

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية
فرع: الحقوق
تخصص: قانون إداري
رقم:

إعداد الطلبة(ة):

(1). نصري عبدالعزيز

(2) مستاوي حليلة السعدية

يوم: 2023/06/20

الدور الاستشاري لمجلس الدولة

لجنة المناقشة:

رئيسا	أ.مح.أ محمد خيضر بسكرة	كليبي حسان
مشرفا	أ.مح.ب محمد خيضر بسكرة	غلابي بوزيد
مناقشا	أ.مح.أ محمد خيضر بسكرة	حمشة مكي

السنة الجامعية: 2022-2023

شُكْرٌ وَعِرْفَانٌ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿رَبِّي أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحاً تَرْضَاهُ
وَأُصْلِحَ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ﴾
يا ربي لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك ولعظيم سلطانتك، والحمد لله حمداً كثيراً طيباً
مباركاً.

كل الحمد والشكر لله عزّ وجلّ على توفيقنا لإتمام عمل هذه المذكرة. وأكرمنا بالوصول
إلى هذه المرتبة.

نُخصّ بكل عبارات الشكر والإمتنان والتقدير إلى حضرة أستاذنا غلابي بوزيد، الذي أشرف
علينا ورافقنا في إنجاز هذا العمل وله فضل كبير فيه، بتوجيهاته ونصائحه القيمة لنا، وكل ما
بذله من مجهودات معنا لتصويبنا من أجل تجسيد العنوان إلى مذكرة.
كما نتقدم بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء اللجنة الذين سيشرفون على مناقشة هذه
المذكرة.

ولا ننسى أيضاً عمال مكتبة كلية الحقوق جامعة بسكرة بالأخص مشري كمال الدين الذي
كان ذراعنا اليمنى وعيننا البصيرة على مختلف المراجع المفيدة في إنجاز المذكرة وكذلك
طوال المشوار الجامعي، لقد ساعدنا حقاً دون كلل ولا ملل وبصبر جميل فشكراً جزيلاً
لك.

♡. شكراً جزيلاً لكم جميعاً♡

إهداء

الحمد لله وكفى الصلاة والسلام على الحبيب المصطفى، أهدي هذا النجاح أولاً إلى التي كانت ولازات الشمعة المنيرة لدربي، إلى منهل الأمل التي دارت كل خيالي ومصاعب أيامي، إلى أمي حبيبي التي لن تكفي كل كلمات الدنيا لأوفيها حقها، وإلى أبي الذي تعب وكد في البرد والحر في المرض والصحة، ، وإلى إخوتي وأخواتي

أهدي كذلك هذا العمل إلى أصدقائي في مشوار حياتي بن شناف طارق، عبدالمؤمنو أيمن النوي، عبدالله شلبي و مستاوي حليلة السعدية وبن سالم علي دون ان نسي فراح لطفي و عمارة زين الدين أحمد قاسي.

عبدالعزیز

إهداء

الحمد لله وكفى الصلاة والسلام على الحبيب المصطفى، أهدي هذا النجاح أولاً إلى التي حملتني وهنا على وهن، إلى الحنونة الطيبة، إلى التي كانت ولازات الشمعة المنيرة لدربي، إلى منهل الأمل التي دارت كل خيالاتي ومصاعب أيامي، إلى أمي حبيبتي التي لن تكفي كل كلمات الدنيا لأوفيها حقها، وإلى أبي الذي تعب وكد في البرد والحر في المرض والصحة، إلى الجدار بل الحصن الذي كان ولازال يقف في وجه كل ما يؤذيني إليك يا ملاكي الحارس، وإلى إخواتي آدم ومحمد الصادق الأمين وأخواتي حواء وخديجة الذين في ضجيجهم تكمن سعادتي وأمانتي.

أهدي كذلك هذا العمل إلى أصدقائي في مشوار حياتي لعربي وأيمن محمد وعبد العزيز وإلياس ومروة، وبالأخص إلى شريكي في هذا العمل نصري عبد العزيز الذي كان من أوفر الحظ أن كان هو شريكي لولاه بعد توفيق الله لما وصلت إلى هذا المكان، فقد كان نعم الشركاء، شكراً جزيلاً لك وأتمنى لك كل التوفيق والتيسير في كل مجالات حياتك القادمة ولا أنسى ملاكي الصغير قطتي الحبيبة سكر فقد سهرت معي في الليالي التي كنت اسهر فيها مع دراستي ومذكرتي

حليمة السعدية .

مقدمة

تعتبر الجزائر من بين الدول التي سعت ولازالت تسعى من أجل وضع منظومة قانونية فعالة تثبت مستوى خبرائها في المجال القانوني، وتأكيدا على ذلك فقد تبنت الإزدواجية القضائية في دستور سنة 1996 وذلك بنص المادة 152، بهذا تكون الجزائر قد عملت على بناء وتجسيد دولة القانون التي تقوم على مبدأ المشروعية، حيث استحدثت جهازا قضائيا مختصا بالفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري يترأسه مجلس الدولة كهيئة دستورية قضائية مستقلة و مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، يتمتع بدور استشاري هام في العملية التشريعية لأنه يقوم بتقديم النصائح والتوصيات القانونية للحكومة بصدد مشاريع القوانين وذلك بموجب المادة 119 من دستور سنة 1996 وتجسد هذا الدور بصور القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله .

ولأن جودة الدولة من جودة نصوصها القانونية، وقانون الدولة يعتبر المرآة العاكسة لمدى نجاح الدولة، لذا فعلى من يشرع نصوص النظام القانوني للدولة الإلتزام بعدة معايير تساهم في إرساء قواعده وثباتها، إلا أن التطور السريع للحياة الاجتماعية والاقتصادية يجعل وظائف الدولة تنتمي لمواكبة التغيرات وهذا يتطلب منظومة قانونية أقوى وأكثر فعالية للتماشي معها، لذا جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي وسع في المجال الاستشاري لمجلس الدولة حيث قام بإخضاع الأوامر الرئاسية لرقابة واستشارة مجلس الدولة بعد أن كانت تقتصر استشارته على مشاريع القوانين فقط وقد تجسد هذا بإصدار القانون العضوي رقم 02/18 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 سالف الذكر وذلك بموجب المادتين 136 الفقرة الثالثة، و المادة 142 الفقرة الأولى وقد جاء بعد ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 بالمواد 142 و 143 التي جاءت تكريسا للوظيفة الاستشارية .

أهمية الموضوع :

تتجلى أهمية الدور الاستشاري لمجلس الدولة في مجموعة نقاط بارزة وأهمها أنه يعتبر مرجع إشاري مهم بالنسبة للحكومة فهو يثري العملية التشريعية ويحسن جودة النصوص القانونية شكلا ومضمونا، ويساهم في الارتقاء بالمنظومة القانونية وتحقيق فعالية تصب في فائدة الدولة

والأفراد، والمشاركة في رسم السياسة العامة للبلاد وتكريس الديمقراطية، وتسهيل العمل الإداري، خلق التوافق والإنسجام بين القانون والادارة .

أسباب إختيار الموضوع :

من بين الأسباب الذاتية التي لفتتنا الى اختيار موضوعنا هو ميلنا الى القانون والقضاء الإداري بصفة عامة، وتطلعا لدراسة مختلف مهام مجلس الدولة باعتباره أعلى هيئة في المنظومة القضائية الادارية وبصفته هيئة استشارية دستورية تدخل في اعداد وصياغة مشاريع الأوامر ومشاريع القوانين بصفة خاصة .

ومن المثير للاهتمام بالنسبة لنا دراسة وفهم الدور الاستشاري الذي يلعبه مجلس الدولة في النظام السياسي والقانوني في البلاد، ومعرفة كيفية تحقيق الشفافية والعدالة من خلال دوره الاستشاري، وفهم كيفية تعامل مجلس الدولة مع التطورات القانونية والتغيرات الحاصلة فيها .

أما بالنسبة للأسباب الموضوعية التي دفعتنا لاختيار موضوعنا هي أنه بالرغم من الأهمية التي يحوزها الدور الاستشاري لمجلس الدولة إلا انه لم يحضى بالاهتمام الكافي من طرف المؤسس الدستوري، وهذا ما جعله محل للتعديلات، لذا فإن هذا الموضوع أصبح يعد من بين مواضيع العصر في البلاد .

إشكالية الدراسة :

بالنظر الى ما تم التحدث عنه، توصلنا إلى طرح الاشكالية التالية :

ماهي حدود وآليات الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري؟

وقد تفرعت عن هذه الإشكالية مجموعة تساؤلات فرعية هي كالاتي:

-ما مدى رقابة مجلس الدولة علمشاريع القوانين والأوامر؟

-ماهي الإجراءات الواجب إتباعها من أجل استشارةمجلس الدولة؟

-ماهي مراحل ممارسة العمل الاستشاري لدمجلس الدولة؟

صعوبات الدراسة :

من بين أكبر الصعوبات في دراستنا هذه كانت مادية وهي عدم امتلاكنا لحاسوب شخصي، فقد كانت الكتابة على الهاتف المحمول في منتهى الصعوبة من كل النواحي هذا ما جعل الوقت ضيق.

كذلك صعوبة الحصول على المراجع المتخصصة والحديثة للتماشي مع التعديلات الجديدة في القوانين المتعلقة بمجلس الدولة في دوره الإستشاري.

أهداف الدراسة :

من بين الأهداف لإجراء هذه الدراسة ما يلي:

- استكشاف و تحليل الدور الاستشاري لمجلس الدولة في النظام السياسي الجزائري.
- الاحاطة بالمسؤوليات الملقاة على عاتق مجلس الدولة.
- الإطلاع على مجال اختصاصات مجلس الدولة الاستشاري .
- التعرف على الأشخاص المسؤولين عن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة .
- دراسة عمل مجلس الدولة في إطار تعزيز الشفافية ومحاربة الفساد افي الجانب القانوني .
- فهم الدور الدستوري والقانوني لمجلس الدولة في الشق الاستشاري .
- تسليط الضوء على الإجراءات القانونية وآليات ممارسة الوظيفة الاستشارية .

حدود الدراسة :

دراسة موضوع الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري في ظل التعديل الأخير للقانون المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله لسنة 2018 وهو القانون العضوي رقم 18/02 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98، وكذا القانون رقم 13/22 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي استحدث محاكم استئنافية مخصصة خولها الوظيفة القضائية التي كانت من اختصاص مجلس الدولة .

المنهج المتبع :

اقتضت عناصر وطبيعة موضوع دراستنا هذه حول الدور الاستشاري لمجلس الدولة أن نعتمد على المنهج التحليلي من أجل دراسة وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة وخاصة الحديثة منها، مع اعتماد المنهج الوصفي كمنهج مساعد .

الدراسات السابقة :

أما بالنسبة للدراسات السابقة فهناك العديد منها نخص بالذكر أطروحة دكتوراه ل العربي بن علي بوعلام بعنوان الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري (دراسة مقارنة) والتي عالجت الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر والمراحل التي مرت بها هذه الوظيفة وإجراءاتها عبر مختلف التعديلات القانونية، أما الثانية فهي مذكرة ماستر تحت عنوان الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء القانون العضوي 02/18 للطالبيين العقوبي صابر و بوقطاية عامر و التي عالجت جميع الجوانب القانونية التي تتكلم عن استشارة مجلس الدولة و موقف المشرع الجزائري من الاستشارة.

