

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري



كلية: الحقوق و العلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالب: بكري عبد الرشيد

تحت عنوان

الدور الإستشاري لمجلس الدولة

في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

لجنة المناقشة:

الدكتور والي عبد اللطيف

الدكتور حاج عزام سليمان

الدكتور مقروف محمد

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

رئيسا

مشرفا و مقررا

مناقشا

السنة الجامعية: 2017 / 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء



نتقدم بإهداء هذا العمل المتواضع إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد

وكل من مد يد العون لنا ولو بالدعاء، في دفعنا لإنجاز هذا العمل.

إلى روح الوالدة رحمها الله وإلى والدي شفاه الله وحفظه

وإلى زوجتي وأبنائي وإخوتي وسائر عائلتي حفظهم الله جميعا

وإلى جميع الزملاء بالدراسة، الزملاء بالعمل، و إلى كل أساتذتنا الأفاضل.

عبد الرشيد بكري

شكر وعرفان



اعترافاً بالفضل والجميل نتقدم بخالص الشكر وعميق التقدير والامتنان

إلى أستاذنا الفاضل: الدكتور حاج عزام سليمان

الذي أشرف على هذا العمل وتعهده بتوجيهاته القيمة وأمدني بنصائحه

المستفيضة حتى استطعت إتمامه.

فجزاه الله عني بكل الخير

عبد الرشيد بكري

المختصرات باللغة العربية

ج. ر : الجريدة الرسمية

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ط : الطبعة

ص: الصفحة

مقدمة:

تعرف الدولة الحديثة تطورات كبيرة، متنامية ومتتالية في وظائفها، مما نتج عنه تزايد حاجاتها إلى ما يُدلل لها الصعوبات الناجمة عن هذه التطورات وما صاحبها من تعقيدات، سواء ما تعلق منها بحاجتها إلى النصوص التشريعية والتنظيمية المواكبة للمستجدات، أو حاجتها حتى إلى تنوع مصادر الاستشارة لمواجهة مختلف الاختلالات ومختلف العيوب التي يمكن لها أن تشوب وترافق حتى عملية وضع النصوص التشريعية والقانونية نفسها، تلك العملية التي تشترك فيها هيئات وسلطات من أجل صناعة قانون ذي جودة، يتم من خلاله اجتناب التعقيد والغموض في الصياغة، وقابلية التطبيق، الانسجام مع النصوص القانونية السابقة والمعاصرة له. إن صناعة قانون بهذه المواصفات تستلزم تضافر الجهود واحترام الإجراءات عبر جميع مراحل عملية بناء التشريعات والقوانين من الإعداد إلى التنفيذ. فالوظيفة التشريعية هي إحدى أهم الوظائف الأساسية للدولة عبر جميع العصور إن لم تكن أهمها، ذلك لكون جودة الدولة من جودة قوانينها.

هذه الوظيفة التشريعية للدولة تستدعي مساهمة مختلف السلطات فيها، فهي ليست من احتكار السلطة التشريعية وحدها، فبقية السلطات المعنية بها كل حسب اختصاصه في إطار تفسير حديث تبناه المؤسس الدستور للعلاقة بين مختلف السلطات القائم على التعاون والتكامل بدل الفصل وتكرس في التعديلات الدستورية لسنوات 1996 و2008 و2016.

وهكذا فقد كان من بين المساهمين في العمل التشريعي السلطة القضائية ممثلة في مجلس الدولة من خلال دوره الاستشاري، الذي كرسه وجسده المؤسس الدستوري منذ حوالي عشرين سنة حيث استحدثه المادة 152 من التعديل الدستوري 1996، هذه المدة هي مدة متواضعة نسبيا بمقارنة الجزائر مثلا بفرنسا والتي يعود فيها تاريخ مجلس الدولة إلى حوالي القرنين من الزمن.

ورغم أن الوظيفة القضائية لمجلس الدولة هي الطاغية على وظيفته الاستشارية، إلا أن تلك الوظيفة الاستشارية لا تقل أهمية عنها، حيث أن هذه الأهمية تظهر من خلال مساهمة المجلس في العملية التشريعية. وهي العملية التي تتطلب تضافرا في الجهود وتنوعا في زوايا المتدخلين، وتعتبر الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وقائية، لأنها تهدف إلى مساعدة السلطات العامة على توقي المنازعات المحتملة وتجنبها.

و مما سبق ذكره تظهر أهمية اختيار موضوع الدور الاستشاري لمجلس الدولة ودراسته دراسة علمية، قانونية وتطبيقية، وصفا وتحليلا بهدف الإحاطة بهذا الدور لمجلس الدولة ومعرفة مدى مساهمته في العمل التشريعي وهو هدف هذا البحث .

كما تتجلى أهمية الدراسة في الكشف عن الجهود المبذولة في تطوير هذه الهيئة وخاصة فيما يتعلق بوظيفتها الاستشارية ومشاركتها في العمل التشريعي من خلال معرفة حدود هذه المشاركة وقيمتها والتعديلات التي أدخلها المشرع والمؤسس الدستوري خاصة في التعديل الدستوري 2016 .

دور مجلس الدولة الاستشاري هذا لم يلق الاهتمام الكافي فعد واعتبر ذلك سببا آخر من وراء اختيار الموضوع بهدف توضيح وبيان أكثر لهذا الدور، الذي تطور مع الزمن ومع تطور ظروف الجزائر خاصة سنة 2016 وما بعدها من خلال التعديل الدستوري وما لحقه من تكييف للنصوص التشريعية ومن هنا كان نطاق هذا البحث والمتمثل في دراسة هذا الدور الاستشاري لمجلس الدولة في ظل التعديل الدستوري 2016 والتي تظهر حصرا وتحديدا في العمل التشريعي أو (صناعة القانون).

هذا ما أدى إلى طرح الإشكالية التالية:

" فيما يتمثل الدور الاستشاري لمجلس الدولة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ؟ وما

مجال وما طبيعة هذا الدور ؟ "

و للإجابة على هذه الإشكالية فقد تم الاعتماد في هذا البحث على الوصف والتحليل للأسس الدستورية والتشريعية والتنظيمية المنظمة لمجلس الدولة الجزائري ، وكان السعي من أجل تحليل نصوص مختلف هذه المرجعيات تحليلا علميا وبيان دراسات وأراء الفقهاء في شأنها، مع التركيز على الأفكار والحقائق القانونية من أجل تحديد وتبيان دور مجلس الدولة الاستشاري في ظل التعديل الدستوري 2016 . بمعنى آخر كان الاعتماد ابتداء على المنهجين : الوصفي والتحليلي (المنهج التحليلي الذي يركز على عرض المشكلة ودراستها من الناحيتين القانونية والتقنية، مع الاستعانة بالمنهج الوصفي الذي يهتم بالحقائق العلمية ويصفها كما هي ثم يمتد إلى تفسيرها)، وبدرجة أقل حضر المنهجان المقارن و التاريخي في بعض جوانب الدراسة لتتبع تطور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والرجوع إلى بعض الخلفيات التاريخية المؤثرة في دور مجلس الدولة ومقارنتها ببعض النماذج ففي بعض الحالات القليلة وغير المقصودة إذن تم اللجوء المنهج المقارن بذكر بعض أوجه الاختلاف بين مجلس الدولة الجزائري ومجلس الدولة الفرنسي، في الوظيفة الاستشارية. وذلك لكون النظام الفرنسي هو النظام الأسبق في الظهور والأصيل لمجلس الدولة وأصل نشأته.

للإشارة فإن هذا المجال كان محور دراسات سابقة ، بعضها ضمن مواضيع أوسع كالدراسات المتعلقة بالقضاء الإداري وبعضها تناول من القضاء الإداري فقط مجلس الدولة ولكن بوظائفه كلها ، كما أن بعض الدراسات تخصصت في الدور الاستشاري لمجلس الدولة ، ولكن ما يُسجل على هذه الدراسات عدم تخصص بعضها أو عدم مواكبة البعض الآخر للمستجدات ، ومن هنا كانت هذه الدراسة لتسلط الضوء على الدور الاستشاري فقط وكذلك لتواكب الجديد في هذا الموضوع .

أما عن الصعوبات فتاتي على رأسها ضيق الوقت المخصص لمثل هذه الدراسات والبحوث وكذلك نقص المراجع والمصادر خاصة ما تعلق منها بالأراء الاستشارية لمجلس الدولة التي تبقى سرية وغير متاحة للنشر مما فوت فرصة دراستها وتحليلها .

وعلى العموم ، وبناء على ما تقدم، وللحيثيات السالف ذكرها ، ولإعطاء هذا الموضوع حقه من البحث والدراسة فقد تم تناوله في فصلين مستقلين وكل فصل بمبحثين على النحو التالي:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمجلس الدولة وتم تخصيصه لنشأة مجلس الدولة والتعريف به وبمكائنه ووظائفه، ثم تركيبته البشرية والهيكلية.

المبحث الأول: مفهوم وتطور مجلس الدولة

المبحث الثاني: تنظيم هيئات مجلس الدولة الجزائري

الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للدور الاستشاري لمجلس الدولة وقد خصصته للحديث عن مجالات الاستشارة وإجراءاتها وطبيعتها ومضمونها.

المبحث الأول: مجالات وطبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة

المبحث الثاني: إجراءات ومضمون الدور الاستشاري لمجلس الدولة.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لمجلس الدولة

جاء استحداث مجلس الدولة الجزائري كنتيجة لتحويلات كبيرة على الصعيد السياسي و الاجتماعي والاقتصادي، خاصة بعد المصادقة على التعديل الدستوري لسنة 1989 والذي أدى إلى تغير كبير في المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري، وذلك تماشيا مع الدولة الحديثة القائمة على مبدأ المشروعية، بهدف إقامة دولة الحق والقانون .

وكان من الضروري إعادة النظر في التنظيم القضائي السائد لضمان تسيير أحسن للعدالة و التفكير في تطبيق مبدأ التخصص و تقسيم العمل على مستوى الهيئات القضائية من خلال إنشاء جهات قضائية مستقلة و إسناد المنازعات الإدارية لقاض متخصص ، و قد كُرس هذا التوجه في سنة 1996 مع التعديل الدستوري و تجسد في الميدان في سنة 1998، بإنشاء مجلس الدولة كجهة قضائية إدارية تضمن توحيد الاجتهاد القضائي في المسائل الادارية، والحث عن الغاية الأولى والأخيرة وهي حماية الحقوق والحريات .

ولهذا سيتم التطرق في هذا الفصل إلى مفهوم وتطور مجلس الدولة (المبحث الأول) وتنظيمه وهيكلته (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : مفهوم وتطور مجلس الدولة الجزائري

لقد تم تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لنشاط الهيئات القضائية الإدارية حسب المادة 152 من دستور 1996، ويندرج هذا التأسيس في سياق الإصلاحات المنتهجة من طرف السلطات العمومية، التي اقتضت تكليف هذه الهيئة بمهام هامة ومختلفة، وقبل تناول هذه المهام وجب تبيان مفهوم مجلس الدولة (مطلب أول) والوقوف على أهم مراحل نشأة وتطور هذه الهيئة (مطلب ثان)

المطلب الأول : مفهوم مجلس الدولة الجزائري

رغم أن الجزائر استأنست في تأسيسها لمجلس الدولة على ما هو متوفر من تجارب في النظم المقارنة ، ولكنها مع ذلك أعطت لهذه الهيئة خصوصية ربما تجعلها تختلف عن غيرها مما يستلزم البحث في تعريف مجلس الدولة الجزائري (فرع أول) واستخلاص أهم الخصائص المميزة لهته الهيئة (فرع ثان) وأخيرا طبيعتها ومكانتها الدستورية (فرع ثالث)

الفرع الأول : تعريف مجلس الدولة الجزائري

لم ينص المشرع الجزائري بشكل صريح على تعريف مجلس الدولة واكتفى بعرض مهام واختصاصات وتنظيم هذه الهيئة ، مما يستدعي استخلاص التعريف من أسسها الدستورية والتشريعية والتي منها المادة 152 السالفة الذكر بنصها " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية." والتي تقابلها نص المادة 2/171 من التعديل الدستوري 2016، وكذا المواد 2 و4 من القانون العضوي 01-98¹

ومنه فمجلس الدولة الجزائري هو أعلى مؤسسة وهيئة قضائية إدارية متخصصة لها نظامها القانوني الخاص من حيث هيكلها في نظام الدولة القانوني الدستوري والقضائي، ولها وظائف وصلاحيات قضائية، فهو مختص ابتدائيا في بعض الحالات واستئنافا ونقضا في أغلب الأحيان، كما له صلاحيات أخرى تتمثل في الوظيفة الاستشارية للسلطة التنفيذية في مشاريع القوانين² وكذا بالنسبة لمشاريع الأوامر.

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

2 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية، ج 1 ، ط 1، جسر للشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص ص 143-153.

يعتبر مجلس الدولة الجزائري هو هيئة قضائية إدارية تابعة للسلطة القضائية مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وضامنة لتوحيد الاجتهاد القضائي الإداري كما يتمتع بازدواجية الاختصاصات (ذات الطابع القضائي وذات الطابع الاستشاري) .

الفرع الثاني: خصائص مجلس الدولة الجزائري

مما سبق بيانه في التعريف فإن لمجلس الدولة الجزائري خصائص يمكن إيجازها في ما يلي :

أولاً: تابع للسلطة القضائية

إن المادة 152 المؤسسة لمجلس الدولة الجزائري قد وردت في الباب الخاص بالسلطة القضائية، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد وضع مجلس الدولة في مكانة دستورية بين مختلف الهيئات الدستورية الأخرى بأن جعله تابعا للسلطة القضائية، وهو ما أكدته بوضوح المادة 01/02 من القانون العضوي 01-98 بنصها "مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

ثانياً: استقلالية مجلس الدولة

يُقصد بالاستقلالية هنا الاستقلالية عن السلطة التنفيذية باعتبار مجلس الدولة من السلطة القضائية فهو يتمتع بما تتمتع به السلطة القضائية من استقلالية ويؤكد ذلك نص المادة 138 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذلك المادة 2فقرة 3 من القانون العضوي 01-98 السالف الذكر، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد أعلن إنشاء نظام قضائي إداري مستقل ومتكامل¹.

ثالثاً: ازدواجية الاختصاصات

نصت المواد من 9 إلى 12 من القانون العضوي 01-98 السالف الذكر على نوعين من

الاختصاصات اختصاصات ذات طابع قضائي:

1 - مسعود شهبوب، من الأحادية القضائية إلى ازدواجية القضاء أو التحول نحو نظام مستقل للقضاء الإداري ، دراسات ووثائق مجلس الأمة، الندوة الأولى حول استقلالية القضاء، الجزائر، مارس 1999، ص19.

- يختص المجلس ابتدائيا ونهائيا : بالفصل في الطعون بالبطلان والطعون التفسيرية والطعون الخاصة بمدى شرعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمظلمات المهنية الوطنية .
- و هو جهة استئناف: للفصل في الاستئناف ضد القرارات الصادرة ابتدائيا عن الجهات القضائية الإدارية.¹
- و يعتبر جهة نقض : للفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية (باستثناء مجلس الدولة) وضد القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة وعندما ينص قانون خاص على ذلك.²
- كما يفصل مجلس الدولة في الطعون ضد القرارات الصادرة عنه مثل المعارضة واعتراض الغير الخارج عن الخصومة والتماس إعادة النظر.
- ومجلس الدولة اختصاصات ذات طابع استشاري تتمثل في المساهمة في العملية التشريعية³ بإبداء رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر والتي سيتم ذكرها بتفصيل أكثر لاحقا.

الفرع الثالث : مكانة وطبيعة مجلس الدولة الجزائري

إن خاصية تبعية مجلس الدولة للسلطة القضائية فصلت في النقاش الدائر حول موقع ومكانة مجلس الدولة من السلطات الثلاث أي هل هذه الهيئة الدستورية تتبع السلطة التنفيذية أم السلطة القضائية أم السلطة التشريعية ؟

يظهر ومن خلال مختلف النصوص أن المكانة الدستورية لمجلس الدولة الجزائري كما سبق ذكره أكثر وضوحا من المكانة الدستورية لنماذج في دول أخرى ، فقد كان المؤسس الدستوري واضحا من

1 - المادة 10 من القانون العضوي 01-98 والمادة 902 من قانون إ.م.إ.

2 - المواد 9،10،11 من القانون العضوي 01-98 والمواد 901 ، 903 ، 902 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ، عدد 21 بتاريخ 23 أفرل 2008. إ.

3 - دالي السعيد ، النظام القانوني للهيئات القضائية العليا في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2010-2011 ، ص ص ، 108-109.

خلال نص المادة 152 في تعديل الدستوري 1996 والتي تقابلها المادة 171 في تعديل 2016، إذ جعل مجلس الدولة الجزائري هيئة قضائية مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، مع إضافة الوظيفة الاستشارية لمهامه. خلافا لمجلس الدولة الفرنسي، الذي ورغم وظيفته القضائية فإنه تابع للسلطة التنفيذية¹ وذلك نظرا لظروف نشأته ولكونه منذ بدايته كان صورة مستحدثة لمجلس الملك فقد نشأ كجهاز إداري تابع للحكومة يقدم لها المشورة هذا بالإضافة إلى أنه كان هو نفسه من يُعد النصوص القانونية في مرحلة من مراحل التاريخ.

ومن جانب آخر فإن أعضاء مجلس الدولة الجزائري يخضعون لنفس النظام القانوني المنظم لفئة القضاة، فإنهم يخضعون للقانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء² ما عدا فئة مستشاري الدولة في مهمة غير عادية فإن كل فئات أعضاء مجلس الدولة يتمتعون بنفس الحقوق والحماية والضمانات ويخضعون للالتزامات نفسها السارية على قضاة القضاء العادي.³ وهو ما تم تأكيده من خلال ما جاء في عرض أسباب مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة⁴ من أن أعضاءه ينتمون إلى سلك القضاة يعني أنهم ينتمون للسلطة القضائية، وهي قاعدة أكدتها المادة 20 من القانون العضوي 01/98 السالف الذكر: "يتكون مجلس الدولة من القضاة الآتي ذكرهم".

ويمثل مجلس الدولة هيئة قضائية عليا في المواد الإدارية، فهو يمثل من حيث الموقع والمكانة على مستوى القضاء الإداري محكمة النقض، ويقتضي مركزه هذا أن يمارس مهمة تقويم أعمال المحاكم الإدارية من خلال الطعون المرفوعة أمامه ويعمل أيضا على توحيد الاجتهاد القضائي⁵، ولتبرير هذا الاختيار عرض وزير العدل أسباب تقديم مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة أمام مجلس الوزراء قائلا: "إن مجلس الدولة وضع تحت وصاية السلطة القضائية، خلافا للنظام الذي تبنته بعض

1 - Jacques CHEVALLIER Le-Conseil-d-Etat-au-coeur-de-l.html Pouvoirs n°123 - Le Conseil d'État - novembre 2007 - p.5-17- <http://www.revue-pouvoirs.fr/>.

2 - القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004. المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر، عدد 57 لسنة 2004.

3 - علام إلياس، المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق لجامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية عدد 02 لسنة 2011 ص 99.

4 - الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، <http://www.apn.dz/ar/plus-ar/journal-officiel-des-debats-ar>

5 - عمار بوضياف، القضاء الإداري بين نظام الوحدة و الإزدواجية، المرجع السابق، ص 52 - 53.

الدول والذي يلحق مجلس الدولة بالسلطة التنفيذية، وهكذا فإن هذا الاختيار يشكل مرحلة إيجابية لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات من ثم توطيد السلطة القضائية في دور حماية المجتمع والحريات"¹. إن جعل مجلس الدولة الجزائري أحد مكونات السلطة القضائية في النظام القضائي الجزائري يكرس مبدأ الفصل بين السلطات هذا من جهة، ومن جهة ثانية للتبني التام والكامل للازدواجية القضائية بوجود هرمين للقضاء، أحدهما عادي في أعلى هرمه المحكمة العليا والآخر إداري يعلو هرمه مجلس الدولة.

المطلب الثاني: نشأة وتطور مجلس الدولة

يعد مجلس الدولة الجزائري إحدى المؤسسات الدستورية التي استحدثتها التعديل الدستوري لسنة 1996 من خلال المادة 152 منه، وبذلك تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظاما قضائيا مزدوجا من خلال إنشائه لهرمين قضائيين: هرم للقضاء العادي تعلوه المحكمة العليا، وهرم للقضاء الإداري يعلو مجلس الدولة. وبانتهاج المؤسس الدستوري الجزائري هذا النهج، فإنه يكون بذلك قد قلد النموذج الفرنسي الذي سبق إلى ذلك بزمن طويل.²

هذه المدة القصيرة نسبيا، بداية من سنة 1996 تدفعنا إلى اعتماد هذا التاريخ فاصلا بين مرحلتين كبيرتين ما قبل سنة 1996 وما بعدها.

وعليه، وفي هذا المبحث سيخصص (المطلب الأول) للمرحلة التي سبقت نشأة مجلس الدولة الجزائري و (المطلب الثاني) لما بعد 1996 تاريخ استحداثه وما تلى ذلك من تطورات وتعديلات.

الفرع الأول: مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 1996

لم يكن تاريخ القوانين والتشريعات في الجزائر وليد مرحلة الاستقلال، فجدوره التاريخية تمتد في الحقبة الاستعمارية؛ والتي كان لتشريعاتها ونظمها أثرا واضحا في المنظومة القانونية لجزائر الاستقلال والتي كرسها القانون رقم 62-157 بنصه على إبقاء العمل بالنصوص السابقة ما لم تتعارض مع السيادة

1- الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، <http://www.apn.dz/ar/plus-ar/journal-officiel-des-debats-ar>.

2- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري، رسالة دكتوراة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010-2011، ص 03.

الوطنية¹. من أجل ذلك سيتم التطرق في هذا المطلب إلى المرحلة الاستعمارية أو ما قبل سنة 1962 (فرع أول) ثم مرحلة الاستقلال أو ما بعد 1962 سنة (فرع ثان).
أولا: مرحلة ما قبل 1962

كانت التشريعات والتنظيمات الفرنسية هي المهيمنة في الجزائر إبان الحقبة الاستعمارية ، ولم تكن أعراف ونظم الجزائريين معمول بها سوى في بعض المجالات الضيقة ، كمجال الأحوال الشخصية التي كانت كما هو معروف وفق مبادئ الشريعة الإسلامية². وكان ذلك انطلاقا من أن فرنسا كانت تعتقد أن الجزائر هي امتداد لتراها وأنها مقاطعة من مقاطعاتها ، يسري عليها ما يسري على سائر المقاطعات الفرنسية بتحفظ طبعاً وذلك عندما يكون تطبيق القانون الفرنسي في الجزائر يمس بالمصالح العليا لفرنسا فإن القانون يُعطل في انحياز صارخ لخدمة الاستعمار على حساب العدل وحقوق وحرية الجزائريين.³

ومن هنا فقد كان تاريخ وتطور التشريعات والنظم في الجزائر في الغالب هو نفسه تاريخ وتطور التشريعات والنظم في فرنسا ، فقد أنشأت فرنسا عدة مجالس موزعة الاختصاص فيما بينها ، ومن أهمها مجلس الإدارة الذي أنشئ سنة 1932 ، وكانت تشكيلته خليط من الموظفين والمسؤولين من جهة الإدارة المدنية والعسكرية تحت رئاسة الحاكم العام، كما أن اختصاصاته كانت كذلك خليط من المهام الإدارية والقضائية، فقد كان جهة استئناف من أحكام المحاكم العادية إلى غاية 1834، كما كان قاضي أول وآخر درجة في المنازعات الإدارية وذلك لرفض مجلس الدولة الفرنسي النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات مجلس الإدارة في الجزائر⁴ ، وفي سنة 1845 تم إنشاء مجلس المنازعات، ويتشكل من رئيس وأربعة مستشارين وكاتب عام وكاتب ضبط، اتخذت له مهمة المستشار للإدارة إلى جانب اختصاصه القضائي المتمثل في بعض النزاعات المتعلقة بالضرائب والأشغال العامة. مع جعل إمكانية الطعن في قراراته أمام مجلس الدولة الفرنسي في باريس⁵ ، في سنة 1847 وتحديد بتاريخ 01 ديسمبر 1847 تم إنشاء ثلاثة

1- القانون 62-157 الصادر في 31/12/1962، المتضمن الاستمرار بتطبيق القوانين الفرنسية إلى إشعار آخر، ج.ر، عدد2 الصادرة في 11/01/1962.

2- Claude Collot, les institutions de l'Algérie durant la période coloniale 1830-1962, Alger, Office des publications universitaires ,p 168

3- محمد صغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص. 35.

4--عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص. 162.

5- عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 162.

مجالس عمالات في كل من الجزائر، قسنطينة ووهران، بموجب الأمر الملكي الصادر في 01 ديسمبر 1847، الذي نقل اختصاصات مجلس المنازعات إلى هذه المجالس، والتي تتمتع باختصاصات متنوعة إذ تعتبر هيئات استشارية، إذ يجب على المحافظ أو عامل العمالة استشارة و طلب رأيها وذلك بحسب المرسوم الصادر في أكتوبر 1858، كما كان لها دور إداري، حيث يكلف المحافظ أعضاء هذه المجالس ويفوضهم صلاحيته نظرا لاتساع العمالات، كما كان لها دور قضائي من خلال النظر في المنازعات الانتخابية المحلية ومنازعات الطرق ومنازعات الضرائب¹،

ومنذ سنة 1830 إلى غاية سنة 1848 كان النظام القضائي السائد في الجزائر هو نظام الإدارة القاضية والتي تم فيها إسناد مهمة الفصل في المنازعات إلى الإدارة ذاتها²، وذلك تماشيا مع الأوضاع السائدة في فرنسا آنذاك هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتثبيت الاحتلال الفرنسي في الجزائر.

ثانيا: مرحلة ما بعد 1962

في هذه المرحلة الطويلة نوعا ما (1962- 1996) عرفت الجزائر تغيرات وتطورات كبيرة ؛ طبعتها ظروفها والمراحل العامة التي مرت بها ، بداية من الأوضاع التي ورثتها عن الحقبة الاستعمارية ومرورا بنوع النظام السياسي والاقتصادي (الاشتراكي) المنتهج حتى نهاية الثمانينات ، ثم الانتقال إلى نظام آخر على النقيض من ذلك وصولا إلى الأحداث الأمنية التي طبعت التسعينات ، ومن مختلف مشاريع الإصلاح في سائر المجالات بما فيها مشروع إصلاح العدالة ،

هذه المراحل المختلفة أرخت لها مختلف الوثائق الدستورية التي يمكن اعتبارها عناوين أو من مؤشرات الانتقال من مرحلة إلى أخرى ومن هذه الدساتير : دستور 1963، دستور 1976، دستور 1989 حتى التعديل الدستور 1996.

وبخصوص المجال القضائي فقد تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث بموجب القانون المؤرخ في 31 ديسمبر 1962³. أما من حيث اختصاصها، فقد تم إحداث انقلاب في الموقف، حيث أصبح للمجلس القضائي الأعلى الولاية العامة في مادة المنازعات الإدارية⁴. وهو الذي تم استحداثه في مكان مجلس الدولة

1- محمد صغير بعلي، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 35

2- محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص.45.

3- محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص.66.

4- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة أحمد فائز أنجق وبيوض خالد، ط.7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن، ص 29.

و محكمة النقض القائمة في النظام الفرنسي¹ بموجب القانون المؤرخ في 18 جوان 1963، حيث أستحدثت به غرفة إدارية إلى جانب الغرف الأخرى.

و هكذا نجد أن النظام القضائي الإداري لم يعد مستقلا في بعض مراحل عملية التقاضي وبالتالي اتجه النظام القضائي الجزائري نحو وحدة القضاء و وحدة القانون.

حيث تم إلغاء المحاكم الإدارية و نقل اختصاصاتها إلى المجالس القضائية بموجب الأمر رقم 65-272 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي وهو ما كُرس لاحقا بموجب الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية. و قد استمر الوضع إلى غاية سنة 1990، حيث تم تعديل قانون الإجراءات المدنية الذي أعاد توزيع الاختصاص القضائي بين الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية و الغرف الإدارية الجهوية و الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا. و استمر الحال إلى غاية صدور دستور 1996 حيث نصت المادة 152 على تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

الفرع الثاني : مرحلة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996

في هذه المرحلة ظهر مجلس الدولة، و عرف تطورات هامة تعلقت بالنصوص المنظمة له وكذا باختصاصاته. ويمكن التمييز هنا بين مرحلتين : ما قبل دستور 2016 (فرع أول) وما بعده (فرع ثان).

أولاً: ما قبل التعديل الدستوري 2016

بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري 2016 و التي جاء فيها يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية². بدأت مرحلة جديدة مع هذا التعديل و التي من بينها استحداث هيئات دستورية من بينها مجلس الدولة،

ولتجسيد ذلك و تكريسه تشريعيا بادرت الحكومة إلى تقديم مشروع قانون عضوي متعلق بمجلس الدولة للسلطة التشريعية بغرض دراسته و المصادقة عليه، و فعلا صادق المجلس الشعبي الوطني على

¹ - بوحميده عطا الله، الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم، عمل واختصاص)، ط3، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص ص 26-27.

² - المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 لسنة 1996.

المشروع المذكور بتاريخ 13 فبراير 1998 خلال الدورة العادية وصادق عليه مجلس الأمة المنعقد بتاريخ 25 مارس 1998، ولقد مارس المجلس الدستوري رقابة مسبقة على النص المصادق عليه من قبل البرلمان بغرفتيه بموجب إخطار من رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 165 من الدستور المعدل سنة 1996¹. فأبدى المجلس الدستوري الرأي المطابق حول مشروع القانون العضوي المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله².

ليتم بعد ذلك صدور القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله³.

وقد أحالت الكثير من موادها إلى التنظيم والنظام الداخلي لمجلس الدولة في تفصيل عمله وتنظيمه واختصاصاته، فصدر المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة⁴. ثم تلاه المرسوم التنفيذي رقم 98-362 المحدد لكيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة و/أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة⁵، و المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة⁶.

ثم جاء بعد ذلك النظام الداخلي المؤرخ في 26 ماي 2002، و المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المحدد شروط وكيفيات التعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة⁷.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 169.

² - رأي المجلس الدستوري رقم 06/وف ع/م د. 98/ المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر، عدد 37 لسنة 1998.

³ - القانون العضوي رقم 98 — 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر، عدد 37 لسنة 1998.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 98-187 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر، عدد 44 لسنة 1998.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 98-362 المحدد لكيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة و/أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة، ج ر، عدد 64 بتاريخ 30 أوت 1998.

⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر، عدد 64 لسنة 1998.

⁷ - المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 29 أوت 2003 المحدد شروط وكيفيات التعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، ج ر، عدد 26 لسنة 2003.

و المرسوم التنفيذي رقم 03-166 يحدد كيفية تعيين رؤساء المصالح كما تم تعديل وتتمة القانون العضوي رقم 98-01 بموجب القانون العضوي رقم 11-13¹.

ثانيا: ما بعد التعديل الدستوري 2016

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016، ليوسع من الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وذلك بوجوب عرض مشاريع الأوامر كذلك إلى جانب مشاريع القوانين على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها وهو ما نصت عليه المادة 142 من الدستور. " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها."²

ليتم تكريس هذه المادة الدستورية من خلال تعديل القانون العضوي رقم 98-01 مرة أخرى بموجب القانون العضوي رقم 18-02³ المؤرخ في 04 مارس 2018 من خلال نص المادة 04 منه " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي ". ويُشار أيضا إلى أن هذا النص الجديد تضمن أيضا تعديلا آخر يتعلق بالجهة المختصة بالوظيفة الاستشارية في مجلس الدولة سيتم توضيحها لاحقا واستكمالا للجوانب التعريفية والمفاهيمية لمجلس الدولة يتعين التوقف عند هيئات مجلس الدولة قصد الإحاطة بتركيبته المكونة له وهو ما سيتم توضيحه في المبحث الثاني .

¹ - القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. ، ج ر ، عدد 43 لسنة 2011 .

² - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ، عدد 14، لسنة 2016 .

³ - القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله . ج ر، عدد 15 لسنة 2018.

المبحث الثاني : تنظيم هيئات مجلس الدولة الجزائري

إن الأدوار المتنوعة لمجلس الدولة والمشار إليها أعلاه ، تتطلب أجهزة داخل المجلس يُنَاط بها أداء هذه الأدوار ، ولا يكتمل هذا الإطار المفاهيمي لهذه الدراسة - كما سبق وأن أشرنا - إلا بالتعرف على هذه الهيئات وهي هيئات يتداخل فيها ما هو استشاري مع ما هو قضائي من حيث التركيبة البشرية ومنه سيتم التطرق إلى الهيئات القضائية (المطلب الأول) والهيئات الاستشارية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : تنظيم الهيئات القضائية لمجلس الدولة الجزائري

تتمثل الهيئات القضائية لمجلس الدولة في الغرف والأقسام المذكورة دون تحديد عددها وتسميتها هذا ما نصت عليه المادة 30 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.¹

ومن خلال المواد من 30 إلى 32 من نفس القانون العضوي ، يتضح أن هذه القواعد تنقسم إلى قواعد خاصة بسير الهيئات القضائية في تشكيلها العادي (الفرع الأول) وقواعد خاصة بسير الهيئات القضائية في تشكيلها غير العادي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الهيئات القضائية لمجلس الدولة في الشكل العادي

تفصل كل غرفة لمجلس الدولة في القضايا التي حددتها المواد 9 و 11 من القانون العضوي رقم 01-98، هذا ما نصت عليه المادة 34 من القانون العضوي .

وتشير من جهتها المادة 34 من نفس القانون العضوي بأنه لا يمكن لأية غرفة أو أي قسم الفصل في قضية إلا بحضور ثلاثة من الأعضاء على الأقل وتضيف نفس المادة أنه عند الضرورة يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يترأس أية غرفة² ،

¹ - القانون العضوي 01-98 المشار إليه سابقا .

² - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 202.

أولاً: تشكيل مجلس الدولة في الشكل العادي

نصت المادة 14 من القانون العضوي 01-98 المذكور سابقاً على أنه ولممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي ينظّم مجلس الدولة في شكل غرف، ويمكن تقسيمها إلى أقسام، كما أنّ المادة 17 تحيل تحديد الغرف والأقسام ومجال عملها إلى النظام الداخلي، لكن يمكن استخلاص عدد الغرف والأقسام من المرسوم الرئاسي رقم 187-98 المؤرخ في 1998/06/30 والمتضمّن تعيين أعضاء مجلس الدولة، وعددهم 44 عضواً، تم توزيعهم من حيث الوظيفة كما يلي :

1- قضاة الحكم والاستشارة، وهم :

- نائب الرئيس .
- رؤساء الغرف وعددهم أربعة .
- رؤساء الأقسام وعددهم ثمانية .
- مستشارون وعددهم عشرون .

2- قضاة النيابة، وهم :

- محافظ الدولة .
- مساعداً ومحافظ الدولة وعددهم تسعة .

فقد حددت المادة الأولى من المرسوم رقم 187-98¹ عدد رؤساء الأقسام وهو ثمانية ومن ثمة فيفترض أن عدد الغرف يناسب عدد رؤسائها وهو أربعة، وعدد الأقسام يناسب عدد رؤسائه وهو ثمانية دون تحديد توزيعها على الغرف .

لكن يبدو من بعض القرارات الصادرة عن مجلس الدولة أنّ عدد الغرف وصل إلى خمسة وتختص الغرفة الخامسة تحت إشراف رئيس مجلس الدولة بالمسائل الإستعجالية².

¹ - مرسوم رئاسي رقم 187-98 ، مؤرخ في 1998/06/30، المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر عدد 44 لسنة 1998.

² - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 189

ثانيا : مجالات عمل غرف وأقسام مجلس الدولة في الشكل العادي

يوجد على رأس كل غرفة رئيس يتولى مهمة التنسيق بين أقسام الغرفة الواحدة ورئاسة جلساتها و تسيير مداولاتها و تحديد القضايا الواجب دراستها على مستوى الأقسام، حيث تشكل الغرفة الواحدة مجموعة أقسام كخلايا فرعية.

و لقد فرض المشرع مثل هذا التنظيم و التقسيم بغرض تمكين الغرفة من التحكم في أعمالها و ضبط مهامها بشكل محدد و دقيق و يتولى رؤساء الأقسام كل على مستوى قسمه إعداد التقارير عن نشاط القسم و رئاسة جلساته و تسيير مناقشاته و مداولاته.

ويتكون مجلس الدولة حاليا من خمس غرف تقسم فيما بينها مختلف المنازعات التي توزع عليها حسب مجالات تخصص كل واحدة منها¹:

- الغرفة الأولى، المقسمة إلى قسمين، مختصة بالبت في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية إلى جانب النزاعات المتعلقة بالمحلات التجارية وذات الاستعمال السكني والخاضعة للقانون 01/81.
- الغرفة الثانية مقسمة إلى قسمين أحدهما مكلف بالمنازعات الضريبية والآخر بالوظيف العمومي.
- الغرفة الثالثة مكلفة بالمنازعات المتعلقة بمجال التعمير والمسئولية الإدارية بمفهومها الواسع.
- الغرفة الرابعة مختصة بالبت في القضايا المتعلقة بال عقار ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة.
- الغرفة الخامسة مختصة بالبت في القضايا ذات الصلة بالاستعجال الإداري والمنازعات المتعلقة بالأحزاب والمنظمات المهنية.

تتكوّن كل غرفة من قسمين على الأقل، ويمارس كل قسم نشاطه إما على إنفراد أو يجتمعان في شكل غرفة. إذ من المعلوم أنّ تشكيلة الغرفة أو القسم لا تضم سوى المستشارين في مهمة عادية باعتبارهم قضاة. غير أنه لا يمكن لأية غرفة أو قسم الفصل في القضية إلا بحضور ثلاثة من أعضاء كل منهم على الأقل. كما يمكن لرئيس مجلس الدولة، عند الضرورة أن يترأس أية غرفة .

¹ - المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الدولة

وتتكون كل غرفة بمجلس الدولة من :

- رئيس الغرفة .
- رؤساء الأقسام .
- مستشاري الدولة .
- كاتب الضبط .

الفرع الثاني : الهيئات القضائية لمجلس الدولة في الشكل غير العادي

في قيام مجلس الدولة باختصاصاته القضائية في الشكل غير العادي تظهر تشكيلة خاصة بذلك ، ونظام سير عرضتها مختلف النصوص ، وسيتم بيان هذه التشكيلة (أولاً) ثم كيفية سيرها (ثانياً)

أولاً: تشكيل مجلس الدولة في الشكل غير العادي

نصت المادة 31 من القانون العضوي رقم 01-98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، على ما يلي : " يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة جلساته مشكلاً من كل الغرف مجتمعة لا سيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعاً عن اجتهاد قضائي ".
لذا تتألف تشكيلة الغرف المجتمعة من رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، عمداء رؤساء الأقسام.

ثانياً: كيفية عمل غرف مجلس الدولة في الشكل غير العادي

حسب المادة 31 و32 من القانون العضوي 01-98 السالف الذكر يعدّ رئيس مجلس الدولة جدولاً للقضايا التي تعرض على مجلس الدولة عند انعقاده كغرفة مجتمعة، ويحضر محافظ الدولة جلسات تشكيلة مجلس الدولة كغرف مجتمعة، ويقدم مذكراته ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء تشكيلة الغرف مجتمعة على الأقل.

ثالثا: دور محافظ الدولة في المجال القضائي

حتى يتسنى لمحافظ الدولة في أداء مهامه ينبغي أن يتميز بجملة من الصفات كالحياد ، ناهيك عن متابعته للاجتهاد القضائي في مجال المنازعات الإدارية¹

نصّ على دور محافظ الدولة كل من القانون العضوي 01-98 لمجلس الدولة و قانون المحاكم الإدارية بنصهما 02-98 بنصهما: "يتولى محافظ الدولة مهمة النيابة العامة"².

كما نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية³ على دور محافظ الدولة وذلك للأهمية التي يمنحها الدستور إلى مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، و دوره في توحيد الاجتهاد القضائي و سهره على احترام القانون، حيث نصت المادة 897 من القانون على إلزامه بتقديم تقرير مكتوب، يكون مرجعا للاجتهاد القضائي الإداري، وذلك في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف من القاضي المقرر، على أن يعيد الملف والوثائق المرفقة إلى القاضي المعني بمجرد انقضاء الأجل.

أما أثناء الجلسة، فيقوم محافظ الدولة بعرض تقريره المكتوب الذي يتضمن عرضا للوقائع و القانون و الأوجه المثارة و رأيه حول كل مسألة مطروحة و الحلول المقترحة للفصل في النزاع، و يختتم بطلبات محدّدة. تقديم ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات.

المطلب الثاني : تنظيم الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري

مجلس الدولة باعتباره هيئة استشارية قد طرأ عليه عدة تعديلات تضمنها القانون العضوي 02-18 السالف الذكر وتمثل في تغيير الجهة المكلفة بالدور الاستشاري (الفرع الأول) كما سيتم تناول ما كان ساريا في النص القديم في (الفرع الثاني)

¹ - حدادة فاطمة الزهراء، تنظيم وعمل مجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون تخصص تنفيذ الأحكام القضائية، كلية الحقوق،

جامعة الجزائر 1، 2015-2016، ص 39.

² - المادة 15 من قانون 01-98، المشار إليه سابقا.

³ - أنظر المواد من 897 إلى 900 من القانون رقم 09-08، المشار إليه سابقا.

الفرع الأول : في ظل القانون العضوي رقم 02-18

نصّ التعديل الأخير رقم 02-18 للقانون العضوي 01-98 في مادته 04 التي عدلت المواد من 35 إلى 41 مكرر إضافة إلى 41 مكرر 3 على ما يلي :

" يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية " (المادة 35) ، " وتبدي هذه اللجنة رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر" (المادة 36) ، و يرأسها رئيس مجلس الدولة ، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاثة مستشاري الدولة ويتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة ..وتصح اجتماعات اللجنة بحضور نصف أعضائها على الأقل كما يمكن للوزراء أو من يمثلهم أن يشاركوا في الجلسات المخصصة للقضايا التابعة لقطاعهم (المادة 37) ، وحسب المادة 41 مكرر 3 " تتخذ مداولات اللجنة الاستشارية بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين ، وفي حالة تعادل الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحا " .

و عند تطرق وزير العدل، إلى التعديلات التي أدخلت على القانون العضوي أمام البرلمان قال أنها جاءت «توخيا للنجاعة وعدم ثقل الإجراءات» مضيفا أن مجلس الدولة يتكون حاليا «من تشكيلتين إحداهما خاصة بالقضايا العادية والأخرى بالاستعجال، غير أنه في الواقع وفي التطبيق هناك تشكيلة واحدة»، ومن هنا جاء اقتراح تشكيل هيئة واحدة «تدرس مشاريع القوانين والأوامر مع الأخذ بعين الاعتبار الطابع الاستعجالي»¹.

و الجدير بالذكر أن المادة 38 المعدلة بالمادة 4 من القانون العضوي 02-18 أسقطت ذكر محافظ الدولة رغم تم النص عليه في المادة 37 المعدلة بالمادة 4 مما يطرح الاشكال حول أدوار محافظ الدولة في اللجنة الاستشارية خاصة وأن المادة الأصلية (38) في القانون العضوي 01-98 كانت تنص على حضوره شخصا أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات وتقديم مذكرات فقط، و يبقى الإشكال في طبيعة هذه الأدوار المسندة لمحافظ الدولة .

¹ - الجريدة الرسمية لمناقشات البرلمان <http://www.apn.dz/ar/plus-ar/journal-officiel-des-debats-ar>

الفرع الثاني : في ظل القانون العضوي رقم 01-98

للتاريخ فإن النصوص السارية قبل التعديل (02-18) فإن القانون العضوي 01-98 نص على أن مجلس الدولة كان يعتمد على تشكيلتين لتأدية وظيفته الاستشارية وهما الجمعية العامة واللجنة الدائمة وسيتم شرحهما تباعاً.

أولاً: الجمعية العامة

حسب المواد من 35 إلى 37 من القانون العضوي 01-98 يتداول مجلس الدولة في شكل جمعية عامة ، يترأسها رئيس مجلس الدولة ويمكن للوزراء المعنيين أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم أمام هذه الجمعية . استناداً للمادة 37 من القانون العضوي رقم 01-98 تتشكل الجمعية العامة لمجلس الدولة من :¹

- رئيس مجلس الدولة .
- نائب رئيس مجلس الدولة .
- محافظ الدولة .
- رؤساء الغرف .
- خمسة من مستشاري الدولة .
- الوزراء أو الوزير المعني بالمشروع القانوني أو ممثلهم .

وكما أنه لا يصح الفصل في مشروع القانون إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة. وإذا تفحصنا تركيبة مجلس الدولة في جمعية عامة، يلاحظ أن المشرع حاول توسيع نطاق المشاركة قدر الإمكان، فإلى جانب قيادة أركان مجلس الدولة ورؤساء الغرف، وكلهم من ذوي الخبرة والكفاءة العالية، كذلك قد أشرك المشرع خمسة مستشارين، كما اعترف للحكومة ممثلة في الوزراء المعنيين أو ممثلهم بحق حضور جلسة أو جلسات المناقشة لتتولى الحكومة توضيح الأسباب التي دفعها لتقديم مشاريع القوانين ، فتفصح عن مقاصده وأهدافه ونطاق تطبيقه وغيرها من المحاور ذات الأهمية التي تريد إبلاغها إلى أعضاء مجلس الدولة، وهذا العمل من شأنه تنوير أعضاء مجلس الدولة، فقبل

¹ - المادة 37 من القانون العضوي 01-98، المشار إليه سابقاً.

دخولهم إلى مرحله المناقشة وقبل تصويتهم على النص محل الاستشارة، يسمعون وجهة نظر القطاع المعني بالأمر، وتجدر الإشارة إلى أن ممثل الوزير داخل الجمعية العامة، يجب أن لا تقل رتبته عن مدير إدارة مركزية، ويعين من رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني وهذا ما نصت عليه المادة 39 من القانون العضوي رقم 01/89 السالف الذكر، وبذلك حرص المشرع على فرض مستوى معين بالنسبة إلى الأشخاص الذين يمثلون الحكومة، مما ينعكس إيجابا على مستوى مناقشات وأعمال مجلس الدولة¹.

ثانيا: اللجنة الدائمة

تمثل اللجنة الدائمة الهيئة الاستشارية الثانية لمجلس الدولة، والمشرع الجزائري لم يشأ إخضاع مشاريع القوانين على اختلاف الظروف العامة المحيطة بها إلى إجراءات واحدة بل اعترف للحكومة ممثلة في رئيسها، بحقها في أن تنبه على الطابع الإستعجالي للنص أو المشروع محل الاستشارة، وعندئذ يجب عرضه على اللجنة الدائمة.

تمثل اللجنة الدائمة حسب ما جاء في نص المادة 38 من القانون العضوي رقم 01-98 من:

- رئيس لجنة برتبة .
- أربعة مستشاري دولة .
- محافظ الدولة وأحد مساعديه .

كما يشارك الوزير أو ممثليه في جلسات بالنسبة للقضايا التابعة لقطاعه برأي استشاري. وخلافا للجمعية العامة لم يشر المشرع للنصاب القانوني الواجب توافره لاعتبار مداولات اللجنة صحيحة من الناحية القانونية واكتفى في المادة 08 من المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29/08/1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في توافره لاعتبار المداولة وهو أغلبية أصوات الحاضرين، ولاشك أنّ التشكيلة المصغرة للجنة الدائمة، يمكنها من الاجتماع في مدة زمنية معقولة أو من مناقشة المشروع المعروض عليها وتداول فيه، ويبلغ عدد أعضاء اللجنة الدائمة في مجلس الدولة الجزائري ستة (6) أعضاء فقط.

¹ - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، المرجع السابق ص 73.

يقع على عاتق رئيس الحكومة تنبيه رئيس مجلس الدولة بالطابع الإستعجالي للمشروع ، وعندئذ إخطار المجلس به ، فإن تم ذلك تعيّن على رئيس مجلس الدولة إحالته على اللجنة الدائمة ، وفي حالة عدم التنبيه على الطابع الإستعجالي ، فإنّ هذا يعني أنّ المشرّع سيسلك الطريق العادي فيعرض على الجمعية العامة .

ثالثا: دور محافظ الدولة في المجال الاستشاري

ذكرت المادة 15 من القانون العضوي 01-98 ما يلي: " يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين " ، وأيضا حسب ما جاء في نص المادة 38 (المعدلة) من القانون العضوي 01-98 فإنّ المحافظ أو أحد مساعديه يتولى حضور جلسات ومداومات اللجنة الدائمة والجمعية العامة بتقديم مذكراته.

و مما يلاحظ هنا أن دور محافظ الدولة يكاد يكون محدودا ودون بيان لاختصاصاته مقارنة بأدواره القضائية مثلا ، فهو يقتصر على حضور الجلسات والمداومات ، ربما تعود محدودية الدور الاستشاري لمحافظ الدولة إلى محدودية الدور الاستشاري لمجلس الدولة بشكل عام .

خلاصة الفصل الأول :

في هذا الفصل تابعنا التطور التاريخي لمجلس الدولة عبر مختلف المراحل بداية من المرحلة التي كانت فيها الجزائر تحت الاستعمار حيث عرفت الجزائر مجلس الدولة باعتبارها امتدادا للدولة الفرنسية ليتم التخلي عنه بعد الاستقلال في نظام قضائي من طبيعة خاصة حتى سنة 1996. حيث تم استحداثه وتم تجسيده في الميدان سنة 1998 . وتوالت القوانين والتنظيمات المنظمة له و لاختصاصاته وكيفية قيامه بوظائفه وكذا كيفية تعيين أعضائه ،

جاءت هذه النصوص كلها في اتجاه تطوير هذه الهيئة ومواكبة التطورات الاجتماعية السياسية والاقتصادية للجزائر ، وظهر أن عملية التطوير هذه كانت بطيئة (نسبيا) إلى أن جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ، حيث وسع من نطاق تدخل مجلس الدولة بأن أضاف له مشاريع الأوامر إلى جانب مشاريع القوانين .

ومن خلال هذه النصوص المختلفة تتضح صورة ومفهوم مجلس الدولة في بعده القضائي والاستشاري مع احتفاظه بصفته وطبيعته القضائية وهي المكانة التي وضعه فيها المؤسس الدستوري. ومن هنا كانت التركيبة البشرية يغلب عليها القضاة وهو ما تناولناه في نهاية الفصل من خلال التعرف على هيئاته القضائية والاستشارية ، وبخصوص الهيئات الاستشارية فقد استقر الحال في التعديل الأخير سنة 2018 للقانون العضوي 01-98 على تخصيص لجنة واحدة بهذه الوظيفة الاستشارية بدل ما كان منصوص عليه من قبل (جمعية عامة ولجنة دائمة).

الفصل الثاني: تنظيم الدور الاستشاري لمجلس الدولة

الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية، فهي تساهم في تعزيز دولة القانون، كما تساهم في الحد من المنازعات المحتملة، كما أن مجلس الدولة من خلال وظيفته الاستشارية يشارك في إعداد القوانين إلى جانب هيئات دستورية أخرى، إنه يمثل مرحلة من مراحل إعداد القوانين في الدول التي تتبنى العمل بنظام مجلس الدولة، بل إنه بسبب هذا الاختصاص تم إنشاء مجلس الدولة في فرنسا¹ دولة المنشأ.

هذه المشاركة والمساهمة تختلف من دولة إلى أخرى بحيث يكون تدخل مجلس الدولة برأيه في بعضها واسعاً في حين يضيق هذا التدخل في أنظمة أخرى، ومشاركة مجلس الدولة في العمل التشريعي في الجزائر من خلال وظيفته الاستشارية - كما سبق ذكره - مكرس دستورياً ومجسد تشريعياً وتنظيمياً. وهنا يُطرح التساؤل: إلى أي مدى فتح المؤسس الدستوري في الجزائر مجال تدخل مجلس الدولة برأيه في العمل التشريعي؟ وهل سيكون هذا الرأي ملزماً للسلطة التنفيذية؟ وما هي الإجراءات المتبعة في تقديم هذا الرأي؟ ومن ثم ما ذا عن نوعية هذا التدخل ومحتواه؟

وللتفصيل في هذا الدور الاستشاري أكثر سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث يتم تخصيص (المبحث الأول) لمجال وطبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة، أما (المبحث الثاني) فيتم التطرق فيه إلى تنظيم الدور الاستشاري لمجلس الدولة من حيث إجراءاته ومضمونه.

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ط 7، ص 80.

المبحث الأول : مجالات وطبيعته الدور الاستشاري لمجلس الدولة

تعرف الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة سواء في الجزائر أو في فرنسا تطورا مستمرا من خلال توسيع مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة.

فإذا كان مجال الاختصاص الاستشاري سابقا مقتصر على مشاريع القوانين بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 كما بيناه في التطور التاريخي ، وسع من مجال الاستشارة ليشمل مشاريع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ، وكذلك الحال في فرنسا فإن التعديل الدستوري لسنة 2008 وسع من مجال الاختصاص الاستشاري ليشمل اقتراحات القوانين الخاصة بأعضاء البرلمان، وذلك ما نصت عليه المادة 05/39 من الدستور الفرنسي¹.

و جدير بالذكر ومن خلال مختلف النصوص فإن الدور الاستشاري لمجلس الدولة يُعد مرحلة من مراحل العملية التشريعية. والتي ترتبط ضيقا واتساعا، حسب تدخل المؤسس الدستوري والمشرع، وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتم من خلالهما معرفة مجالات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة (مطلب أول)، و دراسة الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة (مطلب ثان).

المطلب الأول : مجالات الدور الاستشاري لمجلس الدولة

تأخذ المبادرة بالتشريع ثلاث صور، فهي إما أن تكون مشروع قانون أو اقتراح قانون أو أمر، والوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تقتضي فحص ومراجعة النصوص التشريعية قبل إقرارها، فهل مكن المؤسس الدستوري مجلس الدولة من دراسة و إبداء الرأي حول الصور الثلاث للمبادرة بالتشريع ؟ وهل مكنه من تجاوزها إلى مجالات أخرى.

1 - المادة 05/39 من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 تنص : "يجوز لرئيس أحد المجلسين وفقا لشروط المنصوص عليها قانونا أن يعرض على مجلس الدولة إقتراح قانون أودعه في أحد هذين المجلسين لإبداء الرأي فيه قبل دراسته في اللجنة مالم يعترض هذا العضو."

"Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose"

لتحديد مجالات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة نشير إلى أنها تنحصر حسب النصوص الدستورية والتشريعية في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر فقط كما تم بيانه في التطور التاريخي أعلاه، وفي هذا المطلب سيتم التطرق لكل من مشاريع القوانين (فرع الأول) ومشاريع الأوامر (فرع ثان) الفرع الأول: مشاريع القوانين

تعتبر مشاريع القوانين أهم صور المبادرة بالتشريع سواء في الجزائر أو في غيرها من الأنظمة¹، وقد ذهبت معظم دساتير العالم إلى إعطاء حق المبادرة بالقوانين للسلطين التشريعية والتنفيذية على حد سواء، وذلك تجسيدا لمبدأ التعاون و التكامل بين السلطات .

وتعتبر مشاريع القوانين أهم صور مساهمة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، وقد عهد المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الدولة بمهمة لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية، وهي الوظيفة الاستشارية في مجال مشاريع القوانين، فأصبح يشارك في إعداد التشريعات إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية وفي إثراء المنظومة القانونية.

هذا، ويجد مجلس الدولة الجزائري الأساس الدستوري لوظيفته الاستشارية في المادة 119/ 02 من الدستور المعدل سنة 1996 و التي تنص: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني " هذه المادة تم تعديلها بموجب الدستور المعدل سنة 2016، و حلت محلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث تؤسس الفقرة الثالثة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري في مجال مشاريع القوانين وصارت صياغتها كالتالي: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة". و إلى جانب المرجعية الدستورية، فان القانون العضوي رقم 18-02² المعدل و المتمم للقانون العضوي 98-01

1- تبلغ نسبة القوانين التي كانت على شكل مشاريع قوانين حوالي 90 بالمائة من المبادرات التشريعية ولا تتعدى اقتراحات القوانين 10 بالمائة، نقلا عن Jean jeakal (جون جيكل)، جودة القانون، ندوة الصناعة التشريعية في ظل مقتضيات الحكم الراشد، مجلة الوسيط، عدد5، جانفي2008.

² - القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، عدد 15 لسنة 2018.

المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله ، تضمن بدوره أحكاما تتعلق بهذه المهمة، حيث نصت المادة الرابعة 04 منه : " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، كما أن المرسوم التنفيذي 261-98¹ الصادر في 29 أوت 1998 المتعلق بأشكال الإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري نصت مادته الثانية على وجوب إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها².

و تضمن النظام الداخلي لمجلس الدولة بعض قواعد الإجراءات في المجال الاستشاري لا سيما المادة 78 منه³ حيث جاء فيها: "يتكفل مجلس الدولة بإبداء الرأي حول جميع مشاريع القوانين. يُخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام الذي يسهر على إرسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع قانون في نسختين على الأقل".

الفرع الثاني : مشاريع الأوامر

تعتبر الأوامر الصورة الواضحة التي يشارك بها رئيس الجمهورية في التشريع، و تبلغ هذه الصورة أهمية كبيرة في المجال التشريعي الجزائري نظرا للمكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، فان كل الأوامر تتم الموافقة عليها من قبل البرلمان، وتجد سندها الدستوري في نص المادة 1/142 من الدستور بنصها: لرئيس الجمهورية أن يشرع باوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة⁴.

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليوسع من مجال استشارة مجلس الدولة الجزائري ليشمل الأوامر، وهو الجديد التي حملته المادة 142 من الدستور، حيث ألزمت رئيس الجمهورية بأخذ رأي مجلس الدولة الجزائري قبل إصدار الأوامر. وللاشارة أن المادة الرابعة من القانون العضوي 01-98

1 - المرسوم التنفيذي رقم 261-98 المحدد أشكال الإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر، عدد 64 لسنة 1998.

2 - تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 261-98 على أنه : يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعدن مصادقة مجلس الحكومة عليها.

3 - النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري الصادر في 22 ماي 2006 .

4 - القانون 01-16، المشار إليه سابقا.

كانت صياغتها قبل عرضه على المجلس الدستوري على النحو التالي " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي " ولقد ألغى المجلس الدستوري الأوامر من استشارة مجلس الدولة¹. ولكن المؤسس الدستوري عاد إليها ليدرجها في التعديل الدستوري لسنة 2016 وقد أحسن صنعا في ذلك ، لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة و تعديلات كما هي الحال بالنسبة لمشاريع القوانين و اقتراحات القوانين، وهو ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي 12-16² بنصها: " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور .

وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.

وفي هذا الاتجاه جاء التعديل الأخير للقانون العضوي 01-98 والذي يحمل رقم 02-18 المؤرخ في 04 مارس 2018 حيث كرس هذه المادة الدستورية بنصه في المادة 04 منه " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر ، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي "

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة

لدراسة الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة أهمية بالغة من حيث معرفة دور مجلس الدولة في العمل التشريعي من خلال دوره الاستشاري، هذه الأهمية تكفل بها كل من المؤسس الدستوري والمشرع . ولمعرفة هذه الطبيعة. يجب التمييز بين مسألتين ، الأولى تتعلق بالمبادرة بطلب الرأي، أما الثانية فتتمثل في الأخذ برأي مجلس الدولة.

1- رأي المجلس الدستوري رقم 06-98 المؤرخ في 19 ماي 1998 ، ج ر ، عدد 37 لسنة 1998 .

2- القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكنا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ، عدد 50 لسنة 2016.

وعلى هذا الأساس يتم التطرق خلال هذا المطلب إلى الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة من خلال استقراء النصوص الدستورية والتشريعية المتعلقة بهذا الشأن و ذلك في (الفرع الأول)، وتبيان مدى إلزامية الرأي المقدم من قبل مجلس الدولة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة

الحديث عن الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة، يعني متى تكون استشارة مجلس الدولة إلزامية ومتى تكون اختيارية؟ وبالتالي فإن الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة لا تخرج عن هاتين الصورتين.

أولاً : الاستشارة الإلزامية لمجلس الدولة :

لأن مجال استشارة مجلس الدولة الجزائري ضيق فقد كان مقتصرًا على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة ليتسع مجالها بإضافة مشاريع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية إلى مجال استشارة مجلس الدولة¹ بشأنها، وعملاً برأي المجلس الدستوري²، فقد استثنى باقي النصوص القانونية الأخرى من مجال الاستشارة حيث اعتبر أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري في المادة 119 من دستور 1996 هي على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها وأن تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي الواردة في نص المادة 153 من دستور 1996 كان يقصد منها تحديد اختصاصات قضائية أخرى، وعليه فإن استشارة مجلس الدولة تكون في حالتين: الحالة الأولى تكون بخصوص مشاريع القوانين و الحالة الثانية تكون بخصوص الأوامر، و في كلتا الحالتين فإن الاستشارة إلزامية و هو ما نصت عليها مجموعة من النصوص منها الدستورية، و التشريعية، التي ألزمت الحكومة أو رئيس الجمهورية عرض مشروع القانون أو الأمر أمام مجلس الدولة لإبداء الرأي فيه.

1- تنص المادة 01/142 من الدستور: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.
2- رأي رقم 06/ر.ق.ع/م/د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر، عدد 37 لسنة 1998.

- 1- الإلزامية بنص الدستور: نظم الدستور الرأي الاستشاري لمجلس الدولة بالنص عليه من خلال المادة 136/3¹ في الدستور المتعلقة بالإلزامية طلب رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين و المادة 1/142 من الدستور² المتعلقة بالإلزامية طلب رأي مجلس الدولة بشأن التشريع بأمر.
- 2- الإلزامية بنص القانون: تنص المادة 08 من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة تتعدى إلزامية طلب الرأي إلى إلزامية مجلس الدولة بإبداء رأيه و عدم الامتناع عن تقديم الرأي. وكذلك المادة 12 من القانون العضوي 98-01، فإن التعبير الذي جاءت به المادة 04 هو نوع من التأكيد على إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة كأثر إجباري لصحة و سلامة التسلسل التشريعي وللتذكير هذه المواد أكدها التعديل الأخير رقم 18-02 للقانون العضوي 98-01.
- 3- الإلزامية بنص التنظيم: هذه الإلزامية كانت صريحة في المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29-08-1998 المحدد لأشكال الإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة من خلال نص المادة 02 منه بنصها: " يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة و ذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه" و من قراءة نص هذه المادة نجده يحمل صفة إلزام الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين المصادق عليها من قبل مجلس الحكومة.

ثانيا : الاستشارة الاختيارية لمجلس الدولة

الظاهر في النظام الدستوري الجزائري أن الاستشارة الاختيارية لمجلس الدولة الجزائري منعدمة، كون النصوص المنظمة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والواردة في المادتين 142 و 146 من الدستور و القانون العضوي 98-01 من خلال المادتين 04 و 12 منه لم تنصا على الاستشارة الاختيارية، كما أن النظام الداخلي لمجلس الدولة لم يتضمن النص على حالة الاستشارة الاختيارية،

1- تنص المادة 136/3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول ، حسب الحالة ، مكتب المجلس الشعبي الوطني ، أو مكتب مجلس الأمة ."

2- تنص المادة 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة .."

وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة لم يشر إلى ذلك ، كما أن المؤسس الدستوري الجزائري استبعد رئيس مجلس الدولة من بين الشخصيات التي ترأس مؤسسات دستورية ويمكن استشارتها من قبل رئيس الجمهورية في الحالات المذكورة في المواد 107، 109، 108 من الدستور.

على عكس ذلك، فمجلس الدولة الفرنسي الذي يعد مستشار الحكومة ، والتي بالإضافة إلى الحالات الإلزامية التي نصت عليها النصوص الدستورية و التشريعية و التنظيمية، فان للحكومة إمكانية طلب رأي مجلس الدولة الفرنسي في حالة عدم وجود نص.¹

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لأخذ رأي مجلس الدولة

إن الوظيفة الاستشارية تتجسد في تقديم المشورة إلى طالبها و إذا كانت الاستشارة في نظر الكثير من الفقهاء تعني شرحا منظما يحوي مجموعة من المبادئ الفقهية فانه يمكن القول أن الاستشارة هي مجموعة الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية، في الحالة هذه أقل من مستوى القانون.²

إن الحديث عن الطبيعة القانونية لأخذ برأي مجلس الدولة يتطلب الحديث عن القوة الملزمة للرأي الاستشاري بالنسبة لطالبيه بعبارة أخرى هل رأي مجلس الدولة ملزم للهيئة التي طلبته؟ باستقراء المادة 119 من الدستور المعدل سنة 1996 قبل تعديلها سنة 2016 ففي فقرتها الأخيرة التي تنص على: " تعرض مشاريع القوانين بعد الأخذ برأي مجلس الدولة .." نجد أن الالتزام الحرفي بالنص العربي لهذه المادة يقودنا إلى أن رأي مجلس الدولة هنا هو رأي موافق، كون أن إضافة حرف الباء وهو حرف جر ومن معانيه أنه يفيد "الالتصاق" قد غير معنى المادة، فحول رأي مجلس الدولة من رأي إجباري في طلبه واختياري في الأخذ به، إلى رأي ملزم في طلبه وفي الأخذ به(رأي مطابق)³، وجعل

¹ - l'article L. 112-2 du code de justice administrative, « le Conseil d'État peut être consulté par le Premier ministre sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative »

² - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر، 1989، ص 13.

³ - حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية

الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 96.

الحكومة ملزمة بالطلب وبالأخذ به، وإلا شاب هذا المشروع الذي ستقدمه إلى البرلمان عيب الشكل، وهذا الذي لا يتوافق مع ما جاء به نص المادة باللغة الفرنسية فقد استعملت عبارة (Apres avis du conseil d'Etat) وترجمتها الصحيحة باللغة العربية "بعد رأي مجلس الدولة". وهو ما تداركه المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري سنة 2016 من خلال تعديل الصياغة من خلال المادتين 136 و142 منه، وتغيير الصياغة من "بعد الأخذ برأي" إلى "بعد رأي" سواء لمشاريع القوانين أو للأوامر للتوافق مع نص المادتين باللغة الفرنسية، لكن ما يجب الإشارة إليه هنا هو أن غياب نشر آراء مجلس الدولة الجزائري، والتي تتسم بطابع السرية، يحول دون معرفة مدى التزام الحكومة بآراء مجلس الدولة¹ وكذلك الحال بالنسبة لآراء مجلس الدولة الفرنسي²، إذ تقضي القاعدة العامة بأن تكون آراء مجلس الدولة الفرنسي سرية، وهو ما نص عليه القانون الصادر في 7 جويلية 1978 صراحة من خلال استبعاد آراء مجلس الدولة من قائمة الوثائق الإدارية ذات الطبيعة غير القانونية والتي يكفل القانون للمواطنين حرية الإطلاع عليها. غير أن هذه القاعدة بدأ التخلي عنها، إذ أن الحكومة بدأت بالسماح بنشر بعض آراء مجلس الدولة الفرنسي باعتبارها الجهة المخولة الوحيدة بذلك³.

فكيف هي إجراءات الاستشارة ومضامينها أمام مجلس الدولة أثناء قيامه بدوره الاستشاري؟ هذا ما سيتم توضيحه من خلال المبحث الموالي.

المبحث الثاني: إجراءات ومضمون الدور الاستشاري لمجلس الدولة

نصت المادة 41 من القانون العضوي 98-01 على أنه تحدد أشكال وكيفية الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم"، وقد جاء المرسوم التنفيذي 98-261⁴ المؤرخ في 29 سبتمبر 1998

¹ - عزاوي عبد الرحمن، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور و القانون العضوي لسنة 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم

العلاقة بينية لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، 2006، عدد 4 ص 19.

² - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، 2011-2012، ص 222.

³ - Yves Gaudemet-Bernard Stirn-Thierry Dal Farra-Frgdgric Rolin , les grands avis du Conseil d'Etat,p 36

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر، عدد 64 لسنة 1998.

المحدد لأشكال الإجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة. إلا أن هذا المرسوم لم يوضح بصفة جلية إجراءات إتمام العملية الاستشارية إذ جاءت نصوص مواده في شكل عموميات لا تعبر عن الإجراءات الدالة والضرورية للعملية الاستشارية¹، وقد أحال بدوره إلى النظام الداخلي لتحديد هذه الإجراءات (المطلب الأول)، كما أن محتوى ومضمون هذه الاستشارة يتطلب تخصيص مجال للإجابة للتساؤلات التي تطرحها هذه الإستشارة (المطلب الثاني)

المطلب الأول : إجراءات الاستشارة.

تناول النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري الإجراءات التفصيلية للتوظيف الاستشارية من خلال مواده 77 إلى 112 من الفصل الثالث منه، حيث تطرقت هذه المواد إلى تحديد الجهة المخطرة لمجلس الدولة، وتحديد طبيعة رقابته على النص المعروض عليه والإجراءات المتبعة في الدور الاستشاري لمجلس الدولة إلى غاية إرسال التقرير النهائي إلى الأمين العام للحكومة.

كما أن هناك إجراءات مشتركة تسبق الإجراءات أمام الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة للمجلس واللجان عوَضهما التعديل 18-02 بلجنة استشارية واحدة كما تم ذكره، وهو ما سيتم التطرق إليه في الفروع الموالية.

الفرع الأول : إعداد المشروع

تتمثل الإجراءات التي تسبق عرض النص على الاستشارة أي على الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة (سابقا) في الآتي: الإخطار، تسجيل الإخطار وإيداع النص، وتعيين المقرر وإعداد التقرير.

أولا: الإخطار

الجهة الوحيدة التي لها صلاحيات إخطار مجلس الدولة هي الأمين العام للحكومة²، وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم 98-261 حيث جاء فيها يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها، وأعدت التأكيد عليه المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الدولة وكذا التعديل رقم 18-02 للقانون العضوي في المادة

¹ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 346 .

² - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 346 .

41 ، واقتصار الإخطار على الأمين العام للحكومة راجع إلى المجال الضيق للاستشارة الذي يتمثل في مشاريع القوانين و الأوامر فقط. وهو الحال الذي يختلف عنه في النموذج الفرنسي الذي بحيث يتنوع الإخطار فيه بتنوع النص المعروض (مشروع قانون، اقتراح قانون، أمر، مرسوم، لائحة).

ويعتبر الإخطار وجوبيا بالنسبة للحكومة متى كان أخذ رأي مجلس الدولة وجوبيا، ويلعب الأمين العام للحكومة سواء في الجزائر أو في فرنسا دورا محوريا في العلاقة بين الحكومة ومجلس الدولة، مع التذكير مرة أخرى أن الإخطار بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري لا يكون إلا منصبا على مشروع قانون¹ أو مشروع أمر.²

ثانيا : تسجيل الإخطار وإيداع النص

يقوم الأمين العام للحكومة بمهمة إرسال مشروع القانون أو مشروع الأمر وجميع عناصر الملف المحتملة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة ، والذي يسجل في السجل الزمني، وتتكون عناصر الملف المحتملة من عرض الأسباب، وتوقيعات الوزراء وتحكيم الوزير الأول إن وجد .

ثالثا: تعيين مقرر وإعداد التقرير

بعد تسجيل الإخطار وتسلم مشروع النص مرفقا بالملف الخاص به يقوم رئيس مجلس الدولة بتعيين مقرر من بين مستشاري الدولة بموجب أمر³ ، ويتم تعيين المقرر حسب النمط الذي تحدده الأمانة العامة للحكومة وحسب النص السابق للتعديل 18-02 للقانون العضوي، ففي حالة الاستشارة العادية والتي تكون في حالة سكوت الأمانة العامة للحكومة، مما يستشف منه أن طلبات الاستشارة تتطلب الاستعجال فإن تعيين المقرر يكون من بين مستشاري المجلس، أما إذا طلبت الحكومة الاستعجال، أي في الحالة الاستثنائية، فإن تعيين المقرر يكون من قبل رئيس اللجنة الدائمة بعد إحالة الملف إليه عن طريق رئيس المجلس⁴ ، وهنا ننتظر تعديلات في النصوص المنظمة للاستشارة بما يواكب

1- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 261-98، المشار إليه سابقا.

2- لقد ألزمت المادة 1/142 من الدستور الجزائري رئيس الجمهورية أخذ رأي مجلس الدولة حول التشريع بأمر.

3- المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الدولة .

4- المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الدولة

التعديل الأخير رقم 02-18 للقانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله

إن عملية تعيين مقرر تظهر أهميتها في كونه الشخص المكلف بدراسة مشروع النص من كل الجوانب وإعداد التقرير وتميئته، فهو الذي يتولى قراءة وتفحص ملف المشروع من كل الجوانب والتأكد من استيفائه الشروط المطلوبة، مثل التأسيس القانوني، والتحكيم بين الوزارات إن وجد، ومدى شرعية مسألته التي كانت سببا في اقتراحه، وفي الأخير يقوم بتحرير تقرير يبلغه إلى رئيس مجلس الدولة، وعلى ضوء تسليم التقرير يقوم رئيس المجلس بتحديد جدول الأعمال وإخطار الوزير المعني أو الوزراء المعنيين¹.

الفرع الثاني: مناقشة مشروع النص والبت في الرأي

يعتبر إصدار الرأي آخر إجراء في العملية الاستشارية إذ تسبقه عملية المناقشة التي يتم خلالها مناقشة التقرير الذي أعده المقرر، ومن ثم البت فيه.

وتنصب المناقشة على دراسة التقرير أو بالأحرى مشروع النص الذي أعده المقرر والبحث في مكوناته، وتتم هذه المناقشة داخل اللجنة الاستشارية وكان الأمر قبل ذلك يتم إما داخل الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة بالنسبة لمجلس الدولة حسب الحالة: إن كانت عادية أو استعجالية².

الفرع الثالث: شكل رأي مجلس الدولة وإشهاره

يكتنف شكل رأي مجلس الدولة الجزائري الكثير من الغموض وذلك نظرا لغياب النصوص التشريعية والتنظيمية التي تتناول هذا الموضوع هذا من جهة ومن جهة أخرى لكون أرائه تتسم بطابع السرية ولا يتم نشرها حتى تكون محل دراسة.

أولا: شكل رأي مجلس الدولة

إن المادة 12 من القانون العضوي 01-98 لمحت إلى شكل رأي مجلس الدولة¹، أما المرسوم التنفيذي 261-98 فلم تنص مواد سوى واحدة منها على شكل الرأي وهي المادة 09 بنصها: " يدون رأي

1 - المرسوم التنفيذي رقم 261-98، المشار إليه سابقا.

2 - القانون العضوي رقم 02-18، المشار إليه سابقا.

مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة. " أما النظام الداخلي لمجلس الدولة فإنه لم يتطرق إلى شكل التقرير بل تطرق إلى مضمونه من خلال نص المادة 82 منه والذي يتضمن الاقتراحات التي ترمي إما إلى إثراء النص وإما إلى تعديله وإما إلى سحبه عندما يحتوي على مقتضيات يصح بعدم دستوريتهما، وبالتالي يكون شكل رأي مجلس الدولة الجزائري، في شكل خلاصة يتوصل إليها المجلس التي تتخذ إحدى الصور الثلاثة² التالية :

- مشروع غير صالح بالتالي إعادة صياغته من جديد.
 - مشروع به أخطاء بسيطة يمكن تصليحها قبل عرضه على البرلمان.
 - الإثراء وعرض المشروع على البرلمان.
- هذه الصور الثلاثة لشكل رأي مجلس الدولة الجزائري تعبر عن موافقة المجلس على المشروع أو رفضه كلياً أو جزئياً.

ثانياً : إشهار رأي مجلس الدولة

يعتبر نشر آراء مجلس الدولة الجزائري من عدمها من الأمور المسكوت عنها أو التي تم إغفالها سواء في النصوص التشريعية أو التنظيمية، بل حتى في النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي لم يتطرق إلى هذا الموضوع .ربما تكون سرية آراء مجلس الدولة في اتجاه تجنيبه الخوض في التجاذبات السياسية التي تثور بشأن النصوص التشريعية وبالتالي تعطيه مجالاً واسعاً لإبداء رأيه بكل موضوعية، كما أنها ربما ترفع الحرج عن الجهة المستشارة في حالة عدم الأخذ برأي مجلس الدولة .وإذا كانت هي القاعدة العامة كذلك من قبل في فرنسا، فإن الاستثناء بدأ يتوسع في السنوات الأخيرة بحيث صارت آراء مجلس الدولة الفرنسي تنشر بعد سماح الحكومة بذلك .

هذا فيما يخص الإجراءات المتعلقة بالدور الاستشاري لمجلس الدولة، فماذا عن المحتوى أو مضمون الاستشارة التي يقدمها مجلس الدولة وهي ما سيتم توضيحه في المطلب الموالي.

1- نصت المادة 12 من القانون العضوي 01-98 على " يقترح التعديلات التي يراها ضرورية ."

2 - المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

المطلب الثاني : مضمون الاستشارة المقدمة من مجلس الدولة

إن الهدف من إشراك مجلس الدولة من خلال استشارته هو إحداث الانسجام بين النصوص القانونية وتجنب تصادمها¹ وهو الهدف الذي تضمنه القانون العضوي 01-98 من الغرض الأساسي المراد تحقيقه من خلال إشراك مجلس الدولة في إعداد النصوص التشريعية وإبداء الرأي بشأنها.²

لعل مجلس الدولة أثناء قيامه بفحص مشروع النص يحاول الاقتباس من النموذج الفرنسي في طريقة عمله وذلك لغياب النصوص القانونية التي توضح هذه العملية فقد جاء كل من القانون العضوي 01-98 والمرسوم التنفيذي 261-98 خاليين من المواد الذي تتضمن كيفية ممارسة مجلس الدولة رقابته على نوعية مشروع النص أما نظامه الداخلي فلم يبين بصورة واضحة ودقيقة لكيفية ممارسة هذه الرقابة.

ويمكن تصور أن مراقبة مشروع النص لا تخرج عن مجالين كبيرين يتم معالجتها على التوالي في فرعين : مراقبة العناصر الخارجية لمشروع النص (الفرع الأول) مراقبة العناصر الداخلية لمشروع النص (الفرع الثاني)

الفرع الأول : مراقبة العناصر الخارجية لمشروع النص.

ويُقصد بالعناصر الخارجية لمشروع النص الجوانب الشكلية ، ولا خلاف فيما للجوانب الشكلية من أهمية خاصة في مجال القانون والقضاء، فاختلالها يجعل النص معيبا بعيوب جوهرية، وسيتم تناول ذلك من خلال النقاط التالية : من حيث طبيعة النص (أولا) شكله (ثانيا) مدى احترام الإجراءات (ثالثا) قواعد الاختصاص (رابعا)

1 طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 140.

2 عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة، 2003، ص 304.

أولاً : مراقبة طبيعة النص

الرقابة على نوعية وطبيعة النص المعروض على مجلس الدولة تنصب على طبيعة مشروع النص إن كان مشروع قانون أو مشروع أمر حتى يتسنى له إبداء الرأي، وبذلك فإن مجلس الدولة ينبه الجهة طالبة الاستشارة إلى أي مجال ينتمي إليه هذا النص، فإذا كان النص عبارة عن مشروع قانون وأن موضوعه يدخل في مجال اللائحة، فإن مجلس الدولة يمكن له أن يرجع النص إلى الحكومة لإعادة صياغته في شكل تنظيم.¹

ثانياً: مراقبة الصياغة والشكل

ومنها أن يفحص المقتضيات، والتأشيريات الواردة في النص فيتأكد من صحة أرقامها وتاريخها ومضامينها، ومدى ارتباطها بالموضوع، وفي هذا الصدد يمكنه حذف إحدى المرجعيات القانونية أو إضافة أخرى ذات صلة بمشروع النص.

هذا، وتنصرف رقابة الشكل إلى الصياغة فيراقب المجلس صياغة مواد النص فيقوم بإزالة أي لبس أو غموض في العبارات الواردة فيها. ولا تتوقف عند هذا الحد، بل تشمل جانباً أكبر أهمية فيه، وهو ضرورة الترابط بين القاعدة القانونية الجديدة والنصوص الموجودة من قبل، والتي سوف تضاف إليها هذه القاعدة القانونية الجديدة، ويلاحظ أن هذه الرقابة ضرورية فهي ضمانات من الضمانات التي تحقق عدم تعرض النص القانوني بعد إصداره إلى تفسيرات وتأويلات متناقضة وغامضة وبذلك فإن رقابة الشكل تهدف إلى الرفع من جودة الصياغة القانونية للنصوص المعروضة على مجلس الدولة.

ثالثاً : مراقبة القواعد الإجرائية

تتمثل في الرقابة على كل الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الحكومة عند إعدادها لمشروع النص، كإجراءات الاستشارة الضرورية قبل عرض النص على البرلمان ؛ إذا كان القانون يلزم الحكومة أخذ رأي جهة معينة بخصوص مسألة ما²، وقد جسد مجلس الدولة الفرنسي _باعتباره الأصل والنموذج في ذلك _ هذه الرقابة عندما اعتبر أن عدم أخذ رأي المجلس الأعلى للتربية الوطنية أمر

1 - سعيد السيد علي، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009 ص 21.

2 - عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، المرجع السابق، ص 28.

مرفوض وغير مرغوب فيه، مؤكداً أن رأي المجلس الأعلى للتربية الوطنية يمثل له أحد عناصر التقدير الهامة، وأن الطابع الإستعجالي لمشروع النص المعروض عليه لا يبرر عدم أخذ رأي المجلس الأعلى للتربية، وهو نفس الاتجاه الذي سلكه تجاه مشروع النص المتعلق بتطوير المساهمة والمشاركة، إذ اعتبر أن تدخل اللجنة الأوروبية وجوبي لإبداء رأيها حول مدى مطابقة النظام للمعاهدة الأوروبية، ورأى أنه كان على الحكومة أن تقوم بإجراء تبليغ النص لهذه اللجنة حتى تتمكن من إعداد ملاحظاتها قبل عرضه على مجلس الدولة، هذا و يراقب مجلس الدولة وجوب وجود التوقيعات اللازمة (التوقيع المجاور) 1 .

وإن من رقابة مجلس الدولة على مدى مراعاة القواعد الإجرائية هو التأكد من أن الإخطار ورد إليه من الجهة المختصة التي حددتها المادة 02 من المرسوم 98-261 حيث جاء فيها " يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها"، وأعدت التأكيد عليه المادة 02/87 من النظام الداخلي لمجلس الدولة بنصها: "يخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام للحكومة الذي يسهر على إرسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع قانون في نسختين على الأقل"، وبالتالي انحصرت جهة الإخطار في الأمين العام للحكومة وذلك راجع إلى المجال الضيق للاستشارة الذي يمثل مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر فقط، وبالتالي فأهمية الرقابة على مدى مراعاة القواعد الإجرائية لا تظهر إلا إذا كان المجال الاستشاري لمجلس الدولة واسعاً.²

رابعا: مراقبة قواعد الاختصاص

إذا كان المجلس الدستوري هو الجهة المكلفة بمراقبة احترام قواعد الاختصاص بين القانون واللائحة³ ومدى دستورية القوانين⁴، فإن ذلك لا يمنع مجلس الدولة من التطرق إلى مدى احترام

1- Loi n.78-17 du 6 janvier 1978 relative a l'informatique, aux fichiers et aux libertes JORF du 7 janvier 1978 page 227

² - منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، دراسة مقارنة، دار النهضة للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 125.

³ - سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 122.

⁴ - عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 190.

قواعد الاختصاص من قبل الجهة المستشارة له، بل إن مجلس الدولة يحرص على احترام الحكومة لقواعد الاختصاص بشكل أو بآخر.

هذا، فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد حدد مجال كل من القانون واللائحة فقد حجزت المادة 140 من الدستور الجزائري موضوعات للمشرع لا يمكن للسلطة التنفيذية تنظيمها عن طريق اللائحة التي جعلها تشمل كل ما هو خارج عن التشريع بنصه من خلال المادة 143 من الدستور الجزائري على ذلك حيث جاء فيها: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

الفرع الثاني: مراقبة العناصر الداخلية لمشروع النص

تبين الرقابة على العناصر الداخلية الصفات الموضوعية التي يدقق فيها مجلس الدولة على النص المعروض عليه أثناء وظيفته الاستشارية، ويمكن الإشارة هنا إلى اتساع هذا النوع من الرقابة مقارنة برقابته في مجال المنازعات أثناء وظيفته القضائية، والتي تكون فيه هذه الأخيرة رقابة مشروعية فقط، أما أثناء الوظيفة الاستشارية فإنها تتعداها إلى رقابة الملائمة بحكم أن مجلس الدولة ليس هنا قاضيا بل مستشارا للحكومة، فلا يتردد في التعبير عن وجهة النظر البحتة للدخول في مجال تقدير الوقائع من خلال التطرق إلى ملائمة مشروع النص للظروف القائمة من تبريراته الاجتماعية والاقتصادية، فيبدي الملاحظات التي يراها هامة فيما يتعلق بمدى توافق النصوص مع الأهداف¹ المرجوة من الحكومة، وبالتالي فإن مجلس الدولة يسمح بإرجاع النص للحكومة على أساس أنه مجرد من الملائمة أو ببساطة أكثر على أساس أن التعديلات الواردة على النص قد أدت إلى انتفاء الترابط الداخلي لنصوص المواد.

إن رقابة مجلس الدولة الجزائري لمشروع النص القانوني المعروض عليه لا تقتصر على المشروعية بل تتعدى هذا الدور للبحث في تقدير ملائمته مع المصلحة العامة. وربما يكون اكتسب هذه الكفاءة من خبرته وممارساته القضائية التي تُظهر له اختلالات وعيوب النصوص أثناء تنفيذها.

أولا: رقابة مجلس الدولة حول مدى توافق النص مع القانون

1 منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، المرجع السابق، ص 121.

يقصد برقابة مجلس الدولة حول مدى توافق النص مع القانون هنا هو الجوانب القانونية المتعلقة بالناحية الموضوعية بعد أن تمت الإشارة إليها فيما سبق حول مراقبة مدى التوافق الشكلي مع القانون ، ومن أهم مظاهر مراقبة مدى احترام النص لمبدأ المشروعية تكريس مبدأ تدرج القوانين واحترام مضمون النص الأدنى للنص الأعلى منه ويأتي على هرم هذه النصوص النص الأسى وهو الدستور.

إن الهدف من استشارة مجلس الدولة الجزائري حول مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر هو أخذ رأي هيئة متخصصة تتسم بالحياد حول مشروعية هذه النصوص.

تعتبر استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر بمثابة ضمان قانونية من عدم المشروعية أو عدم الدستورية، فمجلس الدولة باعتباره المستشار القانوني للسلطة التنفيذية، فإنه يتولى مهمة التدقيق في عملها وتوضيح النقاط المهمة في المشاريع التشريعية من خلال إرشادها إلى العمل القانوني الصحيح الذي يجنب مشاريعها التشريعية عدم الدستورية و عدم المشروعية .

ثانيا: مراقبة مبدأ تدرج القوانين

من أوجه المراقبة كذلك مراقبة مدى احترام النص لتدرج القواعد القانونية، وهنا يتقاطع عمله مع عمل المجلس الدستوري في رقابته على دستورية القوانين،

إن قاعدة تدرج القواعد القانونية تهدف إلى احترام السلطات والهيئات العمومية في ممارسة أعمالها في بعدها الدستوري، وذلك سدا لأي تعارض بين مختلف النصوص القانونية المشكلة للنظام القانوني للدولة بينها، وإن كانت هذه المراقبة محدودة بحكم مجال الاستشارة عند مجلس الدولة الجزائري ضيق فهو ينحصر فقط في مشاريع القوانين والأوامر، خلافا لمجلس الدولة الفرنسي الذي تتسع مجال استشارته إلى أغلب النصوص القانونية (القوانين العضوية، القوانين العادية، اللوائح ، المراسيم...).

ثالثا: مدى مراعاة القواعد ذات القيمة الدستورية

ويستأنس مجلس الدولة أثناء رقابته على دستورية القوانين حين ممارسته لوظيفته الاستشارية بأحكام المجلس الدستوري. وعليه، فإن ممارسة مجلس الدولة لرقابته حول مدى احترام النصوص القانونية لأحكام الدستور والقواعد ذات القيمة الدستورية يجسد ضمانا قانونية كبيرة للحكومة من أن مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر لا تكون محل عدم دستورية من قبل المجلس الدستوري. رغم أن المجلس الدستوري هو الهيئة الدستورية المختصة بمدى مراقبة مطابقة القانون مع الدستور، فهذا لا يمنع مجلس الدولة لإبداء رأيه حول دستورية مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر التي تعرض عليه، ذلك أن هذه النصوص لم تصل بعد إلى كونها قوانين بل مجرد مشاريع قوانين أو مشاريع أوامر وهنا تتداخل مهام مجلس الدولة مع مهام المجلس الدستوري في مراقبة دستورية النصوص القانونية، فالاختلاف هنا فقط في المرحلة التي تتدخل فيها كل مؤسسة دستورية .

رابعا: مدى مراعاة القانون الدولي والمعاهدات

بالنسبة لرقابة مجلس الدولة الجزائري على مدى مراعاة النص المعروض عليه للمعاهدات والاتفاقيات الدولية، فتجد سندها في دستور 1996 من خلال نص المادة 132 منه والتي جاء فيها: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"¹. أي أن المعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية تأتي أعلى مرتبة من القوانين وبالتالي يجب أن تحترم القاعدة القانونية الأدنى القاعدة التي تعلوها ولا تخالفها. فيتعين على مجلس الدولة أثناء فحصه لمشروع النص المعروض عليه أن لا يتعارض مع المعاهدات الدولية التي لها حجية أعلى عن القوانين.

1 - المادة 132 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 150 من التعديل الدستوري 2016.

خلاصة الفصل الثاني:

في هذا الفصل تم التطرق إلى الجانب التنظيمي للدور الاستشاري لمجلس الدولة من حيث طبيعة ومجال الاستشارة من جهة، ومن جهة أخرى إجراءاتها ومحتواها، حيث يتبين أنها تتعلق بالعمل التشريعي وتحديدًا بمشاريع القوانين والأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية دون سواها، من اقتراحات البرلمان أو غيرها من مستويات القانون بمفهومه الواسع من لوائح ومراسيم وقرارات كما هو معمول به في مجلس الدولة الفرنسي.

هذا المجال الذي يتدخل فيه مجلس الدولة برأيه يؤول إلى البحث عن مدى قوة هذا الرأي والزاميته، فهو وإن كان غير ملزم للجهات المستشارة فإن طلبه من هذه الجهة المستشارة ملزم لها بنص الدستور والتشريع والتنظيم.

كما أن هذا الرأي الاستشاري يتم تقديمه وفق إجراءات ومراحل من إعداد المشروع إلى الإخطار وتسجيل هذا الإخطار وإيداع النص وتعيين المقرر إلى مناقشة الرأي والبت فيه، وشكل هذا البت حتى تبليغه.

ويظهر في هذه العملية الدور المركزي للأمين العام للحكومة وأنه الجهة الوحيدة للإخطار سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر.

أما عن مضمون ومحتوى الاستشارة فإنها تتعلق بمختلف العناصر الخارجية والداخلية لمشروع النص بمعنى تتعلق بجوانب شكلية وأخرى موضوعية بل وتصل حتى إلى مراقبة جانب الملائمة التي لا يتدخل فيها مجلس الدولة عندما يمارس دوره القضائي.

الخاتمة:

هنا تنتهي هذه الدراسة التي كُرسَتْ لبحث موضوع الدور الاستشاري لمجلس الدولة في ظل التعديل الدستوري 2016 ، ولأن أي دراسة لهيئة دستورية كمجلس الدولة لا تستقيم إلا من خلال التطرق إلى نشأتها والظروف التاريخية التي تم خلالها استحداثها، وهو ما تم فعلا في الفصل الأول ، والتي اتضح أن استحداث مجلس الدولة جاء نتيجة للتغيير الكبير الذي عرفه النظام الدستوري نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات، فقد جاءت هذه التغييرات بأهم تعديلين دستوريين منذ الاستقلال الجزائرهما التعديل الدستوري لسنة 1989، والتعديل الدستوري لسنة 1996.

كما أن مرحلة التعديل الدستوري لسنة 2016 مثلت مرحلة مهمة في تاريخ هذه الهيئة الدستورية وتتمثل في توسيع نطاق استشارة مجلس الدولة ليشمل مشاريع الأوامر إلى جانب مشاريع القوانين وقد تم تجسيدها في التعديل الأخير رقم 02-18 للقانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

وعن التساؤل المتعلق بالمكانة الدستورية لمجلس الدولة. فإن مجلس الدولة الجزائري منذ نشأته هو هيئة قضائية بنص الدستور، مخالفا بذلك النموذج الذي قلده وهو مجلس الدولة الفرنسي الذي هو جهاز حكومي تابع للسلطة التنفيذية رغم ممارسته للوظيفة القضائية الإدارية، هذه المكانة الدستورية أثرت في الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بان جعلها تقتلص لحساب الوظيفة القضائية، كما حددت هذه المكانة النظام القانوني لأعضاء المجلس وأنهم جميعا قضاة يخضعون لنفس القانون الأساسي للقضاء ماعدا المستشارين لمهمة غير عادية وهم فئة قليلة داخل المجلس .

وبعد التطرق لوظائف مجلس الدولة وخاصة الوظيفة القضائية، وهيئاته وتركيبته في الفصل الأول من هذه المذكرة، فقد تم التركيز في فصلها الثاني على دراسة الدور الاستشاري لمجلس الدولة دراسة معمقة من حيث مجالات الاستشارة وطبيعتها ومدى إلزاميتها وكذا إجراءاتها وشكلها ومحتواها. ولبلوغ هذه الغاية فقد تمت معالجة عدة مسائل تتعلق بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في ظل التعديل الدستوري 2016، وكان لابد من التطرق إليها في محاولة للإلمام بهذه الوظيفة التي لم تلق من الاهتمام ما لقيته الوظيفة القضائية لمجلس الدولة، وكان التركيز منصبا في هذا العمل على

الجانب التنظيمي والإجرائي لمجلس الدولة أثناء أدائه لوظيفته الاستشارية، محددين الطبيعة القانونية لأراء مجلس الدولة ومدى إلزاميتها للهيئات المستشيرة.

وعلى ضوء معالجة الإشكالية الرئيسية السابق طرحها في المقدمة والإشكاليات الثانوية المتفرعة عنها كانت النتائج التالية:

- هناك تطور واضح في عمل واختصاصات مجلس الدولة خاصة ما تعلق منها بالدور الاستشاري. وأن هذا التطور الذي ربما يظهر للبعض أنه محدود، إلا أن نشأة مجلس الدولة الحديثة مقارنة بغيره خاصة مجلس الدولة الفرنسي ربما يصلح مبررا للرد على أصحاب هذا الرأي.
- الخلفية التاريخية لمجلس الدولة لعبت دورا هاما في تحديد مكانته الدستورية، هذه المكانة التي تبدو أكثر وضوحا لمجلس الدولة الجزائري مقارنة بنظيره الفرنسي، حيث نشأ مجلس الدولة الجزائري نشأة قضائية فكان هيئة قضائية مما جعل دوره الاستشاري يتسم بالضيق، في حين أن مكانة مجلس الدولة الفرنسي باعتباره جهازا حكوميا ومستشار الحكومة الأول جعلته يلعب دورا محوريا في صياغة التشريع من خلال دوره الاستشاري، و كونه إحدى الهيئات المشاركة بفعالية في العمل التشريعي.
- مجال الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري يتسم بالضيق نوعا ما، فبعد أن كان يقتصر على مشاريع القوانين أضيفت إليه مشاريع الأوامر في التعديل الدستوري لسنة 2016، وجسدها القانون العضوي 18-02، وكما سبقت الإشارة إليه فقد أحسن المؤسس الدستوري صنعا بضم هذه الفئة من النصوص التشريعية خاصة إذا استحضرننا ظروف صدورها واجراءات المصادقة عليها لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هي الحال بالنسبة لمشاريع القوانين واقتراحات القوانين، وهو ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي 16-12 وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.

- ومن باب تفسير ضيق مجال الاستشارة لمجلس الدولة الجزائري هو الظروف والإمكانات

المتواضعة للجزائر والتي منها نقص الإطار الكفاء ،حادثة التجربة عشون سنة فقط، كما يمكن تفسير سبب ضيق نطاق الاستشارة كذلك بوقوف المجلس الدستوري الجزائري عند التفسير الحرفي لنص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996، عند رقابته للقانون العضوي 01-98 المتعلق بعمل مجلس الدولة وذلك باستبعاده نص مشروع المادة الرابعة منه وإعادة صياغتها لتقتصر على مشاريع القوانين فقط آنذاك.

— وفي ما يتعلق بالطبيعة القانونية للاستشارة وأراء المجلس من حيث طلب الاستشارة، والتي كانت وجوبية حسب مختلف النصوص أما بالنسبة للقوة القانونية لأراء مجلس الدولة فهي مجرد آراء استشارية غير ملزمة للجهة طالبة الاستشارة ، والتي لها الحرية في الأخذ بها أو تركها. ربما يُبَرَّرُ ذلك بطبيعة وخصائص مجلس الدولة المستغرق هو وتركيبته البشرية وهيئاته بالاختصاصات القضائية مما يُنقص ربما من نوعية الرأي المقدم .

— وبخصوص تنظيم مجلس الدولة في مجال وظيفته الاستشارية فإن المشرع قد تغلى عن ازدواجية الهيئات الاستشارية المتمثلة في نظام الجمعية العامة واللجنة الدائمة ، وعضوهم بلجنة استشارية واحدة للظروف العادية والاستثنائية . مما يستدعي التعديل في النصوص التنظيمية للمجلس بما يتوافق مع هذا التعديل .

— ومما يلاحظ أن النصوص القانونية المنظمة لعمل مجلس الدولة الجزائري في ممارسته لوظيفته الاستشارية سواء القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم أو المرسوم التنفيذي رقم 261-98 أو النظام الداخلي للمجلس لا سيما قسمه الاستشاري، لم تكن بتلك الدقة والوضوح المطلوبين في تفصيل عمل مجلس الدولة أثناء دوره الاستشاري، بل جاءت متضمنة للكثير من الإحالة من القانون العضوي إلى التنظيم وإلى النظام الداخلي، الذي لم يأت بدوره بالشيء الكثير في هذا الجانب خصوصا في الشق المتعلق بتعامل مجلس الدولة مع النص المعروض عليه، و اكتفى بتحديد شكل الرأي الذي جعله في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة، دون تحديد محتوى التقرير وأجزائه، مما يجعل آراء مجلس الدولة يكتنفها الكثير من الغموض لدى الدارسين والباحثين في هذا الموضوع خصوصا وأنها تتسم بطابع السرية، الذي

يزيدها غموضا.

ونتيجة لما سبق، فإنه من الضروري تقديم بعض الاقتراحات التي قد تكون ذات فائدة في المستقبل نوجزها في النقاط التالية:

- التخفيف من اختصاصات مجلس الدولة القضائية وجعله يتفرغ لمهام النقض والتقويم والاجتهاد والاستشارة، واستحداث هيئات جهوية تحمل عنه قضايا الاستئناف وكذا المنازعات التي يفصل فيها ابتدائيا .
- ومنه إذا تفرغ وتخصص لمثل هذه المهام نقترح توسيع مجال الاستشارة ليشمل النصوص القانونية الأخرى كاقتراحات القوانين والمراسيم الرئاسية والتنفيذية. ولما لا توسيع هذا النطاق من الاستشارة بتمكين حتى المحاكم الإدارية على المستوى القاعدي من تقديم استشارتها للسلطات المحلية من أجل نجاعة أكثر. كما هو العمل به في فرنسا.
- نشر آراء مجلس الدولة لتكون مرجعا للباحثين والدارسين والممارسين .

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1 - الدساتير

- 1-- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 ، المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ، عدد 09، لسنة 1989.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر عدد 76 ، لسنة 1996 .
- 3- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ، عدد 14 ، لسنة 2016.

2 - القوانين العضوية

- 1- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ، عدد 37 لسنة 1998 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ، ج ر ، عدد 43 لسنة 2011 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 ، ج ر ، عدد 15 لسنة 2018.
- 2- القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 . المتضمن القانون الأساسي للقضاء ج ر ، عدد 57 لسنة 2004
- 3- القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وصلاحياته، ج ر ، عدد لسنة 2004 . -

- 4- القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكنا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ، عدد 50 لسنة 2016

3 - القوانين

- 1- القانون رقم 98-02 مؤرخ في 30/05/1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ، عدد 37 لسنة 1998
- 2- القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون إ.م.إ ، ج ر ، عدد 21 لسنة 2008 .

4 - النصوص التنظيمية

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 98-187 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر، عدد 44 لسنة 1998
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2011 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، لا سيما المواد 5 و 7 و 8 منه، ج ر، عدد 40 لسنة 2001
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد أشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر، عدد 64 لسنة 1998
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 29 أوت 2003 المحدد شروط و كفاءات التعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، ج ر، عدد 26 لسنة 2003
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 03-166 المؤرخ في 29 أوت 2003 المحدد كفاءات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بمجلس الدولة وتصنيفهم، ج ر، عدد 26 لسنة 2003
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 12-224 يحدد كفاءات تعيين في وظائف الأمين العام و رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بمجلس الدولة وتصنيفها، ج ر، عدد 31 لسنة 2012.

5 - الآراء

- 1- رأي رقم 06/ر.ق.ع/م/د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر، عدد 37 لسنة 1998
- 2- رأي رقم 01 / ر. م د / 18 مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1439 الموافق 13 فبراير سنة 2011 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور. ج ر عدد 15 لسنة 2018

ثانيا: المراجع

1 - المراجع باللغة العربية

أ- الكتب

- 1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر، 1989.
- 2- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ط7، 1996.
- 3- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 4- عمار عوابدي، النظرية العامة للمتازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998

قائمة المصادر والمراجع

- 5- رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
 - 6- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري 1962-2002، درا ريحانة، الجزائر، 2003 .
 - 7- محمد صغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
 - 8- محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
 - 9- منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، دراسة مقارنة، دار التهضة للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007،
 - 10- سعيد السيد علي، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.
 - 11- سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
 - 12- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
 - 13- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ج 1، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 .
 - 14- بو حميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص ط 3، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
 - 15- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة أحمد فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة سنة 1993.
- ب- المذكرات
- 1- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 2007-2008.
 - 2- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري، رسالة دكتوراه، في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010-2011.
 - 3- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، 2011-2012.
 - 4- دالي السعيد، النظام القانوني للهيئات القضائية العليا في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010-2011.

قائمة المصادر والمراجع

- 5- حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.
- 6- حدادة فاطمة الزهراء، تنظيم و عمل مجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون تخصص تنفيذ الأحكام القضائية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016.

ج - المقالات

- 1- مسعود شهوب من الإحادية القضائية إلى إزدواجية القضاء أو التحول نحو نظام مستقل للقضاء الإداري، الجزائر دراسات ووثائق مجلس الأمة، الندوة الأولى حول استقلالية القضاء، مارس 1999.
- 2- عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة العدد 02، لسنة 2002.
- 3- عزاوي عبد الرحمان، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقاً لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم العلاقة البيئية لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، عدد 4 لسنة 2006.
- 4- جون جيكل (Jean jeakal)، جودة القانون، ندوة الصناعة التشريعية في ظل مقتضيات الحكم الراشد، مجلة الوسيط، عدد 5، جانفي 2008.
- 5- علام إلياس، المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية عدد 02 لسنة 2011.

2- المراجع باللغة الفرنسية

- 1-Yves Gaudemet, Bernard Stirn, Thery Dal Farra, Fredidric Rolin, Les grands Avis du Conseil D'etat, Dalloz, 1997,
- 2- L oi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernization des institutions de la Republique JORF n°0171 du 24 juillet 2008
- 3 -Claude Collot, les institutions de l'Algerie durant la pGriode coloniale 1830-1962, Alger, Office des publications universitaires
- 4-Jacques CHEVALLIER Le-Conseil-d-Etat-au-coeur-de-l.html, Pouvoirs n°123 - Le Conseil d'État - novembre 2007 - p.5-17, <http://www.revue-pouvoirs.fr/>.

المواقع الالكترونية

1. www.joradp.dz الجريدة الرسمية الجزائرية
2. www.el-mouradia.dz رئاسة الجمهورية الجزائري
3. www.conseil-etat-dz مجلس الدولة الجزائري
4. www.apn.dz المجلس الشعبي الوطني
5. www.majliselouma.dz مجلس الامة
6. www.conseil-etat.fr مجلس الدولة
7. <http://www.apn.dz/ar/plus-ar/journal-officiel-des-debats-ar> ، المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية للمناقشات ،

بِئْتَمُّ بِعَوْنِ اللَّهِ وَحَمْدِهِ

الصفحة	العنوان
	شكروعرفان
	الاهداء
3-1	مقدمة
4	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لمجلس الدولة
5	المبحث الأول : مفهوم وتطور مجلس الدولة
5	المطلب الأول : مفهوم مجلس الدولة الجزائري
5	الفرع الأول : تعريف مجلس الدولة الجزائري
6	الفرع الثاني: خصائص مجلس الدولة الجزائري
6	أولا : تابع للسلطة القضائية
6	ثانيا : استقلالية مجلس الدولة
6	ثالثا: ازدواجية الاختصاصات
7	الفرع الثالث : مكانة وطبيعة مجلس الدولة الجزائري
9	المطلب الثاني: نشأة وتطور مجلس الدولة
9	الفرع الأول : مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 1996
10	أولا: مرحلة ما قبل 1962
11	ثانيا: مرحلة ما بعد 1962
12	الفرع الثاني : مرحلة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996
12	أولا: ما قبل التعديل الدستوري 2016
14	ثانيا: ما بعد التعديل الدستوري 2016
15	المبحث الثاني : تنظيم هيئات مجلس الدولة الجزائري
15	المطلب الأول : تنظيم الهيئات القضائية لمجلس الدولة الجزائري
15	الفرع الأول: الهيئات القضائية لمجلس الدولة في الشكل العادي
16	أولا: تشكيل مجلس الدولة في الشكل العادي
17	ثانيا : مجالات عمل غرف وأقسام مجلس الدولة في الشكل العادي
18	الفرع الثاني : الهيئات القضائية لمجلس الدولة في الشكل غير العادي
18	أولا: تشكيل مجلس الدولة في الشكل غير العادي
18	ثانيا: كيفية عمل غرف مجلس الدولة في الشكل غير العادي

19	ثالثا: دور محافظ الدولة في المجال القضائي
19	المطلب الثاني : تنظيم الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري
20	الفرع الأول : في ظل القانون العضوي رقم 02-18
21	الفرع الثاني : في ظل القانون العضوي رقم 01-98
21	أولا: الجمعية العامة
22	ثانيا: اللجنة الدائمة
23	ثالثا: دور محافظ الدولة في المجال الاستشاري
24	خلاصة الفصل الأول
25	الفصل الثاني: تنظيم الدور الاستشاري لمجلس الدولة
26	المبحث الأول : مجالات وطبيعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة
26	المطلب الأول : مجالات الدور الاستشاري لمجلس الدولة
27	الفرع الأول: مشاريع القوانين
28	الفرع الثاني: مشاريع الأوامر
29	المطلب الثاني : الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة
30	الفرع الأول : الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة
30	أولا: الاستشارة الإلزامية لمجلس الدولة :
31	ثانيا: الاستشارة الاختيارية لمجلس الدولة
32	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لأخذ رأي مجلس الدولة
33	المبحث الثاني : إجراءات ومضمون الدور الاستشاري لمجلس الدولة
34	المطلب الأول : إجراءات الاستشارة.
34	الفرع الأول: تهيئة المشروع
34	أولا: الإخطار
35	ثانيا: تسجيل الإخطار وإيداع النص
35	ثالثا: تعيين مقرر وإعداد التقرير
36	الفرع الثاني : مناقشة مشروع النص والبت في الرأي
36	الفرع الثالث : شكل رأي مجلس الدولة وإشهاره
36	أولا: شكل رأي مجلس الدولة
37	ثانيا: إشهار رأي مجلس الدولة

38	المطلب الثاني : مضمون الاستشارة التي يقدمها مجلس الدولة
38	الفرع الأول : مراقبة العناصر الخارجية لمشروع النص
38	أولاً : مراقبة طبيعة النص
39	ثانياً : مراقبة الصياغة والشكل :
39	ثالثاً : مراقبة القواعد الإجرائية
40	رابعاً : مراقبة قواعد الاختصاص
41	الفرع الثاني : مراقبة العناصر الداخلية لمشروع النص
41	أولاً : رقابة مجلس الدولة حول مدى توافق النص مع القانون
42	ثانياً : مراقبة مبدأ تدرج القوانين
42	ثالثاً : مدى مراعاة القواعد ذات القيمة الدستورية
43	رابعاً : مدى مراعاة القانون الدولي والمعاهدات
44	خلاصة الفصل الثاني :
45	الخاتمة :
49	قائمة المصادر والمراجع :
52	الفهرس

مُلَخَّصُ الْمَذْكُورَةِ:

وَسَّعَ التَّعْدِيلُ الدَّسْتُورِيُّ 2016 مِنْ الدَّورِ الْإِسْتِشَارِيِّ لِمَجْلِسِ الدَّوْلَةِ الْجَزَائِرِيِّ لِيَشْمَلَ مَشَارِيعَ الْأَوْامِرِ بَعْدَمَا كَانَ مُقْتَصِرًا عَلَى مَشَارِيعِ الْقَوَانِينِ فَقَطْ، وَلِلتَّكْيُفِ مَعَ هَذَا التَّعْدِيلِ صَدَرَ الْقَانُونُ الْعُضْوِيُّ رَقْمَ 18 - 02 الْمُوْرَخِ فِي 04 مَارِسَ 2018 مُعَدَّلًا وَمُتَمِّمًا الْقَانُونِ الْعُضْوِيِّ رَقْمَ 98 - 01 الْمُوْرَخِ فِي 30 مَائِ 1998 وَالْمُتَعَلِّقُ بِإِخْتِصَاصَاتِ مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ وَتَنْظِيمِهِ وَعَمَلِهِ، لِيُضَيِّفَ كَذَلِكَ الْأَوْامِرَ إِلَى نِطَاقِ اسْتِشَارَةِ مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ، كَمَا وَحَدَ هَذَا التَّعْدِيلُ الْأَخِيرُ الْهَيْئَةَ الْإِسْتِشَارِيَّةَ دَاخِلَ مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ بِأَنْ جَعَلَهَا لَجْنَةً اسْتِشَارِيَّةً وَاحِدَةً بَدَلَ الْجَمْعِيَّةِ الْعَامَّةِ وَاللَّجْنَةِ الدَّائِمَةِ، وَتَنْدَرِجُ هَذِهِ التَّعْدِيلَاتُ فِي اتِّجَاهِ تَطْوِيرِ هَذِهِ الْهَيْئَةِ الدَّسْتُورِيَّةِ لِتُسَاهِمَ بِنَجَاعَةٍ أَكْثَرَ فِي بِنَاءِ الْمَنْظُومَةِ التَّشْرِيْعِيَّةِ لِلْجَزَائِرِ

Résumé :

La révision constitutionnelle algérienne de 2016 a élargi le rôle consultatif du Conseil d'Etat algérien aux projets d'ordonnances après qu'il était limité uniquement aux projets de loi.

Et afin d'adapter à cette révision la loi organique n ° 18-02 du 04 mars 2018 a été adoptée modifiant et complétant la loi organique n ° 98-01 du 30 mai 1998. Pour sa part, la loi organique a été adoptée pour ajouter les ordonnances de projet à la portée de sa consultation, cette modification de La loi prévoit aussi un autre changement concernant l'organe consultatif au sein du Conseil d'Etat pour en faire un comité consultatif unique au lieu de deux organes : l'assemblée générale et la commission permanente.

Cette modification de la loi vient dans le sens de développement de cet organe constitutionnel. et rendre le processus législatif algérien plus efficace.

الكلمات المفتاحية : مجلس الدولة ، الدور الاستشاري ، مشاريع القوانين ، الأوامر.
Le Conseil d'Etat, le rôle consultatif , projets de loi, ordonnances.