الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف – المسيلة

كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

تخصص: القانون الإداري

الدور الاستشاري لمجلس الدولة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمـــــي، تخصص قانون إداري

إعداد الطالبين:

لمين زوبيـــر

قطوش خالد

إشراف الأستاذ:

د. منصوري محمد

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة	الصفة
_ د/بوضياف الخير	_ دكتور	جامعة المسيلة	رئيسا
_ د/منصوري محمد	_ دكتور	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
_ د/دراج عبد الوهاب	_ دكتور	جامعة المسيلة	مناقشا

تاريخ المناقشة: .....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف – المسيلة

كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

تخصص: القانون الإداري

الدور الاستشاري لمجلس الدولة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمـــــي، تخصص قانون إداري

إعداد الطالبين:

لمين زوبيـــر

قطوش خالد

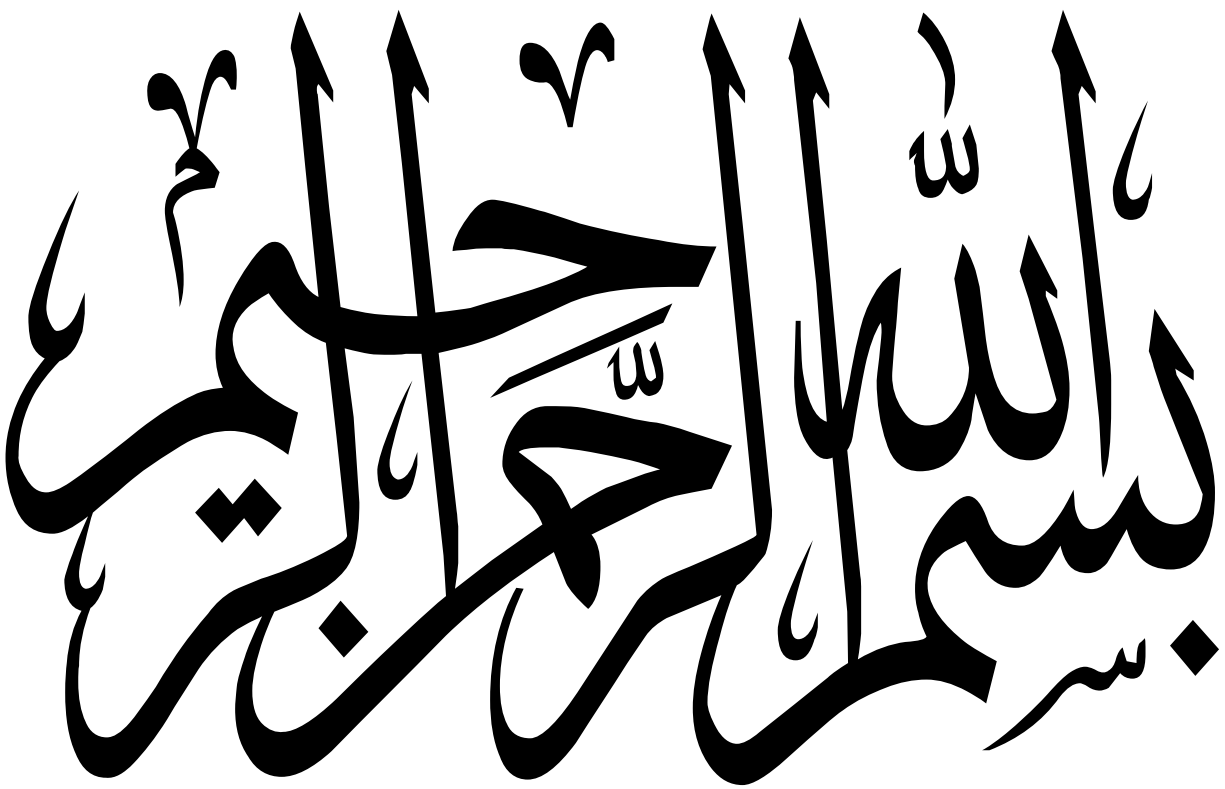
إشراف الأستاذ:

د. منصوري محمد

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة	الصفة
_ د/بوضياف الخير	_ دكتور	جامعة المسيلة	رئيسا
_ د/منصوري محمد	_ دكتور	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
_ د/دراج عبد الوهاب	_ دكتور	جامعة المسيلة	مناقشا

تاريخ المناقشة: .....


بسم الله الرحمن الرحيم

* ملحق بالقرار رقم ....1082.... المؤرخ في 27 ديسمبر 2020 .....
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.

السيد(ة): قطوش خالد ..... الصفة: طالب، أستاذ، باحث ..... طالب .....

الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 201005363 والصادرة بتاريخ 2017/12/02 .....

المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق .....

والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،

عنوانها: الدور الاستشاري لمجلس الدولة .....

.....

أصرح بشرفي أني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2024/05/30 .....

توقيع المعني (ة)

*ملحق بالقرار رقم ....1082.... المؤرخ في 27 ديسمبر 2020

الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله،

السيد(ة): علي زعديبير ..... الصفة: طالب، أستاذ، باحث ..... طالب .....

الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 201187031 والصادرة بتاريخ 2017/03/06 .....

المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق .....

والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،

عنوانها: الدور الاستشاري لمجلس الدولة .....

.....

أصرح بشرفي أني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2024/05/30 .....

توقيع المعني (ة)

إهداء

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل ولم نكن لنصل إليه لولا فضل الله علينا

إهداء الطالب لمين زوبير:

إلى من نزلت في حقهما آي من القرآن الكريم روح والدي ووالدتي

إلى كل

افراد عائلتي

إهداء الطالب قطوش خالد:

إلى من نزلت في حقهما آي من القرآن الكريم روح والدي ووالدتي

إلى كل

افراد عائلتي

شكر وتقدير

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع فالحمد لك ربي حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضا .

على الأصل نمشي والأصل يدفعنا أن نرد الفضل لأصحابه وأن نسدي الشكر لمستحقيه لمن أفادونا ولو بكلمة طيبة أستاذنا المحترم المشرف على إخراج هذا البحث لرؤية النور" الدكتور منصوري محمد "

الأساتذة المشرفون على عملية المناقشة

أساتذتنا في العلم والمعرفة أساتذة قسم الحقوق

الطاقم الإداري المسير لقسم الحقوق

وإلى كل الذين قدموا لنا يد العون والمساعدة خلال إنجازنا لهذا البحث والحمد لله.

لمين زوبير

قطوش خالد

قائمة المختصرات

ج ر: الجريدة الرسمية

ف: الفقرة

ط: الطبعة

ص: الصفحة

مقدمة

مقدمة:

يعتبر الهدف الأسمى من بناء الدول هو خدمة أفراد المجتمع على أسس صحيحة، بتقديم الخدمات في مختلف المجالات، وللوصول إلى أرقى خدمات الحياة الكريمة للمواطنين حيث يجب سيادة العدل والمساواة داخل المجتمع، ولتحقيق ذلك وجب على النظام السياسي لتلك الدولة أن يرتقي بمنظومته القانونية إلى مصاف الدول والشعوب التي قطعت أشواطا هامة في بناء نظام قانوني يسعى لتسيير هيئات هذه الدولة وأجهزتها المختلفة، وتحديد ما للمواطنين من حقوق وما عليهم من واجبات، وهذا ما سعت إليه الجزائر منذ استرجاعها السيادة الوطنية التي أنتزعت منها ذات يوم من قبل الاستعمار الفرنسي.

فبعد خروج المستعمر الفرنسي من أرض الجزائر عام 1962 واجهت الدولة الجزائرية العريقة بتاريخها والفتية بمنظومتها المؤسساتية والقانونية صعوبات في مختلف الميادين، ففي المجال القضائي أبقت الجزائر على النظام الموروث عن المستعمر، فمددت العمل بالقوانين الفرنسية ما عدا ما يخالف السيادة الوطنية والاحتفاظ بنظام المحاكم الإدارية الذي كان مطبقا في وقت الاحتلال الفرنسي وهذا من خلال القانون رقم 62-157 المؤرخ في :1962/12/31 الذي أبقى على الهيئات القضائية الإدارية المتمثلة في المحكمة الإدارية للجزائر، المحكمة الإدارية بوهران، والمحكمة الإدارية بقسنطينة.

ومن العوامل التي كانت وراء ذلك هجرة القضاة نحو فرنسا مما أدى إلى وجود نقص كبير في الجهاز البشري للقضاء إضافة إلى العامل المادي المزري، فأدى ذلك إلى إبقاء النظام القضائي المزدوج الموروث عن المحتل الفرنسي وكان ذلك ظرفيا لمواكبة ومسايرة تلك الظروف والعقبات، لكن بعد ذلك بدأت الدولة الجزائرية في أخذ زمام الأمور والسير قدما نحو إحداث تغييرات هامة تدريجيا للابتعاد عن النظام القضائي المزدوج والاتجاه نحو وحدة القضاء، حيث صدر المرسوم 63-261 مؤرخ في: 22جويلية 1963

الذي أنشا بموجبه المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) كجهة نقض بالنسبة للمحاكم الإدارية الثلاث (الجزائر، وهران، قسنطينة) والقضاء العادي على حد سواء، ويعتبر هذا المجلس أول خطوة نحو وحدة القضاء والتخلص تدريجيا من النظام الموروث عن المحتل الفرنسي، وبصدور الأمر 65-278 المؤرخ في: 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي في الجزائر الذي يعتبر بداية للنظام الأحادي في القضاء تم تحويل اختصاص المحاكم الإدارية إلى الغرف الإدارية على مستوى هذه المجالس وغرفة إدارية تمثل مجلس الدولة على المستوى المجلس الأعلى، وبصدور المرسوم الرئاسي رقم: 96-438 المؤرخ في : 07 ديسمبر1996 والمتضمن إصدار دستور الجزائر الذي تبنت فيه الازدواجية القضائية، أصبح القضاء عادي وإداري، وتم إنشاء بموجب المادة 152 من هذا الدستور مجلس الدولة والذي إنبثق عنه القانون العضوي 98-01 المؤرخ في : 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والذي أسندت له الوظيفة الأصلية كجهاز قضائي إداري يوازي المحكمة العليا في النظام القضائي العادي، وهي الوظيفة القضائية إضافة إلى الدور الاستشاري لما لهذا المجلس من كفاءات يمكنها الوصول إلى منظومة قانونية تتميز بالجودة والفعالية.

مما سبق ذكره تظهر **أهمية موضوع** الدور الاستشاري لمجلس الدولة كدراسة علمية قانونية، وتطبيقية وصفا وتحليلا بهدف الإحاطة بهذا الدور الاستشاري ومعرفة مدى مساهمته في العمل التشريعي، كما تظهر أهمية الدراسة في الكشف عن الجهود المبذولة في تطوير هذه الهيئة وخاصة في وظيفتها الاستشارية.

إن **الهدف من دراستنا** لهذا الموضوع هو التعرف على الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر، والتغيرات التي عرفها، وكذا الدور الذي يقدمه للعمل التشريعي، ومساعدة السلطة التنفيذية على إرساء قواعد قانونية متميزة وذات جودة عالية.

كما ان **اختيارنا لهذا** الموضوع له عدة أسباب ودوافع، فمنها **الذاتية** كقدرتنا على الخوض في مثل هذا الموضوع، وأنه موضوع يمكن السيطرة عليه من حيث الإلمام بمعظم حيثياته، ويمكنه كذلك أن يكون مرجعا لدراسات مستقبلية، كما أن الموضوع يمثل جهة مظلمة عن العامة وغير معروف إلا لأصحاب الاختصاص.

إن اختيارنا لموضوع الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري وإطلاعنا على الكثير من المعلومات الخاصة به، دفعنا إلى طرح **الإشكالية** التالية:

ما هو الإطار القانوني الناظم للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة؟

تتفرع عن الإشكالية الرئيسية لدراستنا مجموعة من الأسئلة الفرعية:

-متى ظهر مجلس الدولة ودوره الاستشاري؟

-هل للدور الاستشاري لمجلس الدولة حدود أم عمله مطلق؟

-من هم أعضاء مجلس الدولة؟

-بماذا يتميز أعضاء مجلس الدولة أثناء تأدية دوره الاستشاري عن أعضائه أثناء تأدية الدور القضائي؟

-ما هي أهم الهياكل الأساسية لهذا المجلس؟

وللإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية للدراسة ومختلف الأسئلة المتفرغة عنها، **إتبعنا المنهج** الوصفي لتبيان الكثير من المفاهيم كالاستشارة وأنواعها، وكذا **المنهج** التحليلي الذي تتطلبه دراسة النصوص القانونية سواء كانت دستورية أو تشريعية أو تنظيمية، كما استعنا **بالمنهج** التاريخي حيث تطرقنا إلى مراحل تطور وتغير الدور الإستشاري من خلال تغيرات الدساتير والقوانين العضوية.

لقد تناول الكثير من الباحثين والدارسين هذا الموضوع سواء في كتبهم أو مقالاتهم أو مذكرات تخرجهم ومن هذه **الدراسات السابقة** نذكر أهمهما:

-العربي بن علي بو علام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة (دراسة مقارنة)، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون فرع قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس الجزائر، 2021/2020

-بوشريط شافية، الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق،جامعة الجلفة، الجزائر، 2014/2013.

-أحمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016/2015.
-سهيلة دیباش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة،مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2001/200 .

نظرا لعدم تشعب موضوع الدراسة ووفرة المراجع سواء كتب أو مقالات أو دراسات سابقة على شكل أطروحات دكتوراه أو مذكرات تخرج لنيل شهادة الماستر، فإننا لم نلق **صعوبات** تذكر فيما عدا عدم حصولنا على الآراء الاستشارية لمجلس الدولة التي تبقى سرية وغير متاحة وهو الأمر الذي فوت علينا فرصة دراستها وتحليلها، بالإضافة إلى كون الباحثين موظفين مما لم يمكنهما من التوفيق بين العمل والدراسة.

لقد قمنا **بدراسة هذا الموضوع** من خلال فصلين أساسيين ، تناولنا في الفصل الأول الإطار النظري للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، والذي تمت دراسته من خلال مبحثين إثنين، جاء في المبحث الأول لإطار القانوني لمجلس الدولة وفي المبحث الثاني ماهية الوظيفة الاستشارية ومجالها، ثم تناولنا في الفصل الثاني الإطار العملي للدور

الاستشاري لمجلس الدولة والذي تمت دراسته هو الآخر من خلال مبحثين، المبحث الأول درسنا فيه تنظيم مجلس الدولة في اختصاصاته الاستشارية، أما المبحث الثاني فبينا فيه الإجراءات المتبعة في المجال الاستشاري، وصولا إلى إصدار الرأي الإستشاري.

الفصل الأول

الإطار النظري

للوظيفة الاستشارية

لمجلس الدولة

الفصل الأول: الإطار النظري للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

يعتبر التعديل الدستوري في الجزائر عام 1996 طفرة هامة في النظام القضائي الجزائري، حيث جاء بنظام قضائي جديد أكثر هيكلة وتنظيما يتمثل في القضاء المزدوج (قضاء عادي، قضاء إداري) وذلك في محتوى المادة 152 التي نصت على: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم ، يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمالالجهات القضائية الإدارية"[1]والمادة 153 من نفس الدستور التي أحالت تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع عملهم واختصاصاتهم الأخرى[2]إلى القانون العضوي، وقد تم تجسيد هذا بصدور القانون العضوي: 98-01 [3]، الذي من خلاله وما صدر بعده من قوانين ومراسيم تنظيمية، حيث بدا الدور الفعلي لمجلس الدولة في الجزائر بدوريه الأصلي (القضائي) والاستشاري وبذلك تكرس مبدأ النظام القضائي المزدوج.

فمجلس الدولة هو أعلى هيئة قضائية في القضاء الإداري الجزائري وفي هذا الفصل سنتناول مبحثين: المبحث الأول يتضمن الإطار القانوني لمجلس الدولة، والمبحث الثاني يتضمن الاختصاص الاستشاري وطبيعته ومجاله.

