المطلب الثاني

تنظيم أجهزة نظام القضاء الإداري

يشمل النظام القضائي الإداري، وفقاً للمادة 4 من القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، كل من المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة باعتباره الهيئة المقومة لأعمال الجهات الفاصلة في المواد الإدارية.

الفرع الأول

المحـــاكم الإداريـــة

قبل إنشاء وتنصيب المحاكم الإدارية، كانت الغرفة الإدارية في المجلس تتولى الفصل في المنازعات الإدارية المعروضة أمامها[1]، بقرار ابتدائي قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون بخلاف ذلك.

أنشأت المحاكم الإدارية بموجب القانون رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30، لتحلّ محلّ الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية، حيث تنصّ المادة الأولى من هذا القانون على أن: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية". واعتبرها القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي في المادة 31 منه درجة أولى للتقاضي في المادة الإدارية.

الملاحظ أنه تمّ صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 1998/11/14[2]، ليحدّد كيفيات تطبيق أحكام ق 98-02، حيث جاء في المادة الأولى منه أنه ستُنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمة إدارية ووفقا لمادته الثالثة، إلاّ أنه في سنة 2011 تمّ تعديل هذا النص التنظيمي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195[3]، حيث تم بموجبه رفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمانية وأربعين (48) محكمة عبر التراب الوطني وحدّد اختصاصها الإقليمي وفقاً للملحق الوارد في ذات المرسوم التنفيذي. أما حاليا فقد تم رفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمانية وخمسون (58) بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-435[4].

من الناحية التنظيمية[5]، فتتشكّل كل محكمة إدارية من قضاة حكم وقضاة النيابة العامة؛ تضم الفئة الأولى كل من الرئيس، نائب أو نائبين اثنين عند الاقتضاء، رؤساء الأقسام، قضاة لدى المحكمة الإدارية، قضاة مكلفين بالعرائض وقضاة محضّري الأحكام. أما الفئة الثانية فتضم محافظ دولة ومحافظ دولة مساعد أو مساعدين اثنين عند الاقتضاء عملاً بالمادة 32 من القانون العضوي رقم 22-10.

تفصل المحكمة الإدارية في القضايا المعروضة عليها بتشكيلة جماعية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فضلاً عن تنظيمها في أقسام مع إمكانية تقسيم القسم إلى فروع، بأمر من رئيس المحكمة الإدارية وبعد استطلاع رأي محافظ الدولة، حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي عملاً بالمادة 32 من القانون العضوي رقم 22-10.

الفرع الثاني

---

[1] وهو الحكم الانتقالي الوارد في نصّ المادة 8 من قانون 98-02، يتضمن قانون المحاكم الإدارية (ملغى).

[2] المرسوم التنفيذي رقم 98-356 مؤرخ في 1998/11/14، يحدّد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 85، صادر بتاريخ 1998/11/15. وهو النص التنظيمي الساري المفعول إلى غاية صدور النصوص التطبيقية للقانون العضوي رقم 22-10 تطبيقاً للمادة 2/39 من ذات القانون العضوي.

[3] مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 2011/05/22، يعدّل المرسوم التنفيذي رقم 98-356، الذي يحدّد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02، ج. ر. ج. ج عدد 29، صادر بتاريخ 2011/05/22.

[4] مرسوم تنفيذي رقم 22-435 مؤرخ في 2022/12/11، يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 84، صادر بتاريخ 2022/12/14.

[5] لمزيد من الشرح، راجع: قبايلي طيب، نظام المحاكم الإدارية في إطار الإصلاح القضائي الجديد، مداخلة في الأيام الدراسية حول "التعديلات المستحدثة في إطار المنظومة القانونية الوطنية"، جامعة بجاية، أيام 15، 16 و2005/11/17، ص. ص. 5-7.