التصريح بالخطئة :

في سبيل الإلمام بكل عناصر الموضوع وللإجابة على الإشكالية المطروحة والتساؤلات المتفرعة عنها، قمنا بتقسيم موضوع دراستنا الى فصلين كل فصل قمنا بتقسيمه إلى مبحثين وكانت على النحو الآتي :

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لاستشارة مجلس الدولة، قسمناه إلى مبحثين هما في المبحث الأول: ماهية الإستشارة، احتو على مطلبين هما مفهوم الاستشارة، والمبحث الثاني: الإطار القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة ومجال اختصاصه.

الفصل الثاني: الإطار الاجرائي للدور الاستشاري لمجلس الدولة، قمنا بتقسيمه الى مبحثين كذلك، تناولنا في المبحث الأول: تكوين الهيئة الاستشارية ومدي رقابتها لمشاريع القوانين والأوامر، والمبحث الثاني: إجراءات استشارة مجلس الدولة

الفصل الأول:
الإطار المفاهيمي
للدور الاستشاري
لمجلس الدولة

تمهيد:

تعتبر الاستشارة أحد نماذج الدولة المتطورة في عصرنا الحالي حيث تكتسب الاستشارة أهمية بالغة كونها تدخل في صياغة القوانين ذات الأهمية الكبيرة للبلاد من أجل تحقيق فعالية وجود النصوص القانونية شكلًا ومضمونًا وتوثيقًا لكفاءة المؤسسات الدولية وتفعيل وتكريس دولة القانون، فمجلس الدولة هو مركز التشاور بالنسبة للحكومة ورئيسها هو ربة في المجال التشريعي.

سنة	جاء دستور
1996	ليحدد الدور الاستشاري لمجلس الدولة في مادته 119 وجاءت قوانين تنظيمات تبين ممارسة هذه الوظيفة لمجلس الدولة، غير أنها كانت ناقصة في الوظيفية الاستشارية لمجلس الدولة حيث كانت أدوارهم محصورة في مشاريع القوانين فقط، لكن بعد التعديل الدستوري 2016 تمت توسيع نطاق الاستشارة لمجلس الدولة لتشمل مشاريع الأوامر الرئاسية وجاء أيضًا على إثر هذا التعديل قوانين تنظيمات تبين طريقة تفعيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة وتبين مجال اختصاصه.
	حيث سنتناول في هذا الفصل الماهية الاستشارية في (المبحث الأول) من تعريف أهمية وأنواع، وسنتطرق في (المبحث الثاني) إلى الإطار القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة ومجال اختصاصاته.

المبحث الأول: ماهية الاستشارة

تكتسب الاستشارة مكانة مرموقة لدى الدول الحضرارية والمتطورة، ويظهر ذلك في تعدد وتنوع الهيئات الاستشارية.

وللإستشارة دور مهم في التنظيم الإداري والسياسي للدولة فاختلقت لآراء حول الاستشارة وكيفية تعريفها وأدوارها ومدى فعاليتها¹

المطلب الأول: مفهوم الاستشارة:

سننظر في هذا المطلب التعريف للاستشارة لغة واصطلاحاً في (الفرع الأول) مع إبراز أهميتها في العمل الإداري والعمل التشريعي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تعريف الاستشارة

أولاً: الاستشارة لغة:

كلمة الاستشارة مستنبطة من الفعل "شاوَر" وفي اللغة نقول أشار عليها أمر هو نصحه ودله على الصواب وكلمة تشاور معناها أنه طلب منها المشورة فعمل استشارة إذا كان لازماً أصبح يعني "تبين" أي توضيحاً ما إذا كان متعدياً أصبح معناه "طلب منه"².

وتعرف أيضاً علأنها الاستشارة التي تكون بين اثنين أو تكون بين جماعة من الناس، وتتمثل بإعطاء الرأي والنص للشخص الذي يستشير ويجب على المستشار أن يكون كفؤاً لا يعبأ به حيث يجب أن يكون ذا علم ودراية وخبرة ومكانة في المجتمع³

لقد جاء في القرآن الكريم "وشاورهم في الأمر"⁴ وجاء أيضاً "وامرهم شورب بينهم"⁵ وهذا ما يبين مدى أهمية الاستشارة في المجتمع

¹ أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 89.

² فاطمة الزهراء واعر، الاختصاص الاستشاري لمجلس

الدولة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، 2012/2013، ص 47

³ العربي بنعلي بوعلام، الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة

الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، فرع القانون لإدارة العامة، جامعة سيدي بلعباس، 2020/

2021، ص 12

⁴ سورة العمران، الآية رقم 159،

⁵ سورة الشورى، الآية رقم 38

ثانيا: الاستشارة اصطلاحا

لميحظتتعريفا لاستشارة قبا جما عالفقها ءفقد إختالفتالتعريفاتبينكالفقيهوهنا سنستعرضعليكمبعضالتعريفاتالرائجةحولالاستشارة

1الاستشارة هي اجراء قبل صدور بعض القرارات تمن جانبا واحد وقد تكون ثابتة بنصو تعتبر بمثابة إقتراح خال المنا صيغة القانونية ويقوم بطلبها الجهة مصدرها القرار وهذا الإجراء لا يؤثر في تقسيم الاختصاص.¹

2 عرفها الدكتور سامي تيسير سليمان علنا أنها: هي مجموعة الجهود والخبراء المختصين للاستشارة قبا بينا إدار بينا المقدمة للمنظمات وعرفها أيضا هي خدمة استشارية يقوم بها أشخاص أكفاء مهمتهم تعريف مشاكل وتحليلها وتقديم مقترحات، التيتسا عدي حل هذه المشكلة أو المشاكل.²

وعرفها أيضا أبو ياسر الركاكي: الاستشارة هي شكل من أشكال الطلب مساعداً وتمثل في تقديم الخدمات التي يحتاجها المسد تشير لتسا عدي فية خطيا الصعوبات التي تواجهه.³

ويجمعاً غلبا الفقهاء علتتعريفها: هي شرح منظوم مرتب يحتوي على مجموعة من المبادئ الفقهية.

ومن هذا المنطلق نستطيع القول أن الاستشارة هي مجموعة الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفق القواعد علمية فية تعتبر أقل درجة من القانون.⁴

ثالثا: تعريف الوظيفة الاستشارية:

العمل الاستشاري هو من أهم الأعمال الإدارية لأنها تقوم على إعطاء الآراء والحلول من قبل طرف أشخاص يتمتعون بالتجربة والقدرة المعرفية والسلطة الإدارية التي تطلبها الاستشارة فلقد عرفها الأستاذ أحمد بوضياف بأنها عبارة عن أفراد متخصصة تتشكل من أشخاص ذوي خبرة وذو قيمة فنية عالية يعطون رأيهم في جميع المسائل الإدارية بغية مساعدتها لإدارة وتخفيف الضغط عليها دون إلزامها برأيها.⁵

¹ العربي بنعليو علام، مرجع سابق، ص 14

² سامي تيسير سليمان، الاستشارات الإدارية وأثرها على إحداث التغيير الإداري وتطوير المبيعات وحل مشاكل

المؤسسات، الطبعة 01، دار تلسن، بيروت، 2009، ص 14، 13

³ أبو ياسر الركاكي، المرجع المختصر في فنون الاستشارة والمرافقة

الاحترافية، طبعة 02، رباط فتح الخير، المملكة المغربية، 2020، ص 14

⁴ العربي بنعليو علام، مرجع سابق، ص 14

⁵ أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 89

عرفتها الدكتورة عفاف محمد الباز علناً عبارة عن عملية يقوم بها أشخاص ذو كفاءتهم لتقديم المسا
عدق الحلول والآراء الراشدة عبر مختلف المؤسسات المنشأة من خلال هذا التعريف يتبين لنا أن الوظيفة الاستشارية تتطلب
إمتلاك المعرفة والخبرة في مجال معين لكي تستطيع تقديم الرأي الصحيح وحل المشاكل المعقدة وهذا لا راءاً بالرغم من
نها حل المشاكل لكنها تبقي استشارة أي أنها تفنقراً بالقوة الإلزامية باستثناء بعض الأعمال المتعلقة بالتسيير الإداري و
رفها الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي علماً بأنها مجموعة الأجهزة المتخصصة سواء من الناحية القانونية أو الفنية هدفها
حل مشاكل الإدارة التي تواجهها، كالتعقيدات التي تواجهها لإدارة في التسيير أدبها إلى الاستعانة بالهيئات الاستشارية لأد
المسؤول الإداري لا يستطيع حل المشاكل.¹

رابعاً: تعريف الهيئات الاستشارية

تعدد تعريفات الهيئات الاستشارية وسنتناول أهمها بما عايناهما عوالباحثين:

حيث عرفها حمدي أمين عبد الهادي: علماً بأنها هيئات متخصصة تتميز بالكفاءة ودورها تقديم الاستشارات لتلا
ارة، وتتمثل استشارتها في الجانب الفني القانوني فهي تعتبر كفاءة أجهزة الدولة القادرة على تزويد الإدارات العامة بالرأي والم
شورة، فالإدارة تحتاج بشك كبير إلى هذه الهيئات، فالإدارة تحتوي على مشاكل بشرية وتنظيمية كثيرة.²

يعرفها الأستاذ محمد فؤاد مهنياً علماً بأنها مجموعة الهيئات الفنية التي يكون دورها مساعدة أشخاص السلطة
لإدارة التي تكون تنتمياً إلى اختصاصهم ويبدو أن رأيهم بعد أن يجتمعون في مجلس المناقشة والتشاور وإعطاء خبراتهم.³
وتبين وجهة نظر لويس رولان أن الاستشارة آثار جانبية فهو يربطها بالاستشارة أو الرأي الاستشاري عبارة عن أرقام
دلائل جسمها أية منفعة.⁴

كما عرفها الأستاذ محمد الصغير علي علماً بأنها منظمة متخصصة تتشكل من متمرسين ذوي كفاءة عالية، يم
تلون جهة معينة سواء مؤسسات عامة أو خاصة أو سلطات أو تنظيمات حرفية أو نقابات هدفها إعطاء النصيحة وتحقيقاً
مصلحة.¹

¹ يونس مبروان، بنسكريبونس، الهيئات الاستشارية للإدارة المحلية في

الجزائر، مذكره ماستر، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2020/08-07

² حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاءة في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها

المقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1980، ص 482

³ محمد فؤاد مهنياً، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة، 1976، ص 653

⁴ أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 95

وقد عرفها أيضا الدكتور سليمان محمد الطماوي علناً عبارة عن هيئة تدور ها تقديم المسا عد للسلطة التنفيذية ذية فهي تشبه بالهيئات الفنية المسا عد ولكن تختلفان بشكالكبير من حيث الوظيفة فالهيئات الاستشارية طبقاً للتسمية الأمريكية: تتمثل وظيفة الهيئات الاستشارية في إعداد وتوضيح وبحث وبعدها تقديم النصيحة للسلطة الإدارية التتيد ملكيرية إصدار القرار.²

وعرفها الدكتور سيد محمود الهوارى علناً مجموعة الأنظمة المسا عد التي تتمثل دور ها في التقليل من الضغ ط الفكرى علناً لإدارة وتضفي طابعاً لإنسجام والملائمة علما لعمالجما عي.³

الفرع الثاني: أهمية الاستشارة:

تعتبر الاستشارة ذات أهمية كبيرة جداً خاصة في ظل تطور التكنولوجيا الحاصل الذي أدبها لاهتمام بعيد التخ صصات، هذا تعدد أدتالنا لاستعانة والاعتماد عل خبرات المستشارين الذين كانت مهمتهم عادة تنظيم المؤسسة اتمواجهة التطورات الحاصلة.⁴

توفر الاستشارة دعما كبير للنشاط الإداري، فالإدارة أصبحت في الوقت الحاضر لا تستغني عن رأيواستشار قخب رائها.⁵