---

[1]-المادة152 من التعديل الدستوري1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-438 المؤرخ في: 07-12-1996 ج ر عدد 76، مؤرخة في: 08-12-1996.ونفس رقم المادة من 152 من التعديل الدستوري2016 رقم:16-01 الجريدة الرسمية رقم:14 المؤرخة في:07 مارس 2016.

2-المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

3-القانون العضوي 98-01، المؤرخ في:30ماي1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد37،الصادرة بتاريخ:01جوان1998،المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-22 ج،ر 41، مؤرخة في:2022/06/16.

المبحث الأول: الإطار القانوني لمجلس الدولة

سنتناول في هذا المبحث نشأة مجلس الدولة في الجزائر من حيث ظروف ظهوره وعلاقته ببعض الهيئات الدستورية والمرجعية القانونية التي استند عليها.

المطلب الأول: نشأة مجلس الدولة في الجزائر

يعتبر ظهور مجلس الدولة في الجزائر حديثا مقارنة بتنظيمات قضائية أخرى على غرار مجلس الدولة الفرنسي الذي يعتبر مرجعا للأنظمة القضائية الحديثة، لأن مجلس الدولة في الجزائر لم يظهر إلا بصدور التعديل الدستوري لسنة 1996.

الفرع الأول: ظهور مجلس الدولة ودوره الاستشاري

بالعودة إلى بداية الاستقلال عام 1962 وبسبب عدة ظروف مادية وبشرية واصلت الجزائر العمل بالقوانين الفرنسية باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية إلى غاية صدور قانون التنظيم القضائي عام 1965، الذي تم بموجبه إنشاء المجلس الأعلى الذي عوضته المحكمة العليا، الذي كلف بمهمة النقض ومجلس الدولة، وعند صدور الأمر 278/65 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي الجزائري[1]،الذي ألغى المحاكم الإدارية الثلاث الموروثة عن الاستعمار الفرنسي وانشأ غرف إدارية على مستوى المجالس القضائية، وغرفة إدارية على مستوى المجلس الأعلى (المحكمة العليا)، وبذلك تبنت الجزائر النظام القضائي الواحد، وذلك إلى غاية صدور دستور 1996 الذي تبنى الازدواجية القضائية في الجزائر المستقلة.

[1]–الأمر65–278 المتضمن التنظيم القضائي الجزائري، الصادر بتاريخ:1965/11/16، ج ر،عدد96،الصادرة بتاريخ:1965/11/23.

أولا: صدور التعديل الدستوري 1996

أقر التعديل الدستوري 1996في مادته 152الإزدواجية القضائية لأول مرة بعد الاستقلال وبوضوح، حيث نصت هذه المادة على إنشاء هيئة قضائية إستشارية جديدة تتمثل في مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية باعتباره جهة عليا توازي محكمة النقض في القضاء العادي، كما أسند المؤسس الدستوري لمجلس الدولة إضافة إلى دوره القضائي المهمة الإستشارية للسلطة التنفيذية عند إصدارها مشاريع قوانين، وقبل عرضها على البرلمان وهذا حتى يتم تفادي التناقض، وهذا لوجود كفاءات في هذا المجلس لهم دراية واسعة بالقوانين.

ثانيا: تأكيد الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من خلال التشريع والتنظيم

بالرجوع إلى المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 1996 التي أحالت تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع من حيث عملهم واختصاصاتهم إلى القانون العضوي [1] ومع ذلك تأخر صدور النصوص المنشاة لمجلس الدولة وعمله وتنظيم اختصاصاته حتى عام 1998 حيث صدر القانون العضوي: 01/98 مؤرخ في: 1998/05/30 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله[02]، ثم جاءت بعده عدت مراسيم تنفيذية، وقد تم تنصيب المجلس في: 1998/07/17 وبدا في أعماله بصدور المرسوم التنفيذي: 98-262 المؤرخ في: 1998/08/29 الذي بين وحدد كيفية إحالة

1- المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 438/96 المؤرخ في: 1996/12/07 ج ر، ج ج عدد 76 مؤرخة في: 1996/12/08.

2-القانون العضوي رقم:98-01 المؤرخ في:30ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة، المعدل والمتمم.

3-المرسوم التنفيذي رقم:98- 262، يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة والمعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة، المؤرخ في: 07 جمادى الأولى 1419 هـ، الموافق لـ 1998/08/29، ج ر، العدد 64، بتاريخ 08 جمادى الأولى 1419 هـ الموافق لـ 30-08-1998.

القضايا المسجلة على الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى مجلس الدولة[3]، أما الاختصاص الاستشاري فيتمثل في إبداء الرأي لمشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة حسب نص المادة 04 من القانون العضوي 01/98، ثم وسع مجاله الاستشاري لأوامر رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2016وذلك في المادة 142 منه [1].

الفرع الثاني: علاقة مجلس الدولة ببعض الهيئات الدستورية

يعتبر مجلس الدولة هيئة دستورية يقوم بوظائف قضائية وأخرى استشارية وله علاقات مع هيئات دستورية من بينها السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية والحكومة، إضافة إلى المجلس الدستوري كهيئة استشارية.

01_علاقته بالسلطة التشريعية:

بالرجوع إلى الدساتير المختلفة أو القوانين العضوية أوالمراسيم والأنظمة الداخلية التي لها علاقة بمجلس الدولة لم تذكر أي علاقة بين مجلس الدولة والبرلمان الجزائري بغرفتيه، غير أن المشروع التمهيدي الخاص بالتعديل الدستوري الذي نشر في 2014 حيث أضيف للمادة 119 فقرة ثالثة هذا نصها(**يمكن لكل من رئيس غرفتي البرلمان إن يخطر مجلس الدولة باقتراحات القوانين لإبداء الرأي فيها)** إلا أن هذه الفقرة لم تدرج في المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور الذي نشر في موقع رئاسة الجمهورية في: 2015/12/28 .[2]

1– المادة 142 من القانون المتضمن التعديل الدستوري2016الصادر بالقانون رقم : 01/16 المؤرخ في : 2016/03/06 ج ر،ج ج عدد 14 مؤرخة في : 2016/03/07.وبنفس رقم المادة في التعديل الدستوري 2020،ج ر رقم:82 . المؤرخة في:30 ديسمبر 2020.

2– العربي بن علي بوعلام ،الدور الاستشاري لمجلس الدولة(دراسة مقارنة)،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، فرع قانون الإدارة العامة،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة سيدي بلعباس، الجزائر،2020–2021.ص54.

02_علاقته بالسلطة التنفيذية:

تتمثل السلطة التنفيذية في رئيس الجمهورية والحكومة التي يترأسها الوزير الأول، فما علاقة مجلس الدولة بهما في المجال الإستشاري؟

أ.علاقة مجلس الدولة برئيس الجمهورية: وتتمثل في[1] :

_رئيس الجمهورية هو من يعين أعضاء مجلس الدولة

_إلزام مجلس الدولة برفع تقرير عن قراراته ونشاطاته لرئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 06 من القانون العضوي : 98-01[1]وهذه التقارير تجسد جزء من المشاركة غير المباشرة لمجلس الدولة في الاقتراح التشريعي ، حيث تنبه رئيس الجمهورية لبعض النقائص القانونية من نصوص ، وكذا المجالات التي تحتاج إلى نصوص قانونية جديدة ، فهذه التقارير هي بمثابة تقييم لعملية صناعة القوانين .

ب.علاقة مجلس الدولة بالحكومة: وتتمثل هذه العلاقة فيما يلي:

_الأمين العام للحكومة هو الجهة المختصة بإخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة[2] فعلاقة مجلس الدولة بالحكومة في الجزائر علاقة ضيقة على عكس فرنسا.

جـ_علاقة مجلس الدولة بالمجلس الدستوري

تعمل النصوص الدستورية المنظمة لكل من مجلس الدولة والمجلس الدستوري على تكريس دولة القانون التي تقضي بتحديد العلاقات بين المواطنين وبين الدولة من جهة، والعلاقة بين المؤسسات الدستورية من جهة أخرى، كما يلاحظ غياب التجانس في هذه الأحكام الدستورية

[1]– المادة 06 من القانون العضوي 98-01، مصدر سابق.

[2]–المادة 41، من القانون العضوي 98-01، المصدر نفسه.

من الناحية الموضوعية، فتطور صلاحياتها افرز إشكالية انعدام التجانس الموضوعي وهو ما خلق غموض من حيث الصلاحيات من جهة وأثر في ممارسة هذه الصلاحيات من جهة أخرى[1].

ج.1.علاقة مجلس الدولة بالمجلس الدستوري علاقة تكاملية:

إن مجلس الدولة يتمثل دوره في حماية الحقوق والحريات الجماعية والفردية التي اقرها الدستور، وذلك بمناسبة تطبيقه للقانون في إطار الخصوصية التقويمية، أما المجلس الدستوري فهدفه محصور في تحقيق ذلك من خلال السهر والعمل على تكريس مدى تطابق النصوص التشريعية والتنظيمية التي أسست لهذه الحقوق والحريات، وبالتالي فكلا المجلسين يتحدان في ضمان احترام القانون والوصول إلى إقامة الصرح القانوني للدولة، وتأكيد المشروعية التي تستلزم خضوع الحكام والمحكومين لسيادة القانون. [2]

فعلاقة التكامل تتمثل في حالة ما تقاعس أحدهما في ممارسة مهمته بفعالية أو تجاهل ذلك لسبب خفي فإن المجلس الأخر يتدخل في حدود صلاحياته لملأ ذلك الفراغ دون التدخل في صلاحيات الهيئة المتقاعسة[3].

ج.2.علاقة مجلس الدولة بالمجلس الدستوري علاقة تنافسية:

تعتبر كذلك العلاقة بين المجلسين علاقة تنافسية خاصة لما توسع مجال العمل الاستشاري، حيث يقوم مجلس الدولة عند ممارسته وظيفته الاستشارية بمراقبة النصوص

---

[1]– العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، مرجع سابق، ص 56.

[2]– سهيلة دبياش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2000– 2001، ص 104.

[3]-العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، مرجع سابق، ص 57.

المعروضة عليه لمدى مطابقتها للدستور، ويكون بـذلك مجلـس الدولـة يـزاحم المجلـس الدستوري في مراقبة دستورية القوانين قبل نفادها[1].

المطلب الثاني: المرجعية القانونية للاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة كهيئة قضائية تمثل قمة هرم القضاء الإداري إلى جانب دورها القضائي أسندت لها وظيفة استشارية بمرجعية دستورية تشريعية وتنظيمية.

الفرع الأول: المرجعية الدستورية والتشريعية:

01_المرجعية الدستورية: يعتبر الدستور أعلى قانون في البلاد تستمد منه جميع القوانين إطارها الذي تتقيد به، حيث يرجع تأسيس النواة الأولى لإنشاء مجلس الدولة كهيئـة إداريـة عليا في النظام القضائي الإداري إلى التعديل الدستوري لسنة 1996 باختصاصات قضـائية وأخرى إستشارية بنص المادة 152 منه في فقرتها الثانية ولم تتغير صيغة المادة 152 مـن التعديل الدستوري 2016في مادته 171، وحتى المادة 153 من التعديل الدسـتوري لسـنة 1996 التي تحيل عمل واختصاصات مجلس الدولة إلـى القـانون العضـوي لـم تتغيـر صيغتها،أما نص المادة 179 في أخر تعديل دستوري لسنة 2020 فقـد أضـافت المحـاكم الإدارية للاستئناف التي بدء تنصيبها مؤخرا(... **يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهـات الأخـرى الفاصـلة فـي المـواد الإدارية،تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميـع أنحـاء البلاد ويسهران على احترام القانون)**[2] .

---

[1]-العربي بن علي بوعلام، الدور الإستشاري لمجلس الدولة، مرجع سابق، ص56

[2]– المادة 79 من التعديل الدستوري 2020، مصدر سابق

وهذه المواد قد أكدت على أن مجلس الدولة هيئة دستورية وجب إنشاؤها للقيام بدورها ،أما المواد التي تنص على الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الدساتير المتعاقبة ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 1996 في مادته 119، والمادة 136 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 143 من التعديل الدستوري 2020 التي لم يتغير محتواها[1].

أما المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد أضافت مهمة جديدة لمجلس الدولة في دوره الاستشاري تتمثل في إبداء رأيه في أوامر رئيس الجمهورية.

ومن خلال ما سبق فإن الدساتير المتعاقبة ابتداء من دستور 1996 فدستور 2016 وأخيرا دستور 2020 قد أعطت لمجلس الدولة وظيفة هامة وأساسية تتمثل في الوظيفة الاستشارية إضافة إلى وظيفته الأساسية، وذلك لتكريس دولة القانون وإصدار قوانين تتميز بالجودة وتجنب التناقض في نصوصها المختلفة.

02_المرجعية التشريعية: تمثل المرجع والإطار التشريعي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في القانون العضوي 01/98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 حيث نصت المادة الرابعة منه على:(**يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي).**

ثم جاء القانون العضوي 02/18 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 والذي أكد الدور الاستشاري ووسع الاختصاص الاستشاري إلى مشاريع الأوامر التي يصدرها رئيس

[2]–المادة 119 فقرة 2من التعديل الدستوري 1996،التي نصت على:"**تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء،بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني**"،والمادة 136 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 143 من التعديل الدستوري 2020،مصادر سابقة،لم يحدث فيها أي تغيير.

الجمهورية ضمن اختصاصات البرلمان من خلال المادة 04 [1]، وهذا لتكريس ما جاء به التعديل الدستوري 2016في مادته 142، كما وحد هذا التعديل الأخير الهيئة الاستشارية داخل مجلس الدولة بان جعلها لجنة استشارية واحدة بدل الجمعية العامة واللجنة الدائمة وهذا التطوير في هذه الهيئة الدستورية لتساهم بنجاعة أكثر في بناء المنظومة التشريعية.

الفرع الثاني: مرجعية النصوص التنظيمية والنظام الداخلي:

يستند الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر على أسس دستورية وأخرى تشريعية إضافة إلى النصوص التنظيمية المتمثلة خاصة في المراسيم الرئاسية والتنفيذية، إضافة إلى النظام الداخلي للمجلس.

أولا– المرجعية التنظيمية:

وتتمثل في مجموعة من المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية المطبقة للقانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 والقانون العضوي 02/18 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 ومن بين هذه المراسيم:

- المرسوم الرئاسي رقم 187/98 المؤرخ في 1998/05/30الذي يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة[2].

1– المادة 04 من القانون العضوي 02/18، المؤرخ في: 2018/03/04 يعدل ويتمم القانون العضوي 01/98، المؤرخ في 1998/05/30 نصت على(**يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي**).

2– المرسوم الرئاسي 187/98، المؤرخ في 1998/05/30، يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر عدد 44، الصادرة بتاريخ 24 صفر 1419 هـ، الموافق لـ 17 جوان 1998.

- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في: 1998/08/29 الذي يحدد أشكال وكيفيات الممارسة في المجال الاستشاري[1].

وبما أن مجلس الدولة له علاقة بالسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والحكومة) يتمثل في الدور الاستشاري لها فمن واجب هذه السلطة أن تصدر مراسيم لتنظيم العمل الاستشاري ومع ذلك بقيت بعض التفاصيل التي أحيلت على النظام الداخلي للمجلس.

ثانيا: مرجعية النظام الداخلي لمجلس الدولة:

بالرجوع إلى نصوص المواد: المادة 04 من القانون العضوي 01/98 والمادة 04 من القانون العضوي 13/11 (**يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي)**، وقد أحالت المادتين عملية الاستشارة للقانون والنظام الداخلي للمجلس، وحتى المادة 04 من القانون العضوي 02/18 لم تغير أي شيء في مجال الإحالة على النظام الداخلي، أما الجديد فيتمثل في إضافة إبداء الرأي في مشاريع أوامر رئيس الجمهورية في الحالات العاجلة وهذا إعمالا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

وإعمالا وإنفاذا للمادة 04 من القوانين العضوية 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 والقانون العضوي 02/18 صدر النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي صادق عليه مكتب مجلس الدولة بتاريخ 2019/09/19 [2]، حيث حدد هذا النظام كيفيات القيام بالعمل الاستشاري من المادة 114 إلى 138 .