المحكمة الإدارية للاستئناف

أنشأ المشرع بموجب القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، تطبيقاً للمادة 179 من الدستور، محاكم إدارية للاستئناف كجهات استئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما مكّنها من الفصل في القضايا المخوّل لها بموجب نصوص خاصة[6]. بالتالي، تعدّ المحكمة الإدارية للاستئناف جهة قضائية جديدة في النظام القضائي الجزائري وتندرج ضمن تكييف هذا النظام مع التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي دستر مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية اختصاصًا وأجهزةً، الأمر الذي يستدعي تكريس الانسجام في المنظومة القانونية ذات الصلة، لاسيما القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي وقانون التقسيم القضائي[7].

بناءً على هذا، تم إحداث بموجب قانون التقسيم القضائي ستّ محاكم إدارية للاستئناف تقع مقرّاتها بالجزائر ووهران وقسنطينة وورقلة وتامنغست وبشار، على أن دوائر اختصاص كل منها حددت عن طريق التنظيم[8].

المحكمة الإدارية للاستئناف	المحاكم الإدارية التابعة لدائرة اختصاصها
الجزائر	الجزائر، البليدة، البويرة، تيزي وزو، الجلفة، المدية، المسيلة، بومرداس، تيبازة، عين الدفلى.
وهران	وهران، تلمسان، تيارت، سعيدة، سيدي بلعباس، مستغانم، معسكر، البيض، تيسمسيلت، عين تموشنت، غليزان، الشلف.
قسنطينة	قسنطينة، أم البواقي، باتنة، بجاية، جيجل، سطيف، سكيكدة، عنابة، قالمة، برج بوعريريج، الطارف، سوق أهراس، ميلة، تبسة، خنشلة.
ورقلة	ورقلة، غرداية، الأغواط، الوادي، بسكرة، أولاد جلال، إيليزي، توقرت، جانت، المغير، المنيعة.
تامنغست	تامنغست، إن صالح، إن قزام.
بشار	بشار، أدرار، تندوف، النعامة، تيميمون، برج باجي مختار، بني عباس.

تتشكّل المحكمة الإدارية للاستئناف من فئة قضاة الحكم وتضم كل من : رئيس المحكمة الإدارية للاستئناف برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل، نائب رئيس أو نائبين اثنين عند الاقتضاء، رؤساء غرف، رؤساء أقسام عند الاقتضاء ومستشارين. كما تتشكّل من فئة قضاة النيابة العامة التي تضم محافظ دولة برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل ومحافظ دولة مساعد أو اثنين عند الاقتضاء[9].

تفصل المحكمة الإدارية للاستئناف في القضايا المعروضة عليها بتشكيلة جماعية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، تتكوّن من ثلاثة (3) قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدين اثنان (2) برتبة مستشار[10]. فضلاً عن هذا، تنظم المحكمة الإدارية للاستئناف في غرف مع إمكانية تقسيم الغرفة إلى أقسام،

---

[6] راجع المادة 29 من القانون العضوي رقم 22-10.

[7] راجع الفقرة الأولى من مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المعدّل والمتمّم للقانون رقم 08-09 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. (غير منشور).

[8] راجع المادتين 8 و10 من قانون رقم 22-07، يتضمن التقسيم القضائي. وراجع الملحق الأول من المرسوم التنفيذي رقم 22-435.

[9] راجع المادة 30 من القانون العضوي رقم 22-10.

[10] راجع المادة 900 مكرر 5 من ق. إ. م. إ.

بأمر من رئيس الجهة القضائية وبعد استطلاع رأي محافظ الدولة، حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي وفقاً للمادة 32 من القانون العضوي رقم 22-10.

الفرع الثالث

مجـلـــــس الدولـــــة

تجسيدا لمبدأ الازدواجية القضائية، أنشأ المؤسّس الدستوري[11]مجلسا للدولة كجهة قضائية عليا في النظام القضائي الإداري باعتباره جهة مقوّمة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، على أن يحدّد قانون عضوي عمله واختصاصاته. بالفعل تم صدور القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وورد ضمن الأحكام العامة لهذا القانون العضوي ما يلي[12]:

1- مجلس الدولة هو **هيئة مقوّمة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية**.

2- يضمن مجلس الدولة **توحيد الاجتهاد القضائي الإداري** ويسهر على **احترام القانون** وهو يقوم بهذه المهمّة مع تمتّعه **بالاستقلالية**.