إنمنا لشروطا أساسية لتطور الدولة وتميها في شتمجالات الحيا قمر تبط بموجوده النصوص القانونية، وهذا ليكونا لابتغيا لعمالا استشاري لمجلس الدولة، حيث تعتبر منأ همالد عائمات يتستعملها الدولة لأنها تنتج لان سجاما القانوني وجوده القوا عد التشريعية وأيضا سهولة تطبيقها وحسن سيرها⁶

فالنشاط الاستشاري يعتبر روحا لإدارة الذي يستمد منها قوتها وسنذكر أ همال نقاطا لاستشارة فيما يلي:

¹ محمد الصغير بعللي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 1989، ص 85

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 103

³ يونس ميران، بسكريونس، مرجع سابق، ص 85

⁴ عادل بن أحمد يوسف الصالح، الاستشارات الإدارية الواقع

والمأمول، المؤتمر العربي الثاني حول الاستشارات والتدريب، الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2003، ص 02

⁵ أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 101

⁶ بوعلام العربي بعللي، نصيرة إدرية خوجة، تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الحوار

المتوسطي، مجلد 11، العدد 03، ديسمبر 2020، ص 401

- تقوم الهيئات الاستشارية بتقديم العون للمؤسسات والسلطات الرسمية في عملية رسم السياسة العامة.
- تقوم الهيئة الاستشارية بوضع الخطط الجديدة والسعي لتطوير المؤسسة.
- تسعى الاستشارة علمية لتبسيط وتسهيل مهمات الإدارة وتقتصر عليها الوقت.
- تقوم الاستشارة بـ إعطاء نصائح وإرشادات وتسميها النصائح والتوجيهات التابعة للحياة بهدف تحسين وتبسيط العمل الإداري.
- تركز الوظيفة الاستشارية لمبدأ الديمقراطية كونهت خلف رسم السياسة العامة.
- تعمل الهيئات الاستشارية على مواكبة التطور الحاصل في العالم باستخدام التقنيات الحديثة.¹
- تساهم الاستشارة في تقليل العمل الاستبدادي، بالقضاء على الأفراد في القرار.²

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للاستشارة

تضاريت آراء الفقهاء حول الاستشارة فهناك من يراها إلزامية وهناك من يراها اختيارية وسنتكلم في هذا المطلب عن ثلاثة أنواع من الاستشارة وهي الاستشارة الإلزامية والاستشارة الاختيارية والاستشارة المطابقة.³

الفرع الأول: الاستشارة الاختيارية

هي الاستشارة التي تطلبها السلطة الإدارية من الجهات الاستشارية المختصة عندما تقرر على اتخاذ قرار معين ولا يكون هناك نص قانوني يلزمها بهذا الطلب أي أن طلب الاستشارة يكون اختيارياً.⁴

ويوجد نوعين من الاستشارة الاختيارية

1 الاستشارة التي ينصها القانون، حيث يفسح القانون لإدارة سلطة الخيار في أن تطلبها أو لا تطلبها أي منح لإدارة السلطة التقديرية.

2 الاستشارة التي لا يوجد فيها نص قانوني ينص على ذلك حيث تقوم السلطة الإدارية بمنادتها بطلب الاستشارة من الهيئات الاستشارية¹

¹ مسون توفيق، الاستشارة ودورها في ترشيد السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني والاقتصادي

والاجتماعي، مذكرة مستتر في العلوم السياسية، تخصص رسم السياسة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلاني بنوعامة، خميس مليانة،

2018/2017، ص 34-35

² قزلا نسليمة، المكانة الدستورية للمؤسسات الاستشارية على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة حوليات جامعة

الجزائر 1، العدد 2020، ص 114

³ فاطمة الزهراء واعر، مرجع سابق، ص 49

⁴ العربي بنعلي وعلام، مرجع سابق، ص 25

تتجسد الاستشارة الاختيارية عندما تكون الإدارة والسلطة الإدارية غير ملزمة بالرأي الذي يطلبه وإنما منتقاة نفسها
2

عندما تقوم السلطة الإدارية بإجراء الاستشارة فإنها ليست ملزمة عليها بتقديم كل المعلومات والتفاصيل المتعلقة
بالموضوع الذي تريد أن تستشير فيه وفي الوقت المناسب بدونها طالع في الزمن، وتكون الاستشارة الاختيارية حاضرة عندما
اتكون الإدارة في وضع غير ملزم بطلب هذا الرأي ويمكن أن نعمل لإدارة قبل الرأي الاستشاري عندما نشعر أن الرأي الاستشاري لا ي
مسبباً حياتها³

الاستشارة الاختيارية لا تحدث تأثيراً قانونياً سواً أخذتها الإدارة أم لا وإذا أصدرت الإدارة قراراً ونستشارة
الهيئة الاستشارية لا يعد مخالفاً للقانون فهو عبارة عن اجتهاد وليس للقانون دخل فيه⁴

عندما تستعين الإدارة بالهيئات الاستشارية هذا يؤدي إلى إنشاء التزامات بين الإدارة والهيئة الاستشارية، حيث
تلتزم الإدارة بتمتع الهيئة الاستشارية كل المعلومات الخاصة بالموضوع المستشار فيه وفي الوقت المحدد كما يجب
لنا الإدارة انتظار صدور الرأي الاستشاري ويجب أن تراعى لإجراء المتعلق بأخذ الرأي الاستشاري قبل أن نتخذ أو تصدر
رأى، ولها الحق أن نغير وتتقصر ما تراهم مناسباً دون الرجوع للجهة الاستشارية⁵

الفرع الثاني: الاستشارة الملزمة

الاستشارة الملزمة هي التي ينص عليها القانون نصراً لكنها تترك للسلطة الإدارية حرية الأخذ بتلك الاستشا
رة أولاً⁶، أي أن السلطة الإدارية مجبرة على طلب الاستشارة لكنها ليست مجبرة على الأخذ بالاستشارة⁷.

¹ محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية ودورها في صنع القرار السياسي والإداري، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013، ص 10

² أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 269

³ يونس ميمروان، بنسكريبونس، مرجع سابق، ص 9-10

⁴ أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 269

⁵ خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد 02، الأردن، 2008، ص 348

⁶ أحمد بوضياف، المرجع نفسه، ص 270

⁷ محمد الصغير يعللي، مرجع سابق، ص 119

وعرفها الأستاذ يوسف سعد الله الخوري علناً أنها تلك الاستشارة التي: "يفرضها النصدون أن تكونا لإدارة ملزمة
بالتقيد بها الداء اتخاذ قرارها هنا تكونا لإدارة ملزمة بطلب الرأي ولكنها غير مقيدة به"¹ الاستشارة الملزمة لا تطلب
ها الإدارة قبل فرضها وجود نص قانوني يصري بحيلز ما لإدارة قبل اللجوء للهيئات الاستشارية²

وجود الاستشارة الإجبارية يفرض على السلطة الإدارية التزامات بحيث يجب على الإدارة أن تلزم بطلب الاستشارة
انتظار صدور الرأي الاستشاري قبل أن تصدر قرارها وإذا أصدرت الإدارة قراراً بدون الاستعانة أو الذهاب إلى الهيئة الاستش
رية وكانها كنص قانوني يلزمها باللجوء للاستشارة هنا تكون قد خالفت القانون وهذا القرار الصادر منها يكون معيباً وقابل
للإلغاء لأنها أهملت إجراء اتجوهرياً وهو وجوب طلب الاستشارة.³

جلا الاستشارة إلزامية مفادها أنا الإدارة عندما تريد اتخاذ قرار يجب عليها الاستشارة قولها حرية إصدار القرار
رمنعدها أن القرار يظل من اختصاص السلطة الإدارية⁴

ومن مظاهرها الاستشارة إلزامية في القانون الجزائري نجد مثلاً المادة 136 من التعديل لدستور لسنة 2016
حيث نصت هذه المادة قبل إلزام الوزير الأول وبعض مشاري عالقوا نين على مجلس الوزراء بعد طلب رأي مجلس الدولة⁵، هذا يعني
يأنا لإدارة تكون ملزمة بطلب الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهرياً إذا خالفتها السلطة الإدارية يؤدي إلى البطلان أي طلب لا
ستشارة إجباريوا الأخذ بها اختياري.⁶

الفرع الثالث: الاستشارة المطابقة

هيا الاستشارة التي تكون فيها الإدارة ملزمة بطلب الرأي أو أيضاً ملزمة بتباً هذا الرأي، يجب أن تكون القرار التي
صدرها الإدارة مطابقة للرأي الذي أصدرته الهيئة الاستشارية.⁷ أي أن الرأي الاستشاري المعروف من قبل الهيئة الاست

¹ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، تنظيم اداري اعمال وعقود إدارية، الجزء الأول، المنشورات الحقوقية، 1998، ص 345

² خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 348

³ ياسمين تجوشعير، نصر الدين كموش، الهيئات الوطنية

الاستشارية، مذكره ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، 2015/2016، ص 19

⁴ العربي بنعليو علام، مرجع سابق، ص 30

⁵ العربي بنعليو علام، مرجع سابق، ص 29

⁶ محمد الصغير علي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، الجزائر، 2002، ص 98

⁷ يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص 346

شارية يجب أن يطبق من قبل السلطة الإدارية أو لا يكون القرار الإداري باطلاً لأنه يوجد نص يلزم الإدارة بطلب الاستشارة ضرورة إلزامها.¹

كونه هذا النوع من الاستشارة الهيئة المستشارة مجبرة أو مرغمة على الجواب للاستشارة ملزمة أيضاً بأخذ الرأي الاستشاري الذي تصدره الهيئة الاستشارية ومخالفة هذا يترتب عليه بطلان من ناحية الشكل الموضوع.² من خلال هذا التعريف نستخلص ما يلي:

طلب الاستشارة واجب على الهيئة المستشارة حيث تنص عليه قانوناً

الأخذ برأي الهيئة الاستشارية واجب وعدم طلب الاستشارة أو عدم الأخذ بالرأي الاستشاري يجعل القرار الإداري اطلو تترتب عليه بالاستشارة توافقاً للرأي الاستشاري مع قرار الإدارة، والرأي الاستشاري لا يؤثر في معيار الاختصاص حيث تبقي الإدارة هي صاحبة الاختصاص أصلياً الأخذ بالرأي الاستشاري ما هو لا تقيد بالقانون.³

هناك بعض من الفقهاء يرون أنه في هذه الحالة تساهم الهيئة الاستشارية في إصدار القرار لأن الرأي الاستشاري عموماً توافقاً للقرار الإداري لكن غير أن الغالبية من يرون أن الرأي الاستشاري هو نشاط قانوني لا يترتب عليه آثار قانونية.⁴

الفرع الرابع: موقف المشرع الجزائري من استشارة مجلس الدولة:

وضاح المشرع الجزائري طبيعة الاستشارة حيث أُلزم الحكومة باستشارة مجلس الدولة إلا أنه لم يلزمها بإتباع رأي مجلس الدولة، حيث نصت المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 على: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس وزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس

¹ محمد الصغير بعللي، القانون الإداري التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 98-99.

² ناسمة بوسنة، مدى فعالية الثنائية الوظيفية لمجلس الدولة

الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة ميلود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2020، ص 181.