---

[1]–المرسوم التنفيذي 98–261 المؤرخ في:1998/08/29 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري امام مجلس الدولة، ج ر العدد64، الصادرة بتاريخ 30 اوت 1998.

[2]– النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه من قبل مكتب مجلس الدولة في : 2019/09/19 ج ر عدد 66 مؤرخة في : 2019/10/27 .

فالاعتماد على النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي يعده مكتب المجلس ضمانا لاستقلالية مجلس الدولة واحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات[1]، ولكن النظام الداخلي كمرجع لقيام المجلس باختصاصاته وعمله تعرض لبعض الانتقادات حيث اعتبره الأستاذ رشيد خلوفي ان تنظيم هياكل مجلس الدولة مسالة جوهرية لا ينظمها إلا نص قانوني رفيع المستوى، وأن هذا التنظيم وهذا العمل بواسطة نص غير منشور وبالتالي غير معروف لا يساعد على استقراره وموضوعية التقسيمات القضائية [2].

حيث بالرجوع للمواد 4،7،19،22،25 من القانون العضوي 01/98 نلاحظ ان المسائل التي أحيلت إلى النظام الداخلي هي مسائل جوهرية فتعتبر الإحالة غير قانونية، وفيما يخص المواضيع الجوهرية التي لها علاقة مباشرة بالحقوق الفردية والجماعية وان الإحالة إلى النظام الداخلي غير معمول بها في المجال القضائي كما أنها غير قانونية لأنه لا يتماشى مع مضمون المادة 153 من الدستور التي تنص على (**يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة وعملهم واختصاصهم ...)** وعبارة **(عملهم واختصاصهم)** واضحة وبالتالي فإن القواعد الخاصة بعمل مجلس الدولة تنظم على مستوى النصوص التشريعية على أقل تقدير.

---

[1]– محمد الصغير بعلي – القضاء الإداري (مجلس الدولة) – دار العلوم – عنابة – الجزائر سنة 2005 ص 50

[2]– رشيد مخلوفي – قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري) – ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر 2005 ص 188 وما يليها

المبحث الثاني: ماهية الوظيفة الاستشارية ومجالها

سنتناول في هذا المبحث الاستشارة وأنواعها، وحدود الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

المطلب الأول: مفهوم الاستشارة وأنواعها

حتى تكون لنا دراية بحقيقة المهمة الاستشارية لمجلس الدولة يجب علينا معرفة مفهوم الاستشارة وأهميتها وذلك في مختلف الأزمنة والأماكن سواء عندنا نحن المسلمين أو عند الشعوب القديمة الغابرة قبل أن نعرف مفهومها في المجال القانوني

الفرع الأول: مفهوم الاستشارة وتمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة

إن أردنا الوصول إلى مفهوم الاستشارة والإلمام بها وجب علينا التطرق إلى التعاريف التي جاء بها الفقهاء

أولا: تعريف الاستشارة

01_التعريف اللغوي للاستشارة: هي مصدرها الفعل شاور أي طلب النصح والصواب، واستشار أمره أي تبين واستنار.

والمستشار العليم هو الذي يؤخذ رأيه في أمر مهم علمي، أو فني، أو سياسي، أو قضائي أو نحوه، والمشورة ما يتضح به من رأي وغيره، فالاستشارة لها طرفين أو عدة أطراف أو جماعة، ويكون المستشار أهلا لإبداء الرأي والنصح[1].

فالمهمة الاستشارية ذكرها ديننا الحنيف في الكتاب والسنة، ففي القران الكريم نزلت آيتين في سورة آل عمران في قوله تعالى: ﴿فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ

[1]–العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 13.

لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ) آل عمران-الآية 159، وفي سورة الشورى عند قوله تعالى: (وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ) سورة الشورى-الآية 38.

وهاتين الآيتين قد دلتا على أن المشاورة تألف القلوب وتنشر المودة بين الناس وتدعوهم إلى إتباع نهج المشاورة عند معالجة الأمور بين الناس[1].

02_التعريف الاصطلاحي للاستشارة: لقد اختلف فقها القانون الإداري عن وضع مفهوم محدد للاستشارة فقد عرفها الأستاذان يسري قنصوه واحمد رشيد بان العمل الاستشاري (يشمل في جوهره جمع الحقائق والتخطيط والتنظيم ونشر الحقائق وترتيب البيانات ووضعها في الصيغة الملائمة للإفادة منها، وهي من أولى واجبات أجهزة المشورة التي تهتم بأعمالها للتسجيل والإحصاء في شتى صورها)[2]

كما عرفها معهد المستشارين الإداريين في بريطانيا بأنها:(خدمة يقدمها شخص أو أشخاص لهم من الاستقلال والتأهيل ما يمكنهم من تعريف وبحث المشكلات المرتبطة بسياسات المنظمة وتنظيمها وبطرق إجراءات عملها، ومن ثمة التوجيه بعمل وإجراء محدد لمعالجة المشكلات والمساعدة أيضا في تنفيذ التوصيات المقدمة)[3]

وقد تطور مفهوم الاستشارة بتطور الدول ومفهوم الدولة حيث أصبح من الواجب عليها أنشاء هيئات مختصة بالاستشارة وإبداء الرأي قبل تنفيذها، وتتطلب العملية كفاءات وقدرات

---

[1]-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص15.

[2]- المرجع نفسه ص15

[3]- المرجع نفسه ص15

عالية لذلك فأصبحت الاستشارة وظيفة قائمة في ذاتها تمارسها هيئات منظمة ومهيكلة ومختصة اعتمدتها الكثير من الدول منها الدولة الجزائرية وفرنسا ومصر وتونس ....الخ

ثانيا: تمييز الاستشارة عن بعض المفاهيم المشابهة

1_تمييز الاستشارة عن الاجتهاد القضائي: يبقى تعريف الاجتهاد القضائي مختلف فيه، حيث عرفه البعض من الفقهاء على انه بذل الجهود في استنباط الأحكام من أدلتها في النظر إلى المؤدى إليها، أما الاجتهاد بالنسبة للقضاء يطلق على المنهج الذي يتبعه القضاة في أحكامهم سواء ما تعلق بنصوص القانون أو استنباط الحكم الواجب تطبيقه عند عدم وجود النص[1]، فالاجتهاد القضائي ليس ميدان للقواعد القانونية ولا هو علم الحلول القانونية، بل هو منهجية القاضي للبحث عن الحل القانوني بواسطة المادة التي تنتج القاعدة القانونية، هذه المادة التي تأخذ شكل الحكم أو القرارات المرفوعة أمامه سواء بالطرق العادية أو غير عادية[3] ، خاصة أن القضاء الإداري _مجلس الدولة_ يعتبر قضاء منشئ ومبتكر لقواعد القانون الإداري[2]، وتتمثل هذه القرارات في:

أ) **القرارات الابتكارية:** وهي التي تخلق قاعدة قانونية جديدة لم يتوصل إليها المشرع

ب)**القرارات التفسيرية:** وهي القرارات التي يقوم فيها القاضي الإداري بتفسير قاعدة قانونية موجودة عندما تكون غامضة

ج) **القرارات التأكيدية:** وهي التي تؤكد ما جاء في القانون

2_ تمييز الاستشارة عن العمل التنفيذي: العمل الاستشاري قائم على سبيل التخيير، أما العمل التنفيذي فهو قائم على الطبيعة الإلزامية

---

[1]– بوشكيوة ياسين، لعبيدي توفيق، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، رسالة الماستر حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2023/2022، ص17

[2]– بوشكيوة ياسين، لعبيدي، مرجع نفسه، ص18

3_تمييز الاستشارة عن العمل القضائي: يعتبر العمل القضائي كاشف لوضع أوحق مقرر له، حيث لا يعتبر منشئ لمركز قانوني جديد أو حق ما، ويتمتع العمل القضائي بحجية الشيء المقضي فيه، تترتب عنه أثار إلزامية أما العمل الاستشاري يشترط فيه احترام قواعد الإجراءات وقاعدة تدرج القوانين إضافة إلى قاعدة الاختصاص، وليست له أثار ملزمة ولا يتمتع بالحجية القضائية ولا يقيد لا القضاء العادي ولا الإداري، وهذا ما ذهب إليه القضاء المصري والفرنسي[1]

4_تمييز الاستشارة عن الخبرة: الخبرة هي إبداء الرأي العلمي والفني في واقعة مادية يقوم بها شخص يتميز بالدراية العلمية فهي وصف فني في مسائل واقعية، والقاضي لا يلجا إلى الخبرة إلا إذا كان أمام مسالة علمية أو فنية يصعب عليه إدراكها فيستعين بالخبير في ذلك المجال مقدما له الاستشارة.

أما الرأي الاستشاري فهو إنشاء لأمر لم يكن موجودا، وذلك بتقديم رأي تبين فيه الجهة الاستشارية ما يجب أن يكون عليه الأمر في ذاته، بينما الخبرة هي وصف لما عليه الأمر من الناحية الفنية، فالاستشارة يقوم بها أشخاص أو هيئات استشارية حددها القانون وأوكل لها هذه المهمة، أما الخبرة فيقوم بها خبراء لهم من الدراية العلمية ما يقدم المساعدة والمعلومة الفنية دون تقديم أرائه الشخصية[2].

الفرع الثاني: أنواع الاستشارة وآثارها

إن طبيعة الرأي الاستشاري لمجلس الدولة تتأرجح بين الاختيارية والإلزامية، حيث إن العمل الاستشاري يتميز عن العمل التنفيذي بان الأول قائم على أساس التخيير، والثاني قائم على أساس الإجبار، فالعمل التنفيذي يعتبر ملزم فمتى صدر أصبح واجب التنفيذ دون ترك فرصة

[1]– العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، مرجع سابق، ص18

[2]– العربي بن علي بوعلام، مرجع نفسه، ص18

للاختيار هذا بالنسبة لطبيعة العمل التنفيذي، أما طبيعة العمل الاستشاري تجعلنا نطرح تساؤل عن مدى الزاميته سواء للسلطة المستشيرة أو الهيئة المستشارة، لذلك يطرح التساؤل هل الاستشارة ملزمة أم اختيارية؟

أولا: الاستشارة الاختيارية

1_تعريف الاستشارة الاختيارية: هي التي تطلبها السلطة الإدارية من الهيئات الاستشارية المختصة عندما تريد اتخاذ قرار ما وذلك إذا انعدم النص القانوني الملزم بالاستشارة قبل اتخاذ القرار حيث تأخذ الاستشارة الاختيارية نوعين:

أ) الاستشارة التي يقررها نص قانوني معين فاسحا المجال للسلطة الإدارية سلطة التقدير بين الطلب من عدمه

ب)الاستشارة التي لا ينص عليها القانون حيث تقوم بها السلطة الإدارية بإرادتها على سبيل الاستئناس بكفاءة وخبرة أعضاء الهيئة الاستشارية، وبالتالي يمكن للسلطة الإدارية اتخاذ القرار المناسب وهي غير ملزمة بذلك.

2_ آثار الاستشارة الاختيارية: مادام أن الاستشارة غير إجبارية فلا يترتب عنها أي اثر قانوني وبالتالي لا يعتبر عدم استشارة الإدارة لأي هيئة مختصة مخالفا للقانون، وعند لجوء الإدارة للاستشارة فهي غير ملزمة للأخذ برأي الهيئة الاستشارية[1]، فإذا لجأت الإدارة إلى الاستشارة الاختيارية وبمجرد البدء فيها ينشأ التزاما أمام الهيئة الاستشارية، حيث تمد المعلومات الخاصة بموضوع الاستشارة وتنتظر صدور الرأي الاستشاري قبل اتخاذ القرار،

[1]– احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011 ص 269

وتتبع في ذلك إجراءات الأخذ بالرأي الاستشاري وبالمقابل تلتزم الهيئة الاستشارية بإصـــدار رأيها في الوقت المحدد[1].

ثانيا: الاستشارة الإجبارية

1_تعريف الاستشارة الإجبارية: هي التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية بمناسبة اتخاذ قرار معين، وذلك بإلزامها بأخذ رأي الجهة الاستشارية قبل إصـــدار ذلـــك القـــرار، وبالتالي فطلب الرأي الاستشاري إجراء جوهريا فعدم احترام ذلك يجعل القرار باطلا، وعند الاطلاع على الاستشارة لها السلطة التقديرية في الأخذ به أو مخالفته[2]

ومن أمثلة الاستشارة الملزمة في القوانين الجزائرية نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016**(تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعهـــا الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة)**[3]

ونص المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 التي تلزم رئيس الجمهورية بإحالة أوامـــره على مجلس الدولة **(لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شـــعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة)**[4]، وكذلك المادة 142، 143 من التعديل الدستوري 2020التي ألزمت الإدارة بطلب الاستشارة في مشـــاريع القوانين والأوامر الرئاسية ومن هنا فدستور 2016 اضاف الاوامر الرئاســـية فـــي الـــرأي الاستشاري لمجلس الدولة بعدما كان مقتصرا على مشاريع القوانين التي تصدرها الحكومـــة وكرسها دستور 2020.

---

[1]– العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدول، مرجع سابق، ص27،28

[2]– العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، مرجع نفسه، ص 28.

[3]– المادة 136 الفقرة 02 من التعديل الدستوري 2016 مصدر سابق.

[4]– المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، مصدر نفسه

2_ أثار الاستشارة الإجبارية: إذا ألزمت السلطة الإدارية باستشارة هيئة معينة ستترتب عنه مجموعة من الآثار أو الالتزامات منها:

- التزام الإدارة بطلب الاستشارة وانتظار صدور الرأي الاستشاري قبل أن تصدر قرارها
- إذا أصدرت الإدارة قرارها دون اللجوء إلى الاستشارة الملزمة لوجود نص قانوني فيكون ذلك القرار معيبا ومعرضا للإلغاء
- الاستشارة الإلزامية لا تعني إصدار القرار الإداري فعليها طلب الاستشارة وفق الإجراءات المحددة ولها الحق في إصدار القرار من عدمه.

ثالثا: الاستشارة المطابقة(المقيدة)

1_تعريف الاستشارة المطابقة:وهي الاستشارة التي تكون قائمة على وجود نص قانوني يلزم الإدارة باستشارة جهة معينة، كما يلزمها بالالتزام بمضمون رأيها وتسمى الرأي المطابق لان رأي الجهة المستشارة عادة ما يكون مهما وجوهريا لإصدار القرار صحيحا[1].

2_أثار الاستشارة المطابقة: يترتب على الاستشارة المطابقة أو المقيدة المتبوعة بالرأي الواجب أتباعه مطابقة مضمون القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية مع مضمون الرأي الاستشاري الذي تصدره الهيئة الاستشارية

- الرأي الاستشاري لا يعدل في مسالة الاختصاص
- إذا كان الرأي الصادر عن الهيئة الاستشارية غير مشروط فان دعوى الإلغاء توجه ضد القرار الإداري النهائي وليس ضد الرأي الاستشاري.

[1]– عمير سعاد، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة على ضوء التعديلات القانونية(التعديل الدستوري2016،القانون العضوي 02/98، النظام الداخلي لمجلس الدولة) مجلة دفاتر القانون، المجلد 31 العدد 03 2021.

المطلب الثاني: حدود الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة

إن التعديل الدستوري الصادر في 1996الذي اصدرا لأحكام الخاصة بالقضـــاء الإداري قد أعطى لمجلس الدولة دورا أساسيا كمهمة أصلية تتمثل في المهمة القضائية، وأضاف لـــه مهمة إستشارية لا تقل أهمية عن الدور الأصلي له تتمثل في إبـــداء الـــرأي فـــي مشـــاريع القوانين التي تعدها الحكومة ثم وسع هذه المهمة في التعديل الدستوري لســـنة 2016 إلـــى أوامر رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

من أهم ما يميز الحكومة الجزائرية المبادرة بمشاريع القوانين كخطـــوة أولـــى قبـــل المصادقة عليها وتنفيذها وحتى تكون هذه المشاريع دقيقة اجبر الحكومة من خـــلال دســـتور 1996 بأخذ رأي مجلس الدولة في نص المادة 119 الفقرة 03[1]، ثم توسع مجال الاستشارة لأوامر رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2016 في المادة 136 والمـــادة 143 فـــي التعديل الدستوري 2020.