3- يبدي مجلس الدولة رأيه في **مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر** التي تُعرض عليه حسب الشروط التي يحدّدها القانون العضوي رقم 98-01.

4- يشارك مجلس الدولة **في تكوين القضاة الخاضعين للقضاء الإداري**.

5- ينشر مجلس الدولة قرارته، ويسهر على نشر كل التعليق والدراسات القانونية في **مجلة مجلس الدولة**.

أولاً- تنظيم مجلس الدولة كهيئة قضائية:

رغم اختصاص مجلس الدولة في المجال الاستشاري، يبقى هيئة قضائية، يتولى النظر والفصل في القضايا المرفوعة أمامه سواء في إطار دعوى المشروعية أو في إطار مهمته كقاضي استئناف أو قاضي في مجال النقض، وهي المهمة التي يتولاها قضاة الحكم المتمثلون في رئيس المجلس، نائب الرئيس، رؤساء الغرف والأقسام ومستشاري الدولة وفقا للمادة 20 من القانون العضوي 98-01.

لأجل القيام بهذه المهمة نصت المادة 1/14 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أن: **"**ينظم مجلس الدولة، لممارسة اختصاصاته ذات الطّابع القضائيّ، في شكل غرف، ويمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام". إلا أن تحديد عدد الغرف والأقسام قد تم النص عليها في النظام الداخلي لمجلس الدولة، إذ تم تحديد هذه الغرف في المادة 44 منه ضمن القسم الرابع المعنون بـــــ **"غرف مجلس الدولة"** ورتّبها في خمس غرف وهي[13]:

الغرفة الأولى: تختص بالبت في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية والمحلات التابعة للدولة والسكنات.
الغرفة الثانية: تختص بالبت في منازعات الوظيفة العمومية، الجبائية والبنكية.
الغرفة الثالثة: تختص بالبت في المنازعات المتعلقة بمسؤولية الإدارة ومنازعات التعمير.
الغرفة الرابعة: تختص بالبت في المنازعات المتعلقة بالعقار ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

---

[11] تم إحداث مجلس الدولة بموجب دستور 1996، وورد في المادة 2/179 منه إثر التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي: "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقوّمة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية". لأكثر تفصيل، راجع:
KHELLOUFI Rachid, « Réflexion sur l'impact de la constitution de 1996 sur la justice administrative », *Revue Idara*, vol. 12, nº 1, 2002, pp. 123-156.

[12] راجع المواد 2، 4، 5 و6 من القانون العضوي رقم 98-01، معدّل ومتمّم.

[13] أنظر المادة 1/44 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، ج. ر. ج. ج. عدد 66، صادر بتاريخ 2019/10/27.
أنظر كذلك: بن يوب جهيد، مجلس الدولة بين النص الدستوري والنصوص التشريعية، مذكرة ماجستير، فرع: القانون العام، تخصص: هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016، ص. 76.

الغرفة الخامسة: تختص بالبت في إجراءات الاستعجال والمنازعات المتعلقة بالأحزاب السياسية والمنظمات المهنية الوطنية والجمعيات والحريات العامة.

إلى جانب هذه الغرف، توجد هيئة أخرى لا تقل أهمية في دورها عن الغرف والأقسام الأخرى المشكّلة لمجلس الدولة، تتمثل في محافظة الدولة التي يرأسها ويشرف عليها محافظ الدولة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين[14] والتي تتكون من أمانة محافظة الدولة، مصلحة تسجيل الملفات المُبَلغة، مصلحة الجلسات، مصلحة المساعدة القضائية ومصلحة الاستشارة، مع العلم أنه يرأس كل مصلحة موظف برتبة كاتب ضبط رئيسي على الأقل[15].

يتشكّل مجلس الدولة من قضاة الحكم وقضاة النيابة (محافظة الدولة)، ويعقد جلساته في شكل غرف مجتمعة وغرف وأقسام عملاً بالمادة 30 من القانون العضوي رقم 98-01. يعقد مجلس الدولة جلساته العادية في شكل غرف أو أقسام للفصل في القضايا المعروضة عليه، ولا يجوز الفصل فيها إلاّ بحضور ثلاثة (3) أعضاء على الأقل تطبيقاً للمادة 34 من القانون العضوي 98-01.

