

جامعة زيان عاشور - الجلفة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

عنوان المذكرة:

مجلس الدولة - دراسة مقارنة الجزائر ومصر -

مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص : إدارة ومالية

إشراف الأستاذ :
أ. بشار رشيد

إعداد الطالبة :
العمرى سندس

الموسم الجامعي : 2015 / 2016

كلمة شكر

أشكر الله الذي هداني وأنار دربي لطريق العلم والمعرفة
وأقدم بجزيل الشكر والاحترام إلى الأستاذ المشرف على ما قدمه لي من
توجيهات صائبة ونصائح نبيرة حيال عملي هذا
كما أسدي الشكر الجميل إلى الأساتذة الكرام على المجهودات الجبارة والقيمة
التي بذلوها والنصائح التي قدموها من اجلي وزملاء الدرب خلال سنوات
الماستر ودون أن أنسى مسؤولي وعمال كلية الحقوق.
كما أشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد بدون إستثناء فلهم مني جزيل
الاحترام والتقدير.
((كان الله في عون العبد مادام العبد في عون أخيه))

الإهداء

أهدي باكورة عملي المتواضع إلى كل زملاء الدرب في كلية الحقوق وإلى
زملاء التخصص إدارة ومالية بصفة خاصة
وإلى عائلتي وزوجي العزيز وابني قرّة عيني كما أهديتها إلى الأهل والأقارب
والأصدقاء بصفة عامة دون استثناء.
وإلى كل الطلبة الذين هم في طريق العلم سائرين أقول لهم كما قيل في مايلي :
((من سار على الدرب وصل))
وأحثهم على السير قدما نحو العلم فهو مصباح ينير طريقنا نحو النجاح .
((العلم يبني بيوتا لا عماد لها والجهل يهدم بيوت العزّ والكرم .))

مقدمة

يلعب القضاء الإداري بصفة عامة دورا مهما وخطيرا في أعمال السلطة التنفيذية في كل الدول مهما اختلفت طبيعة أنظمتها، فهو الرقيب على تصرفات الإدارة، ذلك لأن خضوع الدولة بحكامها ومحكميها للقانون، هو أفضل وسيلة للموازنة بين سلطات الإدارة، كما أن القضاء الإداري يعتبر قضاء خلافا للقاعدة القانونية.

دراساتي هذه تتمحور أساسا حول "مجلس الدولة" في كل من مصر والجزائر باعتبارها النموذج الأمثل للنظام القضائي الإداري الذي نشأ في فرنسا، واقتبست عنه العديد من الدول، من ضمنها مصر والجزائر، ولعل الإختلاف الذي سوف نلاحظه بين المجلسين من حيث الطبيعة القانونية والهيكلية هو الذي يمنح لكل منهما تميزه عن الآخر، وعن غيره من مجالس الدول الأخرى التي اعتمدت نظام الإزدواجية القضائية.

إذا كان مجلس الدولة الجزائري مؤسسة دستورية جديدة ذات طابع قضائي و تشريعي استحدثها دستور 1996، و لم يصدر القانون العضوي الخاص بمجلس الدولة الجزائري إلى عام 1990، فإن مجلس الدولة المصري نشأ عام 1946، و لا شك أن الفارق الزمني قد أعطى للمجلس المصري زخما واضحا من الأحكام و المبادئ و الاجتهادات ، أثبت من خلالها رجالات المجلس القدرة و الكفاءة في مواجهة الحالات المتجددة ، و قد كان و لا يزال يساير المجتمع المصري ، ويفتي له ، و تراكت لديه خبرة قانونية و وطنية بالغة العمق و الأهمية، و لعل حرص المشرع المصري على إمداد المجلس بالضمانات القانونية و الكفاءات البشرية ساعد على كل هذا، وحدثت مجلس الدولة الجزائري تفرض علي إجراء دراسة مقارنة للتأكد من مدى تأثر المشرع بالأنظمة المقارنة التي تبنت نظام الإزدواجية ومنها مصر، باعتبارها الدولة العربية الرائدة في هذا المجال.

لم يكتف المشرع المصري بالتقليد كما سوف ألاحظ، بينما مجلس الدولة الجزائري يسير على نمط مجلس الدولة الفرنسي سواء من حيث اختصاصاته أو هيكله.

لقد ورث مجلس الدولة الجزائري عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الاختصاصات القضائية وأضاف له المشرع مهمة جديدة، تتمثل في المهمة الاستشارية إلا أنني ألاحظ ضيق نطاق هذه الاستشارة، مقارنة بما يتمتع به قسمة الفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري من اختصاصات تشريعية واسعة.

لقد تناول العديد من فقهاء القانون الإداري في مصر دراسة مجلس الدولة المصري منذ نشأته إلى يومنا هذا وذلك عن طريق شرح نصوصه و توجيه الانتقادات للمشرع في كل حين، فيعمد إلى الأخذ بعين الاعتبار آراء و توصيات رجال الفقه و القانون ، فقد صدرت لمجلس الدولة المصري خمسة قوانين متتالية، كما صدرت بشأنه العديد من الدراسات القانونية و المؤلفات لكبار رجال الفقه في مصر، أما بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري، فقليلة هي الدراسات التي تناولته وذلك يرجع ربما إلى حداثة نشأته، و مع ذلك أجد الإشارة إليه غالبا في الدراسات التي تتناول القضاء الإداري في الجزائر بعد 1998 (تاريخ صدور القانون العضوي 01/98).

لقد خطى المشرع الجزائري خطوة هامة و جريئة بإنشاء مجلس للدولة تأسيا بالمشرع الفرنسي، فهل هيا له الأرضية الخصبة لممارسة اختصاصاته القضائية والاستشارية وذلك من خلال النصوص القانونية التي تضمن له الاستقلالية، ولأعضائه عدم القابلية للعزل.

وكيف يطالب المشرع الجزائري 44 قاضيا وهم قضاة مجلس الدولة حاليا القيام بمهامهم القضائية المتمثلة في كون مجلس الدولة هيئة قضاء ابتدائي نهائي واستئناف ونقض إضافة إلى المهمة الاستشارية؟ .

لماذا لم يتناول المشرع الجزائري العديد من المسائل المتعلقة بتنظيم مجلس الدولة بنصوص قانونية ويضيق نطاق الإحالة إلى النظام الداخلي التي وسع منها.

إن المشرع المصري، منذ إنشائه لمجلس الدولة عمد إلى إقامة نظام قضائي إداري متميز وفعال، فزاد في عدد المحاكم المتفرعة عن محاكم مجلس الدولة المصري، ووسع من سلطاتها، واستطاع أن يقيم نظاما متميزا عن ذلك المعروف في فرنسا، فلماذا يسير مجلس الدولة الجزائري على خطى مجلس الدولة الفرنسي سواء من حيث الهياكل أو الاختصاصات؟

لماذا لا يحاول المشرع الجزائري إقامة مجلس دولة يتماشى وطبيعة النظام والمجتمع الجزائري، وقدراته وإمكانياته حتى يكون أكثر فعالية؟

في دراستي لهذا الموضوع اعتمدت على المنهج التاريخي، عند التعرض إلى المراحل التي مر بها مجلس الدولة في مصر، ومختلف التطورات التي شهدتها القضاء الإداري في الجزائر إلى غاية إنشاء مجلس الدولة عام 1998.

كما اعتمدت على المنهج المقارن، من خلال محاولة الكشف في كل مرة عن نقاط الاختلاف والتشابه بين

مجلسي الدولة في الجزائر ومصر، بالإضافة إلى المنهج التحليلي الوصفي.

وقد قسمت هذا البحث إلى فصلين رئيسيين: الفصل الأول يتناول تشكيلة مجلس الدولة في كل من مصر والجزائر، والفصل الثاني استعرضت من خلاله مختلف الاختصاصات التي يضطلع بها المجلسين، محاولة لتغطية كافة جوانب موضوع الدراسة.

الفصل الأول

الفصل الأول:

مجلس الدولة الجزائري، مجلس الدولة المصري: التشكيلة والتنظيم

إذا كانت دراستي في هذا الفصل تتركز أساسا حول التشكيل و التنظيم لمجلس الدولة في كل من مصر والجزائر ، و ذلك باستعراض التطور التاريخي للقضاء الإداري في كلا البلدين قبل الخوض في دراسة الهياكل البشرية و التنظيمية ، فإنه وقبل كل ذلك ، يتعين علي التعرض إلى نشأة مجلس الدولة كجهاز قضائي و بالتالي التطرق ولو بإيجاز لمختلف المراحل التي عرفها مجلس الدولة الفرنسي باعتباره النموذج الذي اقتبست منه العديد من الدول وفي طليعتها مصر و الجزائر ، هذا بالإضافة لما يحتله مجلس الدولة الفرنسي من كونه رائدا في مجال القضاء الإداري ، وقد أثر نظامه القانوني على العديد من الدول بصفة عامة و على الجزائر بصفة خاصة ، وذلك لأسباب تاريخية و منطقية و موضوعية¹ كما أن لدراسة النظام القضائي الفرنسي أهمية خاصة و منهجية تتمثل في الدراسة المقارنة للنظام القضائي الجزائري وبيان مدى تأثر هذا الأخير بالنظام الإداري الفرنسي كما تساعد هذه الدراسة في التفسير التاريخي لبعض المعطيات و التطبيقات القضائية للنظام القضائي الجزائري . و سأفرد لمجلس الدولة الفرنسي مبحثا خاصا، ثم مبحثين آخرين أتناول فيهما نشأة و تطور مجلسي الدولة في كل من مصر و الجزائر، ثم أخصص لهياكل المجلسين مبحثين مستقلين .

¹ - د. عوادي عمار . النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري . الجزء الاول . ص72 . ديوان المطبوعات الجامعية ط 1998 .

المبحث الأول: نشأة وتطور مجلس الدولة كجهاز قضائي إداري:

يعتبر مجلس الدولة الفرنسي قديما في أصوله و جذوره و وجوده، حديثا في نظامه القانوني وإذا كان أغلب الفقه يرى فيه امتدادا متطورا و حديثا لنظام مجلس الملك الذي كان سائدا قبل الثورة الفرنسية. إلا أن البعض يرى في قضاء المظالم¹ الذي عرفته الحضارة العربية الإسلامية نظاما يعد نموذجا فريدا متجاوبا مع مقتضيات وظيفة الدولة² و هو نظام يفرض رقابته على الولاة و عمال الدولة و ذوي السلطة بخلاف القضاء العادي ويتضح من ذلك فضل السبق للدولة الإسلامية في تقرير نظام القضاء المزدوج وفرض الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية و لعل فرنسا قد اقتبست منه عبر الأندلس ما أقامت به نظامها في القضاء الإداري أو على الأقل تأثرت به³ وعلى كل يصعب تكيف ولاية المظالم على المصطلحات والمفاهيم المستخدمة حاليا⁴. أما بشأن مجلس الدولة الفرنسي، فقد مرت عملية نشأته و تطوره بثلاث مراحل رئيسية هي :

- مرحلة وجود نظام مجلس الملك كأصل تاريخي لوجود مجلس الدولة.

- مرحلة انشاء مجلس الدولة.

- مرحلة منح مجلس الدولة الفرنسي الصفة القضائية البادية.

المطلب الأول : مرحلة نظام مجلس الملك :

يرى أغلبية الفقه في فرنسا، أن نظام مجلس امتدادا متطورا لنظام مجلس الملك الذي كان سائدا قبل الثورة الفرنسية وكانت له اختصاصات حكومية و إدارية ، حيث كان أعلى هيئة استشارية للملك إضافة إلى دوره في حل المنازعات الإدارية ، فلم تكن هناك رقابة قضائية على أعمال الإدارة ، فقد كانت المحاكم العادية وعلى رأسها البرلمانات التي تم تأسيسها بفرض ممارسة مهمتها كمحكمة استئناف فيما يخص بعض القضايا التي توكل اليها من طرف الملك الذي كان بيده توزيع الاختصاص ونظرا لما كان سائدا انذاك الملك هي امتداد لارادة الله ومن ثم فلا مجال ان يخضع لأية رقابة من أي نوع فسادت فكرة " عدم مسئولية الدولة " ومارست البرلمانات عدة سلوكات جعلتها تقف في وجه السلطة العامة حيث رفضت إضفاء الصيغة التنفيذية على أوامرها وحاكمت موظفيها⁵.

1 - هو نظام يقوم على أساس المشروعية الإسلامية القائمة على منع الظلم و تحريمه لقوله تعالى " لعنة الله على الظالمين " سورة الأعراف آية 44 .

2 - أ.د محمد الصغير بعللي . الهيئات القضائية الإدارية ش ك م . م . ص 06 مطبعة الشهاب دون سنة شهر .

3 - أ . د . ماجد راغب الحلو . القضاء الإداري منشأة المعارف بالإسكندرية طبعة 2000 ص 07 .

4 - يرى جانب من الفقه المعاصر وعلى رأسهم الدكتور محمد فؤاد مهنا أن الإسلام لا يعترف بوجود قانون إداري مستقل . تفصيل أكثر - راجع : د . محمد رفعت عبد الوهاب، د . عثمان محمد عثمان القضاء الإداري ص 49 . دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية 2001 .

5 - كما أن قضاء البرلمانات كانت أجورهم تحدد بعدد ما ينظرون من منازعات

الأستاذ الدكتور عمار بوضياف الوجيز في ق الإداري دار ربحانة الجزائر 1999 ص 23

فتعمق الخلاف بين الإدارة والقضاء لان البرلمان كانت تمارس سيطرة رجعية على الإدارة¹ وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرق كل حركة إصلاحية إلى حد منعها من نشر القوانين التي تهدد مصالح قضاتها وتوجيه الأوامر الملزمة للإدارة .

المطلب الثاني : مرحلة الإدارة القاضية :

إن الذكريات الأليمة للقضاء الموحد العادي أدت بعد قيام الثورة الفرنسية 1789 الى تفسير رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً يحول دون تعرض القضاة العاديين بأي وجه من الوجوه لأعمال وقرارات الإدارة وتجسد ذلك بصدور قانون 16 و 24 اوت 1790 المتعلق بالفصل بين السلطات فنص في م 13 منه على : " ان الوظيفة القضائية مستقلة وتضل دائما منفصلة عن الوظيفة الادارية ولا يمكن للقضاة باي وجه من الوجوه ان يقوموا بعرقلة أعمال الهيئات الإدارية وان يقوموا باستدعاء رجال الإدارة للمثول امامها بسبب يتعلق بأداء وظائفهم الإدارية " . وبذلك تولت الإدارة بنفسها الفصل في المنازعات التي تقوم بينها وبين الأفراد فكانت الخصم والحكم² . في الحقيقة أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يؤدي حتما في تفسيره الصحيح إلى حرمان السلطة القضائية العادية من رقابة أعمال الإدارة³ وهذا التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات يمثل نقطة بداية التطور نحو إنشاء قضاء إداري وتجسد ذلك بصدور دستور السنة الثامنة لا سيما المادة 52 منه التي نصت على إحداث مجلس الدولة و مجالس المحافظات و لقد ارجع كثير من الكتاب سبب إنشائه على سيل الطلبات المرفوعة ضد الإدارة الفرنسية آنذاك⁴ .

قد كان مجلس الدولة في البداية هيئة استشارية تنحصر مهمتها في تقديم اقتراحات ولا تتحول آراؤها إلى قرارات قضائية إلا بعد تدخل رئيس الدولة بتوقيعها لذا سمي هذا النظام بالقضاء المحتجز أي الذي تمارسه السلطة التنفيذية و نستشف ذلك حتى من تسمية مجلس " conseil " و التي تفيد النصيحة و التوجيه هذا فضلا عن ان تسمية مجلس الدولة اعتمدت على تسمية مجلس الملك .

بالرغم من كل ما تقدم كون ولاية المجلس لم تكن كاملة و شاملة و من كون أحكامه لم تكن نهائية إلا أن هذه المرحلة تميزت بظهور نواة القانون الإداري كما أن هيبته و سمعة مجلس الدولة فرضت نفسها عمليا لدرجة أن الحلول المقترحة من قبله كانت تحظى دوما بتصديق رئيس السلطة التنفيذية و قد قام المجلس بعدة أعمال تحسب له من بينها تشكيلة عام 1806 للجنة المنازعات كما وضع العديد من الأصول الإجرائية و استحوذ شيئا فشيئا على صفة قاضي حقيقي⁵ .

1 - الأستاذ الدكتور عمار بوضياف القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية دار ربحانة 1962-2000 ص 9 الطبعة 2000.

2 - ا د ماجد راغب الحلو - المرجع السابق ص 111 .

3 - د محمد رفعت عبد الوهاب. د حين عثمان. المرجع السابق ص 40.

4 - أ.أ.د عمار بوضياف القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية. المرجع السابق، ص 12 .

5 - أحمد محيو. المنازعات الإدارية . ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1992 ، ص 21.

في عام 1972 ميلادي صدر ق 24 ماي ليعطي لأحكام مجلس الدولة الصفة القضائية الكاملة و الباتة فأصبحت أحكامه ملزمة للإدارة وللأفراد على حد سواء وفي هذه المرحلة تم الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري¹ وأصبحت أحكام المجلس تصدر باسم الشعب الفرنسي كما تم إنشاء محكمة التنازع لتتولى الفصل في المنازعات بشأن الاختصاص الذي قد يثور بين جهتي القضاء الإداري والعادي .

و بالتالي أصبح مجلس الدولة محكمة قضائية بالمعنى الصحيح بالإضافة إلى دوره في مجال الإفتاء و صياغة التشريعات، غير أن قيام مجلس الدولة أي كمحكمة للقضاء الإداري، لم يضع حدا لنظام الإدارة القضائية² بل ظلت الإدارة هي القاضي العام في المنازعات الإدارية و لم يكن لأصحاب الشأن رفع دعواهم مباشرة إلى مجلس الدولة إلا في الحالات التي بينها القانون صراحة و يعد المجلس جهة استئناف بالنسبة للقرارات الصادرة من الإدارة القضائية أو الوزير القاضي .

في 13-12-1889 أصدر مجلس الدولة حكمه الشهير في قضية " كادو CADOT" بقبوله دعوى رفعها إليه أحد الأفراد دون سبق الإلتجاء إلى الوزير المختص و بذلك وضع حد النظام الوزير القاضي " le ministre juge"³ و تراكمت القضايا أمام مجلس الدولة الفرنسي بعد أن آلت إليه الادارية العامة في المنازعات الإدارية و تأخر الفصل فيها لمدة طويلة فتدخل المشرع بإصدار عدة مراسيم منها

مرسوم 1953 الذي حدد حصريا اختصاص مجلس الدولة وجعل من مجالي المحافظات (المحاكم الإدارية) القاضي العام في المنازعات الإدارية بعد صدور الحكم المتعلق بقضية السيد " كانال"⁴ الشهيرة ثم تعديل ق مجلس الدولة الفرنسي بالقانون الصادر في 30-07-1963 والذي وسع من صلاحيات مجلس الدولة و دعم استقلاليته .

مراسيم 1963:

بمقتضى هذا التعديل التزم أغلب أعضاء القسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي بالاشتراك في أعمال الأقسام الإدارية بالمجلس ليطلعوا على مشاكل الإدارة، لكن هذا الالتزام ألغي عام 1975 و أصبح الأمر جوازيا كما أنشأ تعديل 1963 لجنة التقرير و التي سميت في تعديل 1975 لجنة التقرير و الدراسات. في 31-12-1987 خطى المشرع الفرنسي خطوة جديدة بإنشاء المحاكم الإدارية للإستئناف. إذا كان السبب التاريخي هو المبرر الأول و الأصلي لوجود الإزدواجية القضائية في فرنسا، فقد وجدت إلى جانبه عوامل أخرى فقد برر العديد من الفقهاء الإبقاء على نظام ازدواجية القضاء بوجود قانون متميز وهو قانون

1 - بذلك أصبح نظام القضاء الفرنسي يتميز بالإزدواجية القضائية

2 - أ.د . ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 112

3 - أ.د. محمدصغير بعلي . المرجع السابق ص 18 .

4 - أنظر تفاصيل قضية السيد "كنال" :- د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 113 .

الإداري و يعتبرونه سببا تقنيا¹ و إن إنشاء مجلس الدولة جاء ليترجم و يصدق ضرورة التفكير في قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص تحكم نشاطات الإدارة (الإزدواجية القانونية) و قد أرسى مجلس الدولة الفرنسي دعائم قانون إداري مستقل بنظرياته و أحكامه ، و حاليا يعتبر جهة استثنائية بالإضافة إلى اختصاصه كأول و آخر درجة ببعض المنازعات الإدارية المركزية ذات الأهمية المتميزة إضافة إلى وظيفته الإستشارية التي تشكل الأولوية في نشاطه قبل الوظيفة القضائية و هو يتدخل في النصوص القانونية العضوية منها و العادية و كذا " القوانين البرامج " و " القوانين المخططات " ، فلا تعرض الحكومة الفرنسية نصا قانونيا على البرلمان إلا بعد استشارة مجلس الدولة ، لأن من مصلحتها ذلك² و إن التزام الإدارة بتنفيذ قرارات مجلس الدولة لا يتأتى من مصدر قانوني بل هو إلزام معنوي لا أكثر³ .

يتمتع أعضاء مجلس الدولة الفرنسي بالاستقلالية وخاصة عدم قابليتهم للعزل، وهي حصانة لا تتبع من نظام قانوني صريح بقدر ما تفرض نفسها نتيجة لتطور تاريخي ، و نظرا للهيبة التي يتمتع بها المجلس⁴.

إن مجلس الدولة الفرنسي، أهم مؤسسة قضائية إدارية متخصصة في الشؤون و المنازعات الإدارية في تاريخ النظام الدستوري السياسي و الإداري و القانوني و القضائي الفرنسي⁵ و قد كان له تأثيره الواضح و القوي على الأنظمة في الدول الأخرى⁶ سواء من حيث اتباعها لمسلك الإزدواجية القضائية و أو تبنيها لنظرياته و أحكامه حتى في ظل القضاء الموحد ، ولم أتعرض للتشكيل و التنظيم و الإختصاصات لهذا المجلس حتى لا أخرج عن إطار دراستي إلا أنني سأحاول في كل مرة الإشارة إلى الأثر الذي تركه هذا الهيكل القانوني في كل من مصر و الجزائر على وجه التحديد .

المبحث الثاني: التطور التاريخي لمجلس الدولة المصري :

لقد بادرت في دراستي المقارنة هذه لمجلسي الدولة في كل من مصر و الجزائر إلى دراسة مجلس الدولة المصري ، وذلك لعدة أسباب أهمها سبق ظهور مجلس الدولة المصري للوجود عام 1946 و هذا قبل نشأة مجلس الدولة الجزائري بأكثر من خمسين عاما ، عرف خلالها مجلس الدولة المصري عدة إصلاحات و تعديلات ، ناهيك عن ترسانة الأحكام الصادرة عنه و التي تعد و بحق تجربة قانونية متميزة لم تكفي بما أخذته عن مجلس الدولة الفرنسي ، بل وضعت جملة من الأحكام و المبادئ القانونية دعمت بها النظام القضائي الإداري في مصر و في غيرها من الدول . و قد مر مجلس الدولة المصري بمراحل قسمتها إلى ثلاث مطالب:

1 - خلوفي رشيد . القضاء الإداري تنظيم و اختصاص ديوان المطبوعات الجامعية 01 / 2002 . ص 35 .

2 - جريدة الخبر. العدد 3724 الصادر في 11-03-2003 ص 2.

3 - أحمد بوضياف. الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1989. ص 225.

4 - أحمد محيو . المرجع السابق . ص 23.

5 - د عوايدي عمار . المرجع السابق. ص 73 .

المطلب الأول : المرحلة الأولى : "المرحلة السابقة لإنشاء مجلس الدولة المصري قبل (1946) :

عرفت مصر في تاريخها الماضي وحتى الربع الأخير من القرن 19 الحكم الإستبدادي فلم يكن هناك فصل بين السلطات حيث كانت السلطات التنفيذية و القضائية و التشريعية بيد " خديوي " مصر وذلك رغم الثورات الشعبية المتتالية و بالتالي لم يكن متصورا أن تخضع الإدارة للقانون و للرقابة ، وقد كان القضاء المصري موحدا تقوم فيه المحاكم العادية بالفصل في كافة أنواع المنازعات و ذلك في عام 1875 أين بدأت مصر تعرف النظام القضائي و القوانين الحديثة . و كان القضاء العادي يتكون من المحاكم المختلطة و المحاكم الأهلية التي أقيمت سنة 1883 . كانت المحاكم المختلطة تتولى الفصل في المنازعات بين المصريين و الاجانب او بين الاجانب و الادارة المصرية و لكل نوع من المحاكم مجموعة قوانين تطبقها على المنازعات الخاصة بها ولكن لم يكن من بينها القانون الاداري¹ و عليه فبعد انشاء المحاكم الاهلية و المختلطة تقرر مبدا خضوع الادارة للقانون لاول مرة بنصوص صريحة² و تم الغاء المحاكم المختلطة عند الغاء الامتيازات الاجنبية عام 1973 . و اصبحت المحاكم الوطنية و منذ 1939 هي صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعات الادارية لم يكن للمحاكم الوطنية سوى الحكم بالتعويض دون ان تملك الغاء القرارات الادارية او وقف تنفيذها ، كما منع عليها النظر في اعمال السيادة او ملكية الاموال العامة³ .

وقد جرت محاولات قبل ذلك لانشاء مجلس الدولة المصري او بالاحرى هيئة مشابهة لمجلس الدولة الفرنسي كانت كما يلي :

***المحاولة الاولى :** الامر العالي الصادر في 24 / 04 / 1879 بانشاء مجلس الدولة في مصر ومنحه اختصاصات متعددة في مجالات الفتوى و الصياغة و القضاء يتكون من ثمانية مستشارين نصفهم من المصريين و النصف الاخر من الاجانب و من رئيس و اعضاء اخرين الا ان هذا القانون لم ينفذ بسبب مشاكل مالية اوقعت مصر تحت الاحتلال الانجليزي .

***المحاولة الثانية :** بصدور امر عال بانشاء مجلس شورى الحكومة سنة 1883 يعهد اليه تقدير القوانين و اللوائح و الافتاء و لكن بعد شهور قليلة صدر امر عال آخر بوقف نشاطه و اضافة اختصاصاته الى لجنة قضايا الحكومة . في عام 1896 تم انشاء اللجنة الاستشارية لنقوم بصياغة القوانين و اللوائح و الاوامر الادارية و استمر عماها الى ان انتقلت اختصاصاتها الى قسم التشريع لمجلس الدولة بعد انشائه، و تجددت المحاولة مرة اخرى عام 1941 منح مجلس الدولة ولاية القضاء المفوض و سلطة الغاء القرارات الادارية و التعويض عنها الا ان التخوف من ان يكون

1 - د. محمد رفعت عبدالوهاب . د حسين عثمان ، المرجع السابق.ص 43 .
2 - وردت في لائحة ترتيب المحاكم المختلطة وفي لائحة ترتيب المحاكم الاهلية وذلك في م 15 وتكرس نفس الحكم في كل التشريعات التي صدرت بعد ذلك في شان السلطة القضائية - د محمد فؤاد مهنا - مبادئ و أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية الإسكندرية مؤسسة شباب الجامعة 1973 . ص 29 .
3 - ا.د ماجد راغب الحلو . المرجع السابق. ص 124 .

هذا المجلس وعلى حد تعبير البعض سلطة فوق السلطات¹ حال دون انشاء المجلس ويتضح هنا مدى تخوف السلطة التنفيذية من انشاء قضاء متخصص في المنازعات الادارية يذكرنا بتجربة مجلس الدولة الفرنسي مع السلطة التنفيذية² وهذا ماجاء على لسان الاستاذ الفقيه الدكتور عبد الرزاق السنهوري بقوله ".... مجلس الدولة المصري نشأ في احضان البرلمان ورات فيه السلطة التنفيذية منافسا لها وقدرت بانه سيكون دولة داخل دولة وكان ذلك ازاء تقديم مشروع القانون 1941... "واذ كانت المادة 11 من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة الصادرة سنة 1886 ومن بعدها المادة 43 بعد تعديل سنة 1937 وغيرها من المواد قد نصت على عدم جواز قيام هذه المحاكم بتاويل الاوامر الادارية ووقف تنفيذها والغائها الا ان القضاء المصري ككل تخطى هذه الحدود وقرر لنفسه سلطة مراقبة اركان القرار الاداري وبالرغم من ان تصرفه هذا رغبة في حماية حقوق وحرريات الافراد إلا أنه تجاوز سلطاته وخالف الأحكام. النصوص القانونية مخالفة صريحة³ وهذا ما دعى بعض الفقه في مصر إلى القول بأن نشأة القانون الإداري في مصر كانت من خلال أحكام مجلس الدولة كقضاء إداري بعد إنشائه وليس كما ذهب غالبية الفقه إلى أن مبادئ القانون الإداري ظهرت من خلال أحكام المحاكم المختلطة والأهلية⁴.

المطلب الثاني: المرحلة الثانية : من إنشاء مجلس الدولة 1946 إلى غاية 1972: الفرع 1: من 1946 إلى 1955:

في سنة 1945 تقدم أحد أعضاء مجلس النواب إلى المجلس باقتراح قانون يتضمن مشروعا مشابها لمشروع سنة 1941، فأحيل إلى لجنة الشؤون التشريعية لدراسته. وفي أبريل من نفس العام تقدمت الحكومة بمشروع آخر، كان هو الأساس الذي قام عليه قانون مجلس الدولة رقم 112 لسنة 1946، وقد منح مجلس الدولة منذ البداية سلطة القضاء المفوض فلم يمر كتنظيره الفرنسي بمرحلة القضاء المحجوز، فكانت لإحكامه الحجية منذ نشأته في مجالي الإلغاء و التعويض، وبإنشائه تحققت للإفراد ضمانات جوهرية إزاء كل انحراف أو تجاوز للسلطة من جانب الإدارة، كما تحققت بإنشائه، الإنشاء الحقيقي لأساس القانون الإداري ونظرياته و أحكامه في التشريع المصري، وبذلك تكون مصر قد خرجت عن نظام القضاء الموحد إلى النظام الفرنسي القائم على الازدواجية القضائية⁵.

الحقيقة أن المشرع المصري، لم يخص مجلس الدولة بنظر كل المنازعات الإدارية كما هو الشأن في فرنسا إلا في القانون الأخير رقم 47 لعام 1972، وحدد اختصاصاته على سبيل الحصر وترك للمحاكم العادية الولاية العامة في المسائل الإدارية.

وقد ورد في المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة الأول 112 / 1946:

" أن صدور هذا القانون كان ضروريا لما استتبع على تقدم البلاد ونمو مرافقها العامة زيادة جسيمة فيما تضطلع به هيئات الدولة الإدارية من تبعات ... و إن النهوض بهذا العبء رهين بتوجيه تلك الهيئات توجيهها رشيدا بقيام نظام إداري يشد من أزرها..."⁶.

1 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله . القضاء الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية 1996 ص 84.

2 - د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 125.

3 - د. عمار بوضياف . القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية . المرجع السابق. ص 15.

4 - د. عبد الغني بسيوني . المرجع السابق . ص 84 .

5 - حسين مصطفى حسين. القضاء الإداري الطبعة الثانية 1982 . ديوان المطبوعات الجامعية. ص 30.

6 - إبراهيم منجي التعليق على نصوص مجلس الدولة . منشأة المعارف. الإسكندرية 1996 ، ص 11.

- في عام 1949 صدر القانون رقم 09 . لسنة 1949 وجاء في مذكرته الإيضاحية: " كان انشاء مجلس الدولة تحقيقا لأمنية طالما تطلع إليها الناس - أفرادا و موظفين-..." وجاء هذا التعديل نتيجة بعض الأخطاء التي وردت في قانون 1946 وذلك بسبب أن وضعه و على حد قول الدكتور سليمان محمد الطماوي كان على عجل¹ (3)، وفي ظل القانونين السابقين احتفظ القضاء العادي ينظر بعض المسائل وهي:

- دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية .

- طلبات التعويض عبذن القرارات الإدارية .

- المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية .

الفرع 2: المرحلة من 1949 إلى 1972:

شهدت هذه المرحلة عدة تعديلات بخصوص قانون مجلس الدولة فقد أعيد تنظيمه سنة 1955 بصور ق رقم 1955/165 الذي إستهدف سد ما في نظام مجلس الدولة من ثغرات وإصلاح مافيه من عيوب كشفت عنها التجارب ، فأعيد تنظيمه ليتماشى تكوينه مع مهميته الأساسيتين وهما ولاية القضاء الإداري و الإستشارة في الفتوى و التشريع² .

بصور ق رقم 165 لسنة 1955 استكمل بناء القسم القضائي عندما تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا على قمة محاكم القسم القضائي ، (والتي توازي محكمة النقض في القضاء العادي) ، وتكونت هيئة مفوضي الدولة لتقوم بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة .

في عام 1959 صدر قانون آخر لينظم مجلس الدولة وهو القانون رقم 55 بعد الوحدة بين مصر وسورية سنة 1958، وفي ظل القانونين 1955/165، و55 لسنة 1959³ استمرت المحاكم العادية تنفرد بنظر دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، وقبل ذلك، أنشأ المشرع المحاكم التأديبية بالقانون رقم 18 لعام 1958 وذلك يعد قرارا من رئيس الجمهورية بإعادة تنظيم النيابة الإدارية و المحاكمة التأديبية في مصر و ق 18/1958 جعل هذه المحاكم ثابتة للقسم القضائي لمجلس الدولة .

وشهد مجلس الدولة سلسلة من التعديلات ، إنتهت بإصدار القانون رقم 1972/47

المطلب الثالث : المرحلة الثالثة : من 1972 إلى يومنا هذا :

بصور القانون رقم 47 لسنة 1972 أعيد تنظيم مجلس الدولة بناء على نصوص دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971⁴ وبموجبه أصبح مجلس الدولة المصري ، ينظر بسائر المنازعات الإدارية كما هو الشأن بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي ، وله الولاية العامة في المواد الإدارية كما نص قانون 47 لعام 1972 على أن: " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل بالمسائل الآتية ... " وعدد ثلاثة عشر بندا وتضمن البند الرابع عشر عبارة " سائر المنازعات الإدارية " .

1 - إبراهيم منجي . المرجع نفسه . ص 15.

2 - حسين درويش. شرح قانون مجلس الدولة مع كافة التشريعات المكتملة والمكتملة الطبعة الثانية دار عالم الكتب القاهرة بدون سنة نشر. ص 13
3 - نصت م 172 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 : " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة و يختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعوى التأديبية و يحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

4 - نصت م 172 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 : " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة و يختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعوى التأديبية و يحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

إذا كان مجلس الدولة الفرنسي ومن بعده مجلس الدولة المصري قد تقررت لهما الولاية العامة في المنازعات الإدارية إلا ما يخرج منها بنص صريح إلا أنه توجد طائفتان من الأعمال لا تخصفاً لرقابتهما وهما: الأعمال التشريعية و الأعمال القضائية¹.

لقد أشاد الدكتور سليمان محمد الطماوي بالمشروع الدستوري المصري لسنة 1971 عندما استجاب للرغبة الشعبية العارمة التي تطلبت النص على القضاء الإداري في صلب الدستور الجديد، حتى يقطع الطريق على المحاولات المشبوهة لإلغائه أو الإنتقاص من إختصاصه². ومما تقدم يتضح لدي أن مصر مرت بفترة من عدم الإستقرار التشريعي، شملت معظم نواحي المجتمع ومايقوم عليه من تنظيمات لا سيما ذات الطابع الإداري فقد صدر قانون مجلس الدولة الأول سنة 1946 و عدل في السنوات 1953، 1956، 1958 وأخيراً صدر قانون 1972 المعدل سنة 1980 وكانت هذه التغييرات تسير على منطقتي التطور الإصلاحي³، فضلاً عن عدة قوانين معدلة لبعض المواد المتضمنة في قانون مجلس الدولة وأخص بالذكر المادة الأولى من ق رقم 47 لسنة 1972 المعدلة بالقانون رقم 136 لسنة 1984 وسأعرض لها لاحقاً.

المبحث الثالث : التطور التاريخي للقضاء الإداري في الجزائر :

قبل دراسة مجلس الدولة الجزائري المنبثق عن النظام القضائي المزدوج الذي كرسه دستور 1996/11/18⁴، يتعين علي أن أمر و لو بصفة وجيزة للهيئات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية في الفترة السابقة عن إنشاء مجلس الدولة وسأخصص مطلبين للمراحل السابقة عن 1996 ثم مطلباً مستقلاً حول نشأة مجلس الدولة.

المطلب الأول : القضاء الإداري أثناء الفترة الإستعمارية (قبل 1962): ويمكنني أن أجزئ هذه الفترة إلى ثلاث مراحل . كل مرحلة أخصص لها فرعاً .

الفرع الأول : تطبيق قضاء المظالم في الجزائر إلى غاية 1830.

الفرع الثاني : الفترة الممتدة من 1830 إلى 1848 .

الفرع الثالث : المرحلة الممتدة من 1848 إلى غاية 1962.

الفرع الأول : تطبيق قضاء المظالم في الجزائر إلى غاية 1830 :

عرفت الجزائر نظام قضاء المظالم⁵ (4) و طبقت في العهد الإسلامي إلى غاية الإحتلال الفرنسي للجزائر عام 1830 ، وكان حكام الجزائر ينظرون في المظالم ويسلمون بأن هذه الوظيفة هي من صلب وظيفة الإمارة بعد ولاية وقيادة الجيش⁶.

إبتدائياً، و يطعن في أحكامها بالإستئناف أو النقض أمام مجلس الإدارة الذي أنشئ عقب الإحتلال مباشرة.

لكن بعض الحكام كانوا ينظرون في المظالم بحسب أهوائهم لا سيما في آخر العهد التركي في الجزائر، فكان المواطنون يحجمون على تقديم تظلماتهم للسلطات التركية ضد الموظفين الذين اعتدوا على حقوقهم ، إلا أن ولاية الأمير عبد القادر ، تركت صفحة مشرقة في هذا المجال . حيث تولى بنفسه قضاء المظالم وكانت أحكامه نهائية لا تقبل أي طعن فيها ، و بذلك تكون الجزائر قد عرفت في هذه الفترة الرقابة القضائية المتمثلة في قضاء

¹ د . عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق . ص 107 .

² إبراهيم المنجي . المرجع السابق . ص 15 .

³ أ.أمور سلامي. محاضرات في المنازعات الإدارية. جامعة الجزائر. كلية الحقوق بن عكنون السنة الجامعية (2002 - 2003) ص 1.

⁴ راجع :- أ . د ماجد راغب الحلو . المرجع السابق. ص 69، 70 .

- أ . د محمد الصغير بعلي . المرجع السابق . ص 5 وما بعدها.

⁵ د . عمار عوايدي . المرجع السابق . ص 158

⁶ د . سليمان محمد الطماوي . القضاء الإداري . الكتاب الأول . قضاء الإلغاء . دار الفكر العربي. سنة 1986 . ص 13.

المظالم على أعمال الإدارة ، حيث كان ديوان المظالم يختص بعملية النظر و الفصل في المنازعات الإدارية في الجزائر ألى غاية الاحتلال الفرنسي لها عام 1830.

الفرع الثاني : الفترة الممتدة من 1830 إلى غاية 1848:

منذ دخولها إلى الجزائر ، حاولت فرنسا طمس معالم الشخصية الجزائرية في جميع جوانبها سواء من حيث اللغة أو الدين أو... . فراحت تسن تدريجيا تشريعات و تنظيمات سعيًا منها إلى نقل تشريعاتها ونظمها الإدارية و القضائية إلى الجزائر بهدف القضاء على المنظومة القانونية المستمدة من الشريعة الإسلامية ، وذلك برغم تعهدتها باحترام هذه المنظومة .

ابتداءً من 1830 ، طبق نظام وحدة القضاء و القانون في الجزائر ، حيث كانت المحاكم العادية هي التي تختص بعملية النظر و الفصل في كل الدعاوى و المنازعات الإدارية و العادية كانت لمجلس الإدارة إختصاصات إدارية في المالية العامة و الإدارة و الشؤون الأمنية و العسكرية باعتباره هيئة تنسيقية للإدارة العامة الفرنسية في الجزائر . وكان مجلس الدولة في باريس يرفض قبول الطعون بالإستئناف و النقض ضد قرارات مجلس الإدارة بحجة غياب النص القانوني الذي يعطيه هذا الإختصاص وقد برز ذلك جليا في قضية كابي (cappé)¹ .

وقد أكد إختصاص مجلس الإدارة بالمنازعات الإدارية ابتداءً و انتهاءً بصدور أمر في 1834/08/10 الذي حوله إلى جهة إختصاص بالمنازعات الإدارية ، و يفصل كذلك في تنازع الإختصاص بين جهتي القضاء العادي و الإداري ، وكان مجلس الإدارة يغلب امتيازات ومصالح الإدارة و السلطات العسكرية على حساب أحكام القانون و العدالة ، إلى حد نزع ملكية الأراضي من الجزائريين و منحها للفرنسيين لتعزيز وجودهم بالجزائر².

بموجب الأمر الصادر في : 1845/04/15 تحول مجلس الإدارة إلى مجلس المنازعات ، و الذي يطعن في قراراته أمام مجلس الدولة الفرنسي ، و حاول مجلس المنازعات الحد من تعسف الإدارة إلا أن الضغوط الممارسة عليه منعت ذلك .

في عام 1847 تم إنشاء ثلاث مجالس مديريات³ على غرار مجالس الأقاليم الفرنسية :

-مجلس المديرية بوهران.

-مجلس المديرية بقسنطينة.

- مجلس المديرية بالجزائر.

وقد إتصف عملها بالتحيز للإدارة، وكانت أهم المنازعات التي تدخل في إختصاصها مناعات الضرائب. طوال هذه المرحلة طبق في الجزائر نظام وحدة القضاء و القانون حيث عرفت بمرحلة الإدارة القاضية، ولم تعرف وجود جهة قضائية للمنازعات الإدارية.

¹ راجع تفاصيل القضية: د. عمار عوايدي. المرجع السابق. ص 162.

² د. عمار بوضياف. القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية. المرجع السابق . ص 23

³ تم إحداث هذه المجالس عمليا بموجب القرار المؤرخ في 1948/12/08 وكانت مبدئيا خاضعة لذات القواعد المطبقة في فرنسا. لتفصيل أكثر راجع أحمد محيو. المرجع السابق ص 13 .

الفرع الثالث : المرحلة الممتدة من 1848 إلى غاية الإستقلال 1962: -مرحلة الإزدواجية القضائية و القانونية :-

بعد قيام ثورة 1848 م بفرنسا، أصبحت الجزائر خاضعة لنظام ازدواجية القضاء و القانون الفرنسيان حيث تم إنشاء مجالس العمالات في وهران و الجزائر العاصمة و قسنطينة لتمارس نفس صلاحيات مجالس المديريات في فرنسا وهي تتألف من نفس عدد الأعضاء¹ كما يطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة الفرنسي وقد شهد القضاء الإداري إصلاحات لاسيما سنة 1926 لكنها لم تطل.

بموجب قوانين و مراسيم 1953/11/30 تحولت مجالس إلى العمالات إلى محاكم إدارية وفي عام 1956 م تمت إعادة التنظيم الإقليمي للجزائر و ظلت الجزائر تزرع تحت الأحكام الإستثنائية و قواعد الحرب ، وكان اختصاص القضاء المشترك في المواد الإدارية متماثلا في كل من الجزائر و فرنسا ماعدا استثنائين : الأول متعلق بنظام الأراضي الذي نظمه مرسوم 1956/03/26 و الثاني متعلق بنزع الملكية الذي نص عليه مرسوم 1956/04/25 وعموما، فقبل الإستقلال لم يكن للجزائر نظام قضائي أصيل ، بل كان يسود فيها نظام غريب عمل على حماية الإدارة الإستعمارية و خدمة مصالحها ، فكان دور جهات القضاء الإداري الفرنسي في الجزائر محدودا ، بل منعما في حماية القانون و العدالة و حماية حقوق المواطن و حرياته² ، لكن هذا لم يمنع الفقه من إعتبار هذه المرحلة ، مرحلة الإزدواجية القضائية و القانونية في الجزائر.

توالى عدة مراسيم كانت تهدف إلى تعديل دائرة الإختصاص المحلي للمحاكم الإدارية ، نذكر منها :

- المرسوم المؤرخ في : 1956/06/28 . القاضي بإعادة التنظيم الإقليمي في الجزائر .

-القانون المتعلق بإجراءات المحاكمات الإدارية (القانون الصادر في 1959/08/31)، الذي طبق في الجزائر بموجب المرسوم الصادر في 1959/08/31 .

ظلت هذه القوانين و المراسيم سارية المفعول إن لم أقل كلها فالأغلب منها حتى أثناء الفترة الانتقالية و التي سأعرض لها في مطلب مستقل.

المطلب الثاني : المرحلة من 1962 إلى غاية 1996 :

نظرا لطول هذه الفترة ، و توالي الإصلاحات فيها ، والتي أثرت على هيكله النظام القضائي من جهة و على الطبيعة القانونية للنظام القضائي من جهة أخرى، إرتأيت تقسيم هذه الفترة إلى مرحلتين أساسيتين أفرد لكل منهما فرعا.

¹ كانت المجالس في البداية تتألف من خمسة أعضاء بالنسبة لمحافظة الجزائر وأربعة لكل من مجلسي وهران و قسنطينة و بموجب مرسوم 1865/03/25 تم تخفيضها جميعا إلى ثلاثة أعضاء .. أحمد محيو . المرجع السابق ص13.

² د . عمار عوايدي . المرجع السابق . ص166.

لقد قضى القانون رقم 62-153 المؤرخ في: 1962/12/31 باستمرار تطبيق التشريع الفرنسي الا ما يتنافى منها مع السيادة الوطنية و باستعادة الجزائر استقلالها ، استردت سلطتها في ممارسة العدالة والتي أصبحت احكامها بموجب الأمر المؤرخ في: 1962/07/10 المتعلق بالصيغة التنفيذية تصدر باسم الشعب الجزائري مما نجم عنه أن تخلي الهيئات القضائية الفرنسية و بصورة أساسية مجلس الدولة و محكمة النقض عن المنازعات التي يختص بها النظام القانوني الداخلي الجزائري وتقرر بموجب بروتوكول 1962/08/28 بين الجهاز التنفيذي المؤقت (1)1 و الحكومة الفرنسية مايلي:

-شطب القضايا القائمة – أمام الهيئات القضائية الفرنسية – بتاريخ 1962/08/28 إذا كانت تخص الدولة الجزائرية أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة.

-تطبيق ذات الإجراءات على القضايا المماثلة القائمة أمام الهيئات القضائية الجزائرية و كنتيجة تهمنا لم يعد مجلس الدولة الفرنسي جهة إستئناف للقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الجزائرية ، كما أنه أي المجلس لم يعد بإمكانه نظر دعاوى الإلغاء ضد القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الجزائرية مما دعى إلى ضرورة إحداث هيئة قضائية إدارية عليا في

الجزائر، وفي ظل الفترة الإنتقالية من 62 إلى 65 تأرجح النظام القضائي الجزائري بين نظام الوحدة و الإزدواجية القضائية و القانونية² .

أبقت الجزائر المستقلة على نظام المحاكم الإدارية الثلاثة بوهران و الجزائر العاصمة و قسنطينة بكل تفاصيل النظام القانوني الموروث عن فرنسا و تحت إشراف خبراء فرنسيين متخصصين في نظام القضاء الإداري ، إلى جانب المحكمة الإدارية بالأغواط التي لم تباشر مهامها ، و أصبحت المحكمة العليا التي تم انشاؤها بموجب قانون 218/63 المؤرخ في 1963/06/18 محكمة نقض للمنازعات العادية و الادارية .

المنازعات العادية و الإدارية قد كانت هناك مبررات عديدة للإحتفاظ بالمحاكم الإدارية، من بينها خصوصية المنازعات الإدارية و خطورة إحالتها على القاضي العادي ، إضافة إلى أن إنشاء مجلس للدولة كان يتطلب قضاة على درجة كبيرة من التخصص³ . كما أن الدولة الجزائرية أرادت أن تظهر للعالم أنها في غنى عن النظام القانوني الفرنسي ، إضافة إلى أن إحداث مجلس للدولة يتطلب إحداث محكمة للتنازع لتفصل في تنازع الإختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري ، وهذا كان أمرا مستحيلا في ظل تلك الظروف غداة الإستقلال نظرا لما خلفته هجرة القضاة الفرنسيين من خلل في عمل المحاكم الإدارية .

ويرى الأستاذ أحمد محيو أن المشرع الجزائري اعتمد في هذه الفترة مبدأ ازدواجية الأنظمة القضائية المطلق في القاعدة الذي كان يتعايش مع وحدة الهيئات القضائية المطبق في القمة.

1 أحمد محيو . المرجع السابق . ص 27 .

2 د . عمار عوايدي . المرجع السابق . ص 168.

3 أ.د عمار بوضياف . القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية . المرجع السابق ص 26 .

تميزت هذه المرحلة بعدة إصلاحات و تعديلات أقسمها إلى عدة نقاط.

1- بصدر الأمر المؤرخ في 1965/11/16 : تكفل المشرع بإعادة تنظيم الهيئات القضائية الدنيا و إلغاء المحاكم الإدارية الثلاث¹ و نقل إختصاصاتها إلى المجالس القضائية و بذلك يكون هذا الأمر قد وضع حدا لإزدواجية الهيئات القضائية على المستوى الأدنى للتنظيم القضائي ، وفي ذات يوم صدر المرسوم 65-278 صدر مرسوم قضى بأن المجالس القضائية يمكن أن تتشعب إلى عدة غرف من بينها الغرفة الإدارية ، وعلى الهيئات القضائية الجديدة أن تطبق في الفصل في القضايا الإدارية القواعد النافذة امام المحاكم الإدارية القديمة . و تلاحقت النصوص القانونية الإجرائية التي تؤكد و تدعم تطبيق نظام وحدة القانون و المتمثل بقانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر رقم 66-154 المعدل و المتمم بموجب قوانين لاحقة .

و بذلك تكون الجزائر قد تبنت نظام وحدة القضاء و القانون و لكن بنوع من المرونة² (4) حيث تم انشاء الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية و الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا.

أما فيما يخص طبيعة النظام القضائي الجزائري في هذه الفترة ، فقد ظهرت عدة إتجاهات :

-إتجاه يؤيد فكرة القضاء الموحد ومن بينهم السيد محمد بجاوي الذي كان وراء الإصلاح القضائي لسنة 1965 م بصفته وزير العدل³، و كذلك الدكتور عوابدي عمار ، و اتجاه يعتبره شبيها بالنظام الأنجلوسكسوني، فضلا عن يرون فيه معالم الإزدواجية ، إلا أن الكثير من الدراسات المتخصصة في العالم ، ترى وجود نظام توفيق بين القضاء الموحد و نظام القضاء المزدوج⁴ وهو: " نظام القضاء الموحد مع التفريق بين المنازعات " و هذا الرأي يؤيده الدكتور عمار بوضياف هو نظام يعهد للغرف الإدارية الموجودة داخل الهرم القضائي العادي ، الفصل في المنازعات الإدارية دون أن يتضمن استقلال المحاكم الإدارية ، وهو نظام فيه تبسيط لنظام التقاضي ، كما يفيد في تفادي مشكلة تنازع الأختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي.

و بتقييم إصلاح 1965 ألاحظ مايلي:

- عدم انسجام آليات و هياكل المنازعات العادية و المنازعات الإدارية حيث أن هذه الأخيرة تفصل فيها 3 مناطق فقط:الجزائر، وهران، قسنطينة مقارنة بالمنازعات العادية التي تعرف توسعا كبيرا.

- قلة عدد القضاة المتخصصين الأكفاء، وذوي الخبرة في مجال القضاء الإداري جعل المشرع يقصر جهات القضاء الإداري على 3 مناطق.

- قلة الإعتمادات المالية في فترة كانت تعاني الدولة فيها تحديدا في مواردها المالية لم يكن يسمح لها بتوسيع الغرف الإدارية.

- تأثر المشرع الجزائري بالتجربة الفرنسية من حيث اقتصاره في بداية الأمر على عدد من المحاكم الإدارية.

¹ المادة 05 من الأمر رقم 65-278 - المؤرخ في 1965/11/16 .

² د . عمار عوابدي . المرجع السابق ص 17 .

³ خلوفي رشيد . المرجع السابق. ص 37.

⁴ أ . عمار بوضياف. القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية. المرجع السابق. ص 34.

ويعاب على إصلاح 1965 أنه لم يجسد مبدأ تقريب العدالة من المتقاضين في المنازعات الإدارية .

2- تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1971 :

صدر الأمر 71 - 80 المؤرخ في 29 /12 /1971 ليعدل قانون الإجراءات المدنية ، لكنه لم يأت بجديد على مستوى هياكل المنازعات الإدارية ، لكن بمقتضى هذا الأمر ، تم تمديد إختصاص الغرف الإدارية الثلاث إلى عدة ولايات مجاورة لكل منها ، وفي مجال الإجراءات فإن القاضي الإداري كان مكلفا بالأمر بإجراءات التبليغ ، وإجراء التحقيق وتحضير الحكم ، خلافا للدعاوى المدنية التي يقدم الأطراف فيها البينة .

3- صدر ميثاق 76 و دستور 76 ، ولم يعنيا بإعادة يكلة النظام القضائي و تنظيمه و ترتيبه وانصب اهتمامهما بالتكوين الأيديولوجي للقاضي، ليكون أداة لحماية الثورة الإشتراكية و تحقيق أهدافها ، واعتبر د 76 القضاء وظيفة¹ وبالتالي لم يكن من المتصور في ظل هذه الفترة أن يستقل القضاء الإداري بهياكله و تنظيماته² .

4- بموجب المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29/04/1986 ارتفع عدد الغرف الإدارية إلى 20 غرفة بعد أن تدخل المشرع ليعدل المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية مرة أخرى³، وهذا بعد أن رفع القانون رقم 84-13 المؤرخ في 23/06/1984 و المتعلق بالتقسيم القضائي عدد المجالس إلى 31 مجلسا ، وبهذا يكون المشرع الجزائري قد وحد التنظيم القضائي في الجزائر في شكل هرم على رأسه المحكمة العليا كمحكمة قانون عدى إختصاص الغرفة الإدارية منها فتعد محكمة موضوع⁴ .

إذا كانت الزيادة في الغرف الإدارية تجسد فكرة تقريب القضاء الإداري من المتقاضين، إلا أنه قد ثار تساؤل بشأن المعيار الذي إعتده المشرع ليقصر إختصاص غرفة ما على منازعات ولاية أو ولايتين في حين حرم بعض المجالس القضائية من تشكيل غرفة إدارية، فهل المعيار كان الكثافة السكانية، أم بعد المسافة ؟

يرى الأستاذ الدكتور عمار بوضياف أن كلى المعيارين مردود عليهما، ويتساءل لماذا ضيق المشرع من نطاق إختصاص الغرف الإدارية على مستوى مجالس كل من الجزائر، وهران، و قسنطينة، و قصرها على إقليم هذه الولايات فقط.

في ظل هذه الإصلاحات ثار أيضا تباين في الآراء بين أساتذة القانون حول طبيعة النظام القضائي الجزائري فمنهم وصفه بنظام وحدة القضاء المرن و المنطقي و هذا رأي الأستاذ عمار عوابدي ،ومنهم من رأى أنه نظام مختلط و آراء أخرى.

5-الإصلاح القضائي لسنة 1990: أولت نصوص دستور 1989 أهمية إستثنائية إلى حقوق و حريات المواطن و طرق حمايتها وأوكل إلى الجهاز القضائي بهذه المهمة وقد إختصت الغرف الإدارية سواء على مستوى المحكمة العليا اوالمجالس القضائية، بجانب من هذه الحماية القضائية التي توفرها للمواطن في مواجهة حالات تجاوز الإدارة لسلطاتها وقد جاء التعديل الجديد لقانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 90-23 لسنة 1990 ليعزز

1 أحمد محيو . المرجع السابق ص 73 .

2 أ . د عمار بوضياف . القضاء الإداري الجزائري بين نظام الوحدة و الإزدواجية . المرجع السابق ص 41.

3 أ . د عمار بوضياف . المرجع نفسه. ص 41 .

4 عمور سلامي . المرجع السابق ص 03 .

دور الغرف الإدارية فتضمن هذا القانون المؤرخ في 18/08/1990 تغييرا على مستوى الإختصاص القضائي للغرف الإدارية بالمجالس القضائية¹ كما تضمن تغييرا على مستوى الإجراءات. يقصد تقريب العدالة من المواطنين. بصدور هذا القانون، أثرت إشكالية حول طبيعة هذه الغرف الإدارية .

فاختلفت آراء الفقهاء من بينهم الدكتور حسن بسيوني الذي يرى أن التنظيم القضائي الجزائري يأخذ بمبدأ ازدواجية القضاء، إلا أن كل هذه الآراء تتفق على وجود نظام القضاء الإداري ممثلا في الغرف الإدارية مع ازدواجية المنازعات و قد صنف إصلاح 1990 المنازعات الإدارية إلى ثلاثة أصناف -منازعات تخضع للغرف الإدارية المحلية على مستوى جميع المجالس القضائية².-منازعات تخضع للغرف الإدارية الجهوية الموجودة في كل من الجزائر، وهران قسنطينة ، ورقلة و بشار³.غرفة إدارية بالمحكمة العليا تمارس مهمة نقض واستئناف في ذات الوقت⁴ ، إضافة إلى كونها تقضي ابتدائيا ونهائيا في بعض المنازعات (قاضي أول و آخر درجة)⁵. لقد سعى المشرع من خلال إصلاح 1990 إلى لامركزية دعوى الإلغاء و تبسيط إجراءات التقاضي. في 08/01/1991 صدر قانون رقم 02/91 يتضمن الأحكام الخاصة بتنفيذ أحكام القضاء المقضي بها لصالح الافراد و المتضمنة إيداعات مالية للدولة وبعض الهيئات حيث خصص حساب (تخصيص خاص رقم 038- 302) ليدعم تنفيذ الأحكام الإدارية المتضمنة إيداعات مالية للدولة لتمكين الأفراد من تنفيذ القرارات الإدارية التي لصالحهم كملاحظة فقد كانت الغرفة الإدارية تعطي آراء إستشارية في المسائل القانونية عند الطلب⁶.

كما يلاحظ على هذه المرحلة أن أحكام القضاء الجزائري في مجال مسؤولية الدولة عن الأضرار التي سببتها أعمالها كانت قليلة و محدودة مقارنة بالقضاء الفرنسي وذلك لجملة من الأسباب أهمها : فقدان القضاء الجزائري لروح الإقدام و الجرأة على مواجهة السلطة الإدارية .
- عدم وجود جهة قضائية متخصصة فنيا في منازعات القضاء الإداري.
-عدم الوعي لدى الأفراد بحقوقهم في مواجهة السلطة الإدارية .

المطلب الثالث : إنشاء مجلس الدولة :

الفرع 1: تعريف مجلس الدولة الجزائري: يعتبر مجلس الدولة الجزائري مؤسسة دستورية استحدثها دستور 1996 حيث نص في المادة 52 منه على ايلي : " ... يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال المجالس القضائية و المحاكم.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الإجتهد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على إحترام لقانون ... " .

كما استحدث الدستور من خلال ذات المادة محكمة تنازع : " تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الإختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة " ، بذلك تكون هذه المادة قد أعلنت دخول البلاد في النظام الازدواجية⁷ حيث يكون مجلس الدولة الهيئة الوطنية في النظام القضائي الإداري ، مقابل المحكمة العليا في النظام القضائي العادي ومستشارا للسلطة الإدارية المركزية⁸ إلى جانب دوره الرئيسي كمحكمة إدارية عليا .وقد عرفت من خلال تعرضي لنظام القضاء الإداري في كل من فرنسا و مصر ، وجود هيئة قضائية إدارية تسمى "

¹ بالتحديد مس التعديل م 07 من قانون الاجراءات المدنية . لتفصيل أكثر راجع مقال الدكتور رياض عيسى . ملتقى قضاة الغرف الإدارية . الديوان الوطني للأشغال التربوية . 1992.

² المادة 2/07 من قانون الإجراءات المدنية بعد تعديل 90.

³ المادة 1/07.

⁴ المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية بعد تعديل 90.

⁵ المادة 10 من ق 90 - 23 التي تعدل المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية و المادة 277 من ذات القانون .

⁶ إبراهيم مامن . نشرة القضاة . العدد 45. دون سنة نشر.

⁷ أ.د. عمار بوضياف . القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية . المرجع السابق ص 52.

⁸ أ.د. محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 29 .

مجلس الدولة " إلا أن مفهوم مجلس الدولة في الجزائر ، يشبه إلى حد كبير مفهوم مجلس الدولة الفرنسي¹ لباختبار هذا الأخير قمة الهرم القضائي الإداري في فرنسا ، أما مجلس الدولة المصري فكلمة مجلس الدولة تشمل كل الجهات القضائية الإدارية ، وسيوضح لي ذلك أكثر عند التعرض لتشكيلة هذا المجلس .قد نصت المادة 153 من دستور 1996 أن يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس الدولة وعمله واختصاصه ،وقد تم تبني أسلوب القضاء المزدوج في الجزائر ، في الكلمة التي ألقاها وزير العدل خلال اجتماع مجلس الوزراء حول مشروع القانون العضوي المتعلق بصلاحيات تنظيم وسير مجلس الدولة حيث أشار إلى أن الجزائر قد إختارت بعد الإستقلال نظام وحدة القضاء، لكنه و نظرا للممارسات القضائية ، وارتفاع عدد القضايا الإدارية الناتجة عن التحولات الإجتماعية و الإقتصادية أصبح من الضروري مراجعة هذا النظام القضائي و العمل بنظام قضائي مزدوج² .

كما جاء في الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية³ : " ... إن تكييف و تعزيز نظامنا القضائي الذي أجري مؤخرا بإقامة مجلس الدولة و تقريب العدالة من المواطن ... هي كلها إجراءات تهدف إلى تحديث الجهاز القضائي ... إن إقامة مجلس الدولة تكرر إزدواجية القضاء وتعزز حماية المواطن ضد التعسف المحتمل في إستعمال الحق من طرف السلطات العمومية لا سيما عبر حق المواطن في الطعن ضد قرارات السلطة الإدارية ... " 4 .

الفرع 2: الإطار القانوني لمجلس الدولة :

يجد النظام القانوني لمجلس الدولة قواعده في مصادر متنوعة :

1-**الدستور: لاسيما المواد:04/78، 119، 143، 152، 153**⁵ .

2-**القانون** : بصفة خاصة القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله الصادر تطبيقا لنص المادة 153 من دستور 96 ويلاحظ أن هذا القانون احتوى 44 مادة ، إذ عمد المشرع إلى الإحالة على القانون و التنظيم و النظام الداخلي في عدة مواطن⁶ وهذا يتعارض مع نص المادة 153 من الدستور التي نصت على أن القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة يجب أن يحدد تنظيمه وعمله واختصاصاته.

3-**التنظيم** : نصت المواد 17، 29، 41، 43 من القانون العضوي 98 - 01 إلى ضرورة التدخل عن طريق التنظيم لبيان كفاءات تطبيقه ، فصدرت عدة مراسيم :

***المرسوم الرئاسي رقم 98 - 187** المؤرخ في 1998/05/30 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.

* **المرسوم التنفيذي رقم 98 - 261** المؤرخ في 1998/08/29 المحدد للأشكال و الكفاءات المتعلقة بالإستشارة لدى مجلس الدولة .

* **المرسوم التنفيذي رقم 98 - 322** المؤرخ في 1998/10/13 المحدد تصنيف و وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة .

1 أ. خلوفي رشيد . المرجع السابق ص 134 .

2 أ. خلوفي رشيد . مقال النظام القضائي الجزائري " مجلس الدولة"مجلة الموثق . العدد 02 . جويلية . أوت 2001 ص 28.

3 الخطاب المؤرخ في 1998/12/27.

4 المجلة القضائية العدد 98/2 . ص 167.

5 أ.د. محمد الصغير بعللي . المرجع السابق . ص 30 .

6 كما أن إدراج رأي المجلس الدستوري رقم 6/ل.و.ع.م.ب/98 المؤرخ في 1998/05/19 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الخاص باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور ضمن الإطار الدستوري لمجلس الدولة وقد أبدى المجلس الدستوري هذا الرأي طبقا للفقرة الثانية من المادة 115 من دستور 96 . خلوفي رشيد المرجع السابق ص 136 .

4-النظام الداخلي : الذي يعده مكتب مجلس الدولة والذي يعتبر ضمانا لاستقلاليتة و احتراماما لمبدأ الفصل بين السلطات كما يعد وسيلة قانونية لعمل و تسيير المجلس .

الفرع 3: تبعية مجلس الدولة للسلطة القضائية:

مجلس الدولة الجزائري يوجد مقره بالعاصمة مع جواز نقله إلى مكان آخر ضمن الأحكام المتعلقة بالمادة 93 من دستور 1961 وهو يتمتع بالإستقلالية عن السلطة التنفيذية وهذا ما أستشفه من المادتين 138 و 152 من دستور 96 ، و كذلك المادة 02 من قانون 98-01 السالف ذكره والتي تؤكد إستقلالية مجلس الدولة خاصة حينما يمارس اختصاصاته القضائية ، وهو تابع بذلك للسلطة القضائية خلافا لمجلس الدولة الفرنسي التابع للجهاز التنفيذي مثله مثل مجلس الدولة المصري ،التابع لوزارة العدل وسأوسع في تبعية المجلسين عند دراسة النظام القانوني للأعضاء و برر إحقاق مجلس الدولة بالسلطة القضائية عندما عرض وزير العدل مشروع القانون العضوي رقم 98-01 على الحكومة كون هذا الإختيار يشكل مرحلة إيجابية لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات ومن ثم توطيد السلطة القضائية في دور حماية المجتمع و الحريات² ، وقد كرر هذا التبرير في بيان الأسباب لمشروع القانون 98-01 و تجسيدا للإستقلالية الوظيفية لمجلس الدولة ، اعترف له بالإستقلالية المالية³ وكذا الإستقلالية في مجال التسيير بموجب المادة 13 من القانون 98-01. يعد المجلس تقريرا عن حصيلة نشاطاته و قراراته إلى رئيس الجمهورية

بعد إعطاء لمحة عن نشأة مجلس الدولة الجزائري وإطاره القانوني ، ألاحظ تميزه عن مجلس الدولة الصري سواء من حيث المفهوم او من حيث استقلالية مجلس الدولة الجزائري عن السلطة التنفيذية و تبعيته للسلطة القضائية تماشيا مع النصوص الدستورية في ظل اختيارات و ظروف تتعلق بكل دولة على حده. في المبحثين المواليين سأعرض لتشكيلة كل مجلس ونظام العمل بهما وهذا كمحور أساسي في بحثي هذا.

المبحث الرابع: تنظيم مجلس الدولة المصري:

بعد أن تطرقت في مبحث سابق لظروف نشأة وتطور مجلس الدولة المصري، ومختلف التعديلات التي طرأت عليه، أعنى في هذا المبحث وبشكل محوري بتنظيم هذا المجلس، تشكيلته البشرية ومختلف أقسامه.

المطلب الثاني : أعضاء مجلس الدولة المصري و ضماناتهم :

الفرع الأول: فئات أعضاء المجلس

1- رئيس مجلس الدولة :

أ - تعيينه : على خلاف ما هو معمول به في فرنسا ، حيث يرأس مجلس الدولة من الناحية القانونية رئيس مجلس الوزراء ، فرئيس مجلس الدولة المصري يعينه رئيس الجمهورية من بين نواب المجلس بعد أخذ رأي جمعية

¹ انظر المادة 03 من ق 98-01 و المادة 93 من دستور: 96 .

² خلوفي رشيد .المقال السابق . ص 29 .

³ أ . د عمار بوضياف . " القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية . المرجع السابق .ص 54

عمومية خاصة تتكون من رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلاؤه و المستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين و يعامل رئيس مجلس الدولة معاملة الوزير من حيث المرتب و المعاش¹ .
يقوم رئيس المجلس بالعديد من المهام .

ب- صلاحياته : بعضها ذات طبيعة قضائية ومعظمها ذات طبيعة إدارية:

- يرأس الجمعية العمومية للمجلس.

- يجوز له أن يحضر جلسات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع و لجان قسم التشريع و أن يرأسها ، كما يرأس مجلس التأديب بالنسبة لأعضاء المجلس².

- يشرف على أعمال أقسام المجلس المختلفة وتوزيع العمل بينها.

الإشراف على الأعمال الإدارية و على الأمانة العامة للمجلس و هو يمثل المجلس في صلاته بالغير³.

- يقدم سنويا - و عند الضرورة - تقريرا مفصلا حول النقص أو الغموض في التشريع مما أظهرته الأحكام ، و حالات إساءة استعمال السلطة و يقدمه إلى رئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس الدولة سلطات لوزير بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف الإدارية و الكتابة وفقا للقوانين واللوائح .

2 - نواب رئيس مجلس الدولة :

أ- التعيين : يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس⁴ ولم يحدد عددهم .

ب- المهام : يتولى عدد منهم الإشراف إدارة المحاكم الإدارية و هيئة مفوضي الدولة و المحاكم الإدارية التأديبية وقسمي الفتوى و التشريع و الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع وإدارة التفتيش الفني .

3- وكلاء مجلس الدولة :

لم ينص قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 عند صدوره على وجود وكلاء للمجلس وذلك على عكس قانون مجلس الدولة السابق رقم 55 لسنة 1959 و الذي عدل بالقرار 86 لسنة 1969 الذي ألغى وظائف وكلاء المجلس و أدمجها في وظائف نواب رئيس المجلس ثم صدر القانون رقم 17 لسنة 1976 فعدل نص المادة الأولى من قانون المجلس و إعادة وظائف الوكلاء.

4- الأمين العام لمجلس الدولة :

أ- تعيينه : يتم بقرار من رئيس المجلس على أن يكون المعني بدرجة مستشار مساعد على الأقل .

ب- صلاحياته :

- معاونة رئيس المجلس في تنفيذ اختصاصاته خاصة فيما يتعلق بالأعمال الإدارية بالمجلس .

- رئاسة المكتب الفني الذي يختص بإعداد البحوث التي يطلبها رئيس المجلس.

- الإشراف على أعمال الترجمة و إصدار المجلس ومجموعات الأحكام و الفتاوى و تبويبها و تنسيقها¹.

¹ سليمان محمد الطماوي . المرجع السابق . ص 170 .

² المادة 112 من القانون 1972/47 .

³ المادة 70 من القانون 47 لسنة 1972.

⁴ المادة 83 من ق مجلس الدولة بعد تعديلها بالقانون رقم 136 لسنة 1984 .

5 - المستشارون والمستشارون المساعدون والنواب والمندوبين:

أ- التعيين: يتم تعيين هذه الفئات بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية .
ب - الصلاحيات: يتولون العمل بأقسام المجلس المختلفة ووفق التوزيع القانوني لأختصاص كل فئة حسب التناسب بين أهمية الإختصاص ودرجة من يعهد إليه.
المشرع المصري لم يأخذ بنظام المستشارين غير العاديين المعمول به في مجلس الدولة المصري و مجلس الدولة الجزائري كما سوف نرى لاحقا .

6- المندوبون المساعدون :

يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية، وهذه الفئة لا تعتبر من أعضاء مجلس الدولة الذين ورد ذكرهم في نص المادة الأولى من قانون 1972/47 كما يجوز تعيين المندوب المساعد في وظيفة مندوب إذا توفرت فيه الشروط المتطلبة قانونا و تلعب الأقدمية دورا هاما في توزيع الإختصاص بين أعضاء مجلس الدولة ، وتختلف الدرجة عادة باختلاف الأقدمية حتى بلوغ درجة مستشار، و تستلزم عضوية المحاكم الأعلى درجة أعلى، و أقدمية أكبر من تلك المتطلبة لشغل عضوية المحاكم الأدنى فعضو المحكمة الإدارية العليا مثلا يجب أن يكون قد شغل وظيفة مستشار بمجلس الدولة لمدة 3 سنوات على الأقل... .
الفرع الثاني : ضمانات أعضاء المجلس :

يتميز مجلس الدولة المصري عن مثليه في الجزائر، بإنفراد أعضائه بضمانات عديدة :

1 - استقلال مجلس الدولة: تبعية المجلس و تطورها:

تنص المادة الأولى من القانون رقم 48 لسنة 1972 معدلة بالقانون رقم 136 لسنة 1984 على أن مجلس الدولة هيئة مستقلة، و لقد تغيرت تبعية مجلس الدولة منذ انشائه لأول مرة سنة 1946 و حتى صدور القانون رقم 115 لسنة 1952 حيث كان المجلس ملحقا بوزارة العدل، وبعد صدور القانون المذكور أصبح ملحقا برئاسة مجلس الوزراء و أكد القانون رقم 165 لسنة 1959 هذا الوضع. و قد أثار إلحاق المجلس بوزارة العدل في حينه للظروف التي أحاطت به، معركة حامية اشترك فيها الفقهاء و مجلس الدولة ووزارة العدل. التي أوضحت أمام مجلس الشيوخ أن إشراف الوزير على المجلس إشراف إداري لإمداده بالوسائل المادية و البشرية الكفيلة بأداء رسالته و هذا مـانص عليـه قانون المجلس
" يلحق المجلس بوزارة العدل كوحدة إدارية و ليس كسلطة رئاسية." و لم تمض أشهر حتى ألغي هذا النص نظرا لخطورته وانتهت المعركة بإلحاق المجلس برئاسة مجلس الوزراء و نظرا لكون الجمهورية المصرية في ظل دستور 1956 أخذت بالنظام الرئاسي إلى حد كبير، كذلك دستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة 1958 فقد ألحق مجلس الدولة المصري برئاسة الجمهورية بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم 55 لسنة 1959.

عندما مالت البلاد مرة أخرى إلى النظام البرلماني بمقتضى دستور 1964 أصبح مجلس الدولة بمقتضى القانون 27 لسنة 1968 ملحقا بوزير العدل و بقي كذلك حتى في ظل ق المجلس رقم 47 لسنة 1972 قبل تعديله بمقتضى القانون رقم 136 لسنة 1984 و الذي اكتفى بالنص على أن " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة

¹ يتكون المكتب الفني من أعضاء يندبهم رئيس المجلس من بين المستشارين المساعدين و النواب و المندوبين . د. ماجد راغب الطول. المرجع السابق ص 136.

2- ضمانات أعضاء مجلس الدولة: أحاط القانون رقم 47 لسنة 1972 أعضاء مجلس الدولة بضمانات من

شأنها أن تكفل لهم الحياد و الاستقلال في وظائفهم و تتمثل ضماناتهم في الجوانب التالية:

أ- عدم القابلية للعزل: و يقصد بها عدم جواز فصل القاضي أو وقفه أو إحالته على المعاش قبل الأوان أو نقله لوظيفة أخرى إلا في الأحوال و القيود التي يفرضها القانون. نصت المادة 91 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 " أعضاء مجلس الدولة من درجة نائب فما فوقها غير قابلين للعزل ، ويسري بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات التي يتمتع بها القضاة " و قد ورد نص المادة 91 في كافة قوانين مجلس الدولة وتم تعديلها بالقانون رقم 136 لسنة 1984 لتمتد ضمانات عدم القابلية للعزل إلى المندوبين المساعدين - المادة 91: " أعضاء مجلس الدولة من درجة مندوب فما فوقها غير قابلين للعزل " 1 - . نصت المادة 91 على أن مجلس التأديب هي الهيئة المختصة بشأن العزل ، كما نصت أنه في حال فقد الثقة و الإعتبار أو إثبات الصلاحية لأداء الوظيفة (ماعدا الأسباب الصحية) فإن المعني يحال إلى المعاش أو إلى وظيفة غير قضائية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس التأديب ، كفيل وحده بتقرير العزل، بدلا من ترك الأمر لاعتبارات سياسية غير مضمونة 2 . وقد نصت المادة 91 على إسباغ الحصانة القضائية على من لهم درجة مندوب فما فوق تماشيا مع ما قرره القانون رقم 35 لسنة 1985 بتعديل السلطة القضائية من امتداد هذه الحصانة إلى رجال النيابة العامة.

ب التأديب بواسطة مجلس خاص: إن ضمانات عدم القابلية للعزل لاتحمي المنحرف، و لا تحمي غير المنتج 3 ، فقد نصت المادة 112 من قانون مجلس الدولة على ان يتم تأديب اعضاء مجلس الدولة بواسطة مجلس تأديب يتكون من : - رئيس مجلس الدولة : رئيسا ، 6 من نواب رئيس المجلس بحسب ترتيب الأقدمية (أعضاء ا) وتقام الدعوى التأديبية من نائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش الفني ، ويمكن أن يتم وقف العضو عن ممارسة وظيفته لحين انتهاء المحاكمة التي تتم في جلسات سرية ، و يمكن للعضو أن يحضر بنفسه أو يقدم دفاعا مكتوبا أو ينيب أحد أعضاء المجلس عنه .

تصد بالأحكام مسببة، وتكون إما اللوم أو العزل وقد تنتهي الدعوى التأديبية بإحالة العضو إلى المعاش أو تقديمه لاستقالته (على خلاف الحكم بالنسبة للموظف العام) و تشكيل مجلس التأديب على هذا النحو يعتبر ضمانات كبرى من تدخل السلطة التنفيذية، و أحكام مجلس التأديب تعتبر ابتدائية نهائية كما قضت بذلك المحكمة الدستورية العليا⁴.

¹ وذلك بالرغم من أنهم ليسوا أعضاء بالمجلس و إنما ملحقين به

² الأستاذ الدكتور محمد راغب الحلو . المرجع السابق . ص 136 .

³ من رأي مصطفى أبو زيد فهمي . أبراهيم المنجي . المرجع السابق ص 1098

⁴ أ . د . ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 141 .

ج- اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالطعون الوظيفية: وذلك ما نصت عليه المادة 104 من ق 1972/47 التي تقضي باختصاص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في طلبات رجال المجلس بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بكل شؤونهم ماعدا النقل و الندب، وقد اعتبرت المحكمة الدستورية العليا أن نص المادة 104 غير دستوري لتعارضه مع المادة 68 من الدستور المصري¹ التي تقضي بأن "التقاضي حق مصون و مكفول للناس كافة ... و يخطر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

د- الاستثناء من بعض أحكام المعاشات: فقد قضت المادة 124 من قانون مجلس الدولة ".... واستثناء من أحكام قوانين المعاشات لا يترتب على استقالة عضو المجلس سقوط حقه في المعاش أو المكافأة أو خفضها". كما أجازت المادة 125 من ذات القانون أن يزيد على خدمة العضو مدة إضافية بصفة استثنائية في حالات العجز الصحي الذي يحول دون قضائه للمدة القانونية للحصول على المعاش ولاشك ان في هذه الاستثناءات المالية المتعلقة بالمعاش بعد ترك الخدمة ضمانا هامة لأعضاء مجلس الدولة .

الفرع الثالث : الشروط المتعلقة بالعضوية :

أما الشروط الخاصة بالعضوية في المجلس فقد نصت عليها المادة 73 من ق 1972 /47 وهي شروط تتعلق بالمؤهل العلمي والجنسية وحسن السيرة والسلوك ... وغيرها من الشروط، إلا أنني أشير إلى أن المحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستورية البند الثاني من هذه المادة والمتعلق بوجوب " الحصول على شهادة الليسانس من إحدى كليات الحقوق بجمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وأن ينجح في الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة طبقا للقوانين واللوائح الخاصة بذلك " - وذلك في حكم لها بتاريخ 18 /03 /1995.

المطلب الثاني: أقسام مجلس الدولة المصري :

نصت المادة 182 من دستور جمهورية مصر العربية على أن " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة " و يختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي دعاوى التأديبية و يحدد القانون اختصاصاته الأخرى " كما نصت المادة 2 من قانون مجلس الدولة : " يتكون مجلس الدولة من :

أ - القسم القضائي ب - قسم الفتوى ج- قسم التشريع .

نص هذه المادة قديم فقد ورد في جميع قوانين مجلس الدولة الخمسة و سأخصص لكل قسم فرعا خاصا.

الفرع الأول : القسم القضائي :

نصت المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة على أن يؤلف القسم القضائي من :

- المحكمة الإدارية العليا .

- محكمة القضاء الإداري .

- المحاكم الإدارية .

- المحاكم التأديبية .

¹ أ . د عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق ص 88.

1- المحكمة الإدارية العليا :

نشأت المحكمة الإدارية العليا في ظل القانون رقم 165 لسنة 1955 لتكون على قمة محاكم مجلس الدولة وكان الدافع من إنشائها إتاحة الفرصة للتعقيب النهائي على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أول المحاكم الإدارية وذلك لتأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيق وفهم مبادئه ومنع تناقض الأحكام¹ من أجل توحيد المبادئ القانونية و تكريس قواعد و أحكام القانون الإداري .

وقد نصت المادة 04 من ق 1972/47 على أن يكون مقرها بالقاهرة² يترأسها رئيس مجلس الدولة ، وفي غيابه ينوب عنه احد نواب الرئيس حسب ترتيب الأقدمية.

وتصدر أحكامها من دوائر من 5 مستشارين وتكون لها دائرة أو أكثر لفحص الطعون و تتشكل من 3 مستشارين . الأصل ان لا تختص هذه المحكمة ابتداءً بأي نزاع إداري غير أن القانون ينص أحيانا على اختصاصها مثال ذلك نص المادة 13 من قانون تحديد الملكية رقم 50 لسنة 1969 الذي يعطيها الحق في نظر الطعن في قرارات اللجان القضائية للإصلاح الزراعي و ذلك بصفة مباشرة و تختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون المقدمة ضد الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو المحاكم التأديبية في الأحوال التالية :

أ- إذا كان الحكم المطعون فيه مبينا على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

ب- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

ج- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا أو لم يدفع .
كما تختص المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطعون التي يرفعها أعضاء مجلس الدولة في القرارات المتعلقة بشؤونهم الوظيفية.

ويختلف نظام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا عن الطعن بالنقض في أحكام المحاكم العادية من الناحية الإجرائية ومن الناحية الموضوعية، فهي لا تراقب تطبيق القانون فقط كمحكمة النقض ، بل تنظر أيضا في الوقائع و ذلك يرجع إلى طبيعة القضاء الإداري و دوره في رقابة مشروعية أعمال الإدارة وهذا الدور تقوم به كافة محاكم مجلس الدولة ، و نظرا لأهمية المحكمة الإدارية العليا ، فقد أراد المشرع أن يمنع تضارب أحكامها أو تناقضها أو تغيير المبادئ القائمة عليها ، حيث نصت المادة 54 مكرر من قانون مجلس الدولة لسنة 1972

المضافة بالقانون 1984/136 على أنه إذا تبين لإحدى دوائر هذه المحكمة عند نظر أحد الطعون أنه قد صدر منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة متعارضة و مختلفة أو ارتأت العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة من المحكمة الإدارية العليا، يتعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لهذه المحكمة سنويا من عدد من المستشارين (وهم 11) و يرأسها رئيس المجلس وتصدر قراراتها بأغلبية 7 أعضاء

¹ وهذا رأي الدكتور محسن خليل . إبراهيم منجي . المرجع السابق ص 59.

² المحكمة الإدارية العليا مقرها بالقاهرة منذ صدور ق 1955/165.

على الأقل، و تجتمع المحكمة الإدارية العليا بهيئة جمعية عمومية للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها و شؤونها الداخلية مشكلة من جميع مستشاريها، وتدعو إليها هيئة المفوضين و تصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، و إذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

ويرى الدكتور محمد ماهر أبو العينين " أن المحكمة الإدارية العليا تلعب في مجال القانون الإداري دورا اخطر بكثير من الدور الذي تلعبه محكمة النقض إزاء المحاكم العادية فإنها - أي الحكمة الإدارية العليا - المختصة بفض النزاع السلبي بين محاكم القضاء الإداري .

3- محكمة القضاء الإداري :

كانت محكمة القضاء الإداري هي المحكمة الوحيدة في القسم القضائي بمجلس الدولة في ظل القانون 1946/112، و لما زاد العبء على هذه المحكمة و تراكمت القضايا عليها ، تم إنشاء اللجان القضائية للنظر في المنازعات الخاصة بموظفي الدولة بالمرسوم بقانون رقم 160 لسنة 1952 ، نظرا لكون قضايا الموظفين تكون الجانب الأكبر من القضايا المرفوعة أمام المجلس ، ولم تكن هذه اللجان محاكم إدارية ، بل كان يتم اللجوء إليها قبل الالتجاء إلى محكمة القضاء الإداري ، فانهاالت عليها التظلمات لسهولة الالتجاء إليها إضافة ضيق المدة الممنوحة لها للفصل في المنازعات الإدارية ، فصدر القانون المنشىء للمحاكم الإدارية .

ونصت المادة 04 من قانون مجلس الدولة 1972 /47 على أن يكون مقر محكمة القضاء الإداري في القاهرة ، يرأسها نائب رئيس مجلس الدولة وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من 3 مستشارين ، ويحدد اختصاص كل دائرة من هذه الدوائر بقرار من رئيس مجلس الدولة، و يجوز بقرار منه أي الرئيس إنشاء دوائر في المحافظات الأخرى¹ وذلك سعيا لتقريب العدالة من المواطن.

و محكمة القضاء الإداري هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية عدا ما تختص به محاكم مجلس الدولة الأخرى²، و أحكامها تصدر من دائرة ثلاثية برئاسة مستشار مساعد على الأقل ، و عضوية اثنين من النواب على الأقل، و يطعن في أحكامها لدى المحكمة الإدارية العليا. تجتمع محكمة القضاء الإداري بدورها بهيئة جمعية عمومية للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها و أمورها الداخلية و توزيع الأعمال بين أعضائها وبين دوائرها، وتدعى إليها هيئة المفوضين ويكون لممثليها صوت محدود في المداولة وتدعى للإنعقاد بطلب من رئيس المجلس ورئيس المحكمة أو ثلاثة من أعضائه أو بناء على طلب رئيس هيئة المفوضين ولا يكون إنعقادها صحيحا الا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاءها وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة ويرجح صوت الرئيس إذا تساوت الآراء .

¹ وقد أصدر رئيس مجلس الدولة سنة 1973 قرارا بإنشاء دائرة لمحكمة القضاء الإداري بالإسكندرية يشمل اختصاصها محافظات مجاورة .
عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق ص 96 .

² المادة 10 والمادة 13 من قانون 1972 / 47 .

تراكمت القضايا امام محكمة القضاء الإداري ،فحاول المشرع أن يخفف عنها يشتى الطرق فلجأ أول الامر الى انشاء لجان قضائية للنظر في المنازعات الخاصة بموظفي الدولة لتصفيتها قبل الإلتجاء إلى محكمة القضاء الإداري غير أن التجربة جاءت بعكس المطلوب حيث إنهالت التظلمات على تلك اللجان،فصدر القانون 174 لسنة 1954 بإنشاء وتنظيم المحاكم إدارية في الوزارت للنظر في المنازعات الخاصة بالموظفين والمستخدمين وتم إلغاء اللجان القضائية ، ولم تكن تلك المحاكم إقليمية ، ولكنها ألحقت بالوزارات في العاصمة ، وتكونت المحاكم الإدارية من عنصر قضائي خالي¹ قوامه رئيس وعضوان من أعضاء مجلس الدولة بالنسبة لكل محكمة وقد أخرج المشرع من إختصاص هذه المحاكم في البداية قضاء الإلغاء ، رغم أن اللجان القضائية كان لكل لها قضاء الإلغاء، بالنسبة لقرارات التعينات والترقية وقصر إختصاصها على المنازعات المتعلقة بالترقيات والمكافآت والمعاشات المستحقة للعاملين او لورثتهم .

وقد أعاد المشرع تنظيم المحاكم الإدارية في القوانين التالية المنظمة لمجلس الدولة ووفقا للقانون 47 / 1972 تكون مقر المحاكم الإدارية في القاهرة والإسكندرية ، كما أجاز القانون إنشاء محاكم إدارية في المحافظات بقرار من رئيس المجلس .

ويرى الدكتور محمد ماهر أبو العينين² إن إختصاص المحاكم الإدارية هو إختصاص على سبيل الحصر . ويشتمل منازعات قليلة لا تتناسب الآن مع تشكيل هذه المحاكم ، فإن توسيع إختصاصها أصبح أمرا حتميا تخفيفا على دوائر محكمة القضاء الإداري من ناحية وليتناسب هذا الإختصاص مع إرتفاع المستوى تشكيل المحكمة من ناحية أخرى³.

تصدر أحكام المحاكم الإدارية من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعدو عضوية إثنين من النواب على الأقل وتحدد دائرة إختصاص كل محكمة بقرارا من رئيس المجلس الدولة ، ويتحدد الإختصاص بين المحاكم الإدارية المتعددة على أساس الجهة الإدارية المتصلة بموضوع النزاع بصرف النظر عن تبعية الموظف عند رفع الدعوة وتستغرق لاختصاصها النوعي في فصل الإختصاصات .

4 - المحاكم التأديبية :

نصت المذكرة الإيضاحية للقانون 47 / 1972: " اعمالا لنص المادة 172 من الدستور المصري أورد المشرع المحاكم التأديبية كجزء من القسم القضائي بمجلس الدولة⁴ فقد كان الموظفون جميعا قبل عام 1958 يحاكمون تأديبيا أمام مجالس التأديب ، فصدر القانون 117 لسنة 1958 باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، جعل محاكمة الموظفين تأديبيا من اختصاص محاكم تأديبية تشكل الدائرة في كل منها من 3 أعضاء: عضوين من مجلس الدولة والعضو الثالث من " ديوان المحاسبة أو "ديوان الموظفين" .

¹ د ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ، ص 152 .

² ابراهيم منجي . المرجع السابق ، ص 68 .

³ ابراهيم . المنجي المرجع نفسه ص 156

⁴ وهذا ما نصت عليه المادة 3 من القانون 1972/47 .

واتسمت اجراءات هذه المحاكم بالبطء بالاضافة الى تعددها الذي كان ماثرا للشكوى منها والمحاكم التأديبية من نوعين :

- أ- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم ومقرها في القاهرة والاسكندرية ولقد ارسى المحكمة الادارية العديد من المبادئ التي حددت اختصاص المحكمة التأديبية لمستوى الادارة العليا حيث قضت في أحد احكامها مبدءا مفاده : "المحكمة التأديبية لمستوى الادارة العليا هي الوحيدة المختصة بمحاكمة جميع العاملين الشاغلين لوظائف الادارة العليا ايا كان مكان ارتكاب المخالفة¹ (4) " . وتؤلف هذه المحكمة من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من 3 مستشارين .
- ب-المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الاولى والثاني ومن يعادلهم : وتؤلف هذه المحاكم من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الاقل وعضوية اثنين من النواب على الاقل . مقرها في القاهرة والاسكندرية .
- وتشكل المحاكم التأديبية حاليا من عنصر قضائي خالص ، بعد أن تطورت من نظام تأديب اداري خالص ، فعمل المشرع كما يقول الدكتور محسن خليل على اشراك العنصر القضائي مع وجود العنصر الاداري التابع للادارة العاملة في تشغيل المحاكم التأديبية وبمقتضى القانون 1972/47 لاسيما المادة 03 أصبحت المحاكم الادارية ضمن القسم القضائي بمجلس الدولة ، وأصبحت جزءا من القضاء الاداري ، ويصدر بتشكيلها قرار من رئيس مجلس الدولة ، وتتولى النيابة الادارية الادعاء أمامها وقد أجاز القانون انشاء محاكم تأديبية في المحافظات الاخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة يبين فيه عددها (المحاكم) ودوائر اختصاصها .
- تجتمع المحاكم التأديبية بهيئة جمعية عمومية تتألف من جميع اعضائها للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وامورها الداخلية وتوزيع الاعمال بين دوائرها وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للحاضرين وتبلغ الى رئيس المجلس . ولا تكون نافذة الا بعد تصديقه عليها ، وهذا وجه الشبه مع الجمعية العمومية للمحاكم التأديبية والجمعية العمومية الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري
- 5- هيئة مفوضي الدولة :

نظام مفوضي الدولة هو من الدعامات التي يقوم عليها القضاء الاداري الفرنسي والذي حقق نجاحا حيث كانت مهمة مفوضي الدولة ، ايجاد نقطة التوازن بين المصالح العامة ومصالح الافراد ، فهم يدافعون عن القانون ، وبذلك قد يتخذون موقفا مضادا للادارة ، وقد اغرى هذا النجاح المشرع المصري ، بعد ان خلى قانون انشاء مجلس الدولة المصري (1946/122) من النص على هيئة مفوضي الدولة ، فاستدرك ذلك القانون 1955/165 وقوانين مجلس الدولة اللاحقة ، حيث نصت على إنشاء هيئة مفوضي الدولة كاحدى هيئات القسم القضائي بمجلس الدولة كما نصت المادة 06 من قانون 1972/47 على ان تؤلف هيئة

¹ الطعن رقم 296 لسنة 37 ق - جلسة 1993/6/22. حمدي ياسين عكاشة . المرافقات الادارية في قضاء مجلس الدولة . منشأة المعارف الاسكندرية 1998- ص 183

مفوضي الدولة من احد نواب رئيس المجلس وعدد كاف من المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري من درجة مستشار مساعد على الاقل. مهامها تتمثل فيمايلي :

- تهيئة الدعوى للمرافعة : حيث يقوم مفوضو الدولة ببحث القضية ، وابرار النقاط القانونية فيها وتحضير الدعوى للمرافعة تخفيفا عن القضاة وتهيئة لهم للفصل فيها ولا يجوز لهيئة مفوضي الدولة ابداء رايها موضوع الدعوى .
- محاولة إنهاء النزاع وديا: يمكن لمفوضي الدولة ان يعرضوا على طرفي النزاع تسوية على اساس المبادئ القانونية التي إستقر عليها قضاء المحكمة الادارية العليا خلال اجل محدد ، واذا تمت التسوية الودية ، يسجل ذلك في محضر .
- الطعن في الاحكام الصادرة عن محكمة القضاء او المحاكم التأديبية خلال ستين يوما من صدور الحكم إذا رأت ذلك ، لضمان توحيد المبادئ القانونية¹ وقد قضى قانون مجلس الدولة رقم 165 لسنة 1955 الى فصل حق الطعن امام المحكمة الادارية العليا على هيئة مفوضي الدولة وحدها .
- الفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية : وبالرغم من الجهود الي بذلتها هيئة مفوضي الدولة ، الا انها اصبحت حاليا من اهم اسباب تاخير الفصل في الدعاوي الادارية ، فلا بد من ايجاد حل لهذه المشكلة الخطيرة التي تتال من جوهر العدالة الإدارية² .
- وقد قضت المحكمة الادارية العليا في احداث احكامها ، " إن إعداد تقرير هيئة مفوضي الدولة في أية دعوى يجعل ممن يشارك في ذلك من أعضائها غير صالح لنظرها والفصل فيها بذاتها ..."

- الفرع الثاني : قسم الفتوى و التشريع :

حتى صدور القانون رقم 165 لسنة 1955 كان كل قسم مستقل عن الآخر فأدمج القانون المذكور القسمين في قسم واحد ، وأطلق عليه "القسم الاستشاري للفتوى والتشريع" و تبعه في ذلك قانون مجلس الدولة لسنة 1959 وتم تبرير ذلك بما يلي:

- الفتوى هي تطبيق للتشريع .
 - من يمارس الفتوى يعد أقدر على معرفة عيوب التشريع وأوجه إصلاحه
 - التشريع الجديد لا يكون كاملا إلا إذا انضمت فيه خبرة الرأي إلى فن الصياغة .
 - من يتولى إعداد التشريع يكون أكثر إلماما بقصد المشرع عند تفسيره و الإفتاء بشأنه .
 - إن إستقلال الصياغة التشريعية بقسم خاص يجعل عمل المشتغلين بها عملا محدودا .
- إلا أنه ومع هذا ، نص القانون رقم 86 لسنة 1969 بإنشاء قسم ل الفتوى و آخر للتشريع وتبعه قانون مجلس الدولة /47 /1972 و هذا يدل على تخطيط السياسة التشريعية . وسأتناول كل قسم على حدى .

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق ص 98 .

² د ماجد راغب . المرجع السابق

1- قسم الفتوى : وهو ثاني أقسام مجلس الدولة وتتمثل مهمته في إبداء الرأي في المسائل القانونية التي تهتم جهات الإدارة المختلفة ولا تعتبر فتاوى هذا القسم قرارات إدارية أو أحكام قضائية ملزمة أو قابلة للطعن بل هي مجرد آراء استشارية . أما في الحالات التي تلزم فيها الإدارة بالرجوع إلى قسم الفتوى لمعرفة رأيه في أمر من الأمور فعليها أن تأخذ هذا الرأي مقدما وإلا جاء هذا القرار معيبا شكلا.

آراء المجلس أي فتاويه التي تصدر من هيئات قسم الفتوى ، لا تقيد القضاء العادي ولا تقيد مجلس الدولة نفسه في محاكمه¹.

يضم قسم الفتوى إدارات تخصصية لجهات الإدارة المختلفة ولجانا للفتوى.

أ- إدارات الفتوى : وهي إدارات مختصة لكل من رئاسة الجمهورية و رئاسة مجلس الوزراء و الهيئات العامة ، يرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد وتختص هذه الإدارات بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها للجهات المذكورة ، كما تختص بفحص التظلمات الإدارية .

ب- لجان الفتوى : تتشكل من رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة ويرأسها نائب رئيس المجلس المختص ويجوز إنشاء أكثر من لجنة تتخصص كل منها في نوع معين من المسائل وهي:

- كل التزام موضوعه استغلال موارد طبيعية أو مصلحة عامة.

- عقود التوريد و الأشغال العامة وكل عقد يرتب حقا ماليا للدولة أو الأشخاص الاعتبارية أكثر من 50 ألف جنيه.

- الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يتم إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .

- المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى ولجانه.

- إبداء الرأي في النصوص والأنظمة من النواحي المالية .

ج- المفوضون لدى جهات الإدارة : وهم مستشارون مساعدون أو نواب يتم إنتدابهم للعمل كمفوضين لمجلس الدولة للإستعانة بهم في رئاسة الوزراء و الوزارات و المحافظات و الهيئات العامة بناء على طلب ذوي الشأن ويقومون بدراسة الشؤون القانونية و التظلمات الإدارية ، و هذا النظام كما يرى الكثيرون يوطد الصلة بين جهات الإدارة و مجلس الدولة و يكسب المفوضين خبرة إدارية .

2- قسم التشريع : نظرا لأهمية الصياغة القانونية ، وما تترجمه من مفاهيم معينة فإن دقة تحديد هذه المفاهيم لها تأثيرها على دقة النصوص القانونية التي تحد من تناقضها و تناقض تفسيراتها ، لذا فإن الصياغة القانونية لا بد من إسنادها إلى ذوي الخبرة و الكفاءة و قد ورد في المذكرة الإيضاحية

لقانون مجلس الدولة الأول 1946/112 " ... العمل على أن يكفل التشريع الدقة و حسن الصياغة و كمال التنسيق." يتكون قسم التشريع من أحد نواب رئيس مجلس الدولة ، ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ، ويلحق به نواب و مندوبون و يدعى رئيس إدارة الفتوى المختصة إلى اجتماعات قسم التشريع إذا تعلق التشريع بإدارته و يعتبر عرض مشروعات اللوائح على قسم التشريع إجراءا جوهريا يترتب على مخالفته البطلان ، رغم

¹ إبراهيم منجي. المرجع السابق ص 963.

عدم التزام الإدارة بالتعديلات التي يبدئها المجلس على الصياغة فتكون الإدارة مخيرة بين مشروع المجلس أو مشروعها الخاص .

-يختص قسم التشريع بصياغة التشريعات و مراجعة صياغة مشروعاتها (البحث في مشروعيتها دون ملاءمتها) .

وقد أوجب القانون 1972 /47 في المادة 63 منه على كل وزارة أو مصلحة قبل إستصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته و يجوز لها أن تعهد عليه بإعداد هذه التشريعات .

و يلاحظ أن صياغة وإعداد مشروعات القوانين التي يقوم بها مجلس الدولة تقتصر على ما تقدمه السلطة التنفيذية من مشروعات دون مشروعات القوانين التي يقترحها أعضاء البرلمان ،كما نصت المادة 64 من القانون أعلاه أنه في حالة الإستعجال التي يراها رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة ،تقوم لجنة مشكلة من رئيس قسم التشريع أو من ينوبه وأحد مستشاري القسم (ينتدب من رئيس القسم) ورئيس إدارة الفتوى المختصة بمراجعة صياغة التشريعات.

الفرع الثالث: الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع :

نصت المادة 65 من القانون مجلس الدولة 1972 /47 على أن "تشكل الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع برئاسة نائب لرئيس المجلس وعضويه نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوى و التشريع و مستشاري قسم التشريع و رؤساء إدارات الفتوى "، ونص هذه المادة قديم ، فقد ورد في كافة قوانين مجلس الدولة . يلاحظ ان المشرع قد جمع في هذه الجمعية بين القسمين معا ، و لعل المشرع لا يزال يعتقد في العلاقة الوطيدة بين قسمي الفتوى و التشريع .

- وتختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع في مسائل سأعرض لها عند دراسة اختصاصات

مجلس الدولة المصري ذات الطابع الاستشاري .

المطلب الثالث : الهيئات الأخرى لمجلس الدولة المصري :

بالإضافة إلى أقسام مجلس الدولة المصري الثلاثة التي تم عرضها فيما سبق،هناك هيئات أخرى لها اختصاصات محددة أخصص لكل منها فرعا مستقلا .

الفرع الأول: الجمعية العمومية لمجلس الدولة :

وهي أوسع نطاقا من حيث تكوينها واختصاصاتها من الجمعيات العمومية المختلفة القائمة داخل أقسام المجلس . تتشكل هذه الجمعية وكما نصت المادة 68 من القانون 1972/ 47 من جميع المستشارين ،يرأسها رئيس المجلس و ينوب عنه في غيابه أقدم الحاضرين من نوابه ثم من المستشارين ،وتتم دعوتها للانعقاد بناء على طلب الرئيس أو خمسة أعضاء من أعضائها ولا يكون انعقادها صحيحا إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها.وتتمثل اختصاصات الجمعية العمومية لمجلس الدولة فيما يلي:

- إصدار اللائحة الداخلية لمجلس الدولة¹.
- تعيين عدد إدارات الفتوى و تحديد دوائر اختصاصها².
- إنشاء لجنة أو أكثر من لجان الفتوى تخصص في فرع معين من المسائل³.
- ترشيح رئيس مجلس الدولة⁴.

الفرع الثاني : إدارة التفتيش الفني:

تتشكل هذه الإدارة برئاسة أحد نواب رئيس مجلس الدولة و عضوية عدد كاف من المستشارين و المستشارين المساعدين و تتولى التفتيش الفني على أعمال المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين والمندوبين المساعدين و ذلك مرة على الأقل كل سنتين ويتعين احاطة أعضاء مجلس الدولة علما بكل ما يودع في ملفات خدمتهم من تقارير أو وثائق أو ملاحظات وقد نصت المادة 99 من القانون 1972 /47 على أن يتم العمل بإدارة التفتيش وإجراءاته مع بيان الضمانات الواجب توافرها لأعضاء المجلس الخاضعين للتفتيش بواسطة اللائحة الداخلية للمجلس .ويتعين على رئيس مجلس الدولة أن يخطر من تقدر كفاءته بدرجة متوسط أو أقل من المتوسط حتى يقدم التظلم من التقدير إذا أراد و ذلك بعريضة تقدم إلى إدارة التفتيش الفني التي تحيله إلى المجلس الخاص للشؤون الإدارية مع مراعاة الأجال القانونية .

الفرع الثالث : المجلس الخاص بالشؤون الإدارية :

أنشئ هذا المجلس لأول مرة بالقانون رقم 165 لسنة 1955 إلى أن عهد اختصاصه بموجب القانون رقم 82 لسنة 1969 إلى المجلس الأعلى للهيئات القضائية ثم أعاده المشرع من جديد بالمادة 68 مكرر إلى قانون مجلس الدولة بالقانون رقم 136 لسنة 1984. يتشكل هذا المجلس من عضوية أقدم ستة من نواب رئيس مجلس الدولة و يرأسه هذا الأخير ، وعند غيابهم يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب رئيس المجلس . يجتمع بدعوة من رئيسه وجميع مداولاته سرية و تصدر قراراته بالأغلبية . و يختص هذا المجلس بالنظر في تعيين أعضاء مجلس الدولة و تحديد أقدميتهم، و ترقيةاتهم ، نقلهم ، و ندهم خارج المجلس ، و إعادتهم و التظلمات الخاصة بذلك ، كما يجب أخذ رأيه في شروعات القوانين المتصلة بمجلس الدولة.

¹ المادة 68 من القانون 1972 /47 .

² المادة 58 من القانون 1972/47 .

³ المادة 60 من القانون 1972/47 .

⁴ المادة 83 من القانون 1972/47 .

الفرع الرابع: مجلس التأديب :

وقد تعرضت لهذه الهيئة عند دراسة ضمانات أعضاء مجلس الدولة : (التأديب بمجلس خاص) .
بعد استعرضت في هذا المبحث التشكيلة البشرية لمجلس الدولة المصري ، و كذا الهيئات المكونة له بمختلف أقسامه ، أخصص لمجلس الدولة الجزائري مبحثا مماثلا أبحث فيه عن تشكيله و تنظيمه و سيره .

المبحث الخامس: تنظيم مجلس الدولة الجزائري

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية المالية والاستقلالية في مجال التسيير عن وزارة العدل والمحكمة العليا، وعلى غرار ما فعلته عند دراسة تنظيم مجلس الدولة المصري، سأخصص أولا مطلباً يتعلق بأعضاء المجلس و ضماناتهم، ثم أتطرق إلى دراسة التنظيم والتسيير، وسوف نلاحظ التباين الكبير بين المجلسين: من الناحية التنظيمية و كذلك من حيث التبعية ...

المطلب الأول: الفئات المكونة لمجلس الدولة و ضماناتهم:

الفرع الأول: الإطار القانوني لأعضاء مجلس الدولة:

يتشكل الإطار القانوني لأعضاء مجلس الدولة من النصوص القانونية التالية:

- القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة الذي يشير في مواده من 20 إلى 26 إلى مختلف مكوناته البشرية .

- القانون رقم 89- 21 المؤرخ في 12/12/1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء بحكم ما جاء في المادة 1/02 و المادة 20 الفقرة الأخيرة من القانون 01-98 التي تخضع قضاة مجلس الدولة للقانون الأساسي للقضاء.

- المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30/05/1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة¹ .

الفرع الثاني : الفئات المكونة لمجلس الدولة :

يتوزع أعضاء مجلس الدولة على عدة فئات حيث لا يتمتعون بمركز قانوني موحد² تم التصنيف حسب المناصب) و تتمثل هذه الفئات فيمايلي:

1-رئيس مجلس الدولة :

أ- تعيينه : طبقا للمادة 04/78 من الدستور ، يتم تعيين رئيس مجلس الدولة بمرسوم رئاسي ولم يحدد القانون شروطا خاصة و يظهر من المادة المذكورة عدم وجود أية معايير أو مقاييس تقيد رئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الدولة على غرار تعيين رئيس مجلس الوزراء و رئيس المجلس الدستوري ، فلرئيس الجمهورية سلطة

¹ كما تضمن هذا المرسوم تحديد الأعضاء 44 للمجلس . خلوفي رشيد . المرجع السابق ص 146 .

² أ . محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 31 .

تقديرية ولا تشاطره أية هيئة ممارسة هذا الاختصاص فهي ليست مجرد تصرف شكلي ، بل هي سلطة نفوذ حقيقية وغير قابلة للتفويض¹ و بالتالي يمكن أن يسند رئيس الجمهورية هذا المنصب إلى أي شخص يختاره أيا كان انتماءه (موظف، سياسي...) في حين فالرئيس مقيد في اختيار رئيس المحكمة العليا من طائفة القضاة² ، كما أن المؤسس الدستوري خول لرئيس المحكمة العليا ترأس المجلس الأعلى للقضاء حال انعقاده كهيئة تأديبية³ و لا يشاركه في الاختصاص رئيس مجلس الدولة ،فما هي مبررات هذا الامتياز ؟ فكل من رئيس المجلس الأعلى و رئيس مجلس الدولة يعينان بمرسوم رئاسي وكلا المؤسستين تنشأ بقانون عضوي (المادة 153 من الدستور) ، فهل ترجع هذه الوضعية المتميزة إلى خصوصيات و طبيعة وظيفة مجلس الدولة ،وخاصة الوظيفة الاستشارية ؟ أم أن ذلك يرجع إلى الرغبة في جعل مكانة مجلس الدولة متميزة في نظامنا القانوني؟ وهذا ما أكده المرسوم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة بحيث ورد رئيس مجلس الدولة في المادة الأولى بينما تم ذكر الرئيس الأول للمحكمة العليا في المادة الثالثة وفي النقطة الرابعة تحت عنوان " المؤسسات القضائية و مؤسسات الرقابة " إلا أننا إذا اعتمدنا على أحكام الدستور ، و لا سيما المواد من 138 إلى 158 التي خصصت لموضوعات السلطة القضائية ، و كذلك على المادة 20 من القانون 98-01 نجدها قاطعة الدلالة على أن أعضاء مجلس الدولة بمن فيهم رئيسه يخضعون جميعا إلى القانون الأساسي للقضاء و قد أكدت المادة 02 من القانون العضوي المبين أعلاه أن مجلس الدولة تابع للسلطة القضائية و بناء على ما تقدم فإن اختيار رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الدولة يكون من ضمن طائفة القضاة و أياما كانت صحة الرأي الأول أو الثاني ، فالمؤسس الدستوري منح مركزا دستوريا لرئيس مجلس الدولة على خلاف الوضع بالنسبة للرئيس الأول للمحكمة العليا ، لكن هذه المكانة غير مترجمة في المادة 155 من الدستور ، وكان يتعين أن يتناوب بالتداول على رئاسة المجلس الأعلى للقضاء عند انعقاده كهيئة تأديبية كل من رئيس المحكمة العليا و رئيس مجلس الدولة ، كما أنقص من المكانة الدستورية لرئيس مجلس الدولة القانون 98-01 نفسه لاسيما المادة 17منه التي تقضي بأن تعيين رؤساء الأقسام و المصالح الإدارية يتم عن طريق التنظيم و المادة 18 التي تحصر مهمة رئيس المجلس في تعيين الأمين العام للمجلس في إبداء استشارة فقط و عليه فالوضعية القانونية لرئيس مجلس الدولة يسودها نوع من الغموض⁴ .

ب- صلاحياته : طبقا للمادة 22 من القانون العضوي 98-01 يتمتع رئيس مجلس الدولة بصلاحيات إدارية و قضائية تتمثل أساسا في:

- تمثيل المجلس رسميا⁵ لدى مختلف الهيئات و الجهات .
- توزيع المهام على رؤساء الغرف و الأقسام و المستشارين و هذا بعد استشارة مكتب مجلس الدولة .
- تطبيق النظام الداخلي بما خوله له من صلاحيات .
- يمكنه ترأس أية غرفة عند الضرورة¹ .

¹ المادة 155 من الدستور .

² مقال د. عبد الرزاق زوينة. مجلة مجلس الدولة . العدد الأول 2002 ص34 .

³

⁴ د. عبد الرزاق زوينة. المقال السابق. مجلة مجلس الدولة . ص 35 .

⁵ المادة 22 من القانون 98-01 .

الأحظ تشابه في جهة تعيين رئيس مجلس الدولة في كل من مصر و الجزائر إلا أن الأمر يختلف بخصوص سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية في الجزائر بينما في مصر الرئيس مجبر على اختيار رئيس مجلس الدولة من بين نواب المجلس بعد أخذ رأي جمعية عمومية سلف الحديث عنها .

2- نائب رئيس مجلس الدولة : يعين بمرسوم رئاسي ، باعتباره قاض و يتولى استخلاف رئيس مجلس الدولة عند غيابه كما يقوم بالمتابعة و التنسيق بين مختلف الغرف و الأقسام .

3- محافظ الدولة : commissaire d'état

أ- التعيين: باعتباره قاضيا ، يتم تعيينه بمرسوم رئاسي طبقا للمادة 87 من الدستور و يجوز تعيين محافظين مساعدين ويتم ذلك أيضا بمرسوم رئاسي (و عددهم 9 أعضاء) .

ب- الصلاحيات : تضمنتها المادة 15 والمادة 26 من القانون العضوي 01-98 وهي :

- يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع

الاستشاري و القضائي وسوف أتعرض لهذه الهيئة في الفصل الثاني بالتفصيل.

4- مستشارو الدولة : و يشكلون الفئة الأساسية لمجلس الدولة في الجزائر ، وهم على صنفان كما هو متبع في مجلس الدولة الفرنسي :

أ- مستشار دولة في مهمة عادية :

-تعيينه: يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي باعتباره قاضيا وقد تم تعيين أعضاء مجلس الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30/05/1998 و أغلبية مستشاري الدولة في مهمة عادية من بين قضاة المجالس القضائية أو المحكمة العليا (الغرفة الإدارية سابقا).

- صلاحياته: تتركز أساسا في التقرير في التشكيلات القضائية و الاستشارية لمجلس الدولة ، كما يمكنهم ممارسة وظائف محافظ الدولة المساعد² .

ب- مستشار دولة في مهمة غير عادية :

ولا تخضع هذه الفئة للقانون الأساسي للقضاء كالفئات السابقة ، وقد نصت المادة 29 من القانون 01-98 في فقرتها الأخيرة على " يعتبر مستشارو الدولة في مهمة غير عادية مقرررين في التشكيلة ذات الطابع الاستشاري و يشاركون في المداولات و تحدد شروط و كفايات تعيينهم عن طريق التنظيم" وقد جرت العادة في دول أخرى كـمصر وفرنسا أن يكون هؤلاء من ذوي الخبرة في مجال القانون و هنا يكمن وجه الشبه في المصطلحات فقط، بين التسمية في كل من فرنسا و الجزائر : " مستشارون في مهمة غير عادية "، إلا أن هذه الفئة في مجلس الدولة الفرنسي تتمتع بالعضوية الكاملة في المجلس و يمارسون مهامهم في وظائف إدارية خارجة عن المجلس أما مصر فلم تأخذ بهذا النظام كما رأينا ، و أين يتم تقييدهم لمدة معينة .

¹ المادة 34 من القانون 01-98 .

² المادة 29 من القانون العضوي 01-98

إذا كان مستشارو الدولة في مهمة غير عادية في فرنسا يمارسون مهامهم خارج المجلس ، فإن المادتين 21 و 29 من القانون 98-01 تنصان على أنه إذا كان المستشارون في مهمة غير عادية يتمتعون بنفس العضوية فإن مشاركتهم تتم داخل مجلس الدولة و هذه خاصية أخرى لمجلس الدولة في الجزائر ¹ .

الفرع الثاني : ضمانات أعضاء مجلس الدولة الجزائري

1- تبعية المجلس :

رأيت سالفا أن مجلس الدولة الجزائري يمثل الهيئة القضائية الإدارية العليا و قد نصت المادة 02 من القانون العضوي 98-01 أن تابع للسلطة القضائية و قد رأيت تبريرات هذه التبعية ويرى بعض الأساتذة أن هذه التبعية تعد الخاصية الأولى للإزدواجية القضائية المنتهية في الجزائر وأن الهدف من العمل بهذه الإزدواجية يكمن في وجود مرفق عام يسمى الإدارة ، له أهداف غير أهداف الأفراد ينظمه قانون غير عادي ويتمتع بامتيازات غير مألوفة يختلف عن الفرد من حيث القاضي و القانون وأن ما جاء في المادة 02 القانون 98-02 لا يشكل إلا إخراجا للغرفة الإدارية السابقة (التي كانت موجودة ضمن غرف المحكمة العليا) و وضعها في صورة آخر يذكر ².

إن استقلال مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية ³، يعد من الناحية النظرية من أكبر الضمانات الممنوحة لأعضائه ويضفي على أعماله هيبة ومصداقية وقد رأينا كيف أن مجلس الدولة المصري تابع لوزارة العدل تبعية أثارت الكثير من الانتقادات

الفرع الثالث:

2- أعضاء مجلس الدولة وعدم القابلية للعزل : عدم القابلية للعزل يعد جوهر استقلال القضاء ⁴ و نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات . إن ضمان عدم القابلية للعزل ، إذا كانت تمثل ضمانا ينبغي أن تلازم العمل القضائي بصفة عامة ، فإن حاجة القاضي الإداري سواء على مستوى المحاكم الإدارية أو على مستوى مجلس الدولة لهذه الضمانة أشد ⁵ على أساس أنه لا يواجه أفرادا عاديين ، بل يواجه الأشخاص المعنوية العامة بما فيها الدولة ، وبالتالي فهو يتعرض لضغوط أكثر ، فهو بحاجة لهذه الضمانة ليتمكن من القيام بواجبه بكل حياد و موضوعية وخلافا للمشرع المصري الذي نص على مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في الدستور ⁶.

وفي قانون مجلس الدولة ذاته كما سبق و رأيت و منحها المشرع حتى للمندوبين الذين هم ليسوا أعضاءا بمجلس الدولة فإنه المشرع الجزائري لم ينص على هذه الضمان ، لا في الدستور و لا في أي قانون، فقد نصت المادة 20 على أن قضاة مجلس الدولة يخضعونه للقانون الأساسي للقضاء باستثناء فئة مستشاري الدولة في مهمة غير عادية و بالتالي فهم يتمتعون بنفس الحقوق التي يتمتع بها قضاة المجلس فضمانة عدم القابلية للعزل تفرضها عدة

¹ أ . خلوفي رشيد . المقال السابق . ص 32

² خلوفي رشيد . المقال السابق . ص 29.

³ المادة 138 من دستور 1996 ، وكذلك المادة 152.

⁴ جاء في خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2000/99 : " إن استقلالية القضاء يجب أن تقدر بالرجوع إلى منطق حماية الأفراد من تعسف السلطة نفسها بما في ذلك تعسف القضاة " . المجلة القضائية العدد 01 / 99 ص 239

⁵ أ.د. عمار بوضياف . القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الدولة و الإزدواجية . المرجع السابق . ص 81

⁶ كما أكدت ذلك عدة مواد من قانون مجلس الدولة المصري 1972/47 لا سيما المادة 91.

إعتبرات منها إعتباري الازدواجية القضائية ومبدأ تخصص القضاة ، اللذين يفرضان وجود نظام قانوني متميز للقضاة الإداريين عن الإطار القانوني للقضاة العاديين ، خصوصا و أنني ألاحظ من خلال التركيبة البشرية لمجلس الدولة الحالي أنها تضمن أعضاء لا ينتمون إلى سلك القضاء ، فمجلس الدولة يضم :

- 34 عضوا من قضاة الهيئات القضائية العادية .
- عضو من قضاة مجلس المحاسبة .
- عضوان من أعضاء المجلس الدستوري .
- عضوان من سلك الولاية .
- عضوان من سلك الأساتذة الجامعيين¹ .

و على المشرع أن يختار من النصوص و الإجراءات ما يعمل بها على تجسيد مبدأ عدم القابلية للعزل ، فيسد كل باب و يقطع أي سبيل أمام السلطة التنفيذية يؤدي إلى إبعاد القاضي عن وظيفته حتى ولو لوظيفة أكثر إغراءا من الناحية المادية و تحت أي عنوان كالانتداب و قد دعت اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة في تقريرها إلى إعداد القانون العضوي للقاضي الإداري يحدد كل جوانب نظامه القانوني وينشئ سلك القضاة الإداريين، بل الأدهى أن ينص على ضمانات عدم القابلية للعزل في الدستور ، وفي القوانين التي تمس بمهام القضاة ككل .

المطلب الثاني : التسيير

يشرف على تسيير مجلس الدولة في الجزائر عدة هيكل أنتاولها في عدة فروع

الفرع الأول : مكتب المجلس :

نصت عليه المادة 24 من القانون 01-98 .

أ- تشكيله: يتكون مكتب مجلس الدولة من:

- رئيس مجلس الدولة رئيسا.

- محافظ الدولة نائبا لرئيس المكتب.

- نائب رئيس مجلس الدولة.

- رؤساء الغرف.

- عميد رؤساء الأقسام.

- عميد المستشارين.

ب- مهامه : يختص مكتب مجلس الدولة بما يلي²:

- إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة و المصادقة عليه .

- إبداء الرأي في توزيع المهام على قضاة مجلس الدولة .

- اتخاذ الإجراءات التنظيمية قصد السير الحسن للمجلس .

¹ أ.د. محمد الصغير يعلى. ص 36

² المادة 25 من القانون العضوي 01-98 .

- اعداد البرنامج السنوي للمجلس .

الفرع الثاني : التشكيلات القضائية :

نص القانون العضوي 01-98 في المادة 19 منه على أن النظام الداخلي هو الذي يحدد كفاءات تنظيم وعمل مجلس الدولة لاسيما عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها ومجلس الدولة في تشكيلاته القضائية يتكون من:
أ- غرف و أقسام :

يعقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف وأقسام للفصل في القضايا التي تعرض عليه ، وقد قام مجلس الدولة في بدايته على أربعة غرف ، وثمانية أقسام¹ ، وتشكيلة الغرفة أو القسم لا تضم سوى المستشارين في مهمة عادية، باعتبارهم قضاة ولا تفصل اية غرفة أو قسم إلا بحضور ثلاثة من أعضائها على الأقل يمكن لرئيس مجلس الدولة عند الضرورة أن يترأس أية غرفة² وهذا مخول أيضا لنائبه³.

وطبقا للمادة 27 من القانون 01-98 فإن رؤساء الغرف تتحدد مهامهم في

- تنسيق الأشغال داخل الغرف .

- تحديد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرف أو الأقسام .

- ترأس الجلسات و تسيير المداولات كما يمكنهم رئاسة جلسات الأقسام⁴ ، أما رؤساء الأقسام : فيقومون ب:

- توزيع القضايا على القضاة التابعين للأقسام و يترأسون الجلسات .

- إعداد التقارير وتسيير المناقشات و المداولات⁵.

ب-الغرف مجتمعة: نصت على هذه الحالة المادة 31 من القانون 01-98 يعقد مجلس الدولة جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة في حالة الضرورة ، خاصة في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي ويتشكل مجلس الدولة عند انعقاد غرفة مجتمعة من :

- رئيس مجلس الدولة .

- نائب الرئيس .

- رؤساء الغرف .

- عمداء رؤساء الأقسام.

ويقوم رئيس مجلس الدولة بإعداد جدول القضايا التي تعرض على المجلس عند انعقاده كغرف مجتمعة ويحضر محافظ الدولة جلساتها هذه ، ويقدم مذكراته ، ولا يصح الفعل إلا بحضور نصف عدد الأعضاء لتشكيلة الغرف مجتمعة على الأقل . تلاحظ انه على مستوى مجلس الدولة المصري وفي حالة العدول عن مبدأ أو اجتهاد قانوني

¹ المرسوم الرئاسي رقم 187-98 المؤرخ في 1998/05/30 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة .

² المادة 34 من القانون العضوي 01-98 .

³ المادة 23 من القانون العضوي 01-98 .

⁴ المادة 27 من القانون العضوي 01-98 .

⁵ المادة 28 من القانون العضوي 01-98 .

معين يتم ذلك طبقا للمادة 54 مكرر من قانون 1972/47 التي أضافها القانون 1984/36 حيث تشكل على مستوى المحكمة الإدارية العليا جمعية عمومية وقد سبق تفصيل ذلك وعلى كل فليس هذا الخلاف فريدا من نوعه بين المجلسين في مصر والجزائر، فقد رأيت فوارق جوهرية، وسأتعرض لغيرها لاحقا.

الفرع الثالث : التشكيلات الاستشارية جمعية عامة ولجنة دائمة يمارس مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري بواسطة تشكيلتين: جمعية عامة ولجنة دائمة .

أ الجمعية العامة : تبدي رأيها في مشاريع القوانين¹ وتتكون من:- نائب الرئيس

-محافظة الدولة .

-رؤساء الغرف .

-5 من مستشاري الدولة .

كما يشارك الوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه في جلسات الجمعية العامة² مع امكانية تمثيله من قبل موظف بالوزارة (برتبة مدير إدارة مركزية) يعينه رئيس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المعني³.

لا تصح مداوات الجمعية العمومية الا بحضور 2/3 عدد الأعضاء على الأقل .

اللجنة الدائمة : تتشكل طبقا للمادة 2/38 من القانون 01-98 من :

-رئيس لجنة برتبة رئيس غرفة .

- 4 مستشاري دولة .

- محافظ الدولة أو أحد مساعديه .

- الوزير المعني أو ممثله، و خلافا للجمعية العامة فإن اللجنة تبدي رأيها في مشاريع القوانين لم ينص المشرع على النصاب القانوني الواجب توافره لاعتبار مداوات اللجنة صحيحة ، في القانون 01.98 لكنه نص في المرسوم 98 -261 المادة 8 على أن مداواتها تكون صحيحة بأغلبية أصوات الحاضرين .

ويشارك الوزير المعني أو ممثله في جلسات اللجنة والاستشارة تسند إليها في الحالات الإستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها (وقد يمس هذا الأمر باستقلالية المجلس)⁴.

المطلب الثالث: الهيئات الأخرى:

الفرع الأول: الأمانة العامة:

أ- التعيين:

يتم تعيين الأمين العام لدى مجلس الدولة بمقتضى مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل ، بعد استشارة رئيس مجلس الدولة¹ وتعتبر وظيفة الأمين العام من الوظائف العليا في الدولة وذلك طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 98-

322 المؤرخ 1998/10/13

¹ المادة 63 من القانون 01/98.

² المادة 37 من القانون 01/98

³ المادة 39 من القانون 01/98

⁴ د. محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 42 .

ب- الإختصاصات : تتمثل أساسا في التسيير الإداري المباشر واليومي للأقسام التقنية والمصالح الإدارية المختلفة بمجلس الدولة تحت سلطة رئيس مجلس الدولة .

- أما في المجال الاستشاري ، فيستقبل الأمين العام كل مشروع قانوني وكل الملفات المرسلة الى الأمانة العامة لمجلس الدولة من الأمانة العامة للحكومة ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار .

الفرع الثاني : الأقسام التقنمية والمصالح الإدارية :

وهي تابعة للأمين العام وتحت سلطة رئيس مجلس الدولة، وقد حدد المرسوم التنفيذي 98- 263 المؤرخ في 09-08-1998 كفايات تعيين رؤساء الأقسام التقنية والمصالح الإدارية التابعة لمجلس الدولة واعتبرها من الوظائف في الدولة .

الفرع الثالث: كتابة الضبط :

نصت المادة 16 من القانون 01-98 على أن كتابة الضبط هيئة تابعة لمجلس الدولة وتتشكل من:

-كاتب ضبط رئيسي يعين من بين القضاة، إلا أن المادة لم توضح من أية جهة يتم تعيين القاضي الذي يمارس هذه الوظيفة ولا يعتقد أنهم من بين قضاة مجلس الدولة لأن هؤلاء محدد وظائفهم² .

-كتاب ضبط مساعدين: وكل من كتاب الضبط الرئيسي وكاتب الضبط المساعد تحت سلطة رئيس مجلس الدولة ولم يتعرض القانون العضوي 01-98 الى القانون الذي يسري على كتاب الضبط، مما يقتضي أعمال القواعد العامة بتطبيق القانون ذاته المطبق على كتاب ضبط المحكمة العليا.

- أما النيابة العامة لدى مجلس الدولة ودورها في المجال القضائي والإستشاري، سأعرض لها بتفصيل أكثر في الفصل الخاص باختصاصات مجلس الدولة.

لاحظت من خلال دراستي لتشكيلة مجلس الدولة الجزائري والمصري ، مدى التباين والاختلاف ، ففي حين يحتوي مجلس الدولة المصري على قسمي الفتوى والتشريع ، فلا أجد لهيئة كهذه مكانا في مجلس الدولة الجزائري ، ولاحظت كيف أن المشرع المصري ، حرص على النص على ضمانات أعضائه في الدستور والقانون ، في حين لم يتناول مشرعنا هذا الأمر بالرغم من خطورته وتأثيره على عمل أعضاء مجلس الدولة و يجمع أغلب الملاحظين أن مجلس الدولة في الجزائر يشبه الى حد بعيد مجلس الدولة الفرنسي ، ولعل ذلك ما عبر عنه رئيس الجمهورية أثناء افتتاحه للسنة القضائية 200/99 : " ... قد لا يأتينا مثل هذا المجلس، إلا على إثر ابتلائنا بمرض التقليد الذي ورثناه عن الدولة الفرنسية " ³.

¹ المادة 18 من قانون 01-98

² أ. خلوفي رشيد . المرجع السابق ص 144 .

³ المجلة القضائية العدد 99/1 - ص 235.

الفصل الثّان

الفصل الثاني

اختصاصات مجلس الدولة في مصر والجزائر

يضطلع كل من مجلس الدولة الجزائري و مجلس الدولة المصري بمهمتين أساسيتين هما :- مهمة قضائية ، ومهمة استشارية ، أتعرض لهما بالتفصيل في هذا الفصل ، لأحاول معرفة بعض الأسس المشتركة ، ومدى تأثير النظامين بالنظام القانوني لمجلس الدولة الفرنسي ، باعتباره النموذج الذي أسس على معاملة كل من مجلس الدولة الجزائري والمصري .

المبحث الأول : الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري

ارتأيت أن أبدأ البحث في الإختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري خلافا للمنهجية التي اتبعتها في الفصل الأول الذي ابتدأت فيه التعرض لمجلس الدولة المصري ثم مجلس الدولة الجزائري وذلك لإعتبارات سبق أن وضحت أهمها سبق ظهور الأول عن الثاني بنحو أكثر من خمسين عاما . ككل مجالس الدولة في الدول التي تعمل في اطار الازدواجية القضائية يقوم مجلس الدولة في الجزائر بمهمتين أساسيتين: مهمة قضائية ومهمة استشارية والتي أشارت إليها المادة 119 من دستور 1996 ، وتشكل المهمة الاستشارية لمجلس الدولة العنصر الوحيد والجديد في النظام القضائي الجزائري الناتج عن دستور 1996¹ ، لكن مجال الاستشارة ضيق كما سنلاحظ حيث يقتصر على المجال التشريعي دون المجال الإداري² ، والحديث عن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة يفرض علي تحديد مجالها ، وأهدافها ، واجراءات ممارستها وشكل مجلس الدولة عندما يتداول في المجال الاستشاري ، وكذلك البحث في طبيعة الرأي الصادر عن مجلس الدولة³ .

المطلب الأول : مجال الاستشارة .

رأيت أن مجلس الدولة، يستمد وظيفته الاستشارية في مجال التشريع من نص المادة 119 من الدستور، حيث نصت هذه المادة أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأى مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني .

- نص المادة 04 من القانون 98.01 : " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي " .

- نص المادة 12 من القانون أعلاه: " يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم اخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية " وتستنتج من نص هذه المادة أن مجلس الدولة يعد مستشارا للحكومة في مجال التشريع.

¹ خلوفي رشيد -المقال السابق مجلة الموثق ص 34 .

² أ.د. محمد الصغير بعلي المرجع السابق ص 98 .

³ أ.د. عمار بوضياف . القضاء الاداري في الجزائر . المرجع السابق ص 65

مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس الدولة ليبيدي رأيه فيها تتعلق بكل المجالات الى جانب المجال الاداري، فيمكن أن يستشار المجلس في مشاريع القوانين المتعلقة بالأحوال الشخصية، أو العقوبات أو غيرها ... وذلك حتى تساهم هذه المؤسسة في صناعة التشريع وسد الثغرات التي قد تظهر فيه، أو الغاء بعض الفقرات فيه ، وهذا الامر يتطلب خبرة كبيرة وسعة اطلاع لدى قضاة المجلس وقد طرح التساؤل حول مدى رقابة مجلس الدولة على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية .

بقراءة نص المادة 04 السالفة الذكر، أراها تجيز رقابة مجلس الدولة على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات التي نص عليها الدستور¹، إلا أن المجلس الدستوري وبموجب رأي صادر عنه تحت رقم: 06 -رق ع-م ر. 98. المؤرخ في 19/05/1998 قد ألغى جزئيا نص هذه المادة بما يلي:

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي

كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم احضاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة ". وقد سبب المجلس الدستوري الالغاء كما يلي :

- ان الدستور عندما خول للمشرع في نص المادة 153 منه تحديد اختصاصات مجلس الدولة بموجب قانون عضوي كان يقصد ترك المجال له لتحديد اختصاصات قضائية أخرى في إطار الفصل الثالث من الدستور تحت عنوان " السلطة القضائية "

- إن الدستور في المادة 119 الفقرة الاخيرة ،حدد على سبيل الحصل مجال الاستشارة على مشاريع القوانين دون سواها .

- نص المادة 04 قبل التعديل ، والذي يقر عرض مشاريع الاوامر و المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لابداء الرأي فيها يكون قد خالف الدستور .

يرى الأستاذ الدكتور عمار بوضياف ، أن المجلس الدستوري قد أصاب إصابة بالغة في هذا الرأي ،لأن نص المادة 119 من الدستور كان صريحا في النص على " مشاريع القوانين " دون ذكر للأوامر أو المراسيم ويرى البعض أن موقف المشرع الدستوري لا يأخذ بعن الاعتبار المهام الطبيعية لمجلس الدولة وأنه غير مستقر وغير موضوعي ، ذلك أن نص المادة 119 من دستور 1996 يعود الى أن هذه المادة موجودة في الباب المتعلق بالسلطة التشريعية ، وبالتالي فانه من غير المناسب ذكر النصوص ذات الطابع التنفيذي في هذا الباب ،كما أن نية المؤسس الدستوري في هذا الصدد ،تتمثل في إرادته في تكريس الازدواجية القضائية وتكليف مجلس الدولة بالمهمة الاستشارية التي تتماشى وما هو معمول به في الدول التي تعتبر مجلس الدولة مستشارا للسلطة التنفيذية اضافة الى هذا ،فان البحوث العلمية ،أثبتت أن سبب النزاعات الادارية الأساسي يكمن في النصوص التنظيمية للادارة والتي لم تمر على مجلس الدولة .

¹ اراجع المواد : 124 ، 93 ، 120 / 8 من الدستور .

أما فيما يخص امتداد مجال إستشارة مجلس الدولة الى المراسيم الرئاسية والتنفيذية، ألاحظ أن نص المادة 04 في شكلها الاول ، سمح بهذا الامتداد ، إلا أن المجلس الدستوري قدر أن هذا الاختصاص الواسع لمجلس الدولة فيه تجاوز لنص دستوري وهو نص المادة 119 من دستور 1996، وبذلك تم استبعاد المراسيم الرئاسية والتنفيذية من مجال الإستشارة ولا ينبغي تحميل النصوص الدستورية أكثر مما تحمل وتفسيرها تفسيراً واسعاً¹، وبناء على ما تقدم ، فان دور مجلس الدولة في مجال صناعة التشريع لا يتعدى مشاريع القوانين .

مهما يكن ، فان هذا الإتجاه من شأنه ان يضيق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة وهو مسلك لا ينسجم مع ماهو سائد في الأنظمة الأخرى التي يأخذ بالإزدواجية القضائية ومنها مجلس دولة ، كمصر التي يمتد اختصاص مجلس الدولة في المادة الاستشارية فيها الى المراسيم والقرارات الوزارية وهذا موقف لجنة اصلاح العدالة الذي عبرت عنه في تقريرها ، حيث اعتبرت أن التفسير الذي قدمه المجلس الدستوري لاستبعاد اختصاص مجلس الدولة في المادة الاستشارية حول مشاريع الاوامر ومشاريع المراسيم ، غير مقنع وغير مؤسس قانونا ولا يستند الى أية حجة قانونية² .

يرى الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي أن المرحلة القادمة من تطور النظام القانوني لمجلس الدولة تقتضي توسيع صلاحياته لتطال أيضا المجال الاداري في بعض جوانبه³ ويعتقد أن هذا الاجراء من شأنه ان يحسم أي خلاف، وقد أعلن المشرع في عرض الأسباب للقانون العضوي 01-98 عن الغرض الأساسي من اشراك مجلس الدولة في اعداد النصوص التشريعية وابداء الرأي فيها، وهو احداث التنسيق بين النصوص القانونية سواء في حالته تعارض الاحكام في التشريع الواحد أو تعارضها بين تشريع وآخر.

المطلب الثاني: الاجراءات المتبعة في المجال الاستشاري:

نصت المادة 41 من القانون العضوي 014-98 على ان تحدد اشكال وكيفيات الاجراءات في المجال الاستشاري عنة طريق التنظيم، وبالفعل صدر المرسوم التنفيذي رقم 98 - 261 المؤرخ في 29-08-1998 كما يتم استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين وفق الاجراءات الواردة أيضا بالنظام الداخلي ، وتأخذ اجراءات الاستشارية المسار التالي :

الفرع الأول: الإخطار :

لايعمل مجلس الدولة من تلقاء نفسه، بل يجب أخطاره من قبل الحكومة⁴ ، بعد عرض مشروع القانون على مجلس الحكومة لتصادق عليه ، يقوم أمينها العام الذي يسهر على العلاقة بين الحكومة ومجلس الدولة بارسال مشروع القانون وكل الوثائق المتعلقة به الى الأمين العام لمجلس الدولة والوثائق المتعلقة بالمشروع قد تكون

¹ أ.د. عمار بوضياف القضاء الاداري في الجزائر بين نظام الوحدة الازدواجية . المرجع السابق ص 69 .

² أ.د. محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 99.

³ أ.د. محمد الصغير بعلي . المرجع نفسه ص 100.

⁴ المادة 119 /3 من دستور 96 .

وثائق أو تقارير أو إحصاءات ويسجل الإخطار في سجل يسمى "سجل الأخطار" وهذا ما فرضته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 261-98. ويعد الإخطار وجوبيا وهذا ما أكدته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 216-98. **الفرع الثاني: استلام مشروع القانون من الحكومة وعرضه على الجهة المختصة:**

بعد إستلام مشروع القانون من الحكومة ، أكون أمام احتمالين :

- الإحتمال الأول : الوضع العادي وهو الحال عندما لا تنبه الحكومة بالطابع الاستعجالي للمشروع وبالتالي يسلك طريقه العادي.

بعد ابلاغه بالمشروع يتولى رئيس مجلس الدولة وبموجب امر صادر عنه تعيين مقرر من بين مستشاري الدولة ، ثم تجتمع الجمعية العامة حيث يتفرغ العضو المقرر لدراسة المشروع وقد يستعين بخبراء حتى يلم بكافة جوانب المشروع ، الذي قد يكون في أي فرع من فروع القوانين : مدني ، جزائي ، تجاري ، ...

- الاحتمال الثاني : الوضع الاستعجالي :

إذا تم مجلس الدولة من طرف الحكومة بالطابع الاستعجالي للمشروع ، يحيله رئيس مجلس الدولة على رئيس اللجنة الدائمة وهو رئيس غرفة وذلك ليعين مستشارا مقرا ، ولم يحدد المشرع أجلا معيناً للجنة الدائمة او رئيس المجلس ولعله ترك ذلك للنظام الداخلي لمجلس الدولة ² .

الفرع الثالث :تحديد جدول أعمال الجلسة :

يقوم رئيس مجلس الدولة كما نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي 261-98 بتحديد جدول الأعمال للجلسات وهذا بعد أن يتلقى التقرير من قبل المستشار المقرر في الوضع العادي أو من رئيس اللجنة الدائمة في الحالة الاستعجالية

ويبلغ تاريخ الجلسة وجدول الاعمال للوزير او الوزراء المعينين .

الفرع الرابع : عقد الجلسة :

عرفت أن مجلس الدولة الاستشارية يكون إما في تشكيلة جمعية عامة أو لجنة دائمة وعرفت تشكيلة كل من الجمعية واللجنة ، وأثناء الجلسة يقوم العضو المقرر بتلاوة التقرير الذي أعده ، ثم تتم المناقشة ثم المداولة ، وتتخذ مداولات الجمعية العامة للجنة الدائمة بأغلبية أصوات الاعضاء الحاضرين وعند تساوي عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس مع مراعاة أحكام المادة 37 من القانون 01-98 ³ ، حيث تتم تلاوة التقرير بحضور محافظ الدولة الذي يقدم هو الآخر مذكراته ، وكذلك الوزير او من يمثله لكن دون ان يخول له المداولة ابداء أي رأي ، ويكون التداول في صورتين :

1- المداولة في جمعية عامة:

ألاحظ من خلال التشكيلة محل الدولة في شكل جمعية عامة كما عرفتھا آنفا، ان المشرع حاول توسيع نطاق المشاركة قدر الإمكان ، فالى جانب أركان مجلس الدولة : الرئيس ونائبه ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف ، وهم

¹ المادة 02 . من المرسوم 261/98

² أ.د. عمار بوضياف . القضاء الاداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية. المرجع السابق ص 72 .

³ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 261-98.

أصحاب الخبرة والكفاءة ، أشرك المشرع خمسة مستشارين وممثلا عن الحكومة وهذا رغبة منه في تحقيق فعالية أكثر من المجال الاستشاري حتى تؤخذ آراؤه بعين الاعتبار وبعد المداولة يبدي مجلس الدولة رأيه كالتالي :

- اما ان يزكي مشروع القانون المعروض عليه في حال اقتناعه بما جاء فيه.

- او ان يدخل عليه بعض التعديلات بإضافة او إلغاء بعض المواد او الفقرات اذا ثبت لديه لبس او خطأ فيها.

ب- المداولة في شكل لجنة دائمة :

تطرفت سابقا الى تشكيلة اللجنة الدائمة و الطبيعة الإستعجالية للمشاريع التي تتداولها و تبدي رأيها فيها وخلافا للجمعية العامة ، نصت المادة 4/37 من القانون 98-261 على ان تتخذ مداولات اللجنة الدائمة باغلبية اصوات الاعضاء الحاضرين ولم ينص على النصاب القانوني الواجب توافره لاعتبار المداولة صحيحة .

الاحظ أن التشكيلة المصغرة للجنة الدائمة تسمح لها بالاجتماع في مدة معقولة تتلاءم والطابع الاستعجالي لمشروع القانون ، وهذا المسلك من شأنه أن يمكن الحكومة من تحقيق غرضها في ظهور تشريع حضرته في مدة معقولة لمواجهة وضعية قانونية أو لسد فراغ تشريعي¹ .

الفرع الخامس :

يحال الرأي أو التقرير النهائي الى رئيس المجلس الذي يرسله الى الأمين العام للحكومة ليقدمه رئيس الحكومة الى مجلس الوزراء .

المطلب الثالث : الطبيعة القانونية للاستشارة.

بعد أن يأخذ مشروع القانون مساره العادي أو الاستثنائي ويبدي مجلس الدولة رأيه حوله، يثار التساؤل التالي : هل تلزم الحكومة بنتيجة المداولة ، أم يحق لها عدم التقيد بما جاء في رأي مجلس الدولة من اضافة او الغاء في مشروعها؟

لقد نصت المادة 3/ 119 من الدستور : " تعرض مشاريع القوانين على الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة "، كما نصت المادة 04 من القانون

01-98 : "... يبدي مجلس الدولة رأيه ... " ونصت المادة 09 من المرسوم التنفيذي 98-2614 : "يدون رأي مجلس الدولة ... " وبالتالي فعبارة رأي لاتحمل الا تفسيراً واحداً ، وهو أن مجلس الدولة لا يعدالاً هيئة استشارية في المجال التشريعي وآراؤه لا تلزم الحكومة ، فقد تأخذ به وقد لا تأخذ ، الا أنها ملزمة وكاجراء وجوبي باستشارة مجلس الدولة الا ان الدستور الزمها بعرض برنامجها على البرلمان فاذا صادق عليه واعتمده يعاد من جديد لرئيس الحكومة لوضع الاليات القانونية لتنفيذ هذا البرنامج وقد يحتاج ذلك الى قوانين عدة ومن الصعب الزام الحكومة بالاخذ بأراء مجلس الدولة التي قد تتعارض مع أحد محاور برنامجها او يخالف تجسيده².

¹ أ.د. عمار بوضياف. القضاء الاداري في الجزائر....المرجع السابق .- ص 75 .

² أ.د . عمار بوضياف المرجع نفسه - ص 76

يرى بعض الاساتذة ان ضيق المجال الاستشاري لمجلس الدولة . سواء من حيث النصوص المقدمة لرايه او الاجراءات المحددة له لا تجعل منه مستشارا فعالا للحكومة¹

وأن قلة عدد أعضائه الذي لا يزيد عن 44 عضوا واختلاف تكوينهم ومؤهلاتهم وعدم نشر النظام الداخلي لمجلس الدولة لحد الآن² ، اضافة الى قلة الوسائل المادية والبشرية المتاحة له ، اذ لا يتمتع بمقر مستقل كالمحكمة العليا³.

على كل ، هناك اتجاه يدعو الى إعادة الاعتبار للدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر وذلك بتوسيع مجاله ومداه بالعناصر المؤهلة والمتخصصة الى جانب توفير الوسائل المادية التي من شأنها أن تعزز فعالية نشاطاته وتعطيها دفعا جديدا مماثلا لما يشهده مجلس الدولة في مصر أو في فرنسا ، وخصوصا إذا علمنا أن مجلس الدولة في الجزائر ، ومنذ انشائه لم يصدر الا 50 رأيا في نصوص قانونية أهمها قوانين المالية، وكذا قانون خوصصة المؤسسات العمومية وقد كشف نائب مجلس الدولة الفرنسي أثناء زيارته للجزائر والقائه محاضرة حول الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وذلك يوم الاثنين 2003/03/10 على مدى مطابقة النصوص التشريعية الجزائرية للنصوص الفرنسية ، بل أحيانا تكون مستنسخة وهذا لا يكفي لتحقيق دولة القانون⁴ فمجلس الدولة الفرنسي يتمتع بنقل وسط مؤسسات الدولة الفرنسية خلافا للمؤسسات الجزائرية التي يطغى عليها الجهاز التنفيذي ، وتشكل الوظيفة الاستشارية الأولية في نشاط مجلس الدولة الفرنسي قبل الوظيفة القضائية وهو يتدخل في النصوص القانونية العضوية والعادية " والقوانين البرامج " والقوانين المخططات " .

وقد أبرز تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة التعارض القائم بين المهمة الإستشارية وبين الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة و سيؤدي هذا الإصلاح بالضرورة إلى إعادة صياغة المادة 119 / 3 من الدستور ، قصد فصل المهمة الاستشارية عن المهمة القضائية .

ولقد اضطلع مجلس الدولة إلى غاية اليوم بمهمته الاستشارية طبقا للمادة 04 من القانون 98-01 ، وقد أصدر المجلس عددا كبيرا من الآراء بلغ عددها إلى غاية اختتام السنة القضائية 2002/2001، 50 رأيا وانصبت الآراء على الجوانب ذات الصلة بالشكل والموضوع :

*من حيث الشكل : يتضمن الرأي عدة ملاحظات تتعلق ب:

- الزامية النص على بعض البيانات .
- هيكله النص القانوني .
- الصياغة السليمة .

¹ أ. خلوفي رشيد . المقال السابق . ص 36

² عمور سلامي . المرجع السابق . ص 08

³ جاء في خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2000/99 : "... المحكمة العليا ومجلس الدولة ليس لهما الحق دستوريا في الخطأ ولا في القصور من حيث النوعية ... وقد نقول نفس الشيء بخصوص مجلس الدولة الذي لا يمكن ان تكون حدائته وانعدام مقر خاص له مبررين لقبول الأعدار ... يجب أ، تكون العدالة الادارية الترياق الحقيقي لعلاج الارهاب الاداري ... يجب ان تقوم باعداد قواعد تحمي حقوق المواطنين فعلا وأن تساهم في تحديد الثغرات التشريعية و التنظيمية التي تستغلها الإدارات كحجة لمضايقة المواطنين و المساس بحقوقهم . المجلة القضائية . العدد 01 / 99 . ص 235 .

⁴ جريدة الخبر . المقال السابق . ص 02.

* من حيث الموضوع: تدور ملاحظات مجلس الدولة حول:

- مدى انسجام النص القانوني المعروض مع النصوص القانونية الموجودة أو مع القواعد و المبادئ

العامّة للقانون .

- الانسجام المنطقي الداخلي للنص.

- التوافق مع القواعد المعيارية العليا.

- قابلية النص للتطبيق.

- احترام قواعد الإختصاص والإجراءات.

لقد أبرزت استشارة مجلس الدولة أهمية هذه المهمة إذ هي رقابة ناجحة لمشروع القانون ، من حيث المنطق القانوني ومن حيث الملاءمة ، كما تبين أن عرض مشاريع القوانين على رأي مجلس الدولة ، لا يمس بمبدأ الفصل بين السلطات ، بل يؤكد و يدعمه ، ذلك أن هذه العملية تهدف إلى اثراء النص بخبرة القضاة وذوي الإختصاص المدعويين لتطبيقه في الميدان وبالتالي ، إمكانية استشفاف صعوبات التطبيق¹ .

إن ظاهرة الإستشارة أصبحت احدى مميزات عالمنا اليوم والأنظمة القانونية المقارنة تستند بمجلس الدولة او الهيئات المماثلة له ، لتقديم المشورة القانونية وما تمنح له رتبة الصدارة في هرم الهيئات الاستشارية في الدولة كما ان آراء المجلس ذات قوة معنوية كبيرة ولا يمكن الإستغناء عنها و كل هذا مرتبط بثقافة الدولة وسمو القانون و دولة القانون .

إذا كانت ولادة مجلس الدولة الجزائري كانت كاملة ، إلا أن مهمته الاستشارية مبتورة على عدة أصعدة ولا شك ، فسيصلب عوده و سيقوى مع الوقت لأن أي جهد إنساني يحتاج إلى هذا العنصر و أن بناء المؤسسات و تعاملها مع البعض في تكامل واضح لا يحيد عن هذه الحقيقة² وتاريخ مجلس الدولة الفرنسي نموذج يحتذى به ، حيث أصبحت فتاويه يستأنس بها في الأنظمة القانونية المقارنة ، أما الدور الاستشاري لمجلس الدولة المصري ، و الذي بدا مع هذا المجلس منذ أكثر من خمسين عاما ، لا شك أنه خلف خبرة قانونية معتبرة ، و سيكون موضوع المبحث الموالي .

¹ عبد الحفيظ مختاري . مجلة مجلس لدولة . العدد 2 ط 2002 ص 18 .

² د. عبد الرزاق زويينة . المقال السابق . مجلة مجلس الدولة . العدد 2 / 2000 . ص 31

المبحث الثاني : الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة المصري :

رأيت عند دراسة أقسام مجلس الدولة المصري ، انه يضم إلى جانب القسم القضائي قسمي الفتوى و التشريع ، وكيف ان المشرع المصري كان يجمع أحيانا بين قسمي الفتوى و التشريع ، و أحيانا يفصلهما و تطرقت لتشكيل كل قسم منهما .

في ظل القانون الحالي لمجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 ، استقل قسم الفتوى عن قسم التشريع ويشكل كل منهما القسم الاستشاري لمجلس الدولة المصري وقد حرص المشرع المصري أن يكون للقسمين جمعية عمومية واحدة و ذلك اعتقادا منه في العلاقة الوطيدة بينهما¹ .

- المطلب الأول : الدور الإستشاري لقسم الفتوى :

عرفت أن قسم الفتوى يضم إدارات تخصصية لجهات الإدارة المختلفة ، يعين عددها و تحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس² ، ويرأس كل إدارة من هذه الإدارات مستشار أو مستشار مساعد وتختص كل إدارة ينظر المسائل التي ترد إليها من الوزارة أو المصلحة أو الهيئة التي خصصت لها و وفقا لقرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة الصادر في 1972/01/10 حدد عدد إدارات الفتوى بقسم الفتوى و حددت دوائر اختصاصها بتسعة عشر إدارة أذكر منها على سبيل المثال :

- هيئة خاصة لرئاسة الجمهورية و رئاسة الوزراء ووزارة التخطيط .

- هيئة للجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة و الجهاز المركزي للمحاسبات .

- إدارة وزارة الخارجية ... وغيرها من الإدارات .

كما يجوز ان يندب لرئاسة الجمهورية و الوزارات و الهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزراء أو رؤساء المصالح و الهيئات مستشارون يستعان بهم في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية ومتابعة ما يهم الرئاسة او الحكومة و يعتبر المفوض ملحقا بإدارة الفتوى المختصة بشؤون الجهة التي يعمل بها ، كما اجازت المادة الأولى من القرار (قرار الجمعية) المشار إليه أن تختص كل إدارة بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المشار إليها و الجهات التابعة لها وقد دلت التجربة على ان أمثل الطرق لحسن سير العمل عندما يكون المجلس بمستشاريه في الإدارات أقرب الى الجهات الحكومية و أسرع في امدادها بالإستشارة³ ولقسم الفتوى ابداء الرأي و الفتوى مسببة في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة او بين الوزارات و المصالح أو بين الهيئات الإقليمية أو البلدية ، و يلاحظ أن هذه المنازعات تقوم بين فروع السلطة التنفيذية وهيئاتها ، وقرارات محكمة القضاء الإداري بشأنها لا تكون نافذة إلا بعد قرارها من مجلس الوزراء ، و بالتالي فهذه المنازعات تكون أقرب إلى الفتوى منها إلى الحكم⁴ و الحكمة من ذلك أن الفتوى هي تطبيق للقوانين و اللوائح ، فمن يمارسونها هم أقدر الناس على تعريف عيوب التشريعات القائمة وسبل إصلاحها كما ان من

1 د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 169.

2 أحمد بوضياف . المرجع السابق ص 229.

3 ابراهيم منجي . المرجع السابق ص 928 .

4 د . أحمد بوضياف . المرجع السابق ص 230.

يقومون بإعداد التشريعات هم أعرف بقصد المشرع عند تطبيق القانون الجديد وتفسيره عند ابداء الفتوى وقد دلت التجربة على أن نظام الاستشارات له مزاياه لأنه يدرس مسائل هامة من طرف عدد معتبر من المستشارين ذوي الخبرة و الإختصاص و هذا يساعد على تنسيق الآراء و توحيد المبادئ .

و إلى جانب الإدارات السابقة والمفوضين المندوبين ، عرفت أن قسم الفتوى يضم لجانا تسمى بلجان الفتوى ، وتطرفت إلى اختصاصها و الدور الذي تلعبه هذه الهيئات في المجال الاستشاري .

يكون لمجلس الدولة ابداء الرأي غير الملزم للإدارة ، فيما تعرضه عليه من مسائل و بعد ذلك ، فلها مطلق الحرية في الأخذ أو عدم الأخذ بهذا الرأي ، وهذه الصفة غير الإلزامية للفتوى من شأنها أن تحول دون تهيب الإدارة في الالتجاء إلى مجلس الدولة للتعرف على رأيه وهو عكس ما سيكون لو كانت الإستشارة ملزمة وأذا كانت القاعدة العامة هي حرية الإدارة في استشارة المجلس فأن المشرع المصري ألزمها ذلك في بعض المسائل إلا أنه ترك لها حرية الأخذ به أو عدم الأخذ به وتكون الإستشارة في هذه الحالة شرطا شكليا يترتب على مخالفته بطلان التصرف الإداري¹ و يعتبر القسم الاستشاري هو العضو الأصيل في الفتوى وهذا ما أكدته دستور 1971.

المطلب الثاني : الوظيفة الاستشارية لقسم التشريع :

سبق و ان عرفت عند دراسة أقسام مجلس الدولة المصري أنه يضم قسم التشريع الذي كان لصيقا بقسم الفتوى ثم استقل عنه وحددت تشكيلتيه و اختصاصاته في الحالة العادية و في الحالة الاستعجالية .

كملاحظة على الطبيعة القانونية للاستشارة المقدمة من طرف قسم التشريع ، فقد فرق المشرع المصري في الحكم بين الصياغة و قد جعلها إلزامية بالنسبة إلى الجهات المشار إليها في نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة (الوزارات و المصالح) و بين مهمة الإعداد فقد تركها اختيارية بالنسبة إلى تلك الجهات² ، والفرق بين الصياغة و الاعداد واضح ،ذلك أن الصياغة هي مجرد افراغ الحكم المقترح في العبارة القانونية السليمة المؤدية للمعنى دون لبس و دون نقص أو زيادة ، اما الاعداد ، فإنه يتعدى ذلك إلى تقديم الحلول الموضوعية ، فهو مشاركة في إعداد التشريع و بالتالي فللإدارة الإختيار بالنسبة لمهمة الاعداد بينما مهمة الصياغة إلزامية ، يترتب عليها البطلان بالنسبة للقرارات التي أوجب المشرع عرضها على مجلس الدولة لصياغتها ، أما القوانين و ما في حكمها فإنها لا تبطل إذا لم تعرض على المجلس³ وقد اكدت هذا الاتجاه أحكام المحكمة الإدارية العليا في قضائها و كذلك الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع ، إلا أن المادة 93 من قانون مجلس الدولة ، من مقتضاها أن قسم التشريع يختص بمراجعة صياغة مشروعات القوانين واللوائح ، و مراجعة الصياغة لا يمكن أن تكون الخطوة السابقة على الإصدار مباشرة و لا يوجد التزام قانوني على قسم التشريع بالإمتناع عن مراجعة صياغة التشريعات ، إلى ان يتم استيفاء الموافقات اللازمة لإصدارها ، حيث يقوم هذا القسم بالمراجعة و تنويه الجهة الإدارية بوجوب استيفاء هذه الموافقات قبل الإصدار .

¹ المادة 58 الفقرة الأخيرة من القانون 1972/47 .

² سليمان محمد الطماوي . المرجع السابق . ص 263 .

³ ابراهيم منجي . المرجع السابق ص 953 .

المطلب الثالث : الدور الاستشاري للجمعية العمومية للفتوى و التشريع :

تشكل الجمعية العمومية للقسم الاستشاري من نائب رئيس مجلس الدولة والوكلاء المختصين بهذا القسم و رؤساء الإدارات¹ .

تختص هذه الجمعية فيما يلي :

1/ ابداء الرأي مسببا في المسائل الآتية :

- المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل التي تحال إليها بسبب أهميتها ،من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة ويجوز لمن طلب إبداء الرأي في هذه المسائل أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر في هذه المسائل او يندب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غير عاديين ويكون لهم عند تعددهم صوت واحد² وهذا ما يقابله في مجلس الدولة الجزائري بنظام مستشاري الدولة في مهمة غير عادية مع الإختلاف في النظام القانوني بين البلدين لأن مصر لم تأخذ بنظام مستشاري الدولة في مهمة غير عادية اصلا .

- المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع .

- المسائل التي ترى إحدى لجان قسم الفتوى ، إحالتها إليها لأهميتها .

- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو المصالح العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات و بعضها البعض و يكون رأي الجمعية ملزما للجانبين مع الجواز الطعن فيه أمام القضاء الذي يتوافر في عمله من الضمانات ما يصعب توافره في أي مجال آخر³ .

2/ تقوم الجمعية العمومية بمراجعة :

- مشروعات القوانين .

- قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية .

- اللوائح التي يرى قسم التشريع إحالتها لأهميتها .

- و ألاحظ مدى اتساع مجال الاستشارة في نظام مجلس الدولة المصري مقارنة بنطاق الاستشارة في مجلس الدولة الجزائري الذي يقتصر على مشروعات القوانين .

من خلال قراءة اختصاصات الجمعية العمومية للفتوى و التشريع ، ألاحظ أن المشروع أو كل إليها النظر في منازعات كان يستحيل عرض البعض منها على القضاء ،مثل النزاع الذي ينشأ بين وزارة و اخرى ، كونهما فرعان لشخص قانوني واحد هو الدولة و الشخص القانوني الواحد ، لايمكن أن يقاضي نفسه⁴ و من هنا فإن

¹ المادة 65 من القانون 1972/47 .

² د . ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 170 .

³ د . مصطفى كمال وصفي . أصول إجراءات القضاء الإداري 1978 ص 86 منشأة المعارف - الإسكندرية .

⁴ إبراهيم منجي . المرجع السابق . ص 962 .

النازعات لا مجال لحلها إلا باللجوء إلى الجمعية العمومية للفتوى و التشريع ومن الطبيعي أن يكون رأي هذه الجمعية ملزما للجانبين و في حالة ما إذا كان طرفا في النزاع :

وزارة والطرف الآخر هيئة او مؤسسة عامة، فبإمكانهما اللجوء إلى القضاء بينما لو طلب أحد الطرفين رأي الجمعية العمومية للفتوى و التشريع فهذا الرأي يعد ملزما بالنسبة لمن لجأ إليها .

و في الحقيقة ان الرأي الذي يصل إليه المجلس بواسطة هيئاته الاستشارية ، ليس له من الناحية القانونية حجبة أمام القضاء ، فلا يقيد القضاء العادي ولا مجلس الدولة نفسه في محاكمه ، بل وقد يخالف هذا الرأي أو الفتوى ، فتوى صادرة في نفس الموضوع وهذا احتمال ضعيف، ذلك أن أقسام مجلس الدولة لا تتفصل عن بعضها البعض ، بل هوفي الواقع بيئة قضائية واحدة وفهم عميق وعلى حد تعبير الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي ، لضرورات الإدارة واجتماع على مبادئ القانون الإداري وهي اوضح ماتكون ¹ . كما يلاحظ أن فتاوى القسم الاستشاري ليست بقرارات إدارية وعلى ذلك لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري بالإلغاء فهي لا تعدو أن تكون مجرد آراء استشارية غير ملزمة لجهة الإدارة التي يكون لها حق اتباعها أو إغفالها إلا إذا نص القانون على إلزام جهة الإدارة بها ، ومع ذلك فإنه إذا ما أوجب القانون أخذ رأي القسم الاستشاري في أمر من الأمور، تعين أخذ هذا الرأي مقدما وإلا عد قرار الإدارة الذي أغفل ذلك باطلا لصدوره معيبا شكلا .

مما تقدم، يبدو من خلال هذه الدراسة للمهام الاستشارية لمجلس الدولة المصري ، بأن الإدارة هي الوحدة الأساسية للقسم الاستشاري للفتوى و التشريع ، ويعني هذا خطورة الدور الذي يقوم به رئيس هذه الإدارة ² ، بل إن وظيفة الإدارة تبدو أكثر خطورة و حساسية من وظيفة القاضي ، فالأولى تصدر رأيا و الثاني يصدر حكما متمتعا بالحجية ، لان رئيس الإدارة هو الصلة بين مجلس الدولة و الجهة الادارية العاملة بما تتمتع به من الحرص على احترام القانون أحيانا وإستهانتها به أحيانا أخرى وهذا ما يلزمه العاملون بالقسم الاستشاري .

بالرغم من ذلك ، فمجلس الدولة المصري كان و لايزال يساير المجتمع المصري ويفتي له و تراكمت لديه خبرة قانونية وطنية بالغة العمق و الأهمية ³ .

يرى غالبية الفقه الإداري في مصر ، أنه بالرغم مما أنجزه مجلس الدولة المصري في سبيل تحقيق العدالة الادارية ن واخضاع الدولة للقانون ، وذلك بترسيخ مبدأ المشروعية ، إلا أنه لا يزال بعيدا عن طموحات المواطن، ويقترح العديد من الفقهاء عودة القضاء الموحد و ذلك بضم جهتي القضاء العادي و الإداري تحت لواء سلطة قضائية واحدة ، تتمتع بقسط وافر من الاستقلال ، وضم قسمي الفتوى و التشريع الذين يمدان الحكومة بما تحتاج إليه من فتاوى وصياغة تشريعية ⁴، أما بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري ، فيعد عامين من تأسيسه جاء في كلمة للسيد رئيس الجمهورية : " ... ستكون لي بمناسبة افتتاح السنة القضائية المقبلة فرصة الحديث عن الدور الهام المناط بالمؤسسات التي تأتني على رأس المنظومة القضائية و أعني بذلك المحكمة العليا و مجلس

¹ إبراهيم منجي . المرجع نفسه . ص 964 .

² د . أحمد بوضياف . المرجع السابق ص 234 .

³ عبد الرزاق زوينة .المقال السابق. مجلة مجلس الدولة . العدد 2 2002 . المرجع السابق ص 31.

⁴ د . ماجد راغب . المرجع السابق ص 131.

الدولة ، لكن أقل ما يمكن قوله في شأنهما هو أنهما بعيدان عما ينتظره منهما القضاء نفسه و السلطات العمومية و المجتمع بصورة عامة ¹ .

المبحث الثالث : الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة الجزائري :

- نصت المادة 152 من دستور 1996 أن مجلس الدولة هو هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ، وهذه الأخيرة (رأي الجهات) تجسدت في المحاكم الإدارية التي أنشأت بواسطة القانون رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30 ، وقد تم تحديد المهمة القضائية لمجلس الدولة في المواد 9، 10، 11 من القانون 98-01 .
- وتنقسم هذه المهمة القضائية إلى مهمة موروثه عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ، وتشكل بصفة شبه كلية النشاط القضائي لمجلس الدولة ، ومهمة جديدة نظمها المادة 11 المذكورة أعلاه ² ، وتحققت هذه الوراثة في التشابه الكلي بين أحكام المادتين 247 و 277 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بصلاحيات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ، و المادتين 9 و 10 من القانون 98-01 .
يكون مجلس الدولة أحيانا محكمة أول و آخر درجة ، و أحيانا أخرى جهة استئناف كما يختص أيضا بالطعون بالنقض .

صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-262 المؤرخ في 1998/08/29 الذي يحدد كفاءات إحالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة ، و قد نصت المادة 01 منه على أن يتم ذلك بمجرد تنصيصه تطبيقا لأحكام المادة 43 من القانون 98-01 ، واستثنى المرسوم القضايا المعدة للفصل فيها ، وبذلك يكون نظام ازدواجية القضاء قد أخذ مدلوله العملي بما يضمن تكفلا جيدا بقضايا المواطنين في مجال القضاء الإداري ³ .

وبالرجوع إلى الإحصائيات الإجمالية للمحكمة العليا خلال السداسي الأول من سنة 1998 ألاحظ أن مجموع عدد القضايا الإدارية بالغرفة الإدارية للمحكمة العليا كان 7792 قضية حكم في 618 قضية منها و عدد القضاة فيها كان 13 قاضيا و مقارنة بالغرفة المدنية على مستوى المحكمة العليا مثلا ، نجد 14 قاضيا حكموا في 1702 قضية من مجموع 5990 قضية ، ولا مجال للتعليق ، و إذا كان عدد قضاة مجلس الدولة حسب آخر إحصاء هو 44 قاضيا ، مكلفين كما سوف ترى بثلاث مهمات قضائية إلى جانب المهمة الاستشارية التي سلف و تعرضت لها ، يكون هذا الأمر بعيدا كل البعد عن توفير الإمكانيات لهذه المؤسسة الجديدة لأداء مهامها ⁴ .

¹ الخطاب السابق . المجلة القضائية العدد 99/1 ص 235 .

² أ . خلوفي رشيد . مجلة الموثق . المقال السابق ص 36 .

³ المجلة القضائية . العدد الثاني 98 . ص 09 .

⁴ جاء في كلمة السيد بليل أحمد رئيس مجلس الدولة آنذاك بمناسبة افتتاح السنة القضائية 99/98 : " لقد تكفلنا منذ تنصيب مجلس الدولة ، ورغم الصعوبات المادية على تمكين هذه المؤسسة الدستورية من أداء مهامها ... إلا أن النقاط التي ذكرها لم تتضمن أي تدعيم للهيكلة البشري للمجلس . المجلة القضائية - المرجع نفسه - ص 194 .

محكمة أول و آخر درجة :

هناك نوع من المنازعات ، فرض المشرع عرضها ابتدائيا و نهائيا على مجلس الدولة¹ وهي الحالات التي تناولتها المادة 09 من القانون 01-98 .

a. الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية

المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .

b. الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس

الدولة .

وبالتالي ، فهذا الاختصاص الابتدائي و النهائي لمجلس الدولة ، يقتضي التطرق إلى أنواع الطعون و الدعاوى أمام مجلس الدولة و كذلك معرفة معيار الاختصاص في هذا المجال² .

الفرع الأول : أنواع الطعون أمام مجلس الدولة :

إن نص المادة 09 من القانون 01-98 يخول لمجلس الدولة كقاضي اختصاص ، النظر في الدعاوى الإدارية التالية :

1/ دعوى الإلغاء :

لا يتم قبول الطعون بالإلغاء أمام مجلس الدولة تأسيسيا على المادة 09 من القانون 01-98 إلا بتوافر الشروط الشكلية التي نص عليها قانون الإجراءات المدنية و تواترت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا على العمل بها ، وهي كالتالي :

- شروط محل الطعن بالإلغاء .
- شروط تتعلق بالطاعن .
- شروط تتعلق بالطعن الإداري المسبق .
- شروط تتعلق بالإجراءات .
- شروط تتعلق بالميعاد .
- انتفاء الدعوى الموازية (الطعن المقابل) .

1 - شروط قبول دعوى الإلغاء :

أ- محل الطعن بالإلغاء : يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن ينصب الطعن على قرار إداري سواء كان تنظيميا أو فرديا و بكل ما يحمله القرار الإداري من خصائص من كونه عملا قانونا يصدر الأمر بقصد إحداث أثر قانوني و بالتالي يخرج أعمال الإدارة المادية من مجال الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة إضافة إلى كون القرار الإداري تنفيذي و صادر بالإدارة المنفردة و يجب أن يكون القرار

¹ عمار بوضياف - القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية - ص 77 .
² أ . د . محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 45 .

الإداري صادر عن موقف عام : وقد أشارت المادة 09 المذكورة أعلاه إلى هذه المرافق ، وبالتالي تستبعد القوانين الصادرة عن البرلمان من دائرة الإلغاء ، وكذلك الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية ، وكذلك أعمال الهيئات و التنظيمات الخاصة باعتبارها أشخاص قانون خاص كالجمعيات و الشركات ... إلا أن المادة 01/09 جعلت قرارات المنظمات المهنية الوطنية من قبيل القرارات الإدارية التي تكون محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة ، كما يشترط أن يكون القرار الإداري محل الطعن صادر بالإرادة المنفردة للإدارات و الهيئات المذكورة في المادة 09 السالفة الذكر فتستبعد بذلك من الإلغاء العقود الإدارية التي تبرمها هذه الهيئات ، إضافة إلى وجوب أن يكون القرار الإداري الصادر عن تلك الجهات ذو طابع تنفيذي ، فلا تكون الأعمال التحضيرية و المناشير التي تصدرها هذه الهيئات محل الطعن بالإلغاء .

ب- الطاعن : يشترط فيه : الصفة و الأهلية و المصلحة و هي القاعدة العامة التي أرساها قانون الإجراءات المدنية¹ .

ج- الطعن الإداري المسبق² : هذا الشرط يعتبر من مخلفات نظام الإدارة القضائية أو الوزير القاضي الذي عرفته فرنسا ، حيث يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة أن يسبقها الطعن الإداري قبل اللجوء إلى القضاء .

د- الإجراءات : اشترط قانون الإجراءات المدنية لقبول الطعن بالالتزام بإجراءات ، كوجوب تقديم عريضة مستوفية الشروط ، وتوقيعها من محام مقبول أمام مجلس الدولة³ .

هـ- المواعيد : يجب أن ترفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة خلال شهرين يتم حسابها أما من تاريخ الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أمام الإدارة طبقاً للمادة 280 أو بعد مرور 3 أشهر في حالة سكوت الإدارة وعدم ردها على الطعن الإداري⁴ .

و- انتفاء الدعوى الموازية : حيث نصت المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية : " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة أيضاً إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى ."

وهذا الشرط هو محل انتقاد سواء في فرنسا أو الجزائر⁵ .

الوجود الفعلي لسبب القرار ، كارتكاب الموظف لخطأ سبب عزله ، كما يراقب القانون الإداري مدى الخطأ في الوصف و التكييف القانوني للواقعة التي يقوم عليها القرار الإداري ، وتمتد رقابته إلى جوانب الملاءمة وهذا ما نهجه قضاء مجلس الدولة في كل من مصر و فرنسا .

¹ المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية .

² المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية .

³ انظر المواد : 240 ، 271 من قانون الإجراءات المدنية .

⁴ المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية .

⁵ أ. د محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 54 .

ت- عدم الاختصاص بكل أنواعه : فالخروج على مبدأ توزيع الاختصاص بين هيئات الإدارة ، يعرض القرار الإداري للإلغاء القضائي ، فلا يحق مثلا للسلطة المركزية أن تتعدى و تتدخل في أعمال الإدارة المحلية .

ج- مخالفة القانون: ويتمثل في ترتيب القرار المعيب لآثار غير مشروعة (مخالفة مبدأ المشروعية) سواء كانت مخالفة القانون مباشرة في حالة خرق مباشر لقاعدة قانونية معينة أو مخالفة غير مباشرة ناجمة عن خطأ في تفسير و تطبيق قانون يشوبه غموض.

ه- عيب الشكل و الإجراءات : ينص القانون أو التنظيم على إجراءات و أشكال معينة يؤدي عدم احترامها و خرقها إلى إصابتها القرار الإداري بعيب يؤدي إلى إلغائه من طرف القاضي الإداري .
و- عيب الانحراف بالسلطة: أو إساءة استعماله ، فتمتد رقابة القاضي الإداري إلى مدى سلامة ركن الهدف من إصدار القرار الإداري و الذي يفترض أن يكون غاية مشروعة لتحقيق مصلحة عامة.

2/ دعوى التفسير :

نصت المادة 02/09 من القانون 01-98 على اختصاص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالطعون الخاصة بتفسير القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة ، وبالتالي فدعوى التفسير هنا تنصب على القرارات الواردة عن الهيئات المذكورة في المادة 01/09 المذكورة أعلاه دون سواها ، ولا يدخل في نطاقها القرارات الصادرة عن الجهات الغير مذكورة 01/09 لأن تفسيرها يعود إلى المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية حاليا ¹) :
يتم تحريك دعوى التفسير بطريقتين:

* الطريق المباشر : يتم رفع هذه الدعوى لم له صفة ومصلحة ككل الدعاوى القضائية عموما ، وذلك أمام مجلس الدولة مباشرة .

* الطريق غير المباشر أو الإحالة : عندما تحيل جهة القضاء العادي الأمر في حالة الدفع بالغموض في قرار إداري مرتبط وحيوي بالنسبة للدعوى الأصلية ، أيا كان نوعها ، على مجلس الدولة و تنتظر منه إعطاء المعنى الحقيقي للقرار المطعون فيه بالتفسير ، حيث تنقيد سلطة مجلس الدولة في مجلس الدولة في هذا المجال على رفع الغموض و الإبهام طبقا للقواعد التقنية و الفنية السائد في مجال تفسير القانون ، وليس من سلطة القاضي الإداري البحث عن مدى شرعية القرار ولا يستطيع إلغائه ، وتتم عملية التفسير بموجب قرار من مجلس الدولة حائز لقوة الشيء المقضي به ².

3/ دعوى تقدير وفحص المشروعية:

نصت المادة 02/09 من القانون 01-98 على أن يختص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالطعون الخاصة بتقدير مدى مشروعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة و بالتالي يطلب من مجلس الدولة في

¹ المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية .

² د. محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 64 .

هذه الدعوى الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه فيبحث في مدى صحة أركانه من سبب واختصاص ، ومحل ، وشكل و إجراءات وهدف للتأكد من مدى سلامتها.

ويتم تحريك هذا النوع من الدعاوى بنفس الطريقتين اللتين تحرك بهما دعوى التفسير والنسبة لطريقة الإحالة ، فهي تقتصر على القضاء المدني أما القضاء الجزائي ، فله الحق في تقدير مشروعية قرار إداري¹ ، وهذا لما يتمتع به القاضي الجزائي بشمولية الاختصاص القضائي ، فهو قاضي الدعوى الرئيسية بالإضافة إلى الوسائل و الطلبات العارضة التي يحتج بها المتقاضون بمناسبة هذه الدعوى² .

وفي هذه الدعوى لا يملك قضاء مجلس الدولة أية سلطة في إلغاء القرار و تفسيره، بل يقتصر عمله على فحص القرار من حيث أركانه للتصريح بمشروعيته أو عدمها ، ويتم ذلك بقرار حائز لقوة الشيء المقضي به ، يلزم القاضي العادي.

الفرع الثاني: معيار الاختصاص الابتدائي النهائي:

من خلال قراءتي للمادة 09 من القانون 98 – 01 سألفة الذكر، ألاحظ أن المشرع اعتمد في تحديد هذا النوع من الاختصاص لمجلس الدولة الجزائري على معيار عضوي، يتمثل في الجهة التي صدر منها القرار المطعون فيه وهي كما جاءت في المادة 09.

1- السلطات الإدارية المركزية: وتتمثل في الهيئات التالية:

أ- رئاسة الجمهورية: وتكون صالحة لأن تكون محلا للطعن بالإلغاء ما يصدر عن الأمانة العامة للرئاسة من تصرفات إلى جانب المصالح الأخرى للرئاسة وبالتالي، فالأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية ليست محلا للإلغاء لأنها من قبيل الأعمال التشريعية.

- أما المراسيم الرئاسية ، و التي بموجبها يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المخولة له بموجب الدستور³ ، حيث تطال هذه المراسيم كافة الميادين باستثناء مجال اختصاص القانون المحدد دستوريا⁴ ، وبالتالي فالمراسيم الرئاسية أعمال إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي ، صالحة لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أو التفسير و فحص المشروعية⁵. إلا أنه و استثناءا ، فالمراسيم التي تدخل في إطار أعمال السيادة ، تخرج من دائرة اختصاص مجلس الدولة ، و التي تتجلى في مجال العلاقات الدولية إعمالا للمادة 131 و 132 من الدستور، و كذلك علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان أو حل المجلس الشعبي الوطني و غيرها من التصرفات الإدارية المهمة .

ب/ رئاسة الحكومة : تصرفات مصالح وهيئات رئاسة الحكومة التي خولت لها بموجب النصوص و الأنظمة تعد من قبيل القرارات الإدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء و السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة ، تخول له إصدار مراسيم تنفيذية يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة ما لم تشكل عملا سياديا .

¹ انظر المادة 459 من قانون العقوبات .

² أحمد محيو . المرجع السابق ص 123 .

³ المادة 125 من 96 .

⁴ المادة 122 و 123 من دستور 96 .

⁵ أ . د محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 68 .

ج/ الوزارة : كل وزير له سلطة إصدار قرارات إدارية تخص القطاع التابع له ، وتكون قرارات إدارية تنظيمية أو فردية وقد تكون قرارات وزارية مشتركة يصدرها أكثر من وزير ، وكل تصرف يصدر من الوزير يعد قرارا إداريا (يحمل القرار الإداري خاصة الطابع التنفيذي) يكون قابلا للطعن فيه أمام مجلس الدولة، و بالتالي فيتم استبعاد المنشورات و التعليمات و الاقتراحات ... من مجال دعوى الإلغاء.

د- أما المصالح الخارجية للوزارات (المديريات) : فإنها تعتبر هيئات و أجهزة تابعة للوزارة أي من السلطات الإدارية المركزية ، وعليه فإن مجلس الدولة في نظر الفقه مختص ابتدائيا و نهائيا بالطعون بالإلغاء ضد القرارات الصادرة عن هذه المصالح¹ .

إلا أن مجلس الدولة قد فصل في استثناءات عديدة ، رفعها مديرو مجلس الولاية² ، (مديرو المصالح الخارجية) المحكوم عليهم في الدرجة الأولى للتقاضي يدفع مبالغ تفوق الطاقة المادية لميزانية الولاية في الدعاوى التي كانوا فيها ممثلين للدولة أو مفوضين عن الحكومة³ و بالتالي فهذا الوضع المتناقض و الغامض يحتاج إلى نص عام يبين فيها الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون ضد قرارات هذه المديريات لاسيما أن العديد من القوانين الأساسية تعطيها أهلية التقاضي⁴ .

2/ الهيئات العمومية الوطنية : ويقصد بها الأجهزة و التنظيمات المكلفة بنشاط معين في مختلف مجالات الحياة العامة قصد تلبية احتياجات عامة مثل المجلس الأعلى للوظيفة العامة، الوكالة الوطنية للطاقة ، جامعة التكوين المتواصل⁵ ... إلخ .

3/ المنظمات المهنية الوطنية: وبمفهوم المادة 09 من القانون 98-01 لا ينصرف إلى الاتحادات و اللجان الوطنية و التنظيمات تتمتع هذه المنظمات بصلاحيات عديدة منها إعداد ووضع أخلاقيات المهنة ، و تأديب أعضائها ومن أمثلتها : منظمة المحامين، الأطباء ... لكن لاحظ أن المادة 01/09 المبينة أعلاه ، تركت المادة مفتوحة أمام اجتهاد مجلس الدولة في تحديد طبيعة قرارات المجالس العليا للتأديب التابعة للمنظمات الجهوية و التي اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي ن قرارات قضائية لا مجرد أعمال إدارية ، يطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة ، و المشرع الجزائري ، لم يحدد المقصود بهذه الهيئات الإدارية المستقلة⁶ ، ويظل التساؤل مطروحا حول تخصيص المشرع الفصل في النزاعات المترتبة على قرارات هذه الهيئات لمجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة و هذا مخالف لمبدأ التقاضي على درجتين.

هذه الهيئات لمجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة وهذا مخالف لمبدأ التقاضي على درجتين.

¹ محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 71 .

² وردت هذه التسمية في المرسوم التنفيذي رقم 2/5/94 المؤرخ في 1994/07/23.

³ صالح عنصر - مجلة مجلس الدولة - العدد 1 سنة 2002 . المرجع السابق ص 53 .

⁴ لكن مجلس الدولة قضى بغير ذلك في العديد من قراراته : انظر القرار رقم 303، 149 الصادر .

⁵ لتفصيل أكثر انظر - محمد الصغير بعلي - المرجع السابق - ص 72 و ما بعدها .

⁶ خلوفي رشيد - مجلة مجلس الدولة - المرجع السابق ص 36 .

المطلب الثاني : مجلس الدولة قاضي استئناف :

نصت المادة 10 من القانون 01-98 على " يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " .¹

كما نصت المادة 02/02 من القانون 02-98 ، " أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " . وألاحظ أن المادتين ، قد أرسنا قاعدة واستثناء فيما يتعلق باختصاصات مجلس الدولة كقاضي استئناف ويخضع هذا الاختصاص لشروط وإجراءات كما تنجر عنه آثار عديدة. " وأفضل ذلك على النحو التالي :

الفرع الأول : المبادئ العامة للاستئناف أمام مجلس الدولة :

بالرجوع إلى المادتين 10، و 2 المبينتين أعلاه ، يكون مجلس الدولة مختصا بنظر الطعن بالاستئناف ضد كل القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) إذا كانت ابتدائية ، هذا هو المبدأ العام ، إلا أن هناك استثناء من هذا المبدأ العام عندما أوردت عبارة " ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " أي عدم اختصاص مجلس الدولة في قبول الطعن بالاستئناف أمامه في بعض القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية ، في حالة صدور قانون في مجال معين لا يسمح إلا بالطعن بالنقض في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية ن وألاحظ أنه طبقا للمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية فإن المنازعات الإدارية يعود اختصاص الفصل فيها للمحاكم الإدارية (الغرفة الإدارية على مستوى المجالس) وبذلك يكون المشرع الجزائري قد اعتمد على معيار عضوي². إذا قارت نص المادتين 10 و 02 السالفتين مع نص المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية فألاحظ أن المشرع ضيق من الاستثناء المشار إليه في المادتين 10 و 02 حيث اقتصر على القوانين في حين أن المادة 277 . على القوانين و القرارات ، وبذلك يكون المشرع قد حرم السلطة التنفيذية من تحديد الاستثناء الوارد في المادتين 10 و 02 السالفتي الذكر ، وذلك بعدم نصه على المراسيم و القرارات التنظيمية التي نصت عليها المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية .

الفرع الثاني: شروط قبول الاستئناف :

حتى يقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة ، يجب أن تتوافر جملة من الشروط ، وقد نصت المادة 40 من القانون العضوي 01-98 : " تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية" ، فلا يوجد قانون للإجراءات الإدارية في الجزائر ، وشروط الاستئناف أوجزها فيما يلي :

1/ محل الاستئناف: يشترط في القرار المطعون فيه بالاستئناف ، أن يكون حكما قضائيا ابتدائيا صادرا عن محكمة درجة أولى أي المحاكم الإدارية و التي لم يتم تنصيبها بعد³ ، و عددها 31 محكمة وحاليا وبمقتضى المادة من القانون العضوي 02-98 تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية وكذا الغرف الجهوية ،مختصة إقليميا وبصفة انتقالية بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية .

¹ المادة 10 من القانون 01-98 تشبه المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية.

² بشير محمد - الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر . د.م . ج الجزائر سنة 1991 ص 48 .

³ انظر المادتين 02 ، و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 / 11 / 1998 المحدد لكيفيات تطبيق القانون 02-98 .

الأحظ أن قانون مجلس الدولة في المادة 10 منه ذكر "القرارات" بينما القانون 98-02 ذكر "الأحكام" في المادة 02 منه وكان أفضل لو أن المشرع وحد المصطلح ، وذلك لسد الباب أمام كل تأويل¹ .
2/ الطاعن: نصت المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية على شروط الطعن وهي أن يتمتع بالصفة و الأهلية و المصلحة .

3/ الإجراءات : نصت المادة 21 من قانون الإجراءات المدنية وجوب الالتزام بإجراءات معينة لقبول الاستئناف :

i. تقديم عريضة مستوفية الشروط مع مراعاة أحكام المادة 293 من قانون الإجراءات المدنية .

ii. تقديم نسخة من الحكم(القرار) المطعون فيه.

ج- تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي .

4/ الميعاد : وتحكمه ذات القواعد التي يفرض القانون الالتزام بها في المواد المدنية سواء من حيث :

أ- مدة الاستئناف : وهي شهر من التبليغ² .

ب- كيفية حساب الميعاد³ .

ج- تمديد الميعاد وفقا للمواد 104 ، و 105 من قانون الإجراءات المدنية .

ويبدأ سريان الميعاد بالنسبة للطعن بالاستئناف ضد قرارات الغرف الإدارية (المحاكم الإدارية) أمام مجلس الدولة من تاريخ التبليغ الذي يجب أن يتم من طرف قلم كتاب المجلس القضائي ، إلى جميع أطراف الخصومة وفقا للمادة 177 من قانون الإجراءات المدنية ، وهذا خلاف للوضع في المواد المدنية .
الفرع 3 : آثار الاستئناف :

إن الاستئناف في المواد الإدارية بطابع غير موقوف⁴، وله أثر ناقل ، مما يقتضي تحويل النزاع برمته إلى قاضي الاستئناف (مجلس الدولة) ، ليفصل فيه مرة أخرى بكل السلطات و الوسائل التي يتمتع بها قاضي أول درجة (المحكمة أو الغرفة الإدارية)⁵ .

إن قرارات مجلس الدولة الصادرة فصلا في الطعون بالاستئناف ، يمكن الطعن فيها بالطرق غير العادية : المعارضة، والتماس إعادة النظر ، واعتراض الغير الخارج عن الخصومة⁶ .
المطلب الثالث: مجلس الدولة قاضي نقض :

نصت المادة 11 من القانون 98-01 " يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا ، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة " . ما جاء في هذه المادة يكرس دورا عاديا للهيئات القضائية العليا كقاضي قانونا ، لكن الطعن بالنقض في القرارات النهائية الصادرة عن

¹ أ.د . عمار بوضياف . القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية . المرجع السابق ص 77 .

² المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية .

³ المادتين 461 ، 463 من قانون الإجراءات المدنية.

⁴ المادة 171 من قانون الإجراءات المدنية .

⁵ أ.د . محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 83 .

⁶ المادتين 286 ، و 287 من قانون الإجراءات المدنية .

الجهات القضائية الإدارية يشكل نوعا من الغرابة ، بالنظر إلى التنظيم القضائي الإداري في الجزائر ، حيث لا توجد هيئات قضائية إدارية دنيا تفصل بصفة ابتدائية و نهائية مثلما هو الحال في فرنسا ، حيث تتمثل هذه الهيئات فيما يعرف بالهيئات الإدارية المتخصصة وبالتالي فعبارة " في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا " ليست لها مكان في القضاء الإداري الجزائري¹ ، إلا أنني ألاحظ أنه وخلافا للمادة 10 من القانون 01-98 المتعلقة بالاستئناف ، و التي تقصر المادة القضائية التي يصدر عنها القرار المستأنف فيه على المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) دون سواها ، فالمادة 11 منه والمتعلقة بالنقض ، قد أوردت صيغة عامة و مطلقة ، و غير محددة فأشارت إلى " الجهات القضائية الإدارية " و لا يوجد نص عام يحدد هذه الجهات .

إن اعتبار مجلس الدولة قاضي النقض ، يعد إضافة إلى المهمة الموروثة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أثناء مرحلة وحدة القضاء و التي كانت فقط إما قاضي اختصاص أو قاضي استئناف² .

يمارس مجلس الدولة اختصاصه بالفصل في الطعون بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية³ و القواعد التي أوردها هذا القانون بهذا الخصوص متعلقة بالدعوى المدنية بمعناها الواسع ، ورغم ما يعترض هذه القواعد من نقائص فيما يخص الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ، إلا أنها تبقى سارية المفعول ، و سوف نتناول في هذا المبحث شروط قبول الطعن بالنقض ، و أوجهه ثم آثاره .

الفرع 1 : شروط قبول الطعن بالنقض

يتطلب الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة توافر جملة من الشروط تتعلق بمحل الطعن، و الطاعن ، و شكل الطعن و الإجراءات و المواعيد .

1/ محل الطعن بالنقض: ينصب الطعن بالنقض على نوعين من القرارات⁴ :

أ- القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية: لقبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة يجب أن يكون القرار المطعون فيه بالنقض قرارا قضائيا (استبعاد القرارات الإدارية)، و أن يكون نهائيا أي استنفذ كافة الطرق الأخرى للطعن، و إذا كان هناك غياب لنص عام يحدد الجهات القضائية الإدارية، إلا أنه يمكن ردها إلى تلك الهيئات القائمة داخل السلطة القضائية أو تلك الموجودة خارجه .

بالنسبة لهيئات السلطة القضائية (المحاكم الإدارية) فإن:

- قرارات مجلس الدولة كمحكمة أول و آخر درجة لا تقبل أي طعن .

- الأحكام (القرارات) الصادرة عن (المحاكم الإدارية) (الغرف الإدارية) فقد عرفت أنها قابلة للاستئناف إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك⁵ ، و بالتالي ، فقد يصدر قانون عن البرلمان في مجال معين ينص فيه على أن المنازعات التي تثور بشأنه تفصل فيها المحاكم الإدارية بقرار لا يقبل إلا الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

¹ خلوفي رشيد . مجلة الموثق . المقال السابق ص 37 .

² أ. د . محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 85 .

³ المادة 40 من القانون العضوي 01-98 .

⁴ المادة 11 من القانون العضوي 01-98 .

⁵ المادة 10 من القانون العضوي 01-98 .

- أما بالنسبة للهيئات القائمة خارج السلطة القضائية و التي عادة ما تتمتع باختصاصات إدارية و قضائية أذكر منها:

- لجان وهيئات التأديب التابعة للمنظمات المهنية المختصة بتأديب أعضاء المهنة لدى ارتكابهم أخطاء مهنية، وهذا اتجاه مجلس الدولة الفرنسي الذي اعتبر قرارات هذه الهيئات من قبيل الأعمال القضائية .
- المجلس الأعلى للقضاء¹: القرارات الصادرة عنه في مجال التأديب يمكن الطعن فيها بالنقض².
- اللجان الانتخابية الولائية : تعتبر هيئة قضائية لأنها تتشكل من قضاة ، و تعقد جلساتها بالمجالس القضائية، وتفصل في النزاعات المتعلقة بالانتخابات بموجب قرارات . و إذا كان قانون الانتخابات ينص صراحة على أن قرارات هذه اللجان نهائية و غير قابلة لأي طعن ، فإن الأخذ بنظام ازدواجية القضائية يقتضي فسح المجال لمراجعة هذه القرارات أمام مجلس الدولة بالطعن فيها بالنقض و ذلك مسايرة للأنظمة التي تأخذ بازدواج القضاء والقانون كفرنسا ومصر.

ب/ قرارات مجلس المحاسبة: نصت المادة 170 من دستور 1996 على تأسيس مجلس محاسبة، و بناء على المادة 03 من الأمر 20-95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، يتمتع هذا الأخير باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، وهي الرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية على اختلاف أنواعها .

نصت المادة 01/110 من الأمر 20-95 على أن تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن كل الغرف مجتمعة (غرف مجلس المحاسبة التي تنظر في الطعن بالاستئناف ضد كل قرار نهائي صادر عن مجلس المحاسبة ماعدا الغرفة صاحبة القرار) قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية، وإذا قابلت نص هذه المادة بنص المادة 11 من القانون 01/98 ألاحظ مايلي:

- إن المادة 11 أشارت إلى قرارات مجلس المحاسبة بصيغة عامة ودون تحديد إن كان القرار مؤقتا، نهائيا أو صادر بعد المراجعة، أو صادر بعد الاستئناف.

- إن المادة 110 أعلاه أشارت فقط إلى القرارات الصادرة عن كل الغرف مجتمعة (القرار الترتب عن الاستئناف).

لذا فالأمر يقتضي إعادة و تعديل المادة 11 بالنص فقط على قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، و التي تكون وحدها محل طعن بالنقض أمام مجلس الدولة³.

2/ الطاعن: يجب أن تتوافر في الطاعن بالنقض الشروط الواردة بالمادة 459 من قانون الإجراءات المدنية ، وتقتضي القاعدة في الطعن بالنقض إتحاد أطراف الخصومة على النحو المتعلق بالطعن بالاستئناف .أما بالنسبة

¹ المواد من 155 إلى 157 من الدستور .

² هذا بالرغم من استبعاد المادة 99 من القانون 21/ 98 المتضمن القانون الأساسي للقضاء أي طريق من طرق الطعن في قرارات الصادرة عن مجلس التأديب على مستوى المجلس الأعلى للقضاء .

³ أ.د . محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 93 .

للطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة فإنه يتم على طلب المعني أو محام معتمد لدى المحكمة العليا أو طلب من الوزير المكلف بالمالية، أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام¹.

3/ الإجراءات: وهي ذات الإجراءات لقبول الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة و التي وضعت أصلا للطعن بالنقض، و تم تمديد سريانها على الاستئناف².

4/ الميعاد: نصت المادة 235 من قانون الإجراءات المدنية: "ميعاد تقديم الطعن بالنقض شهران من تاريخ تبليغ الحكم المطعون فيه إلى الشخص نفسه أو في موطنه الحقيقي أو المختار .

ولا يسري هذا الميعاد بالنسبة لكافة الأحكام الغيابية إلا من اليوم الذي تصبح فيه المعارضة غير مقبولة " . ويخضع حساب المواعيد وتمديداتها للمواد 461 ، 463 ، 464 من قانون الإجراءات المدنية و الذي يشير بالنسبة للطعن بالنقض إلى جملة من القواعد الأخرى التي أشارت لها المواد 98، 236، 237، منه .

الفرع 2: أوجه النقض :

بما أن المادة 40 من القانون 01/98 نصت على سريان قانون الإجراءات المدنية على الطعون أمام مجلس الدولة ومنها الطعن بالنقض، وتطبيقا لذلك فإن أوجه النقض أمام مجلس الدولة، هي تلك المنصوص عليها بالمادة 233 من قانون الإجراءات المدنية³، وهي تتشابه وتتماثل بأوجه الإلغاء التي تناولتها في موضوع الدعوى التي تنتظر أمام مجلس الدولة.

الفرع 3 : آثار الطعن بالنقض⁴:

يفصل مجلس الدولة في الطعون المنظورة أمامه كالتالي :

- إما أن يرفض الطعن بالنقض شكلا لكونه غير مقبول لعدم توافر شروط النقض التي ذكرتها أنفا .
- إذا قبل الطعن بالنقض شكلا ، قد يرفض موضوعا إذا لم يكن مؤسسا .
- أما إذا قبل الطعن شكلا و موضوعا إذا كان مؤسسا نظرا لعدم التزام الجهات القضائية الإدارية بالقانون بمعناه الواسع (أي أن القرار المطعون فيه مدرج في وجه أو أكثر من أوجه النقض المنصوص عليها في المادة 233 من قانون الإجراءات المدنية) ، فيقوم مجلس الدولة بنقض ذلك القرار كليا أو جزئيا و يعمد إلى الإحالة ، أو ينقض الحكم دون إحالة إذا لم يترك النزاع ما يتطلب الحكم فيه⁵، ويحيل المجلس الدعوى إلى الجهة القضائية مصدرة القرار المطعون فيه مشكلة تشكيلا آخر، أو إلى جهة أخرى من نوعها ودرجتها. أما إذا كان وجه النقض قائما على عدم الاختصاص الإقليمي أو الموضوعي ، فالقضية تحال إلى الجهة القضائية المختصة ، و إذا كان قرار النقض لا يتمتع بحجية نسبية فإنه يكون ملزما للجهة القضائية التي أحيلت لها القضية .

¹ المادة 110 من القانون 95-20 .

² انظر المادتين 241 و 281 من قانون الإجراءات المدنية

³ انظر نص المادة 233 من قانون الإجراءات المدنية .

⁴ تسري في هذا المجال ذات القواعد السارية على أحكام وقرارات المحكمة العليا .

⁵ المادة 269 من قانون الإجراءات المدنية.

يمارس مجلس الدولة اختصاصاته القضائية في شكل غرف و أقسام¹ وهذا ما رأيتّه عندما تعرضت إلى التشكيكة القضائية لمجلس الدولة و يلاحظ من اصدارات مجلس الدولة : مجلة مجلس الدولة العدد الأول و الثاني أن هناك خمس غرف تنشط داخل المجلس علما و أن المادة 17 من القانون 98-01 تحيل تحديد الغرف و الأقسام و مجالات عملها إلى النظام الداخلي ، و قد أشارت المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 98-197 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة إلى عدد رؤساء الغرف وكان أربعة و هو يناسب عدد الغرف².

وقد لوحظ من خلال القضايا المعروضة على مجلس الدولة التنظيم غير اللائق للإدارة التي تكلف غالبا موظفين غير مؤهلين في مجال المنازعات الإدارية، إضافة إلى تعمد الإدارة إلى عدم الدفاع عن نفسها بحكم موقفها القوي كسلطة عمومية مما يؤدي غالبا إلى صدور حكم ضدها، مما يؤثر على جانب الأموال العمومية³.

في الحقيقة أن المهام المنوطة بمجلس الدولة تعد حقا ثقيلة، فمن ناحية هو مستشار للحكومة، وآراؤه واقتراحاته تلقى صدى في كل الأوساط القضائية منها و الإدارية، من ناحية أخرى، يستبدله الاختصاص القضائي بالرغم من أنه موروثا بشهادة الجميع عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ، إلا انه و مقارنة بالإمكانات البشرية المتاحة له تعد مطالبته بأن يبرهن على أرض الواقع تعزيزه للسلطة القضائية ، و تأثيره على نوعية العلاقة بين الإدارة و المواطن يعد من باب تحميله فوق طاقته⁴.

وعلى كل ، فالمجلس يعمل بما يتاح له من امكانيات ،وقد أصدر العديد من القرارات ، ويصدر مجلة دورية صدر منها إلى غاية كتابة هذه السطور عدداً، وتعد هذه خطوة في سبيل إثراء الرصيد القانوني لاسيما في المجال الإداري ، أسوة لما شهدته و تشهده كل من فرنسا و مصر في هذا المجال .

" فمجلس الدولة الذي تم تقرير تأسيسه بضرورة السلطة القضائية يجب أن يبرهن على أرض الواقع ان هذه الضرورة مؤسسة فعلا ، و يجب أن يشعر المواطن حقا بهذه اللبنة الجديدة التي يوسعها التأثير على نوعيه علاقته بالإدارة " ⁵.

¹ المادة 14 من القانون 98 - 01 .

² خلوفي رشيد - القضاء الاداري . المرجع السابق ص 141 .

³ انظر تدخل رئيس مجلس الدولة . المجلة القضائية - العدد 02/98 .

⁴ بلغ مجموع القضايا المنظورة أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا و ذلك خلال السداسي الأول لعام 1998 ، 7792 حكم في 68 منها وكان عدد القضاة 13 قاضيا مقارنة بالغرفة المدنية التي كان مجموع القضايا أمامها 5990 و ذلك ب14 قاضيا . المجلة القضائية - العدد 1 1998 .

⁵ من كلمة رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2000/99 . المجلة القضائية . العدد 1 سنة 1999 ص 235.

وسأتناولها في ثلاثة مطالب .

المطلب الأول: الإختصاصات العامة لمجلس الدولة المصري

المطلب الثاني: إختصاصات كل من المحاكم الإدارية و المحاكم التأديبية

المطلب الثالث: إختصاصات كل من محكمة القضاء الإداري و المحكمة الإدارية العليا .

المطلب الأول : الإختصاص العام لمجلس الدولة المصري

عندما أنشأ المشرع المصري مجلس الدولة سنة 1946 جعل إختصاصاته القضائية على سبيل الحصر و إستمر هذا الوضع إلى غاية صدور دستور 1971 الذي جاء بنص المادة 172 " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة و يختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي دعاوي التنديبية ويحدد القانون إختصاصاته الأخرى " و بالفعل فقد صدر القانون 47 لسنة 1972 و ذكر المشرع في المادة 10 منه " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الأتية "

وعدد هذه المسائل وكانت في 13 بندا وتضمن البند 14 عبارة " سائر المنازعات الإدارية " و بذلك تأكد الإختصاص العام لمجلس الدولة بجميع هذه المنازعات وبذلك أصبح هذا المجلس قاضي القانون العام .

إذا كان المشرع المصري لم يخص مجلس الدولة بنظر سائر المنازعات الإدارية فحددت كافة القوانين السابقة للقانون 47 / 1972 إختصاصاته على سبيل الحصر وذلك نضرا لحدثة نشأة المجلس ، أما تأخير منحه الإختصاص العام في المسائل الإدارية لأكثر من ربع قرن ، فلم يكن له في الحقيقة ما يبرره¹.

ويلاحظ أن المشرع المصري قد عمل منذ قيام مجلس الدولة على تقرير الإختصاص القضائي له بأعطائه ولاية التعويض و الإلغاء معا وتقرير الحجية الكاملة لأحكامه التي لا تحتاج إلى تصديق سلطة أخرى كي تكتسب الصفة التنفيذية²، أما بالنسبة للأجراءات فإن المنازعات التي تنتظر أمام مجلس الدولة المصري تخضع إلى قانون المرافعات المدنية و التجارية إذ لا تعرف مصر أيضا قانونا للمرافعات الإدارية .

الفرع الأول: المنازعات المستبعدة من إختصاص القضاء الإداري المصري :

عرفت مصر صدور العديد من النصوص و القوانين منعت الطعن في أعمال الإدارة و قراراتها أمام أية جهة قضائية، أذكر منها على سبيل المثال :

- القانون رقم 27 لسنة 1956 القاضي بمنع سماع الدعوى بشأن أعمال السلطة القائمة على الأحكام العرفية.
- القانون 74 لسنة 1959 بعدم جواز الطعن بإلغاء أو توقيف تنفيذ القرار الجمهوري الصادر بإعادة تعيين أعضاء السلكيين الدبلوماسي و القنصلي.... الخ
- لكن بصدور دستور 1971 كفلت المادة 68 منه حق التقاضي وحضرت النص على تحصين أي عمل أو قرار اداري من رقابة القضاء ، كما صدر القانون رقم 11 لسنة 1972 بشأن الغاء موانع التقاضي التي

¹ ماجد راغب الحلو. المرجع السابق ص 125 و 126 .

² إبراهيم منجي - المرجع السابق - ص 15.

نصت عليها بعض القوانين في بعض المجالات كالضرائب وغيرها ومن ضمن المنازعات التي تخرج من اختصاص القضاء الإداري في مصر أذكر:

- المنازعات الخاصة بالحالة المدنية للأشخاص الطبيعيين المتعلقة بالاسم والموطن والأهلية والتي نظمها المشرع في القانون المدني طالما ان المنازعة لا تتعلق بقرار اداري.
- أما دعاوى الجنسية فهي من اختصاص مجلس الدولة دون غيره¹.
- المنازعات المتعلقة بالعقود المدنية للإدارة.
- منازعات شركات القطاع العام الا ما استثنى بنص صريح (هذه الشركات ليست من اشخاص القانون العام) .
- بعض المسائل الأولية المتعلقة بتفسير و فحص مشروعية القرارات الادارية وللمحاكم العادية أن تفسر القرارات التنظيمية عند تطبيقها على المنازعات المدنية المعروضة أمامها ، كما يتصدى القضاء الجنائي لفحص مشروعية اللوائح بالنسبة للمنازعات الجنائية وله أن يمتنع عن تطبيق أية لائحة إدارية غير مشروع².

كما ان هناك منازعات مستبعدة من اختصاص مجلس الدولة المصري بنصوص تشريعية بالرغم من أنها منازعات ذات طبيعة ادارية :

- 1- المنازعات الخاصة برجال القضاء والنيابة العامة : بما أنهم يندرجون في الموظفين العموميين في الدولة ، فان المنازعات الخاصة بهم كانت من إختصاص محكمة القضاء الإداري في ظل قانوني مجلس الدولة 1946/112 و 1949/9 وبعد إصدار قانون نظام القضاء رقم 147 لسنة 1949 أصبحت محكمة النقض منعقدة بهيئة جمعية عمومية تختص دون غيرها بالفصل في الطلبات المقدمة من رجال القضاء والنيابة والموظفين القضائيين بإلغاء المراسيم والقرارات المتعلقة بإدارة القضاء عدا الندب والنقل ... وسار قانون السلطة القضائية الحالي 46 لسنة 1972 المعدل بالقانون رقم 49 لسنة 1973 على ذات النهج وقد أيدت المحكمة الدستورية العليا مسلك المشرع المصري بانتزاع ولاية الفصل في طلبات رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم من ولاية القضاء الإداري وجعلها من اختصاص دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض لما لها من قدرة على الاحاطة بشؤون اعضائها .
- 02) رجال مجلس الدولة : استبعد المشرع المصري المنازعات الخاصة بأعضاء مجلس الدولة المتمثلة في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بشؤونهم و طلبات التعويض المترتبة عليها من اختصاص مجلس الدولة وأوكلها إلى لجنة التأديب و التظلمات.

بصدور القانون 47 / 1972 ثم تعديل المادة 104 منه و التي نصت على اختصاص احدى دوائر المحكمة الادارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية

¹ المادة 10 البند السابع من قانون 47 سنة 1972.

² د. عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق - ص 209 .

المتعلقة بأي شأن من شؤونهم عدا النقل و الندب متى كان الطالب مبنيا على عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة ،وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة 104 أعلاه كونها تحسن القرارات المتعلقة بالندب و النقل من الطعن القضائي

(03) أعضاء هيئة قضايا الدولة: حيث أسندها المشرع الى لجنة التأديب و التظلمات ،و تشكل هذه اللجنة من

رئيس هيئة قضايا الدولة و من 10 أعضاء

(04) ضباط القوات المسلحة :

لا تدخل المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة ضمن اختصاصات مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري ، وذلك بإصدار المشرع المصري القانون رقم 174 لسنة 1957 وأوكلها الى لجان و أفرع وبعد ذلك صدر القانون 96 لسنة 1971 في شأن الطعن في قرارات لجان الضبط بالقوات المسلحة حيث أوكل القانون النظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها لجان الضباط بالقوات المسلحة الى لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بهيئة قضائية .

صدر القانون رقم 71 لسنة 1975 القاضي بتنظيم وتحديد إختصاصات هذه اللجان القضائية وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا في عدة أحكام عدم إختصاص محاكم مجلس الدولة بجميع المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة .

الا أن مجلس الدولة سينظر المنازعات المتعلقة بالمكافآت والمعاشات لضباط الصف والجنود المجندين بالقوات المسلحة واعتبارها منازعات ادارية¹ .

5- المنازعات بين أشخاص القانون العام .

عرفنا سابقا أن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تبدي رأيها في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح والهيئات والمؤسسات العامة او بين الهيئات المحلية أو ...ويكون رأيها ملزما للجانبين وهذه المنازعات نوعان

- منازعات قد تحدث بين جهات إدارية عامة تتبع شخصا إعتباريا واحدا من أشخاص القانون العام كالمنازعات بين الوزارات ، فهي لا تعد منازعات قضائية بالمعنى المعروف كونها تدور داخل ذات الشخص المعنوي وهو الدولة ، فكيف تختصم الدولة أمام القضاء مع نفسها؟، لذا فقد أ وكلت هذه المنازعات الى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع².

- أما النوع الثاني من هذه المنازعات فهي تلك التي تثور بين جهات ادارية تابعة لأشخاص عامة مختلفة كالنزاع بين وزارة ووحدة ادارية محلية ، و هي تعد منازعات قضائية يمكن أن ينظر فيها مجلس الدولة بمحاكم قسمه القضائي، إلا أن المشرع أبقى الجمعية السالفة مختصة بالنظر في هذه المنازعات³ ويرى

¹ لتفصيل أكثر راجع الطعن رقم 1481 جلسة 1986 -حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق ص: 298-299 .

² المادة 66 من القانون 47 لسنة 1972 .

³ الفقرة 5 من المادة 66 اعلاه.

جاناب من الفقه أن في هذا الأمر مخالفة لنص المادة 68 من الدستور المصري التي تحظر تحصين أي قرار أو عمل اداري من رقابة القضاء¹.

- إضافة الى أنواع المنازعات التي عرضناها، فان مجلس الدولة المصري لا يختص بالنظر في الأعمال التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية كسلطة عامة مستقلة، كما أنه لا يملك النظر في الأعمال القضائية التي تصدر عن السلطة القضائية باعتبارها إحدى السلطات العامة التي أنشأها الدستور. فلا يجوز أن تكون الأعمال التشريعية أو القضائية موضوعا لدعوى إلغاء أو تعويض أمام القضاء الإداري.

الفرع الثاني: المنازعات التي تدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة المصري بنص القانون.

عرفت أن القانون الحالي لمجلس الدولة المصري، جاء بالمادة 10 التي ذكرت عددا من المنازعات التي يختص بها مجلس الدولة على سبيل المثال لا الحصر وهي المادة 10: " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

أولاً: الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية.

ثانياً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو وراثتهم.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الادارية النهائية.

سادساً: الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب و الرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

سابعاً: دعاوي الجنسية.

ثامناً: الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن جهات ادارية لها اختصاص قضائي ماعدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق و التحكيم في منازعات العمل متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين و اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

تاسعاً: الطلبات المقدمة من طرف الموظفين العموميين بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

عاشراً: طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفقت بصفة أصلية أو تبعية.

حادي عشر: المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو باي عقد اداري آخر.

ثاني عشر: الدعاوي التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون²

ثالث عشر: الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله - المرجع السابق - ص: 222 .

² القانون 47 لسنة 1972.

الاحظ أن البنود السابقة شملت أغلب المنازعات التي يختص بها مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري وأن تحديد هذه المنازعات كان إما على أساس نوعيتها كدعاوي الجنسية ، أو استنادا إلى صفة الأشخاص الذين يتقدمون بطلباتهم الى المجلس كطعون الموظفين العموميين كما تم تحديد بعض هذه المنازعات بالنظر الى الجهة مصدره القرار الاداري المطعون فيه¹ .

أما فيما يخص معيار اختصاص القضاء الاداري في مصر ، ألاحظ رجحان الاتجاه الذي يجمع بين المرفق العام والسلطة العامة في معيار عام فقها وقضاء مع الاختلاف في اعطاء الأولوية للأهداف المتمثلة في المرفق العام أو للوسائل المتجسدة للسلطة العامة² .

ألاحظ مما تقدم الإختلاف الجوهرى بين الإختصاصات القضائية لمجلس الدولة المصرى عن تلك المسندة إلى مجلس الدولة الجزائرى و التي حددت بموجب الدستور كما سبق و رأيت .

الفرع الثالث: أهم المبادئ الحاكمة للمنازعة أمام محاكم مجلس الدولة المصرى :

من المبادئ الأساسية التي تحكم المنازعة أمام محاكم مجلس الدولة المصرى في الفصل في مدى ولاية واختصاص المحكمة بنظر النزاع، ينبغي أن يسبق النظر في شكل الدعوة أو موضوعها، وذلك تطبيقا لأحكام قانون مجلس الدولة والمرافعات المدنية والتجارية³ .

كما أن قواعد الاختصاص المحلي والنوعي لمحاكم مجلس الدولة هي من النظام العام، الا أن توزيع الاختصاص بين دوائر محكمة القضاء الاداري المختلفة لايرقى ليكون متعلقا بالنظام العام وهذا مبدأ أرسنه المحكمة الادارية العليا .

أما منازعات تنفيذ أحكام مجلس الدولة ، فان هذا الأخير هو صاحب الولاية العامة في المنازعات الادارية كافة وما يتفرع عنها من منازعات متعلقة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الاداري على اساس أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع وعليه فقاضي التنفيذ بالمحاكم العادية غير مختص بنظر منازعات التنفيذ المتعلقة بأحكام القضاء الإداري ونظام قاضي التنفيذ غير معمول به في الجزائر، حيث يتولى المحضر القضائي تنفيذ الأحكام أيا كان نوعها وذلك تحت رقابة و إشراف القضاء .

وتوجد العديد من المبادئ التي أرسنها المحكمة الادارية العليا لمجلس الدولة المصرى في العديد من أحكامها . ويمارس مجلس الدولة اختصاصاته القضائية عن طريق مختلف محاكمه وهذا موضوع المطلبين المواليين .

المطلب الثاني: اختصاصات كل من المحاكم الادارية والمحاكم التأديبية :

الفرع الأول : اختصاصات المحاكم الادارية : نصت المادت 14 من قانون مجلس الدولة على : تختص

المحاكم الادارية ب :

¹ البند السابع والثامن من المادة 10 من القانون 47 لسنة 1972 .

² للتفصيل أكثر : راجع: عبد الغاني بسيوني عبد الله المرجع السابق ص 194 وما بعدها .

³ حمدي ياسين عكاشة . المرجع السابق ص 17 .

1* الفصل في طلبات الغاء القرارات المنصوص عليها في البند الثالث والرابع من المادة 10 من قانون 47 لسنة 1972 متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والثالث وما يعادلهم وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات .

2* الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا في الفقرة السابقة .

3* الفصل في المنازعات الواردة في البند 11 من المادة 10 أعلاه متى كانت قيمة المنازعة لا تتجاوز 500 جنية وهي المنازعات المتعلقة بعقود الالتزام والأشغال العامة أو بأي عقد اداري آخر ، وكما لاحظت فمبلغ 500 جنية أصبح ضئيلا جدا مقارنة بتاريخ صدور القانون 47 / 1972 ، ولذا فقد تم تعديل الإختصاص القيمي للمحاكم الادارية في تلك المنازعات فأصبح 5000 جنية طبقا للتعديل الوارد في القانون رقم 23 لسنة 1992¹.

أشير إلى أن تحديد الاختصاصات للمحاكم الادارية طبقا لقانون مجلس الدولة لا يمنع من اضافة اختصاصات وفقا للقوانين الأخرى ومثال ذلك ما نص عليه القانون رقم 14 لسنة 1981 في شأن التعاون الاسكاني في المادة 65 منه² ، الا أنه و بالنظر الى أحكام المحكمة الادارية العليا الخاصة بتوزيع الاختصاص بين محكمة القضاء الاداري يبرز أن اختصاصها هو على سبيل الحصر في مواجهة الاختصاص العام لمحكمة القضاء الاداري³ .

يرى جانب معتبر من الفقه أنه اختصاص لا يتناسب الآن مع تشكيل المحاكم الادارية التي أصبحت برئاسة وكيل مجلس الدولة ، مشكلة من مستشار أو أكثر وتوسيع اختصاصاتها أصبح أمرا حتميا تخفيفا على دوائر محكمة القضاء الاداري والاختصاص الذي تعرضت له في المادة 14 في البنود الثلاثة هو الاختصاص النوعي للمحاكم الادارية ، ولها اختصاصان آخران :

- اختصاص مرفقي للمحاكم الادارية بالقاهرة .

- اختصاص محلي للمحاكم الادارية بالأقاليم .

أ: الاختصاص المرفقي للمحاكم الإدارية : وهو اختصاص يقوم على أساس "مرفقي" حيث يتوزع الاختصاص بين المحاكم بحسب المنازعات الخاصة بوزارات بذاتها ، وقد حدد قرار رئيس مجلس الدولة رقم 396 لسنة 1972 عدد المحاكم الإدارية واختصاص كل منها و جرت تعديلات تخص تسمية الوزارات ودمجها و يمكن تحديد المحاكم الإدارية على أساس مرفقي كما يلي:

1- المحكمة الإدارية للرئاسة : تختص بنظر المنازعات الخاصة برئاسة الجمهورية و رئاسة مجلس الوزراء و العديد من الوزارات و الأجهزة و المؤسسات العامة التابعة لهذه الوزارات .

2- المحكمة الإدارية للتعليم .

¹ ابراهيم منجي المرجع السابق ص 279

² لتفاصيل أكثر راجع: ابراهيم منجي المرجع السابق ص 278 .

³ أما بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين المحاكم الادارية والمحاكم التأديبية فالأولى تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بالموظفين العموميين المنصوص عليهم في البند الأول من المادة 14 أعلاه الخاصة بحياتهم ما عدا القرارات النهائية الصادرة من السلطات التأديبية التي تنظرها المحاكم التأديبية .

3- المحكمة الإدارية للصحة .

4- المحكمة الإدارية للمالية .

5- المحكمة الإدارية للري .

6- المحكمة الإدارية للنقل و المواصلات .

وكل محكمة من هذه المحاكم يمتد اختصاصها إلى المنازعات الخاصة بالوزارة المذكورة ، وغيرها من الوزارات الأخرى .

ب- الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية بالأقاليم : لقد أجاز القانون الحالي لمجلس الدولة لرئيس مجلس الدولة انشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى¹ وبالفعل تم إنشاء محاكم إدارية في العديد من المحافظات، أذكر منها المحكمة الإدارية لمدينة الاسكندرية وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة رقم 396 لسنة 1972 ، وبقرار آخر تحت رقم 188 لسنة 1996 تم انشاء دائرة ثانية بالمحكمة الإدارية بالاسكندرية² ، ونلاحظ أن المشرع اعتمد في توزيع الاختصاص المكاني بين المحاكم الإدارية تيسير النظر المنازعة أمام أقرب محكمة إدارية على معيار إقليمي³، سعيا منه لتقريب جهات التقاضي إلى المتقاضين .

تصدر أحكام المحاكم الإدارية من دوائر يرأس كل منها مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب على الأقل، ويحدد رئيس مجلس الدولة بقرار منه دائرة اختصاص كل محكمة كما يجوز أن تتعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها بقرار من رئيس المجلس⁴.

أيضا ويجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن الأحكام الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري، وهذا الحق هو لذوي الشأن ، ولرئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم⁵ .

الفرع الثاني: اختصاصات المحاكم التأديبية :

عرفت في فصل " تشكيل مجلس الدولة " أن المحاكم التأديبية تتكون من :

- 1- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم ومقرها في القاهرة و الاسكندرية .
- 2- المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى و الثاني و الثالث ومن يعادلهم ومقرها أيضا بالقاهرة و الاسكندرية ويتولى أعضاء النيابة الإدارية الادعاء أما مها ، و عرفت أنه يجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى .

تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية و الإدارية التي تقع من⁶:

- 1-العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة و مصالحها ووحدات الحكم المحلي، والعاملين بالهيئات العامة و الشركات القابضة والشركات التي تضمن لها الحكومة حد أدنى من الأرباح.

¹ المادة 05 من القانون 47 لسنة 1972 .

² د. عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق ص 356 .

³ د. عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع نفسه ص 357 .

⁴ د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 153 .

⁵ المادة 13 من قانون مجلس الدولة 1972/47.

⁶ المادة 15 من قانون مجلس الدولة .

2 - أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل و أعضاء مجالس الإدارة

المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم 141 لسنة 1963 .

3 - العاملين بالجمعيات و الهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدھا قرار من رئيس الجمهورية .

ولا تنظر المحاكم التأديبية في الدعاوى التأديبية للعاملين في الدولة الذين تنظم تأديبهم قوانين خاصة كرجال القضاء و الجامعات¹.

كما تختص المحاكم التأديبية في الطعون المنصوص عليها في البند 9 و البند 13 من المادة 10 من قانون 1972/47 .

وقد تعدلت قواعد الاختصاص المتعلقة بمحاكمة العاملين بشركات القطاع العام بصور القانون رقم 203 لسنة 1991، وترتب على ذلك تطبيق قانون العمل و اللوائح التي تصدرها الشركات الخاضعة لهذا القانون ، مما اثر على قواعد الاختصاص القضائي التي كانت مقررة قبل صدوره وهو ما أدى إلى إرساء مبادئ جديدة في قضاء مجلس الدولة أكدت حدود اختصاص كل من مجلس الدولة و القضاء العدي بأمر تأديب العاملين بشركات قطاع الأعمال سواء القابضة أو التابعة².

كما تختص المحاكم التأديبية بنظر طلبات التعويض المتعلقة بالطعون التأديبية بالنسبة للعاملين بالحكومة و القطاع العام، وهذا ما اخذت به المحكمة الإدارية العليا في تفسيرها للبند العاشر من المادة 10 من قانون 1972/47³ .

وطبقا للقرار الصادر عن رئيس مجلس الدولة تحت رقم 165 لسنة 1995 المتعلق بتعيين المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات المختلفة:

- 1- المحكمة التأديبية للرئاسة : تعد محكمة تأديبية للعاملين برئاسة مجلس الوزراء و شؤون مجلس الشعب و الشورى و العديد من الشؤون الاخرى ، و الوزارات كالدخالية و الخارجية و العدل و غيرها
- 2- المحكمة التأديبية للصحة .
- 3- المحكمة التأديبية للتعليم .
- 4- المحكمة التأديبية للمالية .

وتوزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية تحكمه مبادئ، أهمها ان نظر المحكمة التأديبية في غيرما تختص به يجعل حكمها باطلا.

- كما توجد محاكم تأديبية خارج القاهرة، تم انشاؤها بقرارات من رئيس مجلس الدولة، كما حدد لكل منها اختصاصها الاقليمي لتشمل عدة محافظات، فمثلا المحكمة التأديبية لمدينة الاسكندرية يشمل اختصاصها الدعاوى التأديبية و الطعون الخاصة بالعاملين في محافظات: الاسكندرية و البحيرة، و الصحراء الغربية متى

¹ إبراهيم منجي . المرجع السابق ص 289 .

² حمدي ياسين عكاشة . المرجع السابق ص 186 .

³ د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 159 .

كان مقر عملهم وقت إقامة الدعوى واقعا في احدى هذه المحافظات ، و المعول عليه قانونا في تحديد المحكمة المختصة بنظر الدعوى هو مكان وقوع المخالفة أو المخالفات ¹ .

- اما المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا ، و التي تم انشاؤها بقرار من رئيس مجلس الدولة رقم 117 لسنة 1973 وقد نصت المادة 2 منه على اختصاص هذه المحكمة بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية و الإدارية و الطعون المنصوص عليها في المادة 15 من القانون 1972/47 وذلك بالنسبة للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم ، وكان مقرها المحكمة بالاسكندرية ، ثم نقل إلى القاهرة بمبنى رئاسة المجلس بموجب قرار من رئيسه رقم 830 لسنة 1985 ² .

تتشكل المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم ، أما المحاكم التأديبية الثانية فكل دائرة ، منها تشكل برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية نائبان على الأقل ، ويصدر رئيس المحكمة التأديبية قرارا بالفصل في طلبات وقف أو مد وقف المقدمين للمحاكمة عن العمل أو صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف ³ .

ويتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعا للمستوى الوظيفي للعامل وقت إقامة الدعوى و إذا تعدد المحاكمون، اختصت بمحاكمتهم المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي ⁴ ، وتكون محاكمة العاملين الذين نسب إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ، أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات ، أما إذا تعذر تعيين هذه المحكمة ، عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه .

-بالنسبة للعاملين بالجمعيات و الشركات و الهيئات الخاصة المشار إليها في البند الثالث من المادة 15 من قانون مجلس الدولة ، تكون محاكمتهم أمام المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول و الثاني و الثالث و لو كانوا يشغلون وظائف معادلة لوظائف الإدارة العليا ⁵ بالنسبة للعاملين بالجمعيات و الهيئات الخاصة و الشركات التي جاءت في البند 1 من المادة 15 السالفة ، توقع عليها جزاءات حددتها المادة 91 من قانون مجلس الدولة منها : الانذار ، خصم من المرتب أو خفضه ، تنزيل الوظيفة ، العزل ... و العاملون الذين انتهت مدة خدمتهم لا يجوز إقامة الدعوى التأديبية عليهم إلا :

- إذا بدىء في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء مدة خدمتهم .
- إذا كانت المخالفة المالية يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة أو أحد أشخاصها أو هيئاتها و ذلك لخمس سنوات من تاريخ انتهاء مدة الخدمة .

وعلى كل ، فالمحاكم التأديبية ننظر في الطعون في الجزاءات التأديبية من جهة و هنا تنحصر سلطتها في إلغاء القرار التأديبي إذا وجدت أنه معيب بعييب أو أكثر يجعله غير مشروع أو ترفض الطعن إذا ما اطمأنت

¹ إبراهيم منجي . المرجع السابق ص 84.

² حمدي ياسين عكاشة . المرجع السابق ص 148 .

³ المادة 16 من القانون 1972/47 .

⁴ المادة 17 من القانون 1972/47 .

⁵ ماجد راغب الطلو . المرجع السابق ص 160.

لصحة القرار التأديبي¹ . ومن جهة أخرى ، فالمحاكم التأديبية تختص بالفصل في الدعاوى التأديبية ، حيث منحها القانون سلطة توقيع الجزاءات الواردة في المادة 82 البنود من 9 إلى 11 بالنسبة للعاملين بالقطاع العام ، وقررت هذه المادة لمجلس إدارة شركة القطاع العام سلطة توقيع أي من تلك الجزاءات .

- القرارات الصادرة بالبت في التظلم ، و أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، قابلة للتنفيذ ولو طعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مالم تأمر دائرة فحص الطعون بغير ذلك .

- أما فيما يتعلق بالقرارات التأديبية المقنعة² لا سيما قرارات النقل أو الندب بشأن العاملين في القطاع العام ،و التي كانت المحكمة الإدارية العليا تقضي باختصاص المحاكم التأديبية بها ن إلا أنها تخلفت عن هذه الفكرة بعد أن أصبح مجلس الدولة قاضي القانون العام المختص بالمنازعات الإدارية و الدعاوى التأديبية .

- بالنسبة لاختصاص المحاكم التأديبية بنظر العقوبات التأديبية الموقعة على العاملين في الشركات القابضة و الشركات التابعة لها ، فقد صدر القانون رقم 203 لسنة 1991 بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام ، فقد نصت المادة 44 منه على العقوبات التأديبية التي توقع على هذه الفئة ، وتختص بذلك المحاكم التأديبية لمجلس الدولة دون غيرها .

مما سبق ، فالمحاكم التأديبية هي صاحبة الولاية العامة بالفصل في مسائل تأديب العاملين وما يتفرع من طلبات على اعتبار ان قاضي الأصل هو قاضي الفرع .

ما يحسب للمشرع المصري ، انه أوجب على الجهة الإدارية ألا تتجاوز مدة وقف العامل أو الموظف مدة تزيد عن 3 أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية، مع تقرير صرف نصف راتبه -عند وقفه- وذلك بقوة القانون³ .

تصدر المحاكم التأديبية أحكامها مبتدأة بالنسبة للعاملين الحكوميين اما بالنسبة للعاملين في القطاع العام فإنها تصدر أحكاما بالتأديب إما ابتداء أو تعقيبا على جهات اخرى تملك توقيع العقوبة⁴ .

بخصوص الإجراءات المتعلقة بالمحاكمة التأديبية فان الدعوى التأديبية تتم مباشرتها من النيابة الادارية سواء كانت هي التي قامت بالتحقيق او كان ذلك بطلب من الرئيس الاداري ، حيث تقوم بإيداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة قلم كتاب المحكمة المختصة ، وتنظر الدعوى في جلسة يحددها رئيس المحكمة تعقد خلال 15 يوما من تاريخ ايداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة ، وعلى هذا الاخير اعلان ذوي الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال اسبوع من ايداع الأوراق⁵ ، وتفصل المحكمة التأديبية في القضايا على وجه السرعة ، وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من مستندات⁶ .

¹ د. عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق ص 338 .

² فكرة الجزاء المقنع تخرج عن نطاق اختصاص المحاكم التأديبية لأنها تعتمد أساسا على الوصف الذي يضيفه صاحب الشأن على القرار و لا يجوز التسليم للمتقاضى بأن ينفرد وحده بتحديد اختصاص المحكمة. حمدي ياسين عكاشة . المرجع السابق ص 162 .

³ إبراهيم منجي . المرجع لسابق ص 312 .

⁴ إبراهيم منجي . المرجع السابق ص 361 .

⁵ المادة 34 من قانون مجلس الدولة .

⁶ د . عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق - ص 371

وتعتبر أحكام المحاكم التأديبية أحكاما نهائية ، يكون الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا في الأحوال التي بينها القانون ، ويثير الطعن في الحكم الصادر من المحكمة التأديبية امام المحكمة الادارية العليا ، المنازعة برمتها لتزانه بميزان القانون وزنا مناطه إستظهار ما إذا كان به حالة او اكثر من الأحوال التي تعيبه .

لايترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم الا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك ¹ . وإذا كان الحكم في الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية ، وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية ، وليس للمحاكم التأديبية أن تتجاوز سلطتها الى الحكم بالتعويض للادارة عما لحقها من ضرر نتيجة الخطأ التأديبي ² .

المطلب الثالث : اختصاص كل من محكمة القضاء الاداري والمحكمة الادارية العليا :

الفرع الأول : اختصاصات محكمة القضاء الاداري :

1- أنواع الطعون التي تختص بها محكمة القضاء الإداري :

بالنظر الى ماجاء في المادة 10 من قانون مجلس الدولة 1972/47 لا سيما البند 14 ³ ، فان محكمة القضاء الاداري هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الادارية عدا ما تختص به محاكم مجلس الدولة الاخرى ، هي المحكمة اول درجة ، كما تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في الطعون التي ترفع اليها ضد الأحكام الصادرة من المحاكم الادارية ، ويكون الطعن من ذوي الشأن او من رئيس هيئة مفوضي الدولة ⁴ .

كانت محكمة القضاء الاداري هي محكمة أول وآخر درجة حتى صدور القانون رقم 55 لسنة 1959 ، ومقر هذه المحكمة بالقاهرة ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الاداري في المحافظات الأخرى ، وهذا ما تم فعلا ، اذا انشقت المحكمة القضاء الاداري عدة دوائر كذلك الموجودة بالاسكندرية . وقد تعدل الاختصاص القيمي لمحاكم القضاء الاداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام ، وغيرها من العقود الادارية بما يجاوز 5 آلاف جنيه طبقا للتعديل الوارد في القانون 23 لسنة 1991 ⁵ ، ويلاحظ أن اختصاص محكمة القضاء الاداري بالفصل في الطعون الخاصة بالانتخابات هو اختصاص ثبت لمجلس الدولة منذ انشائه ، والمجلس اذ يراقب عملية الانتخاب ، يندرج قضاؤه تحت ما يسمى بطعون القضاء الكامل ، الذي يختلف عن قضاء الالغاء اذ لا يكتفي المجلس بالغاء القرار الاداري ، وتحطيم رأي الإدارة المخالف للقانون وانما يتعدى ذلك الى بيان الحل القانوني السليم ، وتمتد مهمة المجلس إلى فحص كل عناصر العملية الانتخابية ⁶ .

2- توزيع الاختصاص بين محكمة القضاء الاداري وغيرها من محاكم مجلس الدولة : من المقرر أن قواعد

الاختصاص المحلي والنوعي لمحاكم مجلس الدولة هي من النظام العام ، بما يوجب على المحكمة التصدي له من تلقاء نفسها ، الا أن توزيع الاختصاص بين دوائر محكمة القضاء الاداري المختلفة لا يرقى في حقيقة

¹ المادة 51 من قانون مجلس الدولة .

² د . ماجد الحلو - المرجع السابق - ص 163 .

³ راجع نص المادة 10 فقد ورد ذكرها بالتفصيل سالفاً .

⁴ د . ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 151 .

⁵ ابراهيم منجي . المرجع السابق ص 270 .

⁶ ابراهيم منجي . المرجع نفسه ص 94 .

الأمر ، ليكون متعلقا بالنظام العام لوحدة محكمة القضاء الإداري رغم تعدد دوائرها وتشعب اختصاصاتها ، وهذا ما أكدته المحكمة الادارية العليا في العديد من أحكامها ¹ .

ولما كانت محكمة القضاء الاداري تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين من المستوى الأول ومستوى الادارة العليا والمستوى الأول يعني الدرجتين الاولى والثانية ، بينما المحاكم الادارية كما رأيت تختص بنظر المسائل الخاصة بالموظفين العموميين من الدرجة الثالثة حتى السادسة ، وقد يتغير المستوى الوظيفي للموظف أثناء نظر الدعوى أمام المحكمة الادارية ، بحيث تصبح المنازعة من اختصاص محكمة القضاء الاداري ، فان الاختصاص ينعقد لها ، ومناطق توزيع الاختصاص بين المحكمتين هو أهمية النزاع في ذاته ودرجة خطورته ² .

كما تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في المنازعات الادارية التي لم يدخلها المشرع ضمن المسائل التي تختص بنظرها المحاكم الادارية حتى وإن تعلقت بموظفين من مستوى الدرجة الثالثة حتى السادسة .
3- الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري :

فتح المشرع باب الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري أمام المحكمة الادارية العليا ، سواء الاحكام الصادرة في المنازعات التي تفصل فيها كمحكمة أول درجة أو تلك التي تصدرها كمحكمة استئناف :
أ- الطعن في أحكام محكمة القضاء الاداري كمحكمة أول درجة :

يكون الطعن في هذه الأحكام أمام المحكمة الادارية العليا من ذوي الشأن او من رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم ³ .

ب- الطعن في احكام محكمة القضاء الاداري بوصفها محكمة استئناف :
يقصر الطعن في هذه الأحكام المتعلقة بالطعون في أحكام المحاكم الادارية أمام المحكمة الادارية العليا على رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم وليس لذوي الشأن هذا الحق .
وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأن الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري في احكام المحاكم الادارية لا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا الا في حالتان حيث يجوز لرئيس هيئة مفوضي الدولة وحده الطعن وهما:

1- اذا صدر الحكم مخالفا لما استقر عليه قضاء المحكمة الادارية العليا .

2- اذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد .

كما يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري بطريق التماس اعادة النظر ⁴ .

إلا أن الطعون التي تقدم خطأ لمحكمة القضاء الاداري وتكون من اختصاص المحكمة الادارية العليا ، لا يجوز القضاء الاداري إحالتها الى المحكمة الادارية العليا ¹ .

¹ حمدي ياسين عكاشة. المرجع السابق ص 40 .

² لتفصيل أكثر راجع : حمدي ياسين عكاشة . المرجع السابق ص 43 وما بعدها .

³ المادة 13 من قانون مجلس الدولة .

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق ص 382

أما بالنسبة لتشكيل محكمة القضاء الإداري، فقد تعرضت له في الفصل الأول، في المبحث المتعلق بأقسام مجلس الدولة المصري .

الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا

تأتي المحكمة الإدارية العليا على قمة القسم القضائي لمجلس الدولة المصري وهي تقابل مجلس الدولة الجزائري باعتباره قاضي نقض مع العديد من الاختلافات التي سألاحظها .

تختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون المقدمة ضد الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

1- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله .

2- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

3- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع ،

ولذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال 60 يوما من تاريخ صدور الحكم .

أما بالنسبة للأحكام الصادرة من الدوائر الاستئنافية لمحكمة القضاء الإداري في الطعون المقدمة أمامها في

أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة

وذلك في الحالتين اللتين تم ذكرهما آنفا عند التعرض للطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري كهيئة استئناف .

وفضلا عن ذلك تختص المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطعون التي يرفعها أعضاء مجلس

الدولة في القرارات المتعلقة بشؤونهم الوظيفية².

يختلف نظام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا عن الطعن بطريق النقض في المحاكم العادية، سواء من

الناحية الاجرائية او الناحية الموضوعية³.

إذا لا يقتصر دورها على رقابة تطبيق القانون كما تفعل محكمة النقض ، انما تمتد رقابتها إلى الوقائع أيضا

ولعل ذلك يرجع الى طبيعة القضاء الإداري ودوره في رقابة مشروعية أعمال الإدارة⁴ ولذلك فان المحكمة

الإدارية العليا هي قمة محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة المصري، وتلعب المحكمة الإدارية العليا دور

أخطر بكثير منها الدور الذي تقوم به محكمة النقض ازاء المحاكم العادية، وعليه فالمحكمة الإدارية العليا، تمتد

رقابتها على سائر عناصر الدعوى المطعون في الحكم الصادر فيها، وتعيد تقييم عناصرها ومقوماتها وأسبابها

وكيافها وكأنها محكمة استئناف وليست محكمة نقض، وذلك يعد نتيجة طبيعية للاختلاف الجوهرى بين طبيعة

المنازعات العادية وتلك التي تنشأ بين الأفراد والإدارة في مجالات القانون الإداري وما يتطلبه ذلك من حسن

¹ حمدي ياسين عكاشة . المرجع السابق ص 122 .

² المادة 104 من قانون مجلس الدولة 47 / 1972 .

³ د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 147 .

⁴ د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 147 .

سير العدالة الادارية ، حتى يتحقق الحسم للمنازعة الادارية دون الاخلال بحق الدفاع او اهدار درجة من درجات التقاضي¹ .

وقد حرصت المحكمة الادارية العليا على ايضاح الدور الذي تنهض به على رأس محاكم مجلس الدولة في أحكامها الأولى، واو ضحت في العديد من احكامها مدى اتساع سلطتها في نظر الطعون التي ترفع أمامها².
- دوائر المحكمة الادارية العليا :

نصت المادة 04 من قانون مجلس لدولة 1972/47 ان مقر المحكمة الادارية العليا بالقاهرة ، يرأسها رئيس مجلس الدولة ، وتصدر أحكامها من دوائر من 5 مستشارين ، وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون .
ونصت المادة 54 مكرر من القانون أعلاه معدلة بالقانون رقم 136 لسنة 1984 على تشكيل دائرة من 11 مستشارا برئاسة المحكمة الادارية العليا للنظر في توحيد المبادئ او عند الاختلاف او العدول عن مبدأ قانوني سابق وعلى ذلك فدوائر المحكمة الادارية العليا تتحدد كالتالي :

* دوائر المحكمة الإدارية العليا الأربعة وهي :

الدائرة الأولى : تختص بالطعون المتعلقة بالأفراد والهيئات والتعويضات .

الدائرة الثانية : تختص بشؤون الموظفين العموميين الخاصة بالترقية وبعض المسائل الأخرى وكذا المنازعات الخاصة بشؤون أعضاء مجلس الدولة أيا كانت طبيعتها .

الدائرة الثالثة : تختص بالطعون المتعلقة بالإصلاح الزراعي ، العقود الادارية إنهاء الخدمة والتعويض عن ذلك فيما عدى أعضاء مجلس الدولة ، تأديب العاملين غير الخاضعين لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة .

الدائرة الرابعة : تختص بالمنازعات المتعلقة بتأديب الموظفين العموميين . وطعون مجالس التأديب الخاصة وتلك المتعلقة بالفصل بغير الطريق التأديبي والتعويض عن القرارات المتعلقة بالطعون المحددة في البنود السابقة .

* دائرة فحص الطعون : تنظر بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن إن كان الطعن جديرا بالعرض على المحكمة الادارية العليا ، وذلك أن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني معين³ وقد تأكدت عدة مبادئ قانونية هامة تتصل بعمل الدائرة وحجية أحكامها⁴ .

- كما أو جدت المادة 08 من قانون الاحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977 دائرة خاصة للاحزاب للطعن امامها بالإلغاء في قرارات لجنة تأسيس الاحزاب السياسية وتشكل من الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا

¹ ابراهيم منجي . المرجع السابق ص 61 .

² د. عبد الغني بسيوني عبد الله - المرجع السابق - ص 386-387.

³ المادة 46 من قانون مجلس الدولة .

⁴ حمدي ياسين عكاشة - المرجع السابق - ص 69 .

على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يختارهم وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية¹.

- إجراءات الطعن أمام المحكمة الادارية العليا :

يقدم الطلب من ذوي الشأن عن طريق تقرير يودع بقلم كتاب المحكمة موقع من محام معتمد من المحكمة الادارية العليا ويشتمل التقرير على كافة البيانات الإلزامية وكذا الحكم المطعون فيه وتاريخه ويمكن أن يرفض الطعن شكلا إذا لم يستوف شروطه. ويجب على ذوي الشأن ايداع كفالة (10 جنهيات) عند تقديم الطعن .

- يعرض الطعن على دائرة فحص الطعون المكونة من 3 مستشارين التي تنظر فيه ، فإما أن تحيل الطعن على المحكمة الادارية العليا او ترفضه إذا رأت أنه غير مقبول شكلا أو غير جدير بالعرض على المحكمة ويجب أن يصدر قرار الدائرة بالاجماع ، ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن وتصادر الكفالة السابقة ، ولا يترتب على الطعن أمام المحكمة الادارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا اذا أمرت دائرة فحص الطعون بذلك².

- طبيعة أحكام المحكمة الادارية العليا :

تمثل الأحكام الصادرة من المحكمة الادارية العليا أعلى درجة في سلم أحكام محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة ، لذا فهي غير قابلة للطعن بأي طريق من طرق الطعن القضائي ، حتى بطريق التماس اعادة النظر³ ، الذي خوله المشرع للطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية والمحاكم الادارية .

الا أن المحكمة الادارية العليا ، أجازت الطعن عن طريق دعوى البطلان الأصلية في حالة ما إذا اقترن الحكم بعييب جسيم يمثل إهدار العدالة⁴ . أشير الى أن مكانة المحكمة الادارية العليا في نطاق القضاء الاداري تعد مهيمنة على نظام القضاء الاداري ككل وهي الخلافة للمبادئ العامة للقانون من خلال هذه الهيمنة ، حيث تواصل ملاحقة شتى مناحي تطور الحياة السياسية ، والاقتصادية والقانونية ، قد حاول المشرع من خلال مبادئها وضع أسس الرقابة على القرارات الإدارية في مختلف الميادين ، واذا ما كان القضاء الاداري هو قضاء إنشائي في المقام الأول ، فإن ما تنتهي اليه المحكمة الادارية العليا في احكامها ، هي المبادئ التي تكون بنيان هذا القضاء ومن هنا كان لها الحق في التصدي من تلقاء نفسها لنظر الدعاوي التي ظهر بطلان الأحكام الصادرة فيها دون الحاجة الى إعادتها إلى محكمة الموضوع⁵ .

أما بخصوص مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة ، فقد اعتبرت المحكمة الدستورية العليا في مصر ، في حكمها الصادر بتاريخ 16 مايو 1982 أن هذا المجلس هو هيئة قضائية عهدد اليها المشرع باختصاص

¹ حمدي ياسين عكاشة - المرجع نفسه - ص 65 .

² المادة 50 من قانون مجلس الدولة 1972/47 .

³ د. عبد الغني بسيوني عبد الله . المرجع السابق ص 388.

⁴ د. عبد الغني نسيوني عبد الله . المرجع نفسه ص 389 .

⁵ ابراهيم منجي . المرجع السابق ص 63 .

قضائي محدد ، وما يصدر عنها لا تعتبر قرارات ادارية ، انما هي أحكام قضائية من درجة واحدة فلا يجوز الطعن فيها¹.

- بموجب القانون رقم 07 لسنة 2000، القاضي بانشاء لجنة او أكثر بكل وزارة أو شخص معنوي عام، للتوقيف في المنازعات الادارية وغير الادارية.

ولجان التوفيق آلية جديدة أنشأها المشرع في أوائل الشهر الرابع من عام 2000 في محاولة منه لانهاء جانب من المنازعات الكثيرة للجهات الادارية في وقت قصير تخفيفا عن كاهل القضاء، وبدلا من انتظار تحقيق العدالة القضائية البطيئة بسبب تعدد درجات التقاضي وكثرة وطول مدد التأجيل وما يرتبط بها من إهدار للحقوق أو ظلم لأحد طرفي النزاع، ولا تصدر هذه اللجان أحكاما قضائية ملزمة، انما مجرد توصيات رضائية لا إلزام فيها بغير موافقة الأطراف، وهي تتشكل بقرار من وزير العدل من :

- مستشار سابق (لا يشغل وظيفة او يمارس مهنة) رئيسا.

- ممثل الجهة الادارية بدرجة مدير عام على الاقل (تختاره السلطة المختصة) عضوا.

- الطرف الآخر في النزاع ومن ينوب عنه.

يجوز عند الضرورة أن يرأس اللجنة أحد رجال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية الجالسين من درجة مستشار².

وتعمل هذه اللجان وفق اجراءات ومواعيد وشروط محددة قانونا .

- من خلا دراستي للأختصاص القضائي لمجلس الدولة في كل من الجزائر و مصر ، ألاحظ التباين الواضح والواسع سواء من حيث الاختصاصات القضائية و حتى من حيث الطبيعة القانونية لكل مجلس منهما ، فبينما يوجد مجلس الدولة الجزائري على رأس الهرم القضائي الاداري ، فمجلس الدولة المصري عبارة عن هيئة قضائية ادارية بضم في تشكيله عدة أقسام ، ابرزها القسم القضائي الذي يحتوي على العديد من المحاكم التي تختلف فيما بينها سواء من حيث التشكيل أو الاختصاص ، وعلى كل ، فان النظام القضائي الاداري في الجزائر ، يتجه عموما الى ما هو معمول به في فرنسا ، بينما ألاحظ أن المشرع المصري ، برغم أنه اقتبس نظام مجلس الدولة عن مثيلة في فرنسا ، الا أنه استطاع أن يؤسس نموذجا فريدا ، وخصوصا به ، يعبرو بصدق عن عمق التجربة القانونية في مصر ، حيث لم يكتف المشرع بأخذ بعض الأنظمة القانونية المعمول بها في مجلس الدولة الفرنسي ، كنظام مفوضي الدولة ، بل أبدع من خلال توسيعه لدوائر مختلف المحاكم ، وعبر العديد من المحافظات حرصا منه على تقريب العدالة الادارية من المواطن ، كما انه ساير المشرع الفرنسي عندما وسع من دائرة استشارة مجلس الدولة من خلال القسم الاستشاري للفتوى والتشريع ودعمه بالعناصر البشرية ذات الكفاءة العالية ، حيث تشمل الاستشارة القوانين والمراسيم والوامر ، بينما لازال مجلس الدولة الجزائري ، يخطو خطواته الأولى في المجال الاستشاري ، وفي حدود بينها القانون ، إذ يقتصر دوره

¹ د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 141 .

² د. ماجد راغب الحلو . المرجع نفسه ص 92 .

الاستشاري على القوانين دون سواها من النصوص ، وقد أوكلت له الى جانب ذلك المهمة القضائية ذات الثلاث اختصاصات : ابتدائي نهائي ، قاضي استئناف وقاضي نقض ، كل هذا على كاهل 44 مستشارا !
المبحث الخامس: دور النيابة في عمل مجلس الدولة .

المطلب الأول: دور النيابة العامة في عمل مجلس الدولة الجزائري:
نظمت تشكيلة و سير عمل النيابة العامة لدى مجلس الدولة في الميدان القضائي والاستشاري المواد : 15،20، 24،25، 26 ، 29 ، 32 ، 38 ، و 40 من القانون العضوي رقم 01-98، وأعضاؤها هم محافظو الدولة الذين تمت دراستهم سابقا.

فقد نصت المادة 15: " يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين " . وعليه ، فمحافظو الدولة ، يمارسون مهمة النيابة العامة سواء في مجال ممارسة مجلس الدولة لوظيفة الاستشارية أو عند قيامه بالفصل في المنازعات الادارية¹، كما تشارك في نشاط هيئات أخرى . وتمارس النيابة العامة مجموع صلاحياتها التي حددها القانون العضوي 01-98 وكذلك بعض المواد المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية² . ومحافظ الدولة ، يلعب دور ومهمة النيابة العامة من خلال ما يقدمه من مذكرات كتابية أو يديسه من ملاحظات شفوية ، وكذا متابعة تنفيذ القرارات وفي ذلك احالة الى نظام القضاء لعادي ، حيث تنصب مهمة النيابة العامة أساسا على المطالبة بتطبيق القانون ، الا أن هذه الاحالة العامة لا تفي بالمطلوب ، اذ لا بد من تحديد وضبط اختصاصات النيابة العامة بما يتوافق ومقتضيات القضاء الاداري³ وفيما يلي أعرض لدور النيابة العامة في المجالين القضائي والاستشاري ، والهيئات الأخرى .

الفرع الأول: دور النيابة العامة في المجال القضائي :

بتجسد دور النيابة العامة لدى مجلس الدولة، والذي يشبه كثيرا دور النيابة العامة لدى القضاء العادي فيمايلي:
- حضورها جلسات مجلس الدولة على مستوى الغرف والأقسام القضائية⁴ .
- ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية أثناء الخصومة، ومن ضمن هذه الصلاحيات :

- العمل على تنفيذ الأحكام القضائية.

- ابداء الملاحظات الشفوية ، ولكل ما يراه لازما من طلبات . وتصدر الأحكام وينظف بها في حضور من يمثل النيابة العامة .

الفرع الثاني : دور النيابة العامة في المجال الاستشاري :

يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه جلسات ومداولات للجنة الدائمة او الجمعية العامة على مستوى مجلس الدولة ، وجاء في المادة 38 من القانون العضوي 01-98 يعد مبهما ، نظرا لكونها لم توضح المغزى من كلمة

1 أ.د. عمار بوضياف - القضاء الاداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية المرجع اسبق ص55.

2 خلوفي رشيد . المرجع السابق . ص 150

3 أ.د. محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص33 .

4 المادة 3/32 من القانون 01-98.

"حضور" محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، وما مصير المذكرات التي يقدمها¹؟ وحتى بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد لأشكال الاجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، فقد اكتفت المادة 07 منه على اعادة الفقرة الاخيرة من المادة 38 أعلاه وازافت لها " ويقدم مذكراته طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي لمجلس الدولة "ولعل المغزى من اشتراك أعضاء النيابة العامة في المجال الاستشاري، يعكس رغبة من المشرع في توسيع دائرة الاستشارة؟، لتشمل أكبر عدد من ذوي الخبرة والكفاءة ومن بينهم محافظوا الدولة، باعتبارهم قضاة على درجة كبيرة من الدراية في المجال القانوني .

الفرع الثالث: دور النيابة العامة في الهيئات الأخرى:

تشارك النيابة العامة في هيئات أخرى بمجلس الدولة بصفتها جزءا منها، أين تمارس بعض الصلاحيات، حيث تعتبر النيابة العامة عضوا أساسيا لمجلس الدولة كما تحتل مكانة معتبرة في مكتب مجلس الدولة². أين تعود لها نيابة الرئاسة وتمارس النيابة العامة من خلال هذا المكتب عدة صلاحيات سبق وأن أشرت إليها، كما تحضر النيابة العامة ممثلة في محافظ الدولة جلسات تشكيل مجلس الدولة في غرف مجتمعة ويقدم مذكراته³.

المطلب الثاني: دور هيئة المفوضين والنيابة الادارية في عمل مجلس الدولة المصري:

لقد إرتأيت أن ندرس في هذا المطلب الدور الذي تلعبه هيئة المفوضين والنيابة الادارية في سيرورة أعمال مجلس الدولة، وكذلك باعتبارهما جهتي ادعاء أمام محاكم مجلس الدولة المصري، ويتشابه دورهما مع دور النيابة العامة في مجلس الدولة الجزائري.

الفرع الأول: دور هيئة المفوضين

لقد تعرضت في الفصل الأول لهذه الهيئة وتشكيلتها، وقانون مجلس الدولة قد ألقى على عاتق هيئة المفوضين العبء الأكبر في تحضير الدعوى، كما عرفت أن هذه الهيئة هي احدى هيئات القسم القضائي، وتعرضت للعديد من المهام المنوطة بها.

يبدأ المفوض تحضيره للدعوى، فيتصل بالجهات الإدارية المختصة للحصول على جميع البيانات والمستندات التي تتعلق بالمنازعة الادارية محل الدعوى حيث يقوم المفوض بدراسة الملف، ويعد تقريرا، كما يجوز له أن يجري تحقيقاته⁴، مما يمد القضاء الاداري بمعونة فنية ممتازة .

كما يجوز لرئيس هيئة مفوضي الدولة حق الطعن في الأحكام الادارية أمام المحكمة الادارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري أو المحاكم التأديبية⁵، ولا تتولى هذه الهيئة اصدار أحكام في الاقضية والمنازعات التي تقضي فيها محاكم مجلس الدولة ذلك أن أعداد تقرير هيئة مفوضي الدولة في أية دعوى يجعل من يشارك في ذلك من أعضائها غير صالح لنظرها والفصل فيها بذاتها بعد ذلك كقاض جالس في احدى

¹ خلوفي رشيد . المرجع السابق ص 151 .

² المادة 24 من القانون 98-01 .

³ المادة 32 من القانون 98-01 .

⁴ ابراهيم منجي . المرجع السابق ص 426-427 .

⁵ المادة 23 من قانون مجلس الدولة 1974/47.

محاكم مجلس الدولة وعلى كل فهذه الهيئة تمثل بدورها في الدفاع عن الحكمة ، انما في الدفاع عن القانون¹ ، أما في الجزائر فلم يأخذ مجلس الدولة بنظام المفوضين بالرغم من أن المشرع المصري أخذه أصلا عن المشرع الفرنسي.

الفرع الثاني: دور النيابة الإدارية في عمل مجلس الدولة المصري :

نصت المادة 09 من قانون مجلس الدولة 47 لسنة 1972 " يتولى أعضاء النيابة الإدارية الإيداع أمام المحاكم التأديبية " ، فقد جعل القانون النيابة الإدارية جهازا يلعب دورا هاما في إجراءات التأديب ، ومتابعة الدعوى التأديبية منذ رفع الدعوى حتى صدور الحكم فيها ، وتتم إقامة الدعوى التأديبية، بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة التي تنظر في الدعوى خلال 15 يوما من تاريخ ايداع الملف ، قلم الكتاب .

كما يجوز للنيابة الإدارية أن تطلب من امحكمة التأديبية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة متى أحيل العامل مثلا إلى المحكمة التأديبية عن طريق النيابة الإدارية بقرار اتهام عن مخالفات معينة منسوبة إليه².

إن النيابة الإدارية هي هيئة غير تابعة لمجلس الدولة المصري، بل هي هيئة مستقلة عنه ، يخول لها القانون الادعاء أمام محاكمها ، كما يجيز لها الطعن في أحكام بعض من محاكمها ، وذلك وفقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية و التجارية ، و المبادئ التي أرستها المحكمة الإدارية العليا.

يرى غالبية الفقه الإداري في مصر ، أنه بالرغم مما أنجزه مجلس الدولة المصري في سبيل تحقيق العدالة الادارية ، و اخضاع الدولة للقانون، وذلك بتسيخ مبدأ المشروعية ، إلا أنه لا يزال بعيدا عن طموحات المواطن ، ويقترح العديد من الفقهاء عودة القضاء الموحد و ذلك بضم جهتي القضاء العادي و الإداري تحت لواء سلطة قضائية واحدة، تتمتع بقسط وافر من الاستقلال، وضم قسمي الفتوى و التشريع الذين يمدان الحكومة بما تحتاج إليه من فتاوى و صياغة تشريعية³ ، أما بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري ، فيعد عامين من تأسيسه جاء في كلمة للسيد رئيس الجمهورية : " ... ستكون لي بمناسبة افتتاح السنة القضائية المقبلة فرصة الحديث عن الدور الهام المناط بالمؤسسات التي تآتني على رأس المنظومة القضائية و أعني بذلك المحكمة العليا و مجلس الدولة ، لكن أقل ما يمكن قوله في شأنهما هو أنهما بعيدان عما ينتظره منهما القضاء نفسه و السلطات العمومية و المجتمع بصورة عامة⁴ .

¹ د. ماجد راغب الحلو . المرجع السابق ص 165 .

² حمدي ياسين عكاشة . المرجع السابق ص 152 .

³ د . ماجد راغب . المرجع السابق ص 131.

⁴ الخطاب السابق . المجلة القضائية العدد 99/1 ص 235

خاتمة

لاشك أن مجلس الدولة المصري قد قام بدور لا ينكر في تأكيد حياد القانون و تحقيق العدالة الإدارية ، رغم فترات الضعف والتراجع التي مر بها خلال سنوات الحكم الإستبدادي ، غير أن فعاليته في إقامة العدالة الإدارية لا تزال ضعيفة وغير كافية كما يرى العديد من فقهاء القانون الإداري و يدركون أن هذه الفعالية تحتاج إلى وقفات تأملية و دراسات متأنية و محاولات للعلاج فلا زال هناك مجال لبطء العدالة الإدارية إلى درجة أصبحت تحتم إعادة النظر في نظام المفوضين و مازال هناك تجاهل لطلبات المدعين و إذا كان الأمر كذلك في مصر وقد عرفت ما يتمتع به مجلس الدولة فيها من هياكل متعددة و عناصر بشرية ممتازة، فأغلب أعضاء مجلس الدولة من درجة دكتور)، فكيف الحال في الجزائر و مجلس الدولة لا يزال يخطو خطواته الأولى؟ .

رأيت على مستوى الهياكل، التباين الواضح بين مجلسي الدولة في كل من مصر والجزائر وكيف أنهما يختلفان في الطبيعة القانونية، فبينما مجلس الدولة الجزائري يأتي على راس قمة الهرم القضائي الإداري، فمجلس الدولة المصري عبارة عن هيئة قضائية تتكون من عدة أقسام: قسم قضائي، قسم الفتوى وقسم التشريع والقسم القضائي والذي به أربع محاكم مختلفة لكل منها اختصاصاتها المحددة والإجراءات الخاصة بها، إضافة إلى هيئة المفوضين ومجلس التأديب. أما قسم الفتوى وقسم التشريع فيضطلعان بالمهمتين التشريعية والاستشارية.

لاحظت أن مجلس الدولة الجزائري مستقل عن الحكومة، بينما مجلس الدولة المصري تابع لها وهذا بالرغم من أن المشرع المصري حرص على استقلالية أعضاء مجلس الدولة من خلال الضمانات القانونية التي أتاحتها لهم، في حين أن المشرع الجزائري لم ينص على هذه الضمانات القانونية التي تكفل استقلالية المجلس وعدم قابلية أعضائه للعزل وعموما ، لاحظت جوانب ايجابية و أخرى سلبية في كل من المجلسين وعلى مجلس الدولة الجزائري، ان يتوخى الحذر و الصواب، كونه الملاذ الاخير للمواطن في سبيل تحقيق العدالة الإدارية والتي هي عماد العدالة القضائية و على المشرع الجزائري أن يأخذ بعين الاعتبار ما يوجه له من انتقادات بسبب غموض النصوص حين غيابها حين آخر وقد لاحظت هذا عندما ترك مشرعا العديد من المسائل المهمة المتعلقة بمجلس الدولة تتحكم فيها الأنظمة الداخلية، كما أنه مطالب و هو مجبر أحيانا على اقتباس الأنظمة القانونية، بأن يعتبر النظام القانوني لمجلس الدولة المصري مصدرا له ولا يكتفي بتقليد المشرع الفرنسي .

إن قسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري، كان لهما باع طويل على امتداد أكثر من خمسين عاما في مجال الفتوى والتشريع، حيث كان المجلس بفضلهما نعم المستشار للحكومة، بفضل اتساع مجال الاستشارة رغم عدم الزاميتها، فتراكمت لديه خبرة قانونية لا يستهان بها وجديرة بإلقاء الضوء عليها وهذا دون أن أنسى ما ساهمت به محاكم مجلس الدولة بقضائها، حيث أرست الكثير من المبادئ، هي بدورها تستحق الالتفات إليها والأخذ بها في حدود الملاءمة والمشروعية تماشيا مع المبادئ الأساسية للدولة الجزائرية وعلى ذلك يمكنني أن أوصي بما يلي:

-أن يعتني المشرع بضمانة عدم القابلية للعزل، ليس لقضاة مجلس الدولة فحسب، لجميع القضاة، وذلك بالنص على ذلك في أحكام الدستور وفي نصوص قانونية حتى تكفل، حسب سير العدالة ككل.

- أن يحاول المشرع، ومعه أصحاب الاختصاص، في هيكله المجلس في نمط خاص بالدولة الجزائرية وعدم الاستغراق في تقليد النمط الفرنسي، فقد لاحظت أن مجلس الدولة المصري يعد نموذجا مغايرا لمجلس الدولة الفرنسي، ويستحق أيضا أن يحتذى به، لاسيما من حيث هيكله قسمي الفتوى والتشريع الذين يقابلهما القسم الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، حيث لا مجال للمقارنة بالنظر إلى الاختصاصات الواسعة والتشكيلة المتعددة وكذلك هيئة المفوضين التي لا وجود لما يقابلها في مجلس الدولة الجزائري وغيرها من الهيئات والجمعيات والهيكل.

- يجدر بالمشرع الجزائري أن يضيق من حيث الهيكله والتنظيم والإختصاص، من مجال الإحالة إلى النظام الداخلي، ويحاول تناولها بنصوص تشريعية حتى يغلق الباب أمام كل تأويل.

- أن يتم توسيع مجال الاستشارة في مجلس الدولة الجزائري، فلا يقتصر على القوانين، بل يتعداها إلى الأوامر والمراسيم حتى يكمل المجلس مهمته كمستشار للحكومة.

- تعزيز مجلس الدولة الجزائري بعدد أكبر من القضاة، مع الحرص على استقطاب أفضل الكفاءات لاسيما في المهام الاستشارية، من شأنه أن يدعم فاعلية نشاط مجلس الدولة سواء باعتباره مستشارا للحكومة، أو هيئة قضائية إدارية عليا تجسد نظام الأزواجية الذي اختارت الدولة الجزائرية إنتهاجه.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

الكتب :

- أحمد بوضياف . الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية . المؤسسة الوطنية للكتاب . الجزائر 1989 .
- أحمد محيو . المنازعات الإدارية . ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر 1992 .
- ابراهيم منجي . التعليق على نصوص مجلس الدولة . منشأة المعارف الاسكندرية 1996 .
- بشير محمد . الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر . ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1991 .
- رشيد خلوفي . القضاء الإداري تنظيم واختصاص . ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر 2002 .
- حسن السيد بسيوني . دور القضاء في المنازعة الإدارية . دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا و الجزائر . عالم الكتب القاهرة 1988 .
- حسين مصطفى حسين ، القضاء الإداري . ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1982 .
- حمدي ياسين عكاشة . المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة . منشأة المعارف . الاسكندرية 1998 .
- حسن درويش . شرح قانون مجلس الدولة مع كافة التشريعات المتممة و المكملة . الطبعة الثانية . دار عالم الكتب القاهرة دون سنة نشر .
- سليمان محمد الطماوي . القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الالغاء . دار الفكر العربي 1986 .
- أ. د عمار بوضياف . الوجيز في القانون الإداري . دار ربحانة الجزائر 1999 .
- أ. د . عمار بوضياف . القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية . دار ربحانة الجزائر 2000 .
- عوايدي عمار . النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي . الجزء الأول " القضاء الإداري " . ديوان المطبوعات الجامعية طبعة 1998 .
- عمور سلامي . محاضرات في المنازعات الإدارية . السنة الجامعية 2002-2003 د. م. ج .
- عبد الغني بسيوني عبد الله . القضاء الإداري . منشأة المعارف الاسكندرية 1993 .
- ماجد راغب الحلو . القضاء الإداري . منشأة المعارف الاسكندرية طباعة شركة الجلال 2000 .
- محمد رفعت عبد الوهاب . عثمان محمد عثمان . القضاء الإداري . دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية 2001 .
- محمد الصغير بعلي . الهيئات القضائية الإدارية . مطبعة الشهاب 2000 .
- محمد فؤاد مهنا . مبادئ و أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية الاسكندرية مؤسسة شباب الجامعة 1973 .

النصوص الرسمية :

- دستور 1976 .

- دستور 1989 .

- دستور 1996 .

- القوانين العضوية ، القوانين ، الأوامر .

* القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .

* القانون العضوي 03-98 المؤرخ في 1998/05/30 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع .

* القانون 02-98 المؤرخ في 1998/05/30 المتضمن المحاكم الإدارية .

النصوص التنظيمية :

- المرسوم الرئاسي رقم 187-98 المؤرخ في 05/1998/30 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة .

- المرسوم التنفيذي رقم 261-98 المؤرخ في 1998/08/29 المحدد للاشكال ، الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة .

- المرسوم التنفيذي رقم 363-98 المؤرخ في 1998/08/29 يحدد كفاءات تعيين رؤساء المصالح و الاقسام لمجلس الدولة و تصنيفهم .

- المرسوم التنفيذي 322-98 المؤرخ في 98/10/13 المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة .

- رأي رقم 06/رق ع /م. د / 98 مؤرخ في 1998/05/19 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .

3/ الدوريات المتخصصة :

● مجلة مجلس الدولة العدد الأول 2002 .

● مجلة مجلس الدولة العدد الثاني 2002 .

● مجلة الموثق . العدد 2 . جويلية / أوت 2001 – الغرفة الوطنية للموثقين . المطبعة الحديثة للفنون المطبعية .

● المجموعات القضائية . نشرة القضاة العدد 45 دون سنة نشر .

● المجلة القضائية . العدد 98/2 المجلة القضائية العدد 99/1 .

● الملتقيات و التظاهرات العلمية .

1- ملتقى قضاة الغرف الإدارية . الديوان الوطني للأشغال التربوية 1992.

فهرس المحتويات

فهرس المحويات

الصفحة	الموضوع
	الشكر
	الاهداء
	مقدمة
3	الفصل الأول: مجلس الدولة الجزائري، مجلس الدولة المصري: التشكيلة والتنظيم
4	المبحث الأول: نشأة وتطور مجلس الدولة كجهاز قضائي إداري
4	المطلب الأول: مرحلة نظام مجلس الملك
5	المطلب الثاني: مرحلة الإدارة القاضية
6	المطلب الثالث: تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة
7	المبحث الثاني: التطور التاريخي لمجلس الدولة المصري
8	المطلب الأول: المرحلة الأولى: "المرحلة السابقة لإنشاء مجلس الدولة المصري قبل (1946)
9	المطلب الثاني: المرحلة الثانية: من إنشاء مجلس الدولة 1946 إلى غاية 1972
10	المطلب الثالث: المرحلة الثالثة: من 1972 إلى يومنا هذا
11	المبحث الثالث: التطور التاريخي للقضاء الإداري في الجزائر
11	المطلب الأول:

12	الفرع الأول: تطبيق قضاء المظالم في الجزائر إلى غاية 1830
13	الفرع الثاني: الفترة الممتدة من 1830 إلى 1848
13	الفرع الثالث: المرحلة الممتدة من 1848 إلى غاية 1962
13	الفرع الأول: تطبيق قضاء المظالم في الجزائر إلى غاية 1830
13	الفرع الثاني: الفترة الممتدة من 1830 إلى غاية 1848:
15	الفرع الثالث: المرحلة الممتدة من 1848 إلى غاية الاستقلال 1962
16	-مرحلة الازدواجية القضائية والقانونية
17	المطلب الثاني: المرحلة من 1962 إلى غاية 1996
19	الفرع الأول: المرحلة من 1962 إلى غاية 1965
19	من الاستقلال إلى غاية الإصلاح القضائي لعام 1965
21	الفرع الثاني: من مرحلة الإصلاح القضائي 1965 إلى غاية 1996
21	2-تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1971
22	المطلب الثالث: إنشاء مجلس الدولة
23	الفرع 1: تعريف مجلس الدولة الجزائري
23	المبحث الرابع: تنظيم مجلس الدولة المصري
23	المطلب الثاني: أعضاء مجلس الدولة المصري و ضماناتهم
24	الفرع الثاني: ضمانات أعضاء المجلس

25	1-استقلال مجلس الدولة
25	2-ضمانات أعضاء مجلس الدولة
26	الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بالعضوية
28	المطلب الثاني: أقسام مجلس الدولة المصري
28	الفرع الأول: القسم القضائي
27	1-المحكمة الإدارية العليا
30	3-محكمة القضاء الإداري
32	3 المحاكمة الإدارية
32	المبحث الخامس: تنظيم مجلس الدولة الجزائري
32	المطلب الأول: الفئات المكونة لمجلس الدولة و ضماناتهم
34	الفرع الأول: الإطار القانوني لأعضاء مجلس الدولة
34	تعيين أعضاء مجلس الدولة
35	الفرع الثاني: الفئات المكونة لمجلس الدولة
35	1-رئيس مجلس الدولة
36	الفرع الثاني: ضمانات أعضاء مجلس الدولة الجزائري
36	1- تبعية المجلس :
37	الفرع الثالث:

37	المطلب الثاني: التسيير
37	الفرع الأول: مكتب المجلس
38	الفرع الثاني: التشكيلات القضائية
38	الفرع الثالث: التشكيلات الاستشارية جمعية عامة ولجنة دائمة يمارس
38	-رئيس لجنة برتبة رئيس غرفة
40	الفصل الثاني اختصاصات مجلس الدولة في مصر والجزائر
40	المبحث الأول: الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري
40	المطلب الأول: مجال الاستشارة
42	<u>المطلب الثاني</u> : الاجراءات المتبعة في المجال الاستشاري
42	الفرع الأول: الإخطار
43	الفرع الثاني: استلام مشروع القانون من الحكومة وعرضه على الجهة المختصة
43	الفرع الرابع: عقد الجلسة
46	المبحث الثاني: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة المصري
48	المطلب الثاني: الوظيفة الاستشارية لقسم التشريع
50	المبحث الثالث: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة الجزائري
50	الفرع الثاني: معيار الاختصاص الابتدائي النهائي
51	المطلب الثاني: مجلس الدولة قاضي استئناف

56	<u>المبحث الرابع: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة المصري</u>
54	<u>المطلب الأول: الاختصاصات العامة لمجلس الدولة المصري</u>
60	<u>المطلب الثاني: اختصاصات كل من المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية</u>
61	<u>المطلب الثالث: اختصاصات كل من محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا</u>
61	<u>المطلب الأول: الاختصاص العام لمجلس الدولة المصري</u>
62	<u>الفرع الأول: المنازعات المستبعدة من اختصاص القضاء الإداري المصري</u>
64	<u>رجال مجلس الدولة:</u>
64	<u>أعضاء هيئة قضايا الدولة</u>
65	<u>ضباط القوات المسلحة</u>
66	<u>الفرع الثاني: المنازعات التي تدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة المصري بنص القانون</u>
67	<u>الفرع الثالث: أهم المبادئ الحاكمة للمنازعة أمام محاكم مجلس الدولة المصري</u>
67	<u>المطلب الثاني: اختصاصات كل من المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية</u>
67	<u>الفرع الأول: اختصاصات المحاكم الإدارية</u>
69	<u>الفرع الثاني: اختصاصات المحاكم التأديبية</u>
73	<u>المطلب الثالث: اختصاص كل من محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا</u>
75	<u>الفرع الأول: اختصاصات محكمة القضاء الإداري</u>
81	<u>الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا</u>

80	- طببعة أحكام المحكمة الادارية العليا
80	المبحث الخامس: دور النيابة في عمل مجلس الدولة
80	المطلب الأول: دور النيابة العامة في عمل مجلس الدولة الجزائري
82	الخاتمة
84	قائمة المراجع
86	الفهرس