أولا: مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة قبل التعديل الدستوري 2016

يعتبر مجال العمل الاستشاري لمجلس الدولة اعتمادا على نص المـــادة 119 الفقـــرة الأخيرة من التعديل الدستوري 1996 ضيق على اعتبار أن هذه المـــادة اقتصـــرت علـــى عرض مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الحكومة، بينما بقية الأعمال الصـــادرة عـــن السلطة التنفيذية وكذا أوامر رئيس الجمهورية والمراسيم الرئاسية والتنفيذية ، إضـــافة إلـــى مقترحات قوانين السلطة التشريعية(البرلمان) هي منأى عن الاستشارة، وقـــد أكـــد القـــانون

[1] – المادة119 من التعديل الدستوري 1996، مصدر سابق التي تنص على انه(تعرض مشاريع القوانين علـــى مجلـــس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني).

العضوي 01/98 في مادته الرابعة:(**يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي حددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي)** وبذلك فالاستشارة محصورة في مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة وباقي القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية المختلفة.

وفي المادة 12 من القانون العضوي رقم 01/98 نستنتج إن مجلس الدولة يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع[1].

ثانيا: مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة ما بعد التعديل الدستوري2016

بالرجوع إلى دور مجلس الدولة الاستشاري كما سبق ذكره كان ضيقا، حيث كان يقتصر على المجال التشريعي (مشاريع القوانين) دون المجال الإداري، وهذا في التعديل الدستوري 1996، وما تبعه من نصوص القانون العضوي 01/98، إلا أن القانون 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري[2]، والقانون العضوي 02/18 المؤرخ في 2018/03/04 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، تم توسيع مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة لتصبح تشمل أوامر رئيس الجمهورية في الظروف العادية رغم هذا فالعمل الاستشاري مازال ضيقا مقارنة بنظيره الفرنسي.

1_ مشاريع قوانين الحكومة

تعتبر مشاريع القوانين أهم صور المبادرة للتشريع، وهي من صور مساهمة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، وقد أعطى المشرع الجزائري لمجلس الدولة مهمة المشاركة في

[1]– لشهب صورية، النظام القانوني لمجلس الدولة في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي عدد 12 سبتمبر 2016 ص247

[2]– القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري ج ر، عدد 14 ، الصادرة بتاريخ 2016/03/07.

العملية التشريعية عن طريق الاستشارة التي أوكلها القانون له بموجب ما نص عليه الدستور عام 1996 في مادته 119 الفقرة 03 التي نصت على ما يلي:**(تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني)**، ولما صدر القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة[1]، حيث نصت المادة الرابعة منه على ما يلي:**(يبدي مجلس الدولة راية في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي).**

وبصدور المرسوم التنفيذي 261/98 المتعلق بأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري[2] ، نصت المادة 02 منه على وجوب إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه، كما تضمن النظام الداخلي لمجلس الدولة بعض قواعد الإجراءات في المجال الاستشاري في المادة 78 منه التي نصت على ما يلي:**(يتكفل مجلس الدولة بإبداء الرأي حول جميع مشاريع القوانين ،يخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام الذي يسهر على إرسال جميع الوثائق المتعلقةبكل مشروع قانون في نسختين على الأقل)**[3]، كما أبقى التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس المهام الاستشارية لمجلس الدولة حول إبداء رأيه في مشاريع القوانين في مادته 136[4] .

---

[1]– المادة04 من القانون العضوي98–01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، مرجع سابق .

[2]– المادة 02 من المرسوم التنفيذي 261/98 ،المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ،مصدر سابق.

[3]– المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الدولة ،الصادر في 2006/05/22 .

[4]– المادة 136 من القانون 16–01 ،المتضمن التعديل الدستوري الجزائري ، مرجع سابق

كما أكد القانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل للقانون العضوي 98- 01 في مادته الرابعة(4)[1] وكذا المادة 41[2]، وقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص مادته 143 فقرة3 كذلك.

2_أوامر رئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية الحق في المشاركة في العمل التشريعي وذلك بإصدار الاوامر لكن هذه الاوامر لم تكن خاضعة للاستشارة من طرف مجلس الدولة إلا بصدور القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 142 ف 2:(**لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة**) وهذا في الظروف العادية فما هي الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر تخضع لاستشارة مجلس الدولة؟

- **الحالة الأولى:** حالة شغور المجلس الشعبي الوطني[3] وهذه الحالة تتمثل في حل المجلس الشعبي الوطني أو انحلاله أو انتهاء عهدته التشريعية دون إجراء الانتخابات التشريعية في وقتها المحدد.
- **الحالة الثانية:** حالة العطل البرلمانية[4]وهي العطلة السنوية لأعضاء المجلس

---

[1]- تنص المادة 04 من القانون العضوي 18-02 سالف الذكر على مايلي:**(يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الاوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي)**

[2]- تنص المادة 41 من القانون العضوي 18-02 المذكور أعلاه على مايلي:(**يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الاوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة)**

[3]- المادة 142، ف1،من القانون 16-01 ،المتضمن التعديل الدستوري 2016 ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 2016/03/07

[4]- المادة 142 ف1 ،من القانون 16-01 ،المتضمن التعديل الدستوري 2016 (مصدر نفسه)

كما يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجال المالي حيث يحق له أن يصدر مشروع الحكومة لقانون المالية بأمر إذا لم يصادق عليه البرلمان في آجاله المنصوص عليها في الدستور ويعتبر التشريع عن طريق الاوامر الصورة التي يشارك بها رئيس الجمهورية في التشريع وتعتبر هذه الصورة ذات أهمية وهذا لضمان سير المرافق العامة بانتظام

وللإشارة فإن المادة (4) من القانون العضوي 98-01 كانت صياغتها قبل عرضها 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)** وقد استبعد المجلس الدستوري آنذاك الاوامر من استشارة مجلس الدولة[1].

لكن المؤسس الدستوري عاد إليها ليدرجها في التعديل الدستوري 2016 ،غير أنها لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هو الحال في مشاريع قوانين الحكومة، وهو ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي 16-12[2] التي تنص على:(**يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الاوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور)** ومن هنا جاء التعديل الأخير بموجب القانون 18-02 وتحديدا المادة 04 منه حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي .

التشريعات المستثناة من استشارة مجلس الدولة

إن المتتبع لعمل مجلس الدولة في الجزائر يجد أن الاختصاصات الاستشارية التي منحها له الدستور ذات مجال محدود وضيق حيث حصرها في مجال مشاريع القوانين

---

[1]- رأي المجلس الدستوري رقم 98-06 المؤرخ في : 1998/05/19 ج ر عدد 37 عام 1998

[2]- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في: 2016/08/25 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،ج رج ج عدد 50 سنة 2016

وأوامر رئيس الجمهورية في الظروف العادية واستثنى من ذلك النصوص التشريعية المتمثلة فيما يلي[1]:

- أوامر رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بموجب دستور 2016.
- اقتراحات القوانين بموجب القانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.
- المجال التنظيمي (المراسيم الرئاسية، المراسيم التنفيذية، القرارات ....الخ).بموجب القانون العضوي 18-02.

أولا: استبعاد أوامر رئيس الجمهورية من الاستشارة في الظروف الاستثنائية

لقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الظروف العادية المذكورة سابقا والظروف الاستثنائية التي يمكن أن تمر بها الدولة فالأولى تخضع للاستشارة أمام مجلس الدولة بينما الثانية لا تخضع لذلك.

فما هي هذه الحالات؟

1_ حالة الحصار والطوارئ: لقد نصت المادة 97 فقرة الأولى من التعديل الدستوري 2020 على أنه:**(يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع).**

[1]- حماني ساجية،الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في ظل دستور 2016،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،المجلد12،عدد 02،كلية الحقوق،جامعة البويرة،الجزائر،2021، ص، ص 138-143

2_ الحالة الاستثنائية: وقد نصت عليها المادة 98 فقرة الأولى والثانية من التعديل الدستوري 2020على انه :**(يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون يوما)**، ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة كل من: رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية وكذا الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

3_ حالة التعبئة العامة والحرب: يمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق مراسيم رئاسية في حالة الحرب والتعبئة العامة والطوارئ والحصار حسب نصوص المواد 97،98،99[1] من التعديل الدستوري 2020، ويستشير في ذلك الهيئات الدستورية المعروفة، ففي حالة التعبئة العامة نصت المادة 99 من التعديل الدستوري 2020 على انه:**(يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني)**، فقد إستبعدت هذه المادة رئيس مجلس الدولة من الإستشارة، أما حالة الحرب فقد نصت المادة 100 من التعديل الدستوري 2020 على انه إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك إن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة في ميثاق الأمم المتحدة: **(يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية ويجتمع البرلمان وجوبا، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة لعلمها بذلك)** ففي هذه الحالة لا يوجد ما يشيرالى قيام رئيس الجمهورية باستشارة مجلس الدولة.

---

[1]– المواد97،98،99،من التعديل الدستوري لسنة 2020الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم:20–442 الموقع في:30 ديسمبر2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1442هـ، الموافق لـ 30–12–2020.

ثانيا: إقصاء اقتراحات القوانين من الاستشارة

يتميز البرلمان الجزائري على غرار الكثير من البرلمانات على اقتراح القوانين سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وهذا بنص التعديل الدستوري 2016 الذي أعطى لأعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، وهذا ما أشارت إليه المادة 137 من هذا الدستور[1] كما ان المبادرة باقتراح القوانين تأخذ صورة جماعية كما هو الحال في الجزائر حيث يشترط أنتقدم من طرف عشرون نائبا وعشرون عضوا من مجلس الأمة وهذا بنص المادة 136 من الدستور[2]، وبالرجوع إلى دساتير الجزائر(1996،2016) تم إقصاء اقتراحات القوانين من استشارة مجلس الدولة، وهذا عكس ما هو موجود في القانون الفرنسي الذي وسع مجال استشارة مجلس الدولة لتشمل اقتراحات القوانين في دستور 2008[3].

ثالثا: إستبعاد العمل التنظيمي من المجال الإستشاري

لقد حدد التشريع الجزائري المجالات التي يمكن للسلطة التشريعية أن تشرع فيها بقانون (عادي أو عضوي) وجعل مجال التنظيم مفتوحا، أي كل ما يخرج عن مجال التشريع يكون من اختصاص السلطة التنظيمية للحكومة.

---

[1]– تنص المادة 137 من دستور 2016**(تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة وباستثناء الحالات المذكورة في المادة السابقة الذكر تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني).**

[2]– تنص المادة 137 من دستور 2016، مصدر نفسه **(لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين).**

[3]– حماني ساجية، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في ظل دستور 2016، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مرجع سابق.

فبالرجوع إلى نص المادة 140 من التعديل الدستوري 2016[1] نجدها قد حددت تسعة وعشرون مجالا يمكن للبرلمان أن يشرع فيها بقوانين عادية في مختلف الميادين، كما يمكنه أن يشرع بقوانين عضوية تخص مجالات محددة تتعلق بتنظيم السلطة العمومية وعملها كتنظيم الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، وكذلك المادة 141 من نفس القانون التي حددت مجالات أخرى يمكن للبرلمان أن يشرع فيها بموجب قانون عضوي[2].

وعند استقرائنا للمادتين سابقتي الذكر نجد أن اختصاص البرلمان في التشريع أصبح اختصاصا استثنائيا بعدما كان الأصل وليفسح المجال للحكومة بان تشرع في جميع الميادين غير المخصصة للقانون.

كما أكدت المادة 143 من دستور 2016 ما جئنا به سابقا حيث نصت على:(**يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون).**

الفرع الثاني: ضوابط الاستشارة

إن الدور الأساسي لمجلس الدولة كهيئة قضائية في هرم القضاء الإداري هو الاختصاص القضائي، وأضيف له دور آخر لا يقل أهمية عن الدور الأول وهو الدور الاستشاري وهذا لإعطاء المنظومة القانونية جودة في نصوصها نظرا لوجود إطارات وكفاءات قانونية عالية في هذا المجلس، حتى لا تتعارض وتتناقض التشريعات، وقد وضع المشرع عدة ضوابط

[1]– المادة 140 من القانون 16–01 المتعلق بالتعديل الدستوري 2016، مصدر سابق

[2]– المادة 141 من القانون 16–01 المتعلق بالتعديل الدستوري 2016، مصدر سابق

عند ممارسة الاستشارة، وتمثيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة في صناعة وصياغة التشريع من خلال عدة نقاط[1]

1_ الرقابة على نوعية مشروع النص وصياغته

إذا رجعنا إلى القانون العضوي أو النظام الداخلي لمجلس الدولة فإنه لم يوضح جيدا طريقة وكيفية الرقابة، إلا أن المجلس اجتهد متبعا في ذلك ومستأنسا بالقانون الفرنسي خاصة، لذلك فان رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع النص كانت على جانبين هما:[2]

الأول: التركيز على مراجعة العبارات والمصطلحات القانونية إذا ما كانت تؤدي الغرض أم لا.

الثاني: العمل على عدم تعارض مشروع النص مع القواعد القانونية أو اللوائح أو القرارات الأخرى المعمول بها.

2_ رقابة مدى توافق مشروع القانون مع القانون

وذلك من خلال تأكد مجلس الدولة من صحة عملية الإخطار وإجراءاته ومدى مراعاة قواعد الاختصاص من قبل الحكومة.

3_ رقابة مدى احترام قاعدة تدرج القوانين

حيث يسهر مجلس الدولة خلال ممارسته الاستشارية على احترام مبدأ تدرج القوانين الذي يرتبط ارتباط وثيقا بمبدأ المشروعية.

---

[1]– عمير سعاد، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة على ضوء التعديلات القانونية، التعديل الدستوري 2016– القانون العضوي 18–02 – النظام الداخلي لمجلس الدولة، مجلة دفاتر القانون، المجلد 31 العدد03 ، 2012 ،ص 12.

[2]–– بوشكيوة ياسين، لعبيدي توفيق، مرجع سابق، ص31.

وبعد انتهاء مجلس الدولة من فحص مشروع النص من حيث قواعد الاختصاص ينصـــرف إلى مراقبة مدى احترام النص لتدرج القواعد القانونية وهنا يتقاطع عمله مع عمل المجلـــس الدستوري في رقابته على دستورية القوانين[1].

[1]–بوشكيوة ياسين، لعبيدي توفيق، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، مرجع نفسه، ص31

ملخص الفصل الأول

يعتبر التعديل الدستوري 1996 أول دستور يكـــرس ازدواجيـــة النظـــام القضـــائي الجزائري في عهد الجزائر المستقلة، حيث استحدث النظام القضائي الإداري الـــذي يمثـــل مجلس الدولة أعلى هيئة قضائية فيه حيث نصت المادة 152(**تمثل المحكمة العليـــا الهيئـــة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم ،يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومـــة لأعمـــال الجهات القضائية الإدارية)**

كما جاءت المادة 119 /فقرة2[1] من التعديل الدستوري 1996 بالوظيفة الاستشـــارية لمجلس الدولة إضافة إلى وظيفته الأصلية(القضائية)، حيث سلمت المادة مشاريع القوانين ، ثم جاءت المادة 142 /فقرة1[2] من التعديل الدستوري 2016 التي وسعت نطاق الاستشـــارة لتشمل إضافة إلى مشاريع القوانين أوامر رئيس الجمهورية وكرستها المادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

كما نص القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 في مادتـــه الرابعـــة على ان مشاريع القوانين هي التي تخضع لاستشارة مجلس الدولة وبعـــد صـــدور دســـتور 2016 الذي جاء بإضافة أوامر رئيس الجمهورية جاء القانون العضوي 18-02 المـــؤرخ في: 2018/03/07 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعـــدل للقـــانون العضوي 98-01 الذي أكد ذلك.