³ العربي بعللي بوعلام، مرجع سابق، ص 31

⁴ ياسمين تبوشعير، نصر الدين كموش، ص 23-24

مه"، وأيضاً المادة 142 نصت على "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشـ عبيالوطنيأ وخلال العطالبرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".¹

ومن هذالمادتين يتبين أن هيس تلتزم استشار مجلس الدولة في مشاريع القوانين والأوامر في حين تترك حرية الاختيار لأخذ بالرأي الاستشاري أو عدم الأخذ به المادة 12 من القانون العضوي 01/98 إستخدامت كلمة "يقترح" وهذا يدل على أن المشرع عسح المجال أمام الحكومة بأخذ رأي مجلس الدولة أو عدم أخذه.² وبالتالي فإن رأي مجلس الدولة غير ملزم للحكومة بإتباعه في إطار مشاريع القوانين³

المبحث الثاني: الأساس القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة ومجال اختصاصه

يصنف مجلس الدولة علانهاأ على هيئة إدارية لها اختصاصات قضائية وأخرى استشارية أو كلها الدستور ونظمها المشرع الجزائري في مجموعة من المراسيم الرئاسية والتنفيذية المتمثلة في القانون العضوي 01/98 والقانونالعضوي 02/18 والمرسومالرئاسي 187/98 والمرسومالتنفيذي 261/98.

كل هذالقوانين والمراسيم تناولت الدور الاستشاري لمجلس الدولة والمجال الذي تختص به ذلك ارتئينا أن نتناول في هذالمطلب الأول الجانب القانوني لاستشار مجلس الدولة وفي المطلب الثاني مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

المطلب الأول: الجانب القانوني لاستشار مجلس الدولة:

دراسة الجانب القانوني لاستشار مجلس الدولة لها أهمية بالغة فهو يعتبر الوسيلة الضرورية لدراسة الوظيفة الاستشارية ومفتاح الدخول لنصيب الموضوع من غير المنطق للدخول في صلب الموضوع وننتظر قبال الجانب القانوني

¹ القانون 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

² العقوبي صابر، بوقطاية عامر، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء القانون العضوي 02/18، مذكر ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي، التبسي، تبسة، الجزائر، 2018-2019، ص 15-16.

³ عزري الزين، محاضرات أقيت على طلبية السنة الثالثة حقوق (نظام كلاسيكي) والسنة أولى ماستر تخصص قانون إداري، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010، ص 70.

ة التي تعتمد عليها مجلس الدولة في اختصاصاتها الاستشارية وتسنطرق فيها المطالب بالفرع الأول والجانب الدستوري
لفرع الثاني الجانب التشريعي والفرع الثالث الجانب التنظيمي والفرع الرابع الجانب الداخلي.

الفرع الأول: الجانب الدستوري

نص دستور 1996 على الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة حيث نصت المادة 119 الفقرة 3 على ما يلي: "تعرض
مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس
باليوم الوطني"¹

كما نصت المادة 142 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2016 على ما يلي: "الرئيس جمهوري أن يشرع أو
أمر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلا لاعتلال برلمانية بعد رأي مجلس الدولة"² معال
مأنها الميطرأ عليها أيتعدي في الدستور لسنة 2020.

وايضاً نصت المادة 136 من تعديل الدستور 2016 الفقرة 3 التي عدلت بنص المادة 143 الفقرة الثانية من الت
عدي
الدستوري 2020 على ما يلي "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير
لأول حسب حالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"³.

الفرع الثاني: الجانب التشريعي

جاءت النصوص التي تنص على الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة كالآتي:

أولاً: القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق 30 ماي 1998 والذي ينظم ويحدد اختصاص
صا مجلس الدولة وتركيبها الاستشارية حيث نصت المادة 04 من القانون العضوي 01/98 على ما يلي: "يبدي مجلس

¹ دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

² المادة 142 الفقرة الأولى من

التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 30/20، 442/12/2020، الجريدة الرسمية العدد 82 لسنة 2020

³ المادة 136/3 من التعديل الدستوري 2016، المعدلة بالمادة 143 من التعديل الدستوري 2020 سابق الذكر.

الدولة ترأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون وكيفية تالمحدد ضمن قانونيهما الداخلي

1

وأيضاً المادة 12 من نفس القانون حيث نصت على: "يبدى مجلس الدولة ترأيه في المشاريع التي يتما إخطار هبها حسب لأد
كما المنصوص عليها في المادة 4 أعلاه".²

ثانياً: القانون العضوي 02/18 المؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق 4 مارس سنة 2018 يعدلويتمما
لقانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس
سالدولة وتنظيمه و عمل حيث نصت المادة 04 من القانون العضوي 02/18 على أنه "يبدى مجلس الدولة ترأيه في مشاريع
يعال قوانين ومشاريع لأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والعضوي والكيفية تالمحدد ضمن نظامها
خلي"³ وأيضاً المادة 36 المعدل والمتمم بالمادة 04 من القانون العضوي 02/18: "تبدى اللجنة الاستشارية ترأيه
في مشاريع القوانين ومشاريع لأوامر"⁴

الفرع الثالث: الجانب التنظيمي

تناول الأمر عالجاً في مجموعة من المراسيم الرئاسية والتنفيذية المطبقة بالقانون العضوي رقم 01/98 وال
تتعلق بالدور الاستشاري لمجلس الدولة وهذا المراسيم كالآتي: المرسوم الرئاسي رقم 187/98 المؤرخ في 30 ما
ي 1998 والمتضمن تعييناً عضاء مجلس الدولة.⁵

المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكالاً لإجراء اتوكيفيتها في المجال لا لاس
شاري لمجلس الدولة.⁶

¹ قانون عضوي رقم 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتضمن اختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية
الجزائرية، عدد 37، المؤرخة في 01 جوان، 1998 معدلويتم.

² المادة 12 من القانون العضوي 01/98، سابق الذكر

³ قانون عضوي رقم 18-02 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق 4 مارس سنة 2018، يعدلويتم القانون العضوي رقم 98-

01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 ماي سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية عدد 15،
الصادرة 07 مارس 2018.

⁴ المادة 04 من قانون عضوي رقم 02/18، سابق الذكر

⁵ المرسوم الرئاسي 187/98، المؤرخ في 30/05/1998 المتضمن تعييناً عضاء مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادر بتاريخ 17
يونيو 1998.

⁶ المرسوم التنفيذي 261/98، المؤرخ في 29/08/1998، المتعلق بتحديد أشكالاً لإجراء اتوكيفيتها في المجال لا لاس استشارياً أمام مجلس الدولة، الجريد
الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 30 ماي 1998.

الفرع الرابع: النظام الداخلي

يعتبر النظام الداخلي لمجلس الدولة طرفاً قانونياً للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة حيثاً وكلاً للقانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة بعضا المهيأ بمقومات تنظيمها وتبين طريقة تسيرها¹ حيث نصت المادة 19 من القانون العضوي 01/98 يحدد النظام الداخلي كيفية تنظيم وعمل مجلس الدولة لا سيما عدد الغرف والأقسام التقنية والمصالح الإدارية

المطلب الثاني: نطاق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

كرس دستور 1996 مبدأ ازدواجية القضاء بإنشاء مجلس الدولة الذي يعتبر أعلى هيئة إدارية وتتمثل اختصاصات مجلس الدولة في اختصاصات القضاء القضائية والاستشارية،² وفي هذا المطلب سندرس مجال الاختصاصات الاستشارية في الجزائر ومعرفة التغيرات التي تحدثت على مستوي هذا الاختصاص وهما التطورات التي طرأت عليه، وقسمنا هذا المطلب بالفرعين (الفرع الأول) مجال الاختصاص الاستشاري قبل التعديل الدستوري 2016 (الفرع الثاني) مجال الاختصاص الاستشاري بعد التعديل الدستوري 2016

الفرع الأول: مجال الاختصاص الاستشاري قبل التعديل الدستوري 2016:

يستمد مجلس الدولة اختصاصها الاستشاري من المادة 119 فقره 02 من دستور 1996 والتي جاء عنصها كما يأتي "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة...". هذا المادتين أنما لا للاستشارة بل تتيقن بمجلس الدولة تنحصر فقط على مشاريع القوانين الحكومية وجاءت المادة 04 من القانون العضوي 01/98 حيث جاء عنص المادة "يبدى مجلس الدولة رأيهم في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات التالية محددة ضمن نظامها الداخلي" وعند العودة إلى المادة 12 من نفس القانون التي تنص على "يبدى مجلس الدولة رأيهم في مشاريع القوانين التي يتبناها خطر بها حسب الأحكام المنصوص عليها من مادة 104 علاه هو يقتصر على التعديلات التي يراها ضرورية"

هذا يبين أن مجلس الدولة يعدملجأ للاستشارة بالنسبة للحكومة في إطار التشريع هذا يعنى أن الحكومة عندما تريد تقديم مشروع قانون يجب عليها المرور على مجلس الدولة وأخذ رأيها، لقد حدثت أوجه في المجال الاستشاري لمجلس الدولة تبيين تضيق وتوسيع في قراءة نص المادة 119 من الدستور من قبل المشرع والقاضي الدستوري

¹ العقوبي صابر، بوقطاية عامر، مرجع سابق، ص 20

² توال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات

الحقوقية، جامعة الجيلاني بونعامة، خميس مليانة، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2019، ص 315

أولاً: محاولة توسيع مجال الاستشارة في مشروع القانون العضوي 01/98:

جاء مشروع القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المقدم من الحكومة ليمنح مهمة استشارية كاملة توغ يرمنقوصة شملت مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر الرئاسية والتنفيذية، حيث تمت توسيع مجال الاستشارة من قبل لمشروع استناداً على قراءتها الواسعة للفقرة الأخيرة من المادة 119 من الدستور¹، حيث نصت المادة 4 من مشروع القانون على صيغة علانية لحيات "يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها القانون والكي فيات المحددة ضمن نظامها الداخلي كما يمكنه أن يبدى رأيه في مشاريع المراسيم التي يتبناها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة".²

حيث أن هذا المادة توسعت من نطاق الاستشارة لمجلس الدولة، إذ شملت مشاريع القوانين والأوامر وجميعاً على النصوص القانونية أيضاً. عتبرت بنوعيتها استشارية بين مجلس الدولة واحد إجباري يتعلق بمشاريع القوانين والأوامر والثاني اختياري شمل المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية³

ثانياً: حصر المجال للاستشارة لمجلس الدولة منظر المجلس الدستوري

جاءت قراءة المجلس الدستوري مخالفة لقراءة المشروع عنصراً المادة 119 من دستور 1996 فعند ممارسة الرقابة على دستورية القوانين على مشروع القانون 01/98 المتعلق بمجلس الدولة حيث نرى فضلاً لتوسيع الذي وضعها المشروع في المادة 04 من مشروع القانون العضوي 01/98⁴ وذلك بموجب رأي رقم 06، الصادر بتاريخ 19 ماي 1998 حيث نص صراحةً في دقة تفاصيلها المبينة: "إعتباراً أن المشروع عبارة عن عرض لمشروع الأوامر ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية لمجلس الدولة بإبداء الرأي فيها كما ورد في المادة 04 من القانون العضوي موضوع الإخطار لم يتقيد بالنص الدستوري، بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري وبالتالي يكون قد استشار لنفسه ما لم تقضيها أحكام المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور بما يفرضها الإخلال بمقتضياتها"⁵

¹ العربي بنعلي، مرجع سابق، ص 165-166

² المادة 04 من القانون العضوي 01/98، سابق الذكر

³ بوستغاسيم، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، مراجعة القانون النقدي والعلوم سياسية، العدد (02)، 2016، ص 401.

⁴ العربي بنعلي، مرجع سابق، ص 166.

⁵ رأي المجلس الدستوري رقم 06/98 المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة و مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور، الجريدة الرسمية عدد 37 سنة 1998.

