدخلت آليات تنظيمية جديدة تهدف إلى تعزيز التنسيق بين مختلف الهيئات الاستشارية داخل مجلس الدولة، بما يسمح بتوحيد الرؤية القانونية وتقادي التناقض بين الآراء الصادرة عن التشكيلات المختلفة، وهو ما يعزز من مكانة مجلس الدولة كمرجع قانوني موحد في المجال الاستشاري.

إضافة إلى ذلك، ساهمت هذه الإصلاحات في دعم البعد الوظيفي للهيئات الاستشارية، من خلال تكريس دورها كأداة تقنية وقانونية للمساعدة في تحسين جودة التشريع، وليس مجرد مرحلة شكلية ضمن مسار إعداد النصوص. وهو ما يعكس تطوراً في فهم الوظيفة الاستشارية باعتبارها جزءاً من ضمان الأمن القانوني وجودة القاعدة القانونية.

وبذلك، فإن التعديلات اللاحقة، وعلى رأسها القانون العضوي رقم 18-02، قد ساهمت في إعادة هيكلة الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة على أسس أكثر دقة ومأسسة، تقوم على التخصص، والتنظيم الإجرائي، والعمل الجماعي، والتنسيق الداخلي، بما يعزز فعالية دوره في دعم العملية التشريعية وضمان انسجام النصوص القانونية مع مبدأ المشروعية.

ملخص الفصل الثاني

يتناول الفصل الثاني اختصاصات مجلس الدولة في الجزائر، مع التركيز على دوره القضائي والاستشاري. فمن الناحية القضائية، يُعد مجلس الدولة أعلى هيئة في هرم القضاء الإداري، حيث يمارس اختصاصه كجهة طعن بالنقض ضد القرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، خاصة المحاكم الإدارية للاستئناف، بما يضمن توحيد الاجتهاد القضائي ومراقبة حسن تطبيق القانون. كما يمتد اختصاصه ليشمل الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة، مثل الطعون ضد قرارات مجلس المحاسبة والمجلس الأعلى للقضاء وبعض الهيئات المهنية التأديبية. إضافة إلى ذلك، يتمتع مجلس الدولة باختصاص استثنائي كجهة استئناف في حالات محددة، خاصة بالنسبة للأحكام الصادرة ابتدائيًا عن المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، وكذلك في مجال الأوامر الاستعجالية.

أما من الناحية الاستشارية، فيضطلع مجلس الدولة بدور هام في المجال التشريعي، حيث يُستشار في مشاريع القوانين والأوامر الرئاسية وفق إطار دستوري وتشريعي وتنظيمي محدد، كما ينظمه نظامه الداخلي. وتتميز آراؤه بالطابع الاستشاري غير الملزم من حيث المبدأ، مع أهميتها في تحسين جودة النصوص القانونية وضمان انسجامها مع المنظومة القانونية. وقد أبرز الفصل أيضًا محدودية المجالات الخاضعة للاستشارة، إضافة إلى عرض الهيئات الاستشارية داخل مجلس الدولة وفق ما نصت عليه القوانين العضوية، لا سيما القانونان 98-01 و 18-02. ويُستخلص أن مجلس الدولة يلعب دورًا محوريًا في تحقيق الرقابة القضائية على الإدارة وتطوير العمل التشريعي، بما يعزز دولة القانون وحماية الحقوق والحريات.

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع المحكمة الإدارية للاستئناف في الجزائر واختصاصات مجلس الدولة، يتضح أن المشرع الجزائري سعى من خلال الإصلاحات الدستورية والتشريعية الحديثة، خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون العضوي رقم 22-13، إلى تعزيز نظام القضاء الإداري وتكريس مبدأ التقاضي على درجتين، بما يضمن حماية قضائية أكثر فعالية للحقوق والحريات في مواجهة الإدارة. وقد مثل استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف خطوة مهمة نحو تخفيف العبء عن مجلس الدولة، وتمكين المتقاضين من الاستفادة من رقابة قضائية مزدوجة تسهم في تحسين جودة الأحكام القضائية وترسيخ الأمن القانوني.

كما أظهرت الدراسة أن مجلس الدولة لا يقتصر دوره على الوظيفة القضائية باعتباره جهة عليا للنقض والاستئناف في بعض الحالات الاستثنائية، بل يمتد أيضاً إلى أداء وظيفة استشارية هامة في المجال التشريعي، من خلال إبداء الرأي في مشاريع القوانين والأوامر الرئاسية، بما يساهم في تحسين الصياغة القانونية وضمان انسجام النصوص مع أحكام الدستور ومبادئ المشروعية. ورغم هذه الإصلاحات، لا تزال هناك بعض الصعوبات العملية والتنظيمية التي تحد من الفعالية الكاملة للقضاء الإداري.

عليه تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والاقتراحات كالتالي:

أولاً-النتائج

- تكريس التعديل الدستوري الأخير لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية يعدّ من أهم ضمانات المحاكمة العادلة.
- استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف ساهم في إعادة تنظيم هرم القضاء الإداري وتخفيف الضغط عن مجلس الدولة.
- مجلس الدولة يحتفظ بمكانة محورية باعتباره هيئة عليا للنقض وتوحيد الاجتهاد القضائي الإداري.

-الدور الاستشاري لمجلس الدولة يساهم في تعزيز جودة النصوص التشريعية وتحقيق الانسجام القانوني.

-لا تزال بعض الاختصاصات الاستثنائية، خاصة المتعلقة بالمحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، تثير بعض الإشكالات العملية.

-حادثة تجربة المحاكم الإدارية للاستئناف تجعلها بحاجة إلى وقت وتدعيم مؤسساتي لتحقيق كامل أهدافها.

ثانيا-الاقتراحات

-تعزيز الموارد البشرية والمادية للمحاكم الإدارية للاستئناف لضمان سرعة الفصل في القضايا.
-تكوين قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية ومواكبة المستجدات القانونية والقضائية.
-توضيح بعض النصوص القانونية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات لتفادي تضارب التفسير والتطبيق.

-تعميم الرقمنة داخل الجهات القضائية الإدارية لتسهيل الإجراءات وتحسين جودة الخدمات القضائية.

-دعم نشر الاجتهادات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة لتعزيز الأمن القانوني.

-مراجعة بعض الاختصاصات الاستثنائية بهدف تحقيق توزيع أكثر توازناً ووضوحاً للاختصاصات داخل القضاء الإداري.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع :

أولاً- النصوص القانونية:

1-الدستور

-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

-التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادر في 3 ديسمبر 2020.

2-القوانين العضوية

-القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37 لسنة 1998.

-القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 57، المؤرخة في 08 سبتمبر 2004.

-القانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل ويتم القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 15.

-القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 يونيو 2022، المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022.

القانون العضوي رقم 22-11، المؤرخ في 09 جوان 2022، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وسيره واختصاصاته، الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 2022.

3-القوانين العادية

-القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21.

-القانون رقم 22-13، المؤرخ في 22 يوليو 2022، المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 42 لسنة 2022.

-القانون رقم 22-07، المؤرخ في 05 ماي 2022 المتعلق بالتقسيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 32، المؤرخة في 14 ماي 2022.

4-الأوامر:

-الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 17.

5-المراسيم التنفيذية

-المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر 2022، يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 84، المؤرخة في 14 ديسمبر 2022.

-المرسوم التنفيذي رقم 23-120 المؤرخ في 18 مارس 2023، المتعلق بتنظيم المحاكم الإدارية للاستئناف وسيرها، الجريدة الرسمية، عدد 18، المؤرخة في 21 مارس 2023.
. أولاً: الكتب

أحسن، غ. (2023). تنازع الاختصاص الإقليمي في المادة الإدارية. جامعة تبسة.
 بوساق، م. (2020). القضاء الإداري الجزائري. دار الخلدونية، الجزائر.
 بوضياف، ع. (2016). القضاء الإداري في الجزائر. دار جسور للنشر، الجزائر.
 بوضياف، ع. (2017). المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء). دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر.

بعلي، م. ا. (2015). القضاء الإداري. دار العلوم للنشر، الجزائر.

- بعلي، م. ا. (2019). القضاء الإداري في الجزائر. دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر.
- الحو، م. ر. (2003). القضاء الإداري. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- الطماوي، س. م. (2006). القضاء الإداري (الطبعة السابعة). دار الفكر العربي، القاهرة.
- حسنين، م. (2015). النظام القانوني للاختصاص القضائي. دار الجامعة الجديدة، مصر.
- خلفي، ع. ا. (2016). الإجراءات المدنية والإدارية. دار بلقيس، الجزائر.
- خلوفي، ر. (2017). قانون المنازعات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- خليفة، ع. ا. (2008). مبادئ القضاء الإداري. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- شيهوب، م. (2010). المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- صقر، ن. (2018). الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية. دار الهدى، الجزائر.
- طاهري، ح. (2013). القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق. دار الخلدونية، الجزائر.
- عدو، ع. ا. (2012). المنازعات الإدارية. دار هومة، الجزائر.
- عوابدي، ع. (2011). القانون الإداري (الطبعة الخامسة). ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- فهمي، و. ر. (2013). مبادئ القضاء الإداري. دار النهضة العربية، مصر.
- لباد، ن. (2018). الوجيز في القانون الإداري. دار المجد، الجزائر.
- محيو، أ. (1994). المنازعات الإدارية (ترجمة فائز أنجق). ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- مكي، غ. ب. (2009). النظام القانوني للمحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر. دار النشر، الجزائر.
- ملويا، ل. ب. (2014). المنتقى في قضاء مجلس الدولة. دار هومة، الجزائر.

ثانياً - الرسائل الجامعية والدروس:

- عتايلىة، س. (2014). معايير تحديد اختصاص المحاكم الإدارية في القضاء الجزائري. مذكرة تخرج، جامعة قالمة.

- يحيى، ب. (2020). اختصاصات المحاكم الإدارية في الجزائر. جامعة البويرة.
الاختصاص القضائي في المادة الإدارية. (2025). دروس أكاديمية، جامعة سطيف 2.

ثالثاً - المقالات:

- خليفى، وردة (2025). دور جهات القضاء الإداري المستحدثة في إعادة ضبط الهيكل القضائي بالجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 13، العدد 01 أبريل 2025.
- ملاوي، إ. (2022). شهادة الترقيم العقاري المؤقت في القانون الجزائري. مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 17، العدد 02.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

III	شكر وتقدير
IV	الإهداء 1
V	الإهداء 2
	مقدمة Erreur ! Signet non défini.
6	الفصل الأول
	الفصل الأول : الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف Erreur ! Signet non défini.
8	المبحث الأول: الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية
8	المطلب الأول : الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية
8	الفرع الأول:المعيار المعتمد لتحديد نطاق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.....
15	الفرع الثاني : الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية
19	المطلب الثاني : الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية
19	الفرع الأول: القاعدة العامة للاختصاص الإقليمي.....
	الفرع الثاني : الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة للاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.....
20	المبحث الثاني: الإختصاص القضائي للمحاكم الإدارية للإستئناف
22	المطلب الأول : الاطار القانوني والتنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف
22	الفرع الأول : الاطار القانوني للمحاكم الإدارية للاستئناف
25	الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي للمحاكم الإدارية للاستئناف.....
28	المطلب الثاني: الإختصاص النوعي والاقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف
31	الفرع الثاني: الاختصاص الإقليمي
34	ملخص الفصل الأول
	الفصل الثاني : اختصاصات مجلس الدولة Erreur ! Signet non défini.
38	المبحث الأول: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة.....
38	المطلب الأول : اختصاص مجلس الدولة كجهة طعن بالنقض

الفرع الأول : اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض في الطعون المرفوعة ضد الأحكام	
والقرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية.....	39
الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص	
خاصة	43
المطلب الثاني: الاختصاص الاستثنائي لمجلس الدولة كجهة استئناف	48
الفرع الأول: مجلس الدولة قاضي استئناف ضد الأحكام الصادرة ابتدائياً عن المحكمة	
الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة	49
الفرع الثاني: ولاية مجلس الدولة في الفصل في استئناف الأوامر الاستعجالية	53
المبحث الثاني: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة	56
المطلب الأول: التنظيم القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة في المجال التشريعي	57
الفرع الأول: الأسس القانونية المنظمة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة	57
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة	62
المطلب الثاني: الإطار الوظيفي لممارسة الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في المجال	
التشريعي	65
الفرع الأول: محدودية المجالات الخاضعة لاستشارة مجلس الدولة	66
الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة	68
ملخص الفصل الثاني	73
الخاتمة	Erreur ! Signet non défini.
قائمة المصادر والمراجع:.....	Erreur ! Signet non défini.
فهرس المحتويات	54
الملخص	Erreur ! Signet non défini.

المُلخَص

الملخص

تتناول هذه الدراسة موضوع اختصاصات المحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة في الجزائر في ظل الإصلاحات الدستورية والتشريعية الحديثة، خاصة بعد تعديل دستور 2020 وصدر القانون العضوي رقم 13-22. وتهدف إلى تحليل الإطار القانوني والتنظيمي لهذه الجهات القضائية، وبيان اختصاصاتها النوعية والإقليمية، إضافة إلى إبراز الدور القضائي والاستشاري لمجلس الدولة. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي والوصفي لدراسة النصوص القانونية وتقييم فعاليتها. وتوصلت إلى أن استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف يعزز مبدأ التقاضي على درجتين ويساهم في تحسين جودة الأحكام القضائية، كما أن مجلس الدولة يظل هيئة محورية في توحيد الاجتهاد القضائي وتطوير المنظومة القانونية، رغم وجود بعض التحديات العملية التي تستدعي المزيد من الإصلاح.

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلس الدولة، الاختصاص القضائي، التقاضي على درجتين.

Abstract

This study examines the jurisdiction of Administrative Courts of Appeal and the Council of State in Algeria in light of recent constitutional and legislative reforms, particularly following the 2020 constitutional amendment and the issuance of Organic Law No. 22-13. It aims to analyze the legal and organizational framework governing these judicial bodies, identify their subject-matter and territorial jurisdiction, and highlight the judicial and advisory role of the Council of State. The study adopts both analytical and descriptive approaches to assess the effectiveness of the legal texts. It concludes that the establishment of Administrative Courts of Appeal strengthens the principle of two-tier litigation and improves the quality of judicial decisions. Meanwhile, the Council of State remains a key institution in unifying administrative case law and developing the legal system, despite some practical challenges that require further reform.

Keywords: Administrative judiciary, Administrative Courts of Appeal, Council of State, judicial jurisdiction, two-tier litigation