---

[1]- المادة 119 /ف-2 من التعديل الدستوري 1996، مصدر سابق، **(تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعـــد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني).**

[2]- المادة 142، من التعديل الدستوري 2016، مصدر سابق، **(لرئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة)**

وقد تناولنا في هذا الفصل التشريعات المستثناة من استشارة مجلس الدولة والمتمثلة في أوامر رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية واقتراحات القوانين المبادر بهـــا البرلمـــان وفـــي المجال التنظيمي.

الفصل الثاني

الإطار العملي للدور الاستشاري لمجلس الدولة

الفصل الثاني: الإطار العملي للدور الاستشاري لمجلس الدولة

بعد دراستنا في الفصل الأول الإطار الاستشاري لمجلس الدولة، والذي أبرزنا من خلاله نشأة مجلس الدولة في الجزائر والنصوص القانونية التي تبنت الدور الاستشاري لمجلس الدولة على خلاف بقية الهيئات القضائية الأخرى والتي تعتبر أساس الوظيفة الاستشارية لهذا المجلس، فإننا سنتناول في الفصل الثاني الإطار العملي لمجلس الدولة من حيث التكوين البشري والهيكلي إلى غاية اصدار الراي الاستشاري وتبليغه إلى الجهات المستشيرة، وهذا في إطار تنظيم مجلس الدولة والإجراءات المتبعة في المجال الاستشاري

المبحث الأول: تنظيم مجلس الدولة في اختصاصاته الاستشارية

يعتبر تنظيم مجلس الدولة بشريا أو هيكليا ذو أهمية بالغة للقيام بالـــدور الاستشـــاري على أحسن وجه وقد تأكد ذلك في القانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولـــة وسير عمله والذي عدل بالقانون العضوي 18-02 الذي أحدث تغييرا في التنظيم البشـــري والهيكلي للمجلس.

المطلب الأول: التنظيم البشري لمجلس الدولة في اختصاصاته الاستشارية

يعتبر أعضاء مجلس الدولة الموظفون الذين يمارسون وظيفة فنية والـــذين يحكمهـــم قانون مجلس الدولة نفسه ويخضعون من حيث التعيين والترقية والتأديب للقـــانون الأساســـي للقضاء أي القضاة دون الموظفين الإداريين اللذين يخضعون للقانون الأساسي العام للوظيفـــة العمومية[1]

وقد أجمعت معظم التشريعات على انه لا يمكن الفصل بين أعضـــاء المجلـــس فـــي تشكيلته القضائية وبين أعضائه في تشكيلته الاستشارية لذلك سوف نتطرق إلى التعرف على أعضاء المجلس بشكل عام مع التركيز على الهيئة الاستشارية.

الفرع الأول: التشكيلة البشرية

يتكون مجلس الدولة في الجزائر من (44) أربعـــة وأربعـــون عضـــوا[2] وهـــم كمـــا يلي:رئيس مجلس الدولة، نائب رئيس مجلس الدولة، محافظ الدولة، مساعدو محافظ الدولـــة

[1]– احمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمـــق، كليـــة الحقـــوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان،2016/2015 ص101

[2]– المرسوم الرئاسي 98–187، مؤرخ في :1998/05/30 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر العدد 44 الصادرة في 22 صفر 1419 هـــ، الموافق لـــ 17 جوان 1998، مصدر سابق.

وعددهم (09)، رؤساء الغرف وعددهم(04)، رؤساء الأقسام وعددهم (08)، المستشارون وعددهم(20).

وسنركز على الأعضاء الذين يمثلون الدور الاستشاري، كما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي 18-02[1] ، حيث تكون اجتماعات هذه اللجنة الاستشارية صحيحة بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل، ويمكن للوزراء المشاركة في الجلسات بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 39.

أولا: أعضاء الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة

بالرجوع إلى القانون العضوي18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 في مادته الرابعة التي عدلت المواد من 35 إلى 41مكرر، إضافة إلى 41 مكرر3 على مايلي:**(يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية يرأسها مستشاري الدولة، ويتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة...)**

وبالتالي سنتعرض إلى التعريف بأعضاء مجلس الدولة في تشكيلته الاستشارية كما

1_رئيس مجلس الدولة

ا_ التعيين وإنهاء المهام:

[1]- نصت المادة 37 من القانون العضوي 98-01، مصدر سابق، على **(يرأس اللجنة الاستشارية رئيس مجلس الدولة، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاث (03) مستشاري الدولة يتم تعيينهم من طرف رئيس مجلس الدولة).**

يعين رئيس مجلس الدولة من طرف رئيس الجمهورية طبقا للمادة 78 من التعديل الدستوري[1] والمادة 92 منه[2]، بموجب مرسوم رئاسي، غير انه لا يوجد نص قانوني يحدد الفئة التي يتم منها اختيار رئيس المجلس سواء في الدستور أو القوانين العضوية مثل القانون98-01 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم أو القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء[3]، لكن لا يمكن أن يختار رئيس المجلس من غير الفئة القضائية لطبيعة الاختصاص.

أما إنهاء مهام رئيس مجلس الدولة فتكون بنفس الطريقة أي بواسطة رئيس الجمهورية الذي له سلطة التقدير في ذلك دون تحديد سبب معين أو ذكر سبب الإنهاء في المرسوم الرئاسي.

ب_ صلاحيات رئيس مجلس الدولة:

لرئيس مجلس الدولة صلاحيات في المجال التنظيمي، القضائي والاستشاري[4]:

*** صلاحيات رئيس مجلس الدولة في المجال التنظيمي:** بما أن رئيس مجلس الدولة هو المسؤول الأول عن سير المجلس فقد أعطى له المشرع بعض الصلاحيات لتنظيم مجلسه من بينها سلطة التعيين في بعض المناصب مثل أمانة ضبط الغرفة ورئيس أمانة محافظ الدولة ورؤساء مصالح قسم الاستشارة...

---

[1]- المادة 78 من التعديل الدستوري 1996، مصدر سابق.

[2]- المادة 92 من التعديل الدستوري 2016، مصدر سابق.

[3]- العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مرجع سابق، ص102

[4]- احمد بومقراص، المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الأغواط، 2014-2015، ص137،138.

كما له الحق في تقديم الرأي الاستشاري في بعض المناصب العليا مثل: الأمين العام، رؤساء الأقسام والمصالح ورئيس الديوان ورئيس كتابة الضبط المركزية، وله السلطة السلمية عليهم كما يرأس الجهة العمومية ومكتب مجلس الدولة...

*** صلاحيات رئيس مجلس الدولة في المجال القضائي:** يقوم بدورين هما

الدور الأول:

_تنظيم وتسيير العمل القضائي بحيث يضبط تشكيلات الغرف والأقسام كل بداية سنة قضائية

_ توزيع الطعون القضائية المعروضة على مجلس الدولة للفصل فيها باعتباره قاضي نقض

_ يختص بالطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة

الدور الثاني:

_ الفصل في القضايا المخصصة لـه (لأنـه قاضـي مـن القضـاة) إذ يـرأس الغـرف مجتمعة(الاجتهاد القضائي) أو منفرد (عند رد القضاة)

*** صلاحيات رئيس مجلس الدولة في المجال الاستشاري:** وتتمثل في:

_ إبداء الرأي الاستشاري في مشاريع القوانين والأوامر الرئيسية

_ مسك المشروع المقدم من طرف الأمين العام للحكومة

_ تعيين مقرر من بين مستشاري الدولة بموجب أمر[1]

_ التكفل بإعادة مشروع الاستشارة إلى الأمانة العامة للحكومة بعد إعدادها

[1]– المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مصدر سابق.

2_ محافظ الدولة

يعتبر محافظ الدولة من ضمن القضاة طبقا للقانون العضوي 98-01 وذلك بنص المادة 20 منه[1]فهو ومساعديه سلك قائم بذاته.

ا_ تعيينه: يتم تعيين محافظ الدولة بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمادة 78 والمادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و2020 ولقد سار المشرع الجزائري على نهج المشرع الفرنسي في الأخذ بمحافظ الدولة، واعتبر القانون العضوي 98-01 هيئة محافظي الدولة بمثابة النيابة العامة[2].

ب_ اختصاصات محافظ الدولة

لقد أوكل القانون العضوي 98-01 في مادته 26 هذه الهيئة مهام النيابة العامة، وعلى خلاف النواب العامون في القضاء العادي الذين يدافعون عن الحق العام وتطبيق القانون، فان محافظ الدولة في القضاء الإداري له مهام قضائية وأخرى استشارية كما له اختصاصات أخرى.

* الاختصاصات في المجال القضائي

[1]- المادة 20 من القانون العضوي 89-01 مصدر سابق

[2]- محمد عبد الفتاح بلهامل، الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2015/2014 ص 76

يمارس محافظو الدولة دور النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري، حيث يقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاته شفويا[1]، وهناك من أعاب على هذه التسمية (النيابة العامة) على اعتبار أن القضاء الإداري يكون احد طرفيه الدولة.

فمحافظ الدولة يتدخل في الخصومة الإدارية عن طريق تقديم الطلبات في الدعاوى التي تبلغ له من طرف المستشار المقرر بعد الانتهاء من التحقيق في الطعون المطروحة أمام المجلس. حيث يعرض محافظ الدولة تقريره بكل حرية لوقائع الدعوى والقواعد القانونية الواجب تطبيقها، والحلول الواجب إتباعها[2]

*_ الاختصاصات في المجال الاستشاري:

لم تذكر أو توضح القوانين المرتبطة بتنظيم مجلس الدولة دور محافظ الدولة في المجال الاستشاري غير انه بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 98-261 المحدد لإشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري[3]، نجد أن المادة 07 منه لم تحدد دور محافظ الدولة الاستشاري بالتفصيل وإنما أحالت ذلك على النظام الداخلي للمجلس الذي ذكرت المادة 128 منه على أن تعطى الكلمة بعد الافتتاح للمستشار المقرر لعرض مشروع التقرير النهائي، ثم تعطى الكلمة بعدها لمحافظ الدولة المساعد لتقديم ملاحظاته[4].

3_ رؤساء الغرف:

[1]- المادة 26 من القانون العضوي 98-01 السابق الذكر

[2]- العربي بن علي بوعلام، الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مرجع سابق ص 110

[3]- المرسوم الرئاسي رقم 98-261 المؤرخ في 1998/08/29 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر، ج ج عدد 64 صادرة بتاريخ: 1998/08/30.

[4]- المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق ذكره

لمجلس الدولة خمس(05) رؤساء لكل غرفة رئيس، تقسم فيما بينها مختلف المنازعات التي توزع عليها حسب مجالات تخصص كل واحد منها[1]، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء[2]، وهم أعضاء في مجلس الدولة المادة 20 من القانون العضوي 98-01 كما أنهم أعضاء في مكتب المجلس المادة 24 من نفس القانون كما يعتبرون كذلك أعضاء في اللجنة الاستشارية(حسب المادة 04 من القانون العضوي 18-02).

*** مهامهم**

_ التنسيق بين أشغال الغرف

_ ترأس الجلسات والمداولات

_ يسهر رؤساء الغرف على السير الحسن للغرفة وتوزيع ملفات الغرف

_ تعيين المستشارين المقررين

_التأشير على طلبات تمديد الآجال

_ التوقيع على أصول القرارات بعد التوقيع عليها من المستشار المقرر

_ توحيد الاجتهاد القضائي

_ المشاركة في تنقيط قضاة الغرف[3]

[1]– المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مصدرنفسه.

[2]– محمد عبد الفتاح بلهامل، الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، مرجع سابق، ص69.

[3]– المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مصدر سابق.

كما يشاركون في العملية الاستشارية لمجلس الدولة بصفتهم أعضاء في اللجنة الاستشارية حيث يقوم رؤساء الغرف في فحص ودراسة مشاريع النصوص القانونية والأوامر المعروضة، ولهم صوت استشاري لكل منهم[1]

***_ مستشارو مجلس الدولة:** وهم صنفين

ا_ مستشارو الدولة في مهمة عادية: وهم دائمون في مجلس الدولة يعينون بموجب مرسوم رئاسي حيث يتم اختيارهم عن طريق الترقية على أساس الكفاءة والاقدمية ومن بين قضاة الرتبة الأولى[2] ويعتبر المستشارون المقررون في التشكيلات القضائية ومن مهامهم:

_ القيام بمهمة التقرير والاستشارة سواء في التشكيلة القضائية أو الاستشارية

_ يخول لهم القانون ممارسة وظيفة ومهمة محافظ الدولة المساعد طبقا للمادة 29 من القانون العضوي 98-01[3]

ب_ مستشارو الدولة في مهمة غير عادية: هم أشخاص من ذوي الكفاءات لا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء وقد تم إحالة شروط وكيفيات تعيينهم إلى التنظيم من خلال القانون العضوي 98-01، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 03-165[4] الذي حدد عددهم ب(12) مستشارا على الأكثر يعينون بموجب مرسوم تنفيذي لمدة ثلاث سنوات قابلة

---

[1]– العربي بن علي بوعلام، إدريس خوجة نظيرة، تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد 11 العدد03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر ديسمبر 2020

[2]– المادة 47 من القانون العضوي 04-11 مؤرخ في: 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر ، ج ج عدد 57 الصادرة بتاريخ : 2004/09/08

[3]– محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر 2010 ص 104

[4]– المرسوم التنفيذي 03-165 المؤرخ في 2003/04/09 يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري مجلس الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة ج ر ج ج عدد 26 صادرة بتاريخ 2003/04/13

للتجديد مرة واحدة بناء على اقتراح من وزير العدل، وبعد اخذ رأي مجلس الدولة[1] وهنـــاك اختلاف في صلاحيات مستشاري الدولة في مهمة غير عادية عن مستشاري الدولة في مهمة عادية، حيث تقتصر مهمة مستشاري الدولة في مهمة غير عادية على ممارسة الاختصـــاص الاستشاري لمجلس الدولة دون الاختصاص القضائي الذي يقتصر على مستشاري الدولة في مهمة عادية.

ج_ ممثلو الوزارة المعنية بالرأي الاستشاري: تنص المادة 37 ف03 مـــن القـــانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسير عمله على إمكانية مشاركة الوزراء أو من يمثلهم في عمل المجلس أثناء ممارسته لوظيفته الاستشارية:(**يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلســات المخصصــة للعمــل فــي القضــايا التابعــة لقطاعاتهم)**[2] وبالتالي يمكن لفئة خارج مجلس الدولة المشاركة في العمل الاستشاري تتمثـــل في الوزراء المعني قطاعهم بالاستشارة فيعطى لهم الحق في حضـــور الجلسات(مناقشـــات ومداولات) ذات الطابع الاستشاري.

وقد نصت المادة 39 من القانون العضوي 98-01 على انه : يعين رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني بالأمر للحضور والإدلاء برأي استشاري في جلســات الجمعيــة العامــة واللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاته فقط) والتي أصبحت بعد التعديل 98-02 السالف الذكر لجنة استشارية

الفرع الثاني: انعدام الفصل العضوي في تشــكيلة مجلــس الدولــة لممارســة الاختصاصات الاستشارية

[1]- المادة 3، 4 من المرسوم التنفيذي 03-165، مصدر سابق.

[2]- المادة 3/37 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 والمعدل بالقانون العضوي 18-02 السابق الذكر

لمجلس الدولة وظيفتين أساسيتين هما: الوظيفة القضائية كأصل باعتباره هيئة قضائية، والوظيفة الاستشارية التي تميز بها عن غيره من الهيئات القضائية الأخرى، إلا أن المشرع الجزائري لم يميز بين تشكيلة مجلس الدولة القضائية والاستشارية وهو ما يشكل تناقضا بين تكريس الثنائية الوظيفية للمجلس من جهة وممارستها من قبل تشكيلة واحدة من جهة أخرى[1] وعند استقرائنا لبعض مواد القانون العضوي 98-01 نجد أن المشرع كرس الثنائية الوظيفية لمجلس الدولة، حيث ميز بين اختصاصاته القضائية والاستشارية[2] ، إلا انه لم يكرس الثنائية العضوية، حيث لم يفصل بين التشكيلة الخاصة بممارسة الوظيفة القضائية عن التشكيلة الخاصة بممارسة الوظيفة الاستشارية[3].