وبرر المجلس الدستوري رؤية هذا بأنقلا للمؤسس الدستوري عندما أعطى الحرية للمشرع في تحديد اختصاصات مجلس الدولة بموجب قانون عضو يتطابق بالنص المادة 153 من الدستور، لم يكن يقصد الاختصاصات الاستشارية بل كان يقصد الاختصاصات القضائية، لأن المادة 153 جاء فيها ما مدرج ضمن الفصل الثالث الخاص بالسلطة القضائية¹ وبهذا الرأي الصادر من المجلس الدستوري يكون قد حصر المجال الاستشاري لمجلس الدولة في مشاريع القوانين أو أخرج مشاريعها وأمر ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية.

أثار رأي المجلس الدستوري جدلا كبيرا بين فقهاء القانون في تفسيره للمادة 119 من دستور 1996 حيث كان نقرا على أنها لمادة محل انتقاد حيث اعتبر رقابة مجلس الدولة لرقابة جامدة وحرفية وأن استثناء النصوص التنظيمية من نطاق استشارة مجلس الدولة يجعل من هيئتها النظامية لأخرى التي تعمل بمبدأ ازدواجية القضاء، ويمكننا تلخيص تلك الانتقادات في النقاط التالية:

يرى الدكتور عبد الرزاق زوين: أن موقف المجلس الدستوري في تفسيره للمادة 119 من الدستور كان تفسير ضيق وتجلد كافي ثلث مسائل هي:

1- تتعلق بتدريج القواعد القانونية إذ أنهم غير المنطقي أن يخول للمجلس الدولة سلطة الرقابة على مشاريع النصوص القانونية ونية ولا يخول سلطة الرقابة على النصوص القانونية الأدنى مرتبة منها

2- قام المجلس الدستوري بتفسير هذه المادة 119 من الدستور بمساواة الدستور مع النصوص القانونية الأخرى الأدنى مرتبة نهما أنا أحكامه تعالج وتنظم المسائل التفصيلية كما اعتبر أن تفسير المجلس الدستوري للمادة 119 من الدستور كان تفسير حرجي جامد وضيق بالنسبة لعبارة "قوانين" فالمؤسس الدستوري يقصد بها المعنى الواسع أي أن عبارة "قوانين" تشمل لاند صوصا التنظيمية بجانب النصوص التشريعية.

3- لو كان قصد المؤسس الدستوري حصر استشارة مجلس الدولة على مشاريع القوانين فقط دون غيرها من النصوص القانونية الأخرى خاصة الأدنى مرتبة منها تستعمل عبارة تفيد معناه الحصر مثل "تعرض مشاريع القوانين وحدها...، تعرض ضمشاريع القوانين دون غيرها..."²

الفرع الثاني: مجال الاختصاص الاستشاري بعد التعديل 2016

¹ العربي بنعلي بوعلام، المرجع نفسه، ص 167.

² مصطفى بنجلول، إستقلالية القضاء الإداري في الجزائر في ظل ازدواجية القضاء بعد دستور

1996، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2014، ص 303.

جاء تعديل الدستور في 2016 بتغيير علم مستوي الدور الاستشاري لمجلس الدولة، حيث توسع من نطاق الوظيفة الاستشارية بحيث أصبحت تشمل مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر التشريعية لكن بالرجوع من التقدم الملحوظ لأنهيقة غير كافية مقارنة مع أنظمة المقارنة حيث تمتد خلال النصوص التنظيمية والمراسيم التنفيذية والرئاسة¹ تتصل المادة 136 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد ايمجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب مجلس الشعب الوطني ومكتب مجلس الأمة"²

كما تتصل المادة 142 الفقرة 01 من دستور: "على رئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة الشغور بالمجلس الوطني وخلال العطلة البرلمانية، بعد ايمجلس الدولة...."³ ومن خلال النص المادتين 142 و143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد وسع النطاق استشاري مجلس الدولة ليضاف لها الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية⁴ وهذا الذي أكدته المادة 04 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بموجب المادة 02 من القانون العضوي 02/18 والتي تنص على: "يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحدد ها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامها الداخلي"⁵

أولاً: أوامر رئيس الجمهورية

تعتبر مشاريع الأوامر لرئيس الجمهورية الوسيلة الدستورية التي يتم تعبها رئيس الجمهورية لممارسة العمل التشريعي.⁶

لرئيس الجمهورية إستعمال للتشريعية لأوامر الرئاسية فهو يتمتع بالسلطة التقديرية في هذا الجانب، لكن هذه الصلاحيات تقيد بنجر عنها المساس بالحقوق الحريات والاستبداد وهذا ما يفرض وجود وسائل للرقابة على هذه السلطة حفاظاً على مبدأ المشروعية⁷

¹ العربي بنعليو علام، مرجع سابق، ص 168.

² المادة 136/3، التعديل الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

³ المادة 142/1، التعديل الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

⁴ سمينة لكل، محمدا ناصر بوعزلة، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد

القضائي، العدد 25، المجلد 15، 13/01/2022، ص 259.

⁵ المادة 2 من القانون العضوي 02/18، سابق الذكر.

⁶ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري

الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 1991، ص 435.

⁷ العربي بنعليو علام، مرجع سابق، ص 170.

إنما الصائب توجهها المؤسس الدستوري بالإلزام رئيس الجمهورية بالأخذ برأي مجلس الدولة قبل إصدارها لأوامر، فحينئذ لنه لم يشمل هذا الإلزام اقتراح القانون الذي يقدمها البرلمان بغرفتيه رغم أن البرلمان المتمثل بغرفتيه هو صاحب الاختصاص أصلياً في عملية التشريع، أي وضع القوانين المصادق عليها، إلا أن التطورات الحاصلة للدولة ونظامها السياسي وسيطرة السلطة التنفيذية منحتها جانباً من عملية التشريع بحيث يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بنفسه المجالا لتشريع البرلمان، إلا أنهذا ايتم بشروط خاصة محددة في الدستور لهذا كان يجدر أن يتم منح مجلس الدولة سلطة استشارية يمارسها على اقتراحات القوانين لكانت التعديلات الدستورية لسنة 1996 و 2002 و 2008 و 2016 دون أن تتطرق لإدخال اقتراحات القوانين ضمن النطاق الاستشاري لمجلس الدولة¹

ثانياً: المجالات الغير خاضعة لاستشارة مجلس الدولة:

وتتمثل هذه المجالات فيما يلي:

1 إقتراح القوانين: تعتبر إقتراحات القوانين الجزء المهم في مجال التشريع لأن المؤسس الدستوري قد أخرجها من دائرة اختصاص مجلس الدولة الاستشاري ولم ينص عليها أيتعديل نظر الكفاءة وخبرة أعضاء الهيئة البشرية لمجلس الدولة كان لابد من تمديد إقتراحات القوانين على مجلس الدولة لأخذ استشارتها خاصة أن أعضاء البرلمان يفتقرون للكفاءة والخبرة اللازمة لإثراء النصوص القانونية²

ثالثاً: الأوامر بالتشريع لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية:

كما نعلم فإن المشرع الدستوري حول للرئيس الجمهورية السلطة التشريعية بالأوامر في الحالات العادية وكذلك نحن هذا السلطة في الحالات الاستثنائية وذلك بالنظر إلى الخطر الذي يهدد الدولة ومؤسستها³ في هذا الصدد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في الفقرة 04 علناً هي يمكن لرئيس أن يشرعاً وأمر في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور⁴

يقوم رئيس الجمهورية بإعلان قيام الحالة الاستثنائية وذلك طبقاً للمادة 107 من الدستور وهذا عند توفر الشد

روط التالية:

¹ اسمية لكل، محمد ناصر بوغزالة، مرجع سابق، ص 260.

² العربي بنعلي بوعلام، مرجع سابق، ص 172.

³ أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري

الجزائري، مذكرتها جستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2007/2008، ص 38.

⁴ المادة 142/4 من التعديل الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

- وجود خطر داهية تتعلق بأحد الموضوعات المهددة الدستورية
- عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر

أما بالنسبة للإجراء اتالي فتقرر وقالها الحالة الاستثنائية فقد نصت عليها المادة 107 سالف الذكر بقولها لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ولا سيما عال المجلس لا علن لأمنو مجلس الوزراء.

وتتمثل صور الحالة الاستثنائية في: حالة الحصار حالة الطوارئ حالة التعبئة العامة وحالة اعلان الحرب¹.

طبقا لنص المادة 106 من التعديل الدستوري يجب أن تخضع عمليتي اعلان الحصار و اعلان حالة الطوارئ بالنص دور قانون عضو في شكل مراسيم رئاسية وتتمدون خضوعها للاستشارة اتمجلس الدولة.²

يقوم رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق مراسيم رئاسية في الاحالات التالية حالة الحرب وحالة التعبئة العامة وهذا طبقا لنص مادتين 108 و 109 من التعديل الدستوري في سنة 2016 هنا يطالب بالاستشارة هيئة رسمية لمسا عتد هنظر الخطورة هاتين الحالتين وحتلا يقف خطا وهذا الهيئات هي رئيس مجلس الأمة ورئيس مجلس الشعبي الوطني مجلس الامن مجلس الوزراء ونلاحظ هنا غياب رئيس مجلس الدولة عن هذه الهيئات المستشارة من طرف رئيس الجمهورية اطار الت ساؤل عن عدم ادخال رئيس مجلس الضغط الهيئات المذكورة التي تقدمت لاستشارة القانونية لرئيس الجمهورية عند قيامه بالتشريع وأمر انتقا صا من مكانة مجلس الدولة كمؤسسة الدستورية هامة في البلاد³

رابعا: مشاريع المراسيم:

منح المؤسسة الدستورية اختصاصات تشريعية للسلطة التنفيذية كاستثناء من اجل تحقيق المصلحة العامة وسعيها لتمكينها من الوفاء بالتزاماتها اتجاها الجمهورية حيث تشمل السلطة التنفيذية اختصاصا صبا السن المراسيم التي هيجز من التشريع الفرعي واللائحيا الذي يعد اختصاصا دستوري تمارس به بصفة دائمة في الظروف العادية وينقسم التشريع الفرعي⁴ الثلاثة اقسام هي كالتالي:

¹ العربي بنعلي بوعلام، مرجع سابق، ص 173.

² خالد فضالة، عادل بوسعيدة، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري بين الضيق والالتساع، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، 2017/2018، ص 30.

³ العربي بنعلي بوعلام، مرجع سابق، ص 174.

⁴ محمد حسيني منصور، مدخل الى القانون، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، بيروت، 2010، ص 121.

المراسيم التنفيذية تمثل مجموعة مراسيم واللوائح التي تنفصل فيما جاء في التشريعات العادية والعضوية من عموميات تالها أحكام جزئية تنكميلية تسهل تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية¹.

المراسيم التنظيمية: وتسمى كذلك اللوائح المستقلة فهي قائمة بذاتها لا تستند القانون أو وكالاتها تنفيذ هتتضمنه ذها للوائح مجموعة القواعد الأساسية اللازمة لتسيير المرافق العمومية باستثناء الحق سلطان التنفيذ في ادارتها ذابا اعتبار الأكفأ بمعرفتها المتطلبات والمرافق العامة في الدولة واختيار أصل حفظها².

مراسيم الضبط واللوائح البوليس هي مجموعة القواعد القانونية تضعها السلطة التنفيذية من أجل حماية النظام العام والآداب العامة كالأمن السكني والصحة العامة وتعتبر هذه اللوائح أخطورة من ناحية أنها تقو بمقتيد حريات الافراد كما تقرر كذلك عقوبات تعلق كل من خالفها³.

¹ نسيمه بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية لسلطة التنفيذية، مذكره ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006/2007، ص 142.

² أحمد حاكم، مرجع سابق، ص 87.

³ العربي بنعلي وعلام، مرجع سابق، ص 175.