أما في إطار الغرف مجتمعةً، فتتمّ هذه التشكيلة في حالة الضرورة، وبصفة خاصة في الحالات التي يكون القرار الذي سيُتّخذ فيها يُشكل تراجعاً عن اجتهاد قضائي، وفي هذه الحالة تتشكّل هذه الهيئة وفقا للمادة 32 من القانون العضوي رقم 98-01، المعدّل والمتمّم سنة 2022 من رئيس المجلس، نائبه، رؤساء الغرف، عمداء رؤساء الأقسام، مستشار الدولة المقرر المعني بالملف ويحضر محافظ الدولة ومحافظ الدولة المساعد المكلف بالملف جلسات هذه الهيئة ويقدّمان مذكراتهما، ولا يصحّ البت في القضايا المعروضة على الغرف مجتمعة إلاّ بحضور نصف (½) عدد الأعضاء المشكّلين للهيئة على الأقل ومستشار الدولة المقرر المعني بالملف.

ثانياً- تنظيم مجلس الدولة كهيئة استشارية:

الاستشارة هي تقديم الرأي الفني من طرف هيئات تتمتّع بالكفاءة والخبرة الفنية في اختصاص محدّد، وتستحوذ المعرفة والقواعد العلمية في الميدان المطلوب الاستشارة فيه[16]، وحدّدت المهمّة الاستشارية لمجلس الدولة بموجب المادتين 1/142 و2/143 من دستور 1996 (بموجب تعديل 2020)، حيث تنص الأولى بأن: (...)""لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبيّ الوطنيّ أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة". وتضيف الثانية أنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة".

يعد مجلس الدولة مستشار السلطة التنفيذية بمناسبة ممارستها مهمة صنع التشريع، سواءً في إطار مشاريع القوانين أو التشريع عن طريق الأوامر وهذا بالنظر للكفاءة والخبرة التي يتمتع بها مستشاري مجلس الدولة في فهم خبايا المنازعات ومنطق حلها، وأن استشارته يعني إسهامه في إثراء النصوص المعروضة عليه، وذلك لتفادي الفراغات التي يمكن أن يجدها كل من القضاء والإدارة بمناسبة وضعها النصّ القانوني موضع التطبيق في حدود صلاحيات كل منهما، وهو ما يعني أن الدور الاستشاري لمجلس الدولة هو دور وقائي في صياغة أحكام التشريع وتفسيرها، لأن كلما نقصَ اللجوء للاستشارة أو الأخذ بالرأي الاستشاري، كلما كان التأثير سلبياً من حيث الانسجام القانوني في ميدان تطبيقه[17].

في إطار ممارسة مجلس الدولة لمهمته الاستشارية، تضمن النص المعدل والمتمّم للقانون العضوي رقم 98-01 بموجب القانون العضوي رقم 18-02 مجموعة من الأحكام التي تبيّن كيفيات ذلك. في هذا المجال، يتداول مجلس الدولة في شكل لجنة استشارية لإبداء رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر

---

[14] راجع المادة 15 من القانون العضوي رقم 98-01، معدل ومتمم.

[15] لمزيد من الشرح والتفصيل حول تنظيم مجلس الدولة، راجع: بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم، عمل واختصاص، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. ص. 54-56.

[16] بن يوب جهيد، مرجع سابق، ص. 53.

[17] بوجادي عمر، "الدور الاستشاري لمجلس الدولة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 1، 2011، ص. 52.

التي يُخطر بها من قبل الأمين العام للحكومة[18]. يترأس اللجنة الاستشارية رئيس مجلس الدولة وتتشكّل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاثة مستشاري دولة معينين من رئيس المجلس، ولا تصحّ اجتماعات اللجنة إلاّ بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل[19]، على أن تتخذ مداولات اللجنة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويُرجح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات[20].

[18] راجع المواد 35، 36 و41 من القانون العضوي رقم 98-01، معدل ومتمّم.
[19] المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01، معدل ومتمّم.
[20] المادة 41 مكرر 3 من القانون العضوي رقم 98-01، معدل ومتمّم.