فالقانون العضوي لم يفصل بين التشكيلة القضائية والاستشارية وهذا ما أكده وكرسه المرسوم الرئاسي رقم 98-187[4] المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة الذي لم يفصل بين أعضاء المجلس في التشكيلتين القضائية والاستشارية.

المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة في اختصاصاته الاستشارية

لقد نصت أحكام المواد 35 إلى 37 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والمادتين 8 و9 من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 على التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة كهيئة استشارية، حيث تنعقد جلساته إما بشكل الجمعية العامة أو شكل لجنة دائمة.

---

[1]- نسيمة بو ستة،صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلد 02 ، العدد02 ، جامعة تيزي وزو، 2016/11/15 ص 397

[2]- المواد09 إلى 11 من الباب الثاني بعنوان اختصاصات مجلس الدولة في القانون العضوي 98-01 السالف الذكر

[3]- المادة 12 من الباب الثاني الفصل الثاني المعنون باختصاصات ذات الطابع الاستشاري من القانون العضوي 98-01، مصدر سابق.

[4]- المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 1998/05/30، المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر ج ج عدد44 الصادرة في 1989/06/17

وبصدور القانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم لقانون العضوي 98-01 احدث تغييرا على النصوص السابقة، حيث عدل الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة بجعله يجتمع في شكل هيئة واحدة سميت باللجنة الاستشارية، ومن هنا سنتناول جلسات مجلس الدولة كجهاز استشاري في ضل القانونين العضويين 98-01 كفرع أول و18-02 كفرع ثاني.

الفرع الأول: تنظيم الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13

أولا: الجمعية العامة

حسب نص المادة 36 من القانون العضوي 98-01 التي تعقد الاختصاص الاستشاري للجمعية العامة في الحالة العادية التي تبدي رأيها في مشاريع القوانين العادية، أما المادة 37 من نفس القانون العضوي فقد نصت على تشكيلة الجمعية العامة المكونة من رئيس مجلس الدولة ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف أو خمس مستشاري دولة، مع إمكانية مشاركة الوزراء أنفسهم أو عن طريق ممثليهم ولا تصح مداولات هذه الجمعية إلا باكتمال نصابها (أي الأغلبية البسيطة لأعضائها)[1] ويترأسها رئيس مجلس الدولة، وفي حالة وجود مانع يخلفه نائب رئيس مجلس الدولة

ثانيا: اللجنة الدائمة

وهي هيئة استشارية تأتي بعد الجمعية العامة لمجلس الدولة، ويتمثل اختصاصها بإعداد الرأي في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها، وتتشكل اللجنة الدائمة من رئيس الجنة برتبة رئيس غرفة وأربعة من مستشاري دولة على الأقل ومحافظ دولة أو

[1]- المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الدولة مؤرخ في 26 ماي 2006 مصدر سابق

احد مساعديه وهذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي 98-01 في فقرتها الأولى والثانية[1].

وقد نصت المادة 39 من نفس القانون العضوي على مشاركة الوزير المعني أو من يمثله في الجلسات لإبداء الرأي الاستشاري، وأكدت ذلك المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق الذكر.

وعلى خلاف الجمعية العامة لم يحدد المشرع النصاب الواجب توفره في اللجنة الدائمة حتى تصبح مداولاتها صحيحة قانونا، حيث اكتفى في المادة 8 من المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 1998/08/29 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في اعتبار المداولة صحيحة عند الحصول على أغلبية أصوات الحاضرين.

فعند تصفحنا لتشكيلة الجمعية العامة نلاحظ أن المشرع حاول توسيع نطاق المشاركة في الوظيفة الاستشارية قدر الإمكان، وذلك بإشراك خمسة مستشارين ومحافظ الدولة إلى جانب رئيس مجلس الدولة ورؤساء الغرف وكلهم ذوي كفاءة ويضفون على القوانين الجودة العالية سواء من حيث الصيغة أو المحتوى، كما أعطى لأعضاء الحكومة الحق في حضور الجلسات حسب قطاعاتهم.

أما اللجنة الدائمة فقد تم نقد نظامها الاستثنائي بواسطة الأستاذ مصطفى بن جلول واعتبره يشكل خطر على فاعلية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، إذا لم ينظم في إطار قانوني محدود ومقيد شكلا ومضمونا بان يكون معلن عنه صراحة في شكل نص قانوني يتعلق

[1] – المادة 38 من القانون العضوي 98-01، مصدر سابق، **(خلافا لأحكام المادة 36 من هذا القانون تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها، تتشكل هذه اللجنة من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة مستشاري الدولة على الأقل، يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته)**

بكيفية استشارة مجلس الدولة في الأحوال الاستعجالية أمام اللجنة الدائمة، وان يبين فيه صراحة ما هي الحالات التي تلجا فيها الحكومة للجنة وما هي شروط الاستعجال وإجراءاته[1].

الفرع الثاني: تنظيم الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة في ضل القانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01

بعد التعديل الدستوري 2016 جاء القانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الذي راجع تشكيلة المجلس في وظيفته الاستشارية، حيث أصبح المجلس يتداول في لجنة استشارية بدلا من جمعية عامة ولجنة دائمة وهذا ما نصت عليه المادة 14 المعدلة بموجب المادة الثانية من القانون العضوي 18-02، ولممارسة مجلس الدولة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل لجنة استشارية، تتشكل هذه اللجنة من رئيس مجلس الدولة ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاث مستشارين يعينهم رئيس مجلس الدولة حسب المادة 37[2] من القانون العضوي 18-02، كما يمكن للوزراء أو ممثليهم حضور الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 39 من القانون العضوي سالف الذكر[3].

ولقد برر وزير العدل هذا التعديل عند عرض مشروع القانون العضوي 18-02 على لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني توخي النجاعة وعدم ثقل

---

[1]- العربي بن على بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مرجع سابق، ص 123

[2]- المادة37 من القانون العضوي 18-02 ، مصدر سابق، التي تنص على: **(يرأس اللجنة الاستشارية رئيس مجلس الدولة، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة(3) مستشاري الدولة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة)**

[3]- العربي بن علي بوعلام، الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة، الجزائر(دراسة مقارنة) مرجع سابق ص 123

الإجراءات، وكذا معالجة مشاريع الاوامر والقوانين في اقصر الآجال مضيفا أن مجلس الدولة يتكون حاليا من تشكيلتين إحداهما خاصة بالقضايا العادية والأخرى بالاستعجالية ، غير أن الواقع وفي التطبيق هناك تشكيلة واحدة ،ومن هنا جاء اقتراح تشكيل هيئة واحدة تدرس مشاريع القوانين والأوامر مع الأخذ بعين الاعتبار الطابع الاستعجالي[1]، إضافة إلى اللجنة الاستشارية المستحدثة بموجب القانون العضوي السابق الذكر توجد هيئات أخرى مساعدة لسير عمل مجلس الدولة نص عليها القانون العضوي 98-01 ومن بينها:

مكتب مجلس الدولة، كتابة ضبط مجلس الدولة المتكونة من أمانة الضبط المركزية وكتابة ضبط الغرف والأقسام.

إضافة إلى الأمانة العامة للمجلس المتكونة من الأمين العام والهياكل التقنية والإدارية

المبحث الثاني: الإجراءات المتبعة في المجال الاستشاري

لقد اخضع المشرع الجزائري العمل الاستشاري لمجلس الدولة إلى مجموعة من الإجراءات وهذا بنص المادة 41 من القانون العضوي 98-01 والقانون العضوي 18-02 الذي أبقى نفس ترقيم المادة مع إضافة مشاريع أوامر رئيس الجمهورية إلى مشاريع القوانين، أما تحديد كيفيات الإجراءات أثناء العمل الاستشاري لمجلس الدولة فقد أخضعها إلى التنظيم.

ولهذا صدر المرسوم التنفيذي رقم98-261 الذي يتضمن الإجراءات والكيفيات في المجال الاستشاري، لكن هذه الإجراءات لم يفصلها تفصيلا دقيقا ليترك ذلك إلى النظام الداخلي للمجلس[2] في مادته 10 الذي تناول هذه الإجراءات التفصيلية للوظيفة الاستشارية، حيث نص على الإجراءات المتبعة في الحالة العادية في المواد 22الى 135 أما الحالة الاستثنائية فقد نص عليها في المواد 132 إلى 135، وسنتناول هنا مرحلتين هما:

[1]- العربي بن علي بو علام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص123

[2]- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 98-261، مصدر سابق.

_ المرحلة التحضيرية لفحص مشاريع القوانين في المطلب الأول

_ مرحلة الدراسة وإصدار الرأي الاستشاري في المطلب الثاني

المطلب الأول: مرحلة التحضير

هذه المرحلة لها من الأهمية ما يمكنها من احتلال مرتبة هامة في إجراءات الاستشارة أمام مجلس الدولة، حيث يعد أول إجراء هو إخطار مجلس الدولة وجوبا بمشاريع القوانين وطلب إبداء الرأي بواسطة الحكومة، وهذا بنص المادة02 من المرسوم التنفيذي 98-261[1]

إضافة إلى تقديم أوامر رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بنص المادة 142 من التعديل الدستوري2016 وكذا التعديل الدستوري 2020، وسنتناول كيفية إخطار المجلس بنص القانون ومن يقوم بالإخطار؟ وكيف يتم إعداد التقرير؟ ومن يعده؟

الفرع الأول: إخطار مجلس الدولة وإيداع مشروع القانون

بعد مصادقة مجلس الحكومة على مشروع القانون يخطر مجلس الدولة من طـــرف الـــوزير الأول عن طريق الأمين العام للحكومة المواد 2،3،4 من المرسوم التنفيذي 98-261

وللإخطار عدة مميزات هي:

1_ انه إجراء وجوبي (إلزامي) وهذا بنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة[2]، كما أكدت ذلك

---

[1]- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 ، مصدر سابق، تنص:(**يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها).**

[2]- المادة02 من المرسوم التنفيذي 98-261، المصدر نفسه، التي نصت على:**(يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها).**

الإلزام المادة04 من القانون العضوي 18-02 المعدلة للمادة 41 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والتي أضافت أوامر رئيس الجمهورية للإجراء الاستشاري، وكذا المادة 115 من النظام الداخلي للمجلس التي أكدت ذلك.

وإذا حصل وان خالف مشروع القانون نص القاعدة القانونية التي تنص على احترام عملية الإخطار بالمشروع لدى مجلس الدولة فيكون قد خالف قاعدة دستورية وقانونية وقد يعرض المشروع لعدم دستوريته عند إخطار المجلس الدستوري بذلك.

2_ تقديم الإخطار من طرف الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-261[1]

3_ أن ينصب مجال الإخطار على مشاريع القوانين وأوامر رئيس الجمهورية

كما يجب ان يكون مع المشروع جميع الوثائق المتعلقة به وترسل إلى أمانة مجلس الدولة، وهنا لم يحدد المشرع نوعية الوثائق المتعلقة بمشروع القانون والتي يجب أن ترفق بملف الإخطار كما أن النظام الداخلي لمجلس الدولة لم يحدد عناصر ملف الإخطار واكتفى بالنص على وجوب إرسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع قانون في نسختين على الأقل[2]

وبعد استلام مجلس الدولة هذا الإخطار يتم تسجيله في سجل خاص حسب ترتيبه الزمني والعددي[3]

وما دام أن المشرع الجزائري لم يذكر الوثائق المتعلقة بملف المشروع فيمكن أن نستأنس بالمشرع اللبناني الذي حدد هذه الوثائق المرفقة[1] والتي منها:

---

[1]- المادة03 من المرسوم التنفيذي 98-261، المصدر نفسه، التي نصت على: (**تكلف الأمانة العامة للحكومة بالعلاقات بين الحكومة مجلس الدولة).**

[2]- المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مصدر سابق.

[3]- المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، نفس المصدر

1_ إرفاق خمس(05) نسخ من مشروع القانون المصادق عليه من طرف الوزارة المعنية

2_ عرض كل الأسباب التي أدت إلى اقتراح مشروع نص القانون

3_ تقديم كل الآراء والدراسات التي أدت إلى خلق وإنشاء مشروع نص القانون

4_ النصوص القانونية المصادق عليها

5_ جدول خاص يبين النص القديم والنص الجديد المقترح كمشروع مع الأسباب التي أدت إلى تعديل كل مادة على حدا

6_ تحديد اسم الموظف أو الشخص المختص بتزويد مجلس الدولة بالمعلومات الكافية.

7_ إمضاء الوزير المختص وهذا شرط ضروري ولا يمكن التفويض في هذا الاختصاص

أما المشرع الجزائري فقد اكتفى بعبارة عناصر الملف المكتملة[2] حيث نصت المادة 02 من القانون العضوي 18-02 المعدلة للمادة 41 من القانون العضوي 98-01 على ما يلي:(**يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين، ومشاريع الاوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع العناصر المحتملة)**

الفرع الثاني: تعيين المقرر وإعداد التقرير

بعد الإفراغ من عملية الإخطار من طرف الأمين العام للحكومة حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي98-261 سالفة الذكر وإيداع مشروع القانون للمجلس وتسجيله يقوم رئيس مجلس الدولة بتعيين مقرر الذي يقوم بمهمة إعداد تقريرا حول مشروع القانون

---

[1]- العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مرجع سابق ، ص 197

[2]- المادة 41 من القانون العضوي 98-01 وإعادتها في المادة 4 من القانون العضوي 18-02 المعدلة للمادة 41 السابقة الذكر واعتمدها المشرع في المادة 4 من المرسوم التنفيذي 98-261 السابق الذكر

فكيف يتم تعيين المقرر ؟ وما هي الخطوات المتبعة لإعداد التقرير؟

أولا: تعيين المقرر

فبعد تسجيل الإخطار وتسليم مشروع النص مرفقا بالملف الخاص به، يتم بعد ذلك تعيين مقررا وهذا حسب حالتي الاستشارة العادية أو الاستشارة المستعجلة، ففي الحالة الأولى يعين رئيس مجلس الدولة مقررا أو أكثر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية[1]، أما في الحالة الثانية التي ينبه فيها الوزير الأول على الاستعجال فيكون تعيين المقرر من قبل رئيس اللجنة الاستشارية[2] وفي هذا المجال على الحكومة أن تشير إلى حالة الاستعجال دون ترك الأمر لمجلس الدولة.

ثانيا: إعداد التقرير

بعد اختيار المقرر وتعيينه حسب الحالة من رئيس مجلس الدولة أو من رئيس اللجنة الاستشارية، يقوم هذا الأخير بإعداد تقريرا ليعرضه أمام اللجنة الاستشارية في شكل جلسات ومداولات، وله الحرية في استدعاء المكلف والمفوض من الوزير لإعطائه بعض المعلومات، وله الحق في استدعاء أي شخص له علاقة بالموضوع محل مشروع قانون.

وبالرجوع إلى مجلس الدولة الفرنسي فان رئيس القسم المحال إليه النص هو من يعين مقرر أو مجموعة من المقررين حسب النص، حيث يقوم بدراسة مشروع النص ويعد مشروع الرأي ويقدمه أمام أعضاء القسم الذي يضم مابين 15 إلى 20 عضوا بين مندوب ونائب مستشار دولة، ويعد المقرر تقريره بإتباع أربعة مراحل هي[3]:

1_ التأكد من استيفاء ملف الإخطار كامل الشروط

[1]– المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

[2]– المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس الدولة مرجع نفسه

[3]– العربي بن علي بو علام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، الجزائر دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 199

2_ الاجتماع بالموظف المختص أو الممثلين للوزارة المعنية بالمشروع

3_ تحرير التقرير الذي سيعرض للمناقشة

4_ إعلام أمين القسم بقائمة ممثلي الوزارات المعنية وتوزيع النص على جميع الأعضاء

المطلب الثاني: مرحلة فحص ودراسة المشروع وإصدار الرأي الاستشاري

لقد وصلنا إلى المرحلة الهامة من العملية الاستشارية حيث يتم فحص مشروع النص وعرضه على الهيئات المختصة في الوظيفة الاستشارية، وعند تتبعنا للعملية فإننا نجد تغيير في تسمية الهيئات والحالات التي يتم فيها دراسة وفحص مشروع القانون، ففي ظل القانون العضوي 98-01 كانت تعرض مشاريع القوانين على الجمعية العامة في الحالة العادية واللجنة الدائمة في حالات الاستعجال، وبصدور القانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 أصبحت مشاريع القوانين والأوامر تعرض على اللجنة الاستشارية المستحدثة.

الفرع الأول: مرحلة مناقشة المشروع

أولا: الإجراءات المتبعة في ظل القانون العضوي 98-01

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 98-261 تكون مهمة فحص مشاريع القوانين على درجة واحدة، حيث يقوم بذلك في الأحوال العادية وكإجراء عادي للجمعية العامة أما في الأحوال الاستعجالية وكإجراء استثنائي للجنة الدائمة[1]، وهو ما أكده نص المادة 38 من القانون

[1]– صباش الجازية، الوظيفة الاستشارية والعملية التشريعية لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر عدد20 ، جويلية 2008 ص 96.

العضوي 98-01[1] حيث تجتمع الجمعية العامة لمجلس الدولة الجزائري في الحالة العادية ويترأسها رئيس مجلس الدولة، وتقوم بمهمة مناقشة التقرير الذي أعده المقرر والتصويت عليه، ثم يقوم رئيس الجمعية العامة بافتتاح الجلسة وتعطى الكلمة بعد الافتتاح لمحافظ الدولة المساعد، ثم يفتح باب المناقشة من طرف أعضاء الجمعية العامة والوزير المعني أو من يمثله، وتدون ملاحظات جميع المتدخلين من طرف كاتب الجلسة وتختتم الجلسة بالتصويت على التقرير النهائي من طرف أعضاء الجمعية العامة، ويتم المصادقة على التقرير بالأغلبية البسيطة للحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، ثم يقوم رئيس المجلس بإرسال التقرير النهائي المصادق عليه إلى الأمين العام للحكومة[2].

أما اللجنة الدائمة فيبدأ عملها من تاريخ تشكيلها من قبل رئيس المجلس لإصداره أمر، ثم يقوم رئيس مجلس الدولة بإرسال الملف كاملا إلى رئيس اللجنة الدائمة، الذي يقوم بدوره بإرسال أمر يتضمن تعيين احد أعضاء اللجنة الدائمة مستشارا مقررا، كما يخبر محافظ الدولة الذي يعين احد مساعديه للمشاركة في أشغال اللجنة ويحدد رئيس اللجنة الدائمة مدة سير الأشغال حسب الاستعجال، ويحظر أعضاء اللجنة ومحافظ الدولة المساعد وممثل الوزير المعني بمشروع القانون عند الاقتضاء جميع الجلسات، وفي الأخير يصادق بعد مداولة أعضاء اللجنة الدائمة ومحافظ الدولة المساعد بالأغلبية على التقرير النهائي الذي يعده ويقدمه المستشار المقرر ثم يرسل إلى رئيس مجلس الدولة[3].

وفي نهاية الإجراءات المتبعة فان الجمعية العامة واللجنة الدائمة ملزمتان بإصدار رأي بخصوص المشروع المعروض وإفراغه في شكل معين.

---

[1]– المادة 38 من القانون العضوي 98 01، مصدر سابق، **(خلافا لأحكام المادة 36 من هذا القانون تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها).**

[2]– بوشكيوة ياسين لعبيدي توفيق، مذكرة ماستر مرجع سابق ص 60

[3]– يوشكيوة ياسين لعبيدي توفيق، مرجع نفسهن ص 60

وبعد تتبعنا للإجراءات المتبعة في العملية الاستشارية فالرأي الاستشاري لمجلس الدولة يعد أخر مرحلة من مراحل إجراءات العملية الاستشارية، حيث يقوم أعضاء اللجنة الدائمة ومحافظ الدولة المساعد بالمصادقة بالأغلبية البسيطة على التقرير النهائي الذي يعده مستشار مقرر ويوقعه مع رئيس اللجنة الدائمة ويرسله إلى رئيس مجلس الدولة الذي يرسله بدوره ممضي إلى الأمين العام للحكومة[1].

ثانيا: الإجراءات المتبعة في ظل القانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01

لقد استبدل القانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 الجهة العامة واللجنة الدائمة لهيئة واحدة هي اللجنة الاستشارية في نص المادة 35 التي نصت على:**(يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية).**

ومن هنا أصبحت هيئة واحدة تمارس الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة سواء في الحالة العادية أو الحالة الاستثنائية.

وقد ذكرت الأستاذة نوال معزوزي انه إذا كانت هيئتان استشاريتان(الجمعية العامة، اللجنة الدائمة) قد ثبت قصورهما في المجال الاستشاري فهل يمكن لهيئة واحدة أن تتميز بالفعالية للعمل الاستشاري، خاصة انه تم تقليص عدد أعضاء هذه الهيئة(اللجنة الاستشارية) والاستغناء عن نائب الرئيس مما يخالف المبدأ العام الذي يقضي بأنه كلما توسعت الاستشارة كان الرأي أجود واقرب للصواب[2]، وعند تتبعنا لنصوص القانون العضوي18-02 والنظام

[1]– عمار بوضياف، القضاء الإداري ، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الثانية 2008 ص 153

[2]– نوال معزوزي ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائريين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية ، المجلد السادس ، عدد 02 كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعيدة ديسمبر 2019 ص 327

الداخلي لمجلس الدولة المنشور في الجريدة الرسمية عدد66 لسنة 2019 السالف الذكر يمكننا تقسيم الإجراءات المتبعة أمام اللجنة الاستشارية إلى:[1]

1_ الإجراءات في الحالة العادية :

لقد نص القانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 في مادته 41 على انه:**(يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الاوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة).**

وبعد استلام الملف يعين رئيس مجلس الدولة مقررا، أو أكثر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية حسب أهمية المشروع وحجم العمل(حسب المادة 122 من النظام الداخلي) كما يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يعين فوج عمل تلقائيا ويطلب من المقرر مساعدة هذا الأخير(حسب المادة 123 من النظام الداخلي)[2]،

فالمقرر هو من يقوم بتنظيم سير الأشغال ويبرمج اجتماعات العمل خاصة مع الوزير المعني أو المبادر بمشروع الأمر(حسب المادة 124 من النظام الداخلي)، وبعد فحص المشروع من طرف المقرر يقوم هذا الأخير بتبليغه لأعضاء اللجنة الاستشارية ثم يقوم رئيس مجلس الدولة باستدعاء اللجنة الاستشارية من اجل إجراء مناقشة عامة، ثم يعلم الوزير المعني الذي يمكنه الحضور أو ممثلا عنه وتكون رتبة ممثل الوزير مدير مركزي أو اكبر رتبة[3]

وعند حضور الأعضاء يفتتح رئيس مجلس الدولة الجلسة ثم يحيل الكلمة للمقرر لعرض مشروع التقرير ثم الكلمة لمحافظ الدولة لإبداء ملاحظاته ويدون كاتب الجلسة الذي يكون

---

[1]- العربي بن علي بوعلام الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري(دراسة مقارنة) مرجع سابق ص 205

[2]- العربي بن علي بو علام ، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، المرجع السابق، ص206.

[3]- المادة 126 ،127 من النظام الداخلي لمجلس الدولة المرجع السابق.

الأمين العام لمجلس الدولة كل ملاحظات أعضاء اللجنة الاستشارية والوزير المعني أو ممثله في سجل خاص

وبعد فحص التقرير الأولي يتم إما اعتماد هذا التقرير دون تعديل أو إجراء التعديلات ثم يعد المقرر التقرير النهائي الذي يعرض للمداولة من طرف اللجنة، حيث يتم التصويت عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا[1].

وبعد التصويت على التقرير النهائي الذي يتضمن الرأي الاستشاري حول مشروع النص التشريعي المعروض للاستشارة يتم التوقيع عليه من قبل رئيس مجلس الدولة والمستشار المقرر، ثم ينسخ في خمس نسخ ترسل إلى الأمين العام للحكومة أما النسخة الأصلية فيتم الاحتفاظ بها في أرشيف مجلس الدولة[2].

2_ الإجراءات في حالة الاستعجال:

بعد إلغاء المشرع الجزائري اللجنة الدائمة بموجب القانون العضوي 18-02 التي كانت مكلفة بدراسة مشاريع النصوص القانونية في حالة الاستعجال وأوكل هذه المهمة للجنة الاستشارية، إلا انه أبقى على نفس الإجراءات سواء في القانون العضوي 98-01 أو القانون العضوي 18-02 فان كلا القانونين لم يبينا الإطار القانوني المحدد لكيفيات الاستشارة في حالة الاستعجال وشروط ذلك، حيث اكتفى القانون بذكر مادة واحدة (المادة 38 من القانون العضوي 98-01)(والمادة 04 من القانون العضوي 18-02) أما الإجراءات في حالة الاستعجال فقد أحيلت على النظام الداخلي لمجلس الدولة[3]، وبعد وصول مشروع النص والملف المرفق إلى رئيس اللجنة الاستشارية يقوم بتعيين المقرر من بين

---

[1]- المادة 130 ، 131 من النظام الداخلي لمجلس الدولة المرجع السابق.

[2]- المادة 137،138 من النظام الداخلي لمجلس الدولة المرجع نفسه.

[3]- العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري ، مرجع سابق ، ص 207.

مستشاري المجلس ويحدد تاريخ الجلسة لدراسة مشروع القانون أو الأمر ، ويبلغ الوزير المعني ومحافظ الدولة وأعضاء اللجنة المذكورين في المادة 04 من القانون العضوي 18-02 ، وعند الاجتماع يعرض رئيس اللجنة الاستشارية مشروع التقرير النهائي المعد من قبل المقرر للنقاش[1]

وبعد مناقشة أعضاء اللجنة للتقرير النهائي يعرض للمصادقة عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ويوقع عليه من طرف المقرر ورئيس اللجنة الاستشارية[2] ليرسل إلى الأمين العام للحكومة.

الفرع الثاني: إصدار الرأي الاستشاري وأنواع الصياغة التشريعية

يحتاج مشروع القانون عند تقديمه إلى مواعيد لإصدار الرأي الاستشاري وشكل معين، لكن هل هذا الرأي يتم إشهاره أم لا ؟

رغم أن النصوص القانونية المنظمة للمجلس لاسيما أثناء تأدية دوره الاستشاري لم تذكر إشهار الجلسات والآراء الاستشارية ولم تحضر كذلك سريتها، إلا أن الجلسات دائما ما تكون غير علنية ونفس الشيء بالنسبة للآراء الاستشارية فإنها لا تشهر.

أولا: إصدار الرأي الاستشاري

1_ مواعيد إصدار الرأي:

تختلف مدة إصدار الرأي الاستشاري في شكله النهائي حسب نوع الاستشارة وإجراءاتها، وما دام أن المشرع الجزائري لم يذكر أو يوضح ذلك سواء في القانونين العضويين 98-01و18-02 أو في المرسوم الرئاسي 98-261 والنظام الداخلي لمجلس الدولة المنظمة

[1]- المادة 133،134 من النظام الداخلي لمجلس الدولة ، المرجع السابق.

[2]- المادة 135 من النظام الداخلي لمجلس الدولة مرجع نفسه.

لمجلس الدولة وعمله ما عدا المادة 38 من القانون العضوي 18-02 التي ذكرت أقصى الآجال فقط في الحالات الاستثنائية، إلا أن رئيس مجلس الدولة قد فرق بين نوعين من المواعيد[1]:

ا_ مواعيد الاستشارة العادية: حيث تتراوح مدة الاستشارة ما بين أسبوعين إلى شهرين

ب_ مواعيد الاستشارة في حالة الاستعجال: حيث تتراوح ما بين أسبوع إلى 10 أيام[2]

2_ شكل رأي مجلس الدولة:

لقد لمحت المادة 12 من القانون العضوي 98-01 إلى شكل رأي مجلس الدولة التي نصت على:(**يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادةو04 أعلاه ليقترح التعديلات التي يراها ضرورية).**

وقد نصت المادة 04(**يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي).**

أما المرسوم التنفيذي 98-261 فقد ذكرت مادة واحدة على شكل رأي مجلس الدولة وهي المادة 09 التي نصت على:(**يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة).**

أما النظام الداخلي فلم يتطرق إلى شكل التقرير بل ذكر بعض الاقتراحات في مضمونه بالإثراء أو التعديل أو السحب حسب المادة 136 من النظام الداخلي ومن هنا نستخلص أن شكل رأي مجلس الدولة يتخذ عدة صور هي:

---

[1]- بوشكيوة ياسين، لعبيدي توفيق ، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، مرجع سابق ص 65.

[2]- بوشكيوة ياسين، لعبيدي توفيق، الدور الاستشاري لمجلس الدولة مرجع نفسه ص 65.

_ مشروع غير صالح يعاد صياغته من جديد

_ مشروع يحتوي على أخطاء بسيطة يمكن تصحيحها قبل عرضه على البرلمان

_ الإثراء وعرضه على البرلمان

3_ إشهار رأي مجلس الدولة

بالرغم أن الدولة تنادي بتطبيق مبادئ الحوكمة التي تقوم على المشاركة والشفافية واطلاع الجمهور على كل المعلومات[1]، إلا أن المشرع الجزائري سكت على عملية نشر وإشهار الآراء الاستشارية من عدمها سواء في النصوص التشريعية أو التنظيمية وحتى النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي لم يتطرق لهذا الموضوع[2].

فالمرسوم التنفيذي 98-261 في مادته التاسعة التي نصت على:**(يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة).**

فهذه المادة قد بينت أن الرأي الاستشاري لا يطلع عليه إلا الأمين العام للحكومة، وفي نفس الوقت لا يوجد نص صريح يدعو إلى السرية، إلا أن آراء مجلس الدولة في المجال الاستشاري تبقى غير معروفة لدى المواطنين، إضافة إلى سرية الجلسات ومن غير الممكن نشرها أو تداولها[3]

ثانيا: أنواع الصياغة التشريعية

[1]– حكيمة ناجي، دور الهيئات الاستشارية في الجزائر، اطروحة الدكتوراه في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر، 2016/2015 ،ص 285

[2]– احمد حاكم دور مجلس الدولة في العملية التشريعية، مرجع سابق ، ص 123

[3]– حكيمة ناجي، دور الهيئات لاستشارية في الجزائر، مرجع نفسه، ص 287،288

تعتبر الصياغة للنصوص القانونية ذات أهمية فهناك صياغة جامدة وأخرى مرنة[1]

1_ الصياغة الجامدة

ويقصد بها التعبير بألفاظ وعبارات لا تحتمل التأويل والتقدير كونها لا تترك للقائم على التطبيق مجالا رحبا عندا تطبيقه[2]، فهي تتمثل في التعبير عن الالتزام القانوني بطريقة قاطعة ومحددة لا تحتمل الشك والتأويل ولهذه الصياغة عيوب منها[3]:

_ أنها لا تأخذ الظروف المحيطة بالأشخاص عند وضعها الحكم على رغم اختلاف هذه الظروف من شخص لأخر

_ صعوبة تطور ومجاراة النصوص القانوني للمستجدات التي قد يعرفها المجتمع مما يستدعي تعديلا بشكل مستمر مما يجعلها قاعدة غير مستقرة كما أن هذه الصياغة لها مزايا تتمتع بها من أهما:

_ أنها تحقق الثبات وإقرار الأمن القانوني في المجتمع لتحقيق العدالة فلا تتفاوت الأحكام بتفاوت اجتهاد القضاة

_ تسهيل الفصل في المنازعات بحيث يدرك كل فرد بفضلها مركزه القانوني فيرتب شؤونه على أساس متين من المعرفة والوضوح[4]

2_ الصياغة المرنة

[1]– حورية أوراك، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري، اطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر 01، 2018 ،ص 127

[2]– العربي بن علي بوعلام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مرجع سابق، ص 136

[3]– حورية أوراك ، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري، مرجع سابق ص 129

[4]– العربي بن علي بوعلام ، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مرجع نفسه ص 137

هي منح الصياغة مرونة للقاعدة القانونية حيث تستجيب للظروف والملابسات المختلفة وتمنح للقاضي سلطة تقديرية واسعة أثناء تطبيقه

ومن بين أمثلة الصياغة المرنة، قواعد قانون العقوبات التي تحدد حد أدنى وأقصى، وبالتالي ترك مجال للقاضي في تطبيق العقوبة وتتميز بمزايا منها

_ إدخال في الحسبان ظروف وملابسات كل حالة، وكذا مواكبة التطور في المجتمع

_ تحقيق العدالة بين المخاطبين بأحكام القانون بحيث يتقرر من خلالها وبصورة ضمنية توسيع حيز السلطة التقديرية عند تطبيق القاعدة القانونية[1]

ومن عيوبها: ان هذه الصياغة تتم على حساب الأمن المدني للمعاملات بين الأفراد واستقرار المراكز القانونية فهي تمنح للقاضي سلطة تقديرية واسعة قد تجعله متحكما لا قاضيا بقانون يعرف الناس فيه حقوقهم وواجباتهم ، فهي تسهل للفساد طريقا[2].

ومع كل هذه الاختلافات في أنواع الصياغة التشريعية للقواعد القانونية إلا ان الواقع يحتاج إلى صياغتين.

[1]– حورية أوراك، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري ، مرجع سابق ص 130

[2]– العربي بن علي بوعلام ، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مرجع سابق، ص 138

ملخص الفصل الثاني

تناولنا في هذا الفصل الإطار الإجرائي العملي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، حيث قسمناه إلى مبحثين وكل مبحث تناول مطلبين وكل مطلب بفرعين.

ففي المبحث الأول استعرضنا تنظيم مجلس الدولة من ناحية التشكيلة البشرية بمناسبة القيام بالعمل الاستشاري فالمشرع لم يفرق بين الأشخاص الذين يقومون بالوظيفة القضائية والوظيفة الاستشارية، ثم التنظيم الهيكلي المتمثل في الأجهزة التي تقوم بالعمل الاستشاري، وميزنا بين الهياكل في ضل القانون العضوي 98-01 والقانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي الأول، ففي الأول كانت تشكيلتان هما الجمعية العامة واللجنة الدائمة وفي الثاني اللجنة الاستشارية، وميزنا بين الظروف العامة والاستثنائية، أما المبحث الثاني فتناول الإجراءات المتبعة في العمل الاستشاري ابتداء من مرحلة التحضير والتهيئة للشروع في إخطار وتعيين المستشار المقرر وكيفية إعداد التقرير ثم فحص المشروع، وصولا إلى إصدار الرأي الاستشاري وبماذا يتميز هذا الرأي من حيث الشكل والإشهار، وفي الأخير تم التطرق إلى أنواع الصياغة لنص القاعدة القانونية.

خاتمة

خـــــاتمة:

لقد بقي النظام القضائي في الجزائر فترة من الزمن يسير بالنموذج الأحادي إلـــى أن جاء التعديل الدستوري لسنة 1996،فأنشأ بذلك النظام القضائي المزدوج وهذا بموجب المادة 152 التي نصت على إنشاء مجلس الدولة كجهة قضائية عليا في هـــرم النظـــام القضـــائي الإداري، أما المادة 119 من نفس الدستور فقد حددت الاختصـــاص الاستشـــاري لمجلـــس الدولة، إضافة إلى الوظيفة القضائية كهيئة نقض لدى المحاكم الإدارية، وقـــد كـــرس هـــذه الوظيفة القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 الـــذي جـــاء لمواكبة التغييرات التي اقرها التعديل الدستوري لسنة 2016.

إن مجال الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة فرضت علينـــا تحديـــد مضـــمون النصـــوص القانونية الخاصة بالاستشارة، حيث نصت المادة 119 من التعديل الدستوري لســـنة 1996 والمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، والمادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على خضوع مشاريع قوانين الحكومة للاستشـــارة دون مبـــادرة اقتـــراح النـــواب والنصوص التنظيمية، أما المادة 142من التعديل الدســـتوري 2016 فقـــد وســـعت نطـــاق الإستشارة إلى أوامر رئيس الجمهورية.

وبعد تناولنا للعمل الإستشاري والمتمثل في الإطار القانوني لمجلس الدولـــة، حيـــث ظهـــر مجلس الدولة من خلال النصوص الدستورية، التشريعية والتنظيمية مرورا بعلاقاته بـــبعض السلطات كالسلطة التشريعية والتنفيذية، وتعريجنا على ماهية الإستشارة من حيـــث المفهـــوم والأنواع وصولا إلى حدود الإستشارة، ثم تناولنا في الفصل الثاني الإجراءات المتبعـــة فـــي العمل الاستشاري إلى غاية إصدار الرأي الاستشاري.

وبعد كل هذه الدراسة توصلنا إلى جملة من **النتائج** نوجزها كالتالي:

- توصلنا إلى ان العمل الاستشاري مازال ضيقا مقارنة مع بعض الأنظمة الاستشـــارية كالنظام الفرنسي.
- لقد تم توسيع مجال الوظيفة الاستشارية من مشاريع القــوانين إلـــى أوامـــر رئـــيس الجمهورية إلا أن هذا التوسيع بقي ضيقا وذلك بإبعاد مبادرة اقتـــراح القـــوانين مـــن طرف أعضاء البرلمان والمراسيم الرئاسية والتنفيذية، وكذا إبعاد الاوامر الرئاسية في الحالات الاستثنائية.
- إبقاء نصوص المرسوم التنفيذي 98-261 دون تعديل رغم التغيرات التي جاء بهـــا دستور2016 ودستور2020، وتعديل القانون العضوي 98-01 بالقانون العضـــوي 02-18
- عدم إلزام الحكومة بإشهار الرأي الاستشاري للجمهور وذلك من أجل الإطلاع علـــى تلك الآراء، وتكون بذلك محل دراسة من أهل الاختصاص.

ومن خلال هذه الدراسة التي قدمناها، وعلى ضوء معالجة الإشكالية الرئيسية السابق طرحها في المقدمة والتساؤلات المتفرعة عنها وجب علينا تقديم بعض **الاقتراحـــات** التـــي نعتبرهـــا إضافة إيجابية للدور الإستشاري لمجلس الدولة وهي:

- توسيع نطاق الاستشارة لتشمل اقتراحات القـــوانين والمراســـيم بنوعيهـــا الرئاســـية والتنفيذية.
- ضرورة إشهار الرأي الاستشاري في الجريدة الرسمية للاطلاع عليه.
- حصر الدور الاستشاري في المجال الإداري باعتبار مجلس الدولـــة هيئـــة قضـــائية إدارية وهذا لتجسيد التخصص الذي يعتبر فعل دقيق.

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

1_ المصادر والمراجع

أولا: القران الكريم برواية ورش عن نافع

ثانيا: النصوص القانونية

أ_ الدساتير

_ التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-438 المؤرخ في: 07 ديسمبر 1996 ج رج ج عدد 76، مؤرخة في:08 ديسمبر 1996.
_ التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القـــــــــــانون رقم: 01/16 المؤرخ في:06 مارس 2016ج ر،ج ج عدد 14، مؤرخة في :07 مارس 2016.
_ التعديل الدستوري لسنة2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم:20-442 ،ج ر،ج ج ،عدد 82 بتاريخ:30ديسمبر2020

ب_ القوانين

_ القانون العضوي 04-11 مؤرخ في : 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر ، ج ج عدد 57 الصادرة بتاريخ : 2004/09/08.
_ القانون العضوي 98-01 المؤرخ في4 صفر عـــام 1419 الموافـــق ل 30مـــاي1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمـــتمم بالقـــانون العضـــوي رقم11-13 المؤرخ في:26يوليو2011.
_ القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في: 2016/08/25 الذي يحـــدد تنظـــيم المجلـــس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة،ج ر،ج ج عدد 50 سنة 2016.
_ القانون العضوي رقم18-02المؤرخ في 16جمادى الثانية عام1439 الموافق لـــ 5مارس 2018 يعدل ويتمم القانون العضوي 98-01 المؤرخ في:4 صفر عام 1419 الموافق لـــــ 30ماي1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

ج_ المراسيم الرئاسية

_ المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في: 1998/05/30، المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر، ج ج عدد44، الصادرة في: 1998/06/17.

د_ المراسيم التنفيذية

_ المرسوم التنفيذي 261/98 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ج ر عدد 64 صادرة بتاريخ 08 جمادى الأولى 1419 هـ الموافق لـ 30-08-1998.

_المرسوم التنفيذي رقم:98- 262، يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة والمعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة، المؤرخ في: 07 جمادى الأولى 1419 هـ، الموافق لـ 1998/08/29، ج ر، العدد 64، بتاريخ 08 جمادى الأولى 1419 هـ الموافق لـ 30-08-1998.

_ المرسوم التنفيذي 03-165 المؤرخ في 2003/04/09 يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري مجلس الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة ج ر ج ج عدد 26 صادرة بتاريخ 04/13/ 2003.

_ النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه من قبل مكتب مجلس الدولة بتاريخ:19 سبتمبر 2019،ج ر،ج ج، عدد 66 مؤرخة في: 27 أكتوبر 2019.

ثالثا: الكتب

_ احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية،دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2011 .

_ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة الجزائر 2010.

_ عمار بوضياف، القضاء الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية 2008.

- إبراهيم أنيس وآخرون ، المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، مكتبة الشروق الدولية ، الطبعة الرابعة سنة 2004 ، مصر.

_ رابعا: الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية

1_ الأطروحات

_ العربي بن علي بو علام، الدور الاستشاري لمجلس الدولة – الجزائر،(دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مـــارس 1962 ،جامعـــة الجيلالـــي اليابس، سيدي بلعباس 2021 .

_ حكيمة ناجي ، دور الهيئات الاستشارية في الجزائر، اطروحة الدكتوراه فـــي الحقـــوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر، 2016/2015 .

_ حورية أوراك ، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري، اطروحـــة دكتـــوراه فـــي القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر01، 2018 .

2_ الرسائل

_ احمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية،مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان، 2016/2015 .

_ سهيلة دیباش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة ،مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر 2001/200 .

_ محمد عبد الفتاح بلهامل، الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، مذكرة ماجستير في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2015/2014 .

_ احمد بومقراص، المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الأغواط، 2014–2015.

3_ المذكرات

_ بوشكيوة ياسين، لعبيدي توفيق، الدور الاستشاري لمجلـــس الدولـــة الجزائـــري، رســـالة الماســـتر حقـــوق ، كليـــة الحقـــوق والعلـــوم السياســـية ، جامعـــة العربـــي التبســـي ، تبسة_الجزائر_2023/2022 .

4_ المقالات العلمية

_ صباش الجازية، الوظيفة الاستشارية والعملية التشريعية لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر عدد 20 جويلية 2008 .

_ لشهب صورية، النظام القانوني لمجلس الدولة في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي عدد 12 سبتمبر 2016 .

_ العربي بن علي بوعلام، إدريس خوجة نظيرة، تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد 11 العدد03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر ديسمبر.

_ نسيمة بوستة، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلد 02 ، العدد02، جامعة تيزي وزو، 2016/11/15 .

_ نوال معزوزي ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائريين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية ، المجلد السادس ، عدد 02 كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعيدة ديسمبر 2019 .

_ عمير سعاد،الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة على ضوء التعديلات القانونية(التعديل الدستوري2016،القانون العضوي 02/98، النظام الداخلي لمجلس الدولة) مجلة دفاتر القانون، المجلد 31 العدد 03 ،2021.

_ حماني ساجية– الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في ظل دستور 2016، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12 العدد02 ،جامعة البويرة،2021.

الفهرس

فهرس المحتويات

المحتوى	رقم الصفحة
مقدمة	01
الفصل الأول:الإطار النظري للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة	**07**
المبحث الأول:الإطار القانوني لمجلس الدولة	08
المطلب الأول: نشأة مجلس الدولة في الجزائر	08
الفرع الأول: ظهور مجلس الدولة ودوره الاستشاري	08
الفرع الثاني: علاقة مجلس الدولة ببعض الهيئات الدستورية	10
المطلب الثاني: المرجعية القانونية للاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة	13
الفرع الأول: المرجعية الدستورية والتشريعية	13
الفرع الثاني: مرجعية النصوص التنظيمية والنظام الداخلي	15
المبحث الثاني: ماهية الوظيفة الاستشارية ومجالها	18
المطلب الأول: مفهوم الاستشارة وأنواعها	18
الفرع الأول: مفهوم الاستشارة وتمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة	18
الفرع الثاني: أنواع الاستشارة وآثارها	21
المطلب الثاني: حدود الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة	25
الفرع الأول: مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة	25
الفرع الثاني: ضوابط الاستشارة	33
الفصل الثاني: الإطار العملي للدور الاستشاري لمجلس الدولة	**39**
المبحث الأول: تنظيم مجلس الدولة في اختصاصاته الاستشارية	40
المطلب الأول: التنظيم البشري لمجلس الدولة في اختصاصاته الاستشارية	40
الفرع الأول: التشكيلة البشرية	40
الفرع الثاني: انعدام الفصل العضوي في تشكيلة مجلس الدولة لممارسة الاختصاصات الاستشارية	48
المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة في اختصاصاته الاستشارية	49

الفرع الأول: تنظيم الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13	50
الفرع الثاني: تنظيم الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم للقانون العضوي 18-02	52
المبحث الثاني: الإجراءات المتبعة في المجال الاستشاري	52
المطلب الأول: مرحلة التحضير	54
الفرع الأول: إخطار مجلس الدولة وإيداع مشروع القانون	53
الفرع الثاني: تعيين المقرر وإعداد التقرير	56
المطلب الثاني: مرحلة فحص ودراسة المشروع وإصدار الرأي الاستشاري	58
الفرع الأول: مرحلة مناقشة المشروع	58
الفرع الثاني: إصدار الرأي الاستشاري وأنواع الصياغة التشريعية	63
الخاتمة	70
قائمة المصادر والمراجع	73
الفهرس	78

ملخص:

تم إنشاء مجلس الدولة في الجزائر كهيئة مقومة لنشاطات الهيئات القضائية الإدارية وهذا بنص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي وضع قاعدة النظام القضائي المزدوج ، وقد أسندت المادة119 منه والمادة 04 من القانون العضوي 98-01 إلى مجلس الدولة مهمة القيام بالوظيفة الاستشارية، حيث يبدي رأيه في مشاريع القوانين التي تقدمها أمامه الحكومة، وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 توسعت وظيفته الاستشارية إلى أوامر رئيس الجمهورية وهذا بنص المادة 142 ونفس رقم المادة في دستور2020، وكذا المادة 14 من القانون العضوي 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 ، فأصبحت له المهمة الاستشارية لمشاريع قوانين الحكومة وأوامر رئيس الجمهورية(باستثناء الاوامر في الحالة الاستثنائية).

Abstract:

The Algerian State Council establishment was an entity that supported the activities of administrative judicial bodies as per the Article 152 of the 1996 constitutional amendment, which laid the foundation for the dual judicial system. Article 119 of the amendment and Article 04 of Organic Law 98-01 assigned the State Council the task of providing advisory opinions, expressing its views on draft laws presented by the government. With the 2016 constitutional amendment, its advisory function expanded to include presidential orders, as per Article 142, and the same article number in the 2020 constitution, as well as Article 14 of Amended and Supplementary Organic Law 18-02 to Organic Law 98-01, granting it advisory tasks for government draft laws and presidential orders (excluding orders in exceptional circumstances).