خلاصة الفصل:

تعتبر استشارة مجلس الدولة أحد الوسائل الناجعة لتحسين الجودة القانونية وإثراء المنظومة الإدارية، وتتخذ هذه الاستشارة ثلاثة أنواع: استشارة اختيارية، استشارة إجبارية واستشارة مطابقة وقد تبنا المشرع الجزائري لاستشارة إجبارية حيث جعل العودة للاستشارة إجراء ملزم مفتعبر المشار به عند عدم العودة إليه باطل، بينما ترك مسألة الأخذ بها اختيارية.

تعتبر مختلف القوانين في البلاد بالدور الاستشاري لمجلس الدولة حيث أخذ أساسها لأول من دستور 1996 بموجب نص المادة 119 كما تم إصدار القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله حيث يتولى تنظيم مختلف المسائل المتعلقة بمجلس الدولة كما جاء أيضاً المرسوم الرئاسي 187/98 الذي تضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة وكذا المرسوم التنفيذي 261/98 الذي كفل بتنظيم مسألة الإجراءات وكيفية اتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة وهنا أيضاً النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي كفل بتنظيم بعض المهام التي وكلها القانون العضوي 01/98 المتعلقة بتنظيم بعض المسائل فيما يخص الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

كان مجلس الدولة في بدايته يختص فقط بمشاريع القوانين وظل على هذا الحال حتى صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أضاف مشاريع الأوامر والنواحي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

الفصل الثاني:

**الإطار الإجرائي للدور الاستشاري
مجلس الدولة**

تمهيد:

مجلس الدولة كهيئة استشارية لا بد أن تكون له بنية هيكلية وتشكيلية بشرية يحدد هما القانون، وتسهر هذا لا خيرة على ضمان حسن سير مجلس الدولة ونجاحه وتوظيفتها لاستشارية وفعاليتها، وفي هذا السبيل خول للمشروع الجزائي بموجب القانون لمجلس الدولة صلاحية الرقابة على مشاريع النصوص القانونية وهذا منحيث نوعية نص القانون رقابة شكلية ورقابة موضوعية أي مدملاتمة النصوص دراسة أثره، وكذا رقابة منحيث مدبتوافقمشروع والنص مع القانون وتكون نلمدمراعاة القواعد الإجرائية، وقواعد الاختصاص ومدمراعاة تدرج القواعد القانونية.

وبطبيعة الحال لأجل استشارة مجلس الدولة لا بد من المرور على مجموعة إجراءات محددة في مرحلتين، بدءاً بالمرحلة التحضيرية للمشروع حيث تتضمن تهيئة المشروع وعمل إخطار وتسجيل لإخطار وإيداع النص، ثم تعيّن المقرر، بعدها تأتي المرحلة الثانية مرحلة فحص المشروع وإبداء الرأي.

المبحث الأول: تكوين الهيئة الاستشارية ومراقبة مشاريع القوانين

1996

سنة

تنص المادة 153 من دستور

علأن: "يحدد قانون عضو تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وعملهم، واختصاصاتهم
لاخرى" لهذا ما لمشر الجزائري بصدار القانونالعضو برقم 01/98 الذييتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم
هو عمله، والذي يحتوي على 44 مادة مقسمة على خمسة أبوابها لأخرى مقسمة إلى خمسة فصول.

وقد نظم المشرع في هذا القانون كلا اختصاصات مجلس الدولة ومنها نخص بالذكر اختصاصها الاستشاري منذ
حيث البنية البشرية والتنظيم الهيكلي وكذا الاجراءات المتبعة أمامها لاستشارة.

المطلب الأول: بنية مجلس الدولة في اختصاصاتها الاستشارية

يتحقق السير الحسن والناجح للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة بتواجد بنية بشرية فعالة تتميز بالخبرة العالي
والتجربة المتخصصة والتمكن في المجال الاستشاري، وكذا الابد من توفر التنظيم والتكوين الجيد لأعضاء الهيئ
ة الاستشارية.

الفرع الأول: التكوين البشري

إن الهيكل البشري الفعال هو المحرك والقاعدة الأساسية للسير الحسن لاختصاصات مجلس الدولة الاستشارية
، حيث يجب أن يضم مجلس الدولة أعضاء خبراء متمكنين ذوي خبرات واسعة في ميدان الاستشارة.
وفيسبيل دراسة الدور الاستشاري لمجلس الدولة لابد علينا من المرور على الهيئة البشرية القائم عليها هذا الدور
، لذا سندرس أولاً أعضاء هذا الفرع تعيينهم وترقيتهم وكيفية إنجاءهم مهامهم.

أولاً: رئيس مجلس الدولة

يعتبر رئيس المجلس أهم منصب لما هو من واجباته وصلاحيات كثيرة تتعلق بتنظيم المجلس والسهر على ضمان
سنو فعالية أدائه، لهذا سوف نقوم بدراسة هذا المنصب من خلال العناصر الآتية: كيفية التعيين وإنجاء المهام، وكذلك
اختصاصاتهم الناحية الاستشارية.

1/ كيفية التعيين وإنجاء المهام:

يقوم رئيس الجمهورية بوحده سلطة أصيلة بتعيين رئيس مجلس الدولة وذلك بموجب مرسوم رئاسي. أما جاء به الدستور¹ في حين أن الفئة التي يترضا تعيين من ضمنها رئيس مجلس الدولة لم ينص عليها الدستور. يأتي تعديل منه، ولا في القانون العضوي 01/98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه هو عملها المعدل والمتمم، ولا في القانون العضوي 04/11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.² أما فيما يخص طريقة إنهاء مهام رئيس مجلس الدولة، منح المؤسسة الدستورية بالجزائر لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس مجلس الدولة، قام كذلك بمنحه سلطة تقديرية بحتة لإنهاء مهامه، وفي ظل سكون النصوص الدستورية³ عند تحديد شروط وأسباب تبرير إنهاء المهام لرئيس مجلس الدولة، فقد أصبح لرئيس الجمهورية وبالسطة التي منحها إياها المؤسس الدستوري أن يقرر إنهاء مهام رئيس المجلس وحده وتوفر أسباب تفضي أو تبرر ذلك ويمكنها أيضا تقدير أسباب بينها مهامه، فهو غير مقيد بأشروط تحد من سلطته هذه⁴.

وقد ثار التساؤل عن مدى اشتراط صفة القاضي في الذيعتلى من منصب مجلس الدولة، وقد تبين إرادة المؤسس الدستوري حيث اعتبر رئيس مجلس الدولة قاضيا، وبالعودة إلى القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه هو عمل حيث تنص المادة 2 منه على آتي: "إن مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية"⁵

وأيا أكد المشرع في المادة 20 من نفس القانون العضوي على صفة القضائية لأعضاء مجلس الدولة بما فيه ما للرئيس، وجعلهم كالمخاضعين للقانون الأساسي للقضاء⁶

1. صلاحيات رئيس مجلس الدولة:

1/ صلاحيات هتفيا المجال التنظيمي:

يعتبر رئيس مجلس الدولة هو الد عامة الأساسية في إدار مجلس الدولة، فهو يسهر على ضمان حسن سير ههذهام نهالمشرع مجموعة صلاحيات تتساعده على تنظيم المجلس، حيث منح هسلطة التعيين لبعض المناصب بصفة

¹ المادة 87 من الدستور، 1996، سابق الذكر.

² أحمد بومقراس، المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014/2015، ص 10.

³ أحمد بومقراس، المرجع نفسه، ص 42.

⁴ العربي بنعلي بوعلام، مرجع سابق، ص 104.

⁵ القانون العضوي 01/98، سابق الذكر.

⁶ العربي بنعلي بوعلام، مرجع سابق، ص 102-103.

طلقة كرئيساًمانة ضبط الغرفة ورئيساًمانة محافظ الدولة ورؤساء مصالح قسم الاستشارة... الخ، كذلكه
صلاحية إبداء رأي استشاري لبعض المناصب العليا كالأمين العام ورؤساء الأقسام والمصالح الحورئيس الديوانوري
سكتابة الضبط المركزية، ليس هذا فقط بل ومارس عليهما السلطة السلمية، كما يرأس الجمعية العمومية ومكتب
جلسا الدولة¹...

2/صلاحيات هفيا لمجال الاستشاري:

يقدم رئيس مجلس الدولة آراء استشارية في مشاريع القوانين والأوامر الرئاسية، حيث يلعب دور مهم في هذا المجال، بالأخص أنه من يتولى لمسك المشروع وعندما يرسلها لأميناً عاماً للحكومة، وكذلك يقوم بتعيين مقر من ميني مستشاري الدولة بموجب أمر² وكذلك اتولى عادة مشروعاً للاستشارة إلى الأمانة العامة للحكومة بعد إعداده.

إذ فإن لرئيس مجلس الدولة صلاحيات بالغة الأهمية إلا أنها لا تؤيد مبادئها إلا إذا اقترنت بالاستقلالية العضوية
 فبحيث حوز على ضمانات تمنع تبعية العضوية للسلطة التنفيذية، هكذا يمارس صلاحيات هبشكاس ليمدوناً بخشمنياً
 نها عمهامه.

3/ صلاحيات هفيال مجال القضاء:

لرئيس مجلس الدولة وفي المجالس القضائية أساساً سبباً في تعيينه ولا هافهو يسهر علن تسيير وتنظيم عمل مجلس الاد
ولة من الناحية القضائية وذلك من خلال العمل على ضبط تشكيلات الغرف والاقسام في بداية كل سنة قضائية، كذلك فإن هيتو
لصلاحية تنوزيع الطعون القضائية المعروضة على مجلس الادولة لئلا يتم الفصل فيها باعتبارها قضايا ينقض فيها القرارات الالذ
هائية الصادرة عن المحاكم الادارية، أيضاً يختص بالطعون بالنقض المخولة له بموجب بنصوص خاصة، أما بالنسبة
تلا اختصاصا لثان فهو يختص بالفصل في القضايا المخولة له، فهو يترأس الغرف والمجتمعة في حالة إعادة النظر في الال
جتهاد االقضائية مثلاً، كما أنه يترأس أيضاً الغرف المنفردة في حالة الفصل في رد القضية التي يكونون فيها موضوعات لاي
كنهم فيها الفصل في النزاعات المعروضة عليهم بصورة مستقلة، كما أن رئيس مجلس الادولة يختص أيضاً في حالة الال
رتباط التي تنشأ بين المحاكم، والهدف هو توحيد الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة، وجعل القضية أمام محكمة
واحدة أو أيضاً جمع كالاتيها، حيث لا يصدر في نفس القضية حكمين مختلفين من محكمة متين مختلفتين³.

ثانيا: محافظ الدولة:

¹ احمد ابو مقراس، مرجع سابق، ص 137-138.

²المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

³أحمد بن مقراس، مرجع سابق، ص 137-138.

إنتهج المشرع الجزائري نظام المشرع الفرنسي واعتمد نظام محافظ الدولة، لكنها فرد بصور جديدة أو وجد هاو لاو لمرة في القضاء الجزائري حيث جعل محافظ الدولة هيئة محافظيا الدولة حيناً صدر القانون العضوي 01/98 الـ سابق الذكر، حيث اعتبر هذه الهيئة علناً النيابة العامة في القضاء الإداري.

وبالنظر لأهمية التمييز في المركز القانوني لمحافظة الدولة لدى مجلس الدولة وكذا الدور الهام الذي يلعبه واجب التعمق في هبة تعريفه وتبيان طريقة تعيينه وكذا اصلاحاته.

تعريف محافظ الدولة وكيفية تعيينه: إن محافظ الدولة لدى مجلس الدولة قاضيا طبقاً للقانون العضوي 01/98 حيث صتا المادة 20 منه علمنا يلي: "يتشكل مجلس الدولة من القضاة الآتي ذكرهم:

- رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس.

- رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام.

- مستشاري الدولة.

ومن جهة أخرى:

- محافظ الدولة.

- محافظي الدولة المساعدين.

يخضع القضاة المذكورين أعلاه للقانون الأساسي للقضاء.¹

نستنتج من خلال هذا المادة أن المشرع الجزائري قد اعترف بصريح العبارة لمحافظة الدولة بالعضوية داخل مجلس الدولة وبصفتها قاضياً، وجعل من محافظي الدولة سلماً قائماً بذاته يتكون من رئيس ومسا عدين²

يتمتعين بمحافظ الدولة بموجب مرسوم رئاسي باعتبارهما قاضي، لكن لم يحدد القانون شروطاً خاصة ولا إجراء تمعية لذلك، وكذا انفساً لأمر بالنسبة لمحافظة الدولة المساعدين هم قضاة أيضاً يتم تعيينهم كذلك بموجب مرسوم رئاسي هذا ما نصت عليه المادة 4/78 من الدستور 1996³، وكذا المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي 99¹/240

¹ المادة 20 من القانون العضوي 01/98، سابق الذكر.

² موسبوصوف، نظام محافظة الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية مكائته ودوره، مجلة مجلس

الدولة، العدد الرابع، 2003، الجزائر، ص 42

³ راجع نص المادة 78 من دستور 1996، التي تنص على: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: 4- رئيس مجلس الدولة....."

أ: اختصاصات محافظ الدولة:

يتقلد محافظ الدولة دور النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري حيث يقدمون مذكراتهم كتابياً أو يشرحون ملاحظاتهم شفويًا وطبقاً للنص المادة 26 من القانون العضوي 01/98: "يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المسا عدون مهمها النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري ويقدّمون مذكراتهم كتابياً أو يشرحون ملاحظاتهم شفويًا".²

اختصاصات هي المجال الاستشاري:

بالنظر للنصوص القانونية المتعلقة بالنظام القانوني لدور محافظ الدولة الاستشاري نرى أنها اتفقت على استخدام مصطلح الحضور أما التشكيلات الاستشارية بمجلس الدولة التي تعوضت باللجنة الاستشارية³ دون أن تبين مفهوم مهذا الحضور أو قيمة ومصير التقارير والمذكرات التي تقوم بها محافظ الدولة بتلك المناسبة⁴

لم يبين القانون العضوي 01/98 ولا القانون العضوي المعدل المتمم لرقم 13/11 دور محافظ الدولة الاستشاري، حيث اكتفى القانون العضوي رقم 13/11 في المادة 26 مكرر منه بذكر الدور القضائي وحسب، وكذا القانون العضوي رقم 02/18 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه عملهم أي أنه لم يذكر أي معلومة تتعلق بدور محافظ الدولة الاستشاري،

هذا ما اضطرنا للعودة بالمرسوم التنفيذي رقم 261/98 المحدد لأشكال الإجراءات الوظيفية في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة⁵ حيث أن المادة التاسعة منها ألتمسألة الدور الاستشاري لمحافظ الدولة أمام مجلس الدولة علنا النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي نص في المادة 128 أنتمنا الكلمة بعد افتتاح الجلسة منظر فالرئيس بالمرسوم المشار إليه المقرر لعرض مشروعه التقرير النهائي، من بعد ذلك تمنا الكلمة لمحافظ الدولة المسا عد لتقديم ملاحظات⁶، لصلاحيات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري ليس بحاجة عموما الوجود لمحافظ الدولة ليمثلا للنيابة العامة في المجال

¹ المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بتعيين في المناصب المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76.

² المادة 26 من القانون العضوي 01/98، سابق الذكر.

³ المادة 2 من القانون العضوي 02/18، سابق الذكر.

⁴ مصطفى بنجلول، مرجع سابق، ص 184.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 261/98، سابق الذكر.

⁶ العربي بنعليوعلام، مرجع سابق، ص 111.

س، وهذا لأن الهيئة الاستشارية للمجلس لا تعرض عليها قضايا أو منازعات إدارية لتقوم بالفصل فيها، بل مهمتها تقتصر على مناقشة مشاريع القوانين وإبداء الرأي الاستشاري فيها وفقاً لكيفية إجرائها، كما حددتها قانوناً¹

¹ صاشجازية، نظام مجلس الدولة في القضاء

الجزائري، مذكرة دكتوراه دولة في الحقوق، فرع قانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007/2008، ص 235.

ب: اختصاصات هيئة المجالس القضائية:

تنص المادة 26 من القانون العضوي 01/98 على: "يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المسا عدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري، ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا"

يتبين لنا من خلال المادة أن محافظ الدولة يمثل دور النيابة العامة في ممارسته لوظيفة القضاء، لكن بما أننا نتحدث عن مجلس الدولة أي أننا في القضاء الإداري فإن عبارة النيابة العامة لا وجود لها فيه فهم موجود في القضاء العادي خاصة الشكا الجنائية منه، وكذلك فإن الدولة تمثل طرفا في النزاع لها أن تشرح وتبرر أساليبها وأسبابها، أما محافظ الدولة فلا يمثل طرفاً أصيلاً في النزاع لذا فهو لا يملك الحق في إقامة دعوى قضائية ولا الحق في استعمال طرق الطعن، بل إن مهمة محافظ الدولة تتمثل في تدخّلها في الخصومة الإدارية وذلك بقدر ما يطلب تنفيذ القضايا التي تُبلّغ لهم من طرف المستشار المقرر بعينها، التحقيق في الطعون المعروضة أمام مجلس الدولة¹، فيقوم محافظ الدولة بعرض تقريره لوقائعه لعدو بالقوة القانونية وإجابة التطبيق كذا الحلول التي يراها ممكنة لحل النزاع المعروض.

كما يخول للمحافظ الدولة صلاحية التدخل لشفهيم ملاحظاته بعد أن ينتهي أطراف النزاع عن عرض حججهم، وذلك لأن مجلس الدولة في الفصل في النزاع المعروض، وهذا الصلاحية يتميز بها محافظو الدولة دون غيرهم، وكذلك اختصاصات القضاء أنه يساهم في تطوير القانون الإداري².

ج: الاختصاصات الأخرى لمحافظ الدولة:

منحنا لمشروع هيئة محافظي الدولة مجموعة اختصاصات ثانوية داخل الهيكل الأخير لمجلس الدولة، حيث يشار كمحافظ الدولة في إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة ويدير أيه في توزيع المهام والصلاحيات المتعلقة بمجلس الدولة، وكذلك يشارك في اتخاذ الإجراءات التنظيمية من أجل ضمان السير الحسن للمجلس، وأيضا له صلاحية المشاركة في إعداد البرنامج السنوي لمجلس الدولة، كما أنه يترأس مكتب المسا عدة القضائية ويستطيع أن يفوض أعضائه في ذلك، ويشرف أيضا على أمانة المحافظة³

ثالثا: رؤساء الغرف

¹ فريد تمزياني، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 22، جوان، 2011، جامعة بسكرة، ص 162.

² صاشجازية، مرجع سابق، ص 234.

³ مصطفى بنجلول، مرجع سابق، ص 185.

يتشكل مجلس الدولة من خمس غرف لكل غرفة رئيسية متعينينهم بموجب مرسوم من رئيسي عدد استشارة المجلس لأعد للقضاء¹، ويعتبرون أعضاء في مجلس الدولة بموجب المادة 20 من القانون العضوي 01/98 والتي تنص على:

"يتشكل مجلس الدولة من القضاة لا يتذكروهم.... رؤساء الغرف..."، وكذلك هم أعضاء في مكتب المجالس بموجب المادة 24 من نفس القانون العضوي² والتي تنص على: "المجلس الدولة مكتب يتكون من: رؤساء الغرف...". ويعتبرون كذلك أعضاء في اللجنة الاستشارية بموجب المادة 4 من القانون العضوي رقم 02/18 المعدلة للمادة 37 من القانون العضوي رقم 01/98، يتولون التنسيق بين أشغال الغرف،

يتزأسكل رئيس من هالمجلسات والمداوات التابعة للغرفة التي يرأسها ويسهر علنا السير الحسن لها وتوزيع ملفات الخ رفوتعينها المستشارين بالمقرر ينو التأشير والترخيص علن طلبات تمديد الآجال، كذلك يقوم بتقديم طلبات تحويلا لملفات من الغرفة البالاخر بوالرئيس مجلس الدولة، إضافة إلى بالتوقيع علنأصولا لقرارات تبعد التوقيع عليها من المستشار المقرر، كما يقوم رؤساء الغرف بتوحيد الاجتهاد القضائي والمشاركة في تنقيط قضية الغرفة³

إضافة إلى الاختصاصات السابقة الذكر لرؤساء الغرف، فإنهم كذلك يشاركون في العملية الاستشارية لمجلس الدولة بصفتهما أعضاء في اللجنة الاستشارية، حيث يساهمون في فحص ودراسة مشاريع النصوص القانونية والأوامر التي تشد رعية المعروضة علن المجلس، وينفرد كل واحد منهم بصوتها الاستشاري⁴.

رابعاً: مستشار ومجلس الدولة:

يمثل مستشار الدولة فئة أساسية في مجلس الدولة، وينقسمون إلى قسمين: مستشار الدولة في مهمة عادية، ومستشار الدولة في مهمة غير عادية.

مستشار الدولة في مهمة عادية:

أي المستشار ونالداؤمون في مجلس الدولة الجزائري، ويعينون من بين القضاة بموجب مرسوم رئاسي، ويتم اختيارهم بطريقة الترقيعية وذلك علن أساسا لكفاءة ومعال نظر الشرط الأقدمية وهذا من بين نقضاة الرتبة الأولى¹

¹ النظام الداخلي لمجلس الدولة، المصادق عليه من قبل مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 محرم 1441، الموافق ل 19 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية عدد 66، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر 2019.

² المادة 20 من القانون العضوي 01/98.

³ المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، سابق الذكر.

⁴ العربي بنعلي بوعلام، مرجع سابق، ص 111.

اعتمد المشرع الجزائري علماً أسلوباً بالترقية لاختيار قضاة ذوي خبرة وكفاءة عالية وهذا بموجب المادة الثالثة فقرة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.

أما اختصاصات مستشار الدولة في مهمة عادية فتتمثل في مهمة القيام باستشارة والتقرير سواء في التشكيلة لقضائية أو الاستشارية، كما يمنحها القانون صلاحية ممارسة وظيفة محافظ الدولة المساعده ذات الصلة المتصلة بها المادة 29 من القانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم²

مستشار الدولة في مهمة غير عادية: أضاف المشرع لتشكيلة مستشاري مجلس الدولة الدائمون مستشاري دولة في مهمة غير عادية³ يتم اختيارهم من بين الشخصيات الكبيرة ذوي الكفاءة في مختلف المجالات للنشاط الوطني، مرتبطون وبمجلس الدولة وغير خاضعين للقانون الأساسي للقضاء⁴

حدد المرسوم التنفيذي رقم 165/03 عدد مستشاري الدولة في مهمة غير عادية بـ 12 مستشاراً علماً لاكثرية ينوبون بموجب مرسوم تنفيذي لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط بناءً على اقتراح وزير العدل بعد أخذ رأي مجلس الدولة¹ (القانون العضوي رقم 01/98 المادتين 3 و 4 منه) وتعتبر كذلك مهمة مستشار الدولة في مهمة غير عادية وظيفة عليا في الدولة، حيث أنه يتم تعيينها بمجموعة شروط ومنصوص عليها في المادة الثالثة من المرسوم المذكور أعلاه، وهي كالآتي:

أ-

أن يكون حائزاً على شهادة الدكتوراه في القانون أو العلوم الاقتصادية أو المالية أو التجارية، ويثبت 7 سنوات من الخدمة العامة علياً لأقل في تخصصه.

ب-

أن يكون حائزاً على شهادة جامعية تعادل علماً لأقل ليسانساً وشهادة معادلة لها، ويثبت خبرتها 16 سنة بعد الحصول بهذا الشهادة ويقتصر دورهم على عضوية التشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة.

¹ المادة 47 من القانون العضوي 04/11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء الجريدة الرسمية العدد 57، الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

² محمد الصغير علي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2010، ص 104.

³ تنص المادة 21 من القانون العضوي رقم 01/98: "تشكيلة مجلس الدولة المبنية في المادة 20 أعلاه، يمكن أن تعزز عند ممارسة اختصاصاتها الاستشارية بمستشاري الدولة ذوي الاختصاص في مهمة غير عادية.

⁴ لعريبي نعليو علام، مرجع سابق، ص 114.

تتخصص مهمة مستشار الدولة في مهمة غير عادية على المساهمة في التدخل لممارسة الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، وهكذا يعتبرون مقررين في التشكيلات ذات الطابع الاستشاري الجانبياً عضواً لمجلس الدولة. وتجب الإشارة كذلك إلى أن تشكيلة مجلس الدولة كهيئة استشارية تشمل أيضاً ممثلين للوزارة المعنية بالرأي الاستشاري، إذ يستطيع الوزراء المشاركة بأنفسهم أو أن يفوضوا بتعيين ممثلين لهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، شرط أن يكون هذا التعيين من ضمن الوظائف العليا وذلك على أقل فيرتبة مدير إدارة مركزية على الأقل¹.

ويستتجى أن عدم الفصل العضوي في البنية البشرية لمجلس الدولة في المجال الاستشاري: لم يقم المشرع بالجاء زائرياً ينو عن النصوص القانونية المتعلقة بالمنظمة لمجلس الدولة بالفصل العضوي بين أعضاء مجلس الدولة في ممارسة مهام الوظيفة الاستشارية ونظيرتها الوظيفة القضائية، ولم يضعاً يتميز بينهم، وهذا يعد تعارضاً جلياً بين تكريس الثنائية الوظيفية للمجلس وممارستها من طرف تشكيلة واحدة، فالمشرع الجزأين يصعب على اختصاصات مجلس الدولة في المواد 09-10-

11 من الباب الثاني، ومن نفس الباب المادة 12 نصفيها على اختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة وهذا يدل صراحة على أن المشرع عقد كرسال ثنائية الوظيفة لمجلس الدولة تميز بين الوظيفة القضائية والوظيفة الاستشارية، في حين أنها ميكرسال ثنائية العضوية حيث أنهما يقيم بصل تشكيلة خاصة تتولى مهمة الوظيفة القضائية وتشكيلة خاصة تتولى مهمة الوظيفة الاستشارية².

الفرع الثاني: التكوين الهيكلي:

تنص المادة 35 من القانون العضوي رقم 01/98 على: "يتد أول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة" اذ نستنتج من هذا المادة عبارة الصريحة أن مجلس الدولة كهيئة استشارية يتد أول في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة، لكن بموجب القانون العضوي 02/18 المعدل المتمم للقانون العضوي 01/98 لا متعلقاً بخصائص مجلس الدولة وتنظيمه عملها استحدثت تشكيلة جديدة ومختلفة، حيث استغنى عند التشكيلة الثلاثية (جمعية عامة ولجنة دائمة) وجعلها هيئة واحدة أطلق عليها المادة الأولى من القانون العضوي 02/18 اسم اللجنة الاستشارية

أولاً: التكوين الهيكلي قبل القانون العضوي 02/18

¹ المادة 39 من القانون العضوي رقم 01/98 المعدل بالمادة الرابعة من القانون العضوي رقم 02/18، سابق الذكر.

² العربي بنعلي وعلام، مرجع سابق، ص 115-116

1/ الجمعية العامة

كانت تعدأ همتشكيلة لمجلس الدولة لفي عملها كهيئة استشارية، فقد كانت تختص بدراسة مشاريع القوانين حيث تبدي رأيها في مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة وذلك في الأحوال العادية وهذا ما نصت عليها المادة 36 من القانونالعضوي 01/98.

وتنص المادة 37 من نفس القانون على أن الجمعية العامة تتشكل من رئيس مجلس الدولة ونائب الرئيس، ومحافظة دولة ورؤساء الغرف وخمسة (5) أعضاء من مستشاري الدولة، بحيث يتدأول مجلس الدولة في هذا التشكيلة تحت رئاسة، رئيس مجلس الدولة والوزراء المعنيين وإمكانهم أن يعينوا من بين موظفيهم، ولا يمكن أن يتم الفصلو البت في مشروعات وعناصق انونياً لبحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة¹

لقد حاول المشرعون من خلال التشكيلة الجمعية العامة التي وضعها التوسيع من نطاق وظيفة مجلس الدولة الاستشارية ومشاركتها في قضايا غوصنا عنصوص مشاريع القوانين قدر الإمكان، وإضافة إلى أن المجلس يحوز على كفاءات عالية وذوي الخبرة من قضاة الوطن، فلقد أضاف خمسة (5) مستشارين ومحافظة الدولة، كما أنه قد منحل للوزراء المعنيين سلطة حضور جلسات المناقشة، وهذا كله في سبيل تبين وتبرير أهداف مشروع وعناصق القانون المعروض للاستشارة، وكذلك كوضيحنطاق تطبيقه هو كلما هو ذو أهمية عنالمشروع².

لأبد من الإشارة إلى أن الممثل الذي يعينه الوزير لينوب عنه داخل الجمعية العامة يجب أن لا تقل تبت عنه مدير إدارته كزية، ويتم تعيينه من طرف الوزير الأول وذلك كباقتراح من الوزير المعني، وهذا ما أكدته عليها المادة 39 من القانونالعضوي 01/98، ومن هنا نلاحظ أنها أن المشرعون قد اشترطت رتبة ومستوى محدد بالنسبة للأشخاص الذين يقومون بتمثيل الدولة كومة، وهذا الذي يعكس إيجاباً على مستوى جودة المناقشات وأعمال مجلس الدولة³.

2/ اللجنة الدائمة

وهي الهيئة الثانية الاستشارية لمجلس الدولة، وتختص بالفصل في مشاريع القوانين ذات الطابع الاستعجالي، وتتشكل هذه اللجنة حسب نص المادة 38 من القانونالعضوي رقم 01/98 من: رئيس اللجنة بترتبة رئيس غرفة، وأربعة مستشارين دولة على الأقل، محافظة الدولة أو أحدهما عديهما جلتقديم مذكراتها الكتابية، كما يمكن للوزراء أو من يمثلهم من النواب الذين يقومون باختيارها المشاركة في جلسات اللجنة الدائمة وهذا عندما تتعلق بالاستشارة بمواضيع لها

¹ العربي بيلي بوعلام، مرجع سابق، ص 121.

² تسمية بوسنة، مرجع سابق، ص 221.

³ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، الطبعة الأولى، دارالريحانة، الجزائر، 203، ص 73.

لاقتوصلة معقطة عاتهمو ذلكبرأياستشاريبيكونبنفسالطريقةوالشروطالمنصوصعليها فيالمادة39منالقانونالعضوي01/98المتعلقباختصاصاتمجلسالدولةوتنظيمهوعمله¹

ثانيا: التكوينالهيكليفيظلالقانونالعضوي02/18:

نصتالمادة14الفقرةالثانيةمنالقانونالعضوي02/18المعدلومتتمللقانونالعضوي01/98المتعلقباختصاصاتمجلسالدولةوتنظيمهوعملهعلى: "لممارسةاختصاصاته-مجلسالدولة- ذاتالطابعالاستشاريبيّنظمفيشكلالجنةاستشارية"²كماتتصالمادة35مننفسالقانونالعضويعلأنه: "يتداولمجلسالدولةفيالمجالالاستشاريفي شكلالجنةاستشارية"

وهذاالتغييرعدمأهموأبرزالتعديلاتالتيجا عبها القانونالعضويالسالفالذكر، حيثقامبدمجالالهيئتينالاستشاريتينسالفالذكر (الجمعيةالعامةواللجنةالدائمة) فيهيئةواحدةأطلقعليها تسميةاللجنةالاستشارية. تتشكلهذهاللجنةمن: رئيسمجلسالدولة، محافظالدولة، رؤساءالعرف، وثلاثةمستشارينيعينهمرئيسمجلسالدولة، كمايمكنللوزراءأوممثليهمحضورالجلساتالمخصصةللفصلفيالقضاياالتابعةلقطاعاتهموهذاطبقالاشروطوالكيفيةالمنصوصعليها فيالمادة39منالقانونالعضويالسالفالذكر.

هذاالتغيرفيالتشكيلةالهيكليّةللهيئةالاستشاريةلمجلسالدولةقدبررهوزيرالعدلأنهكانفيسبيلعدماتقالوتعقيدإجراءاتالاستشاريولتحقيقفعاليةونجاعةأكثر، وكذاكضماندراسةمشاريعالقوانينفيأقصرالآجالالمعالأخذبعينالاعتبارالقضايا ذاتالطابعالاستعجالي³.

المطلبالثاني: عمليةالرقابةعلمشاريعالقوانين:

لمتوضعالنصوصالقانونيةكيفيةممارسةمجلسالدولةلصلاحيّةالرقابةعلنوعيةمشاريعالنصوص، فلمتضمنبنودالقانونالعضوي رقم01/98ايمادّةتبيّنكيفيةرقابةمجلسالدولةعلمشروعالنصوصالمرسوة

¹ بوعلامالعربيينعلي، مرجعسابق، ص122.

² القانونالعضوي02/18، سابق الذكر.

³ مصطفىبنجلول، مرجعسابق، ص73.

مالتنفيذيرقم 261/98 أيضا، إلا أن النظام الداخلي لمجلس الدولة تضمن موضوع الرقابة ولكن لم يتكلم بشكل واضح
حودقيق

الفرع الأول: الرقابة الخارجية:

لا يمكن أن يكون مشروع والنص القانوني سليما دون أن تكون جوانبها الشكلية خالية من العيوب، فهي تتمتع بأهمية
كبيرة خاصة في مجال القانون والقضاء، وفي هذا الفرع سنتعرف على هذا الجوانب المتمثلة أولاً في طبيعة النصوص ثانياً شكل
هو الثامن د باحترام هلقوا عدا لإجرائية ورابعاً احترام هلقوا عدا الاختصاص.

أولاً: رقابة النص من حيث طبيعته:

تتجهر رقابة مجلس الدولة في هذا الجانب النوعية ومجال المشروع والنص المطروح وإن كان نصاً تشريعياً أو لائحياً
يمشروع قانوناً ومشروعاً عامراً، وبهذا يتسنى لها بدءاً من رأيها فيه، ويستطيع من خلالها تنبيه الجهة الطالبة للاستشارة
لمجال النص المعروض، فإذا كانا النص عبارة عن مشروع قانون موضوعه قيد خلمجال لائحة هنا يرجع مجلس الدولة
ة النص للمحكمة حتى تتعدي صياغته في شكل تنظيم.¹

ثانياً: رقابة شكل وصياغة النص:

من خلال هذا الرقابة يمكن لمجلس الدولة أن يحدد أحد المراجعيات القانونية أو أن يضيفاً خريذاً اتصل به مشروعاً
لنص، حيث يقيم بمفحص التأشير أو المقتضيات التي وردت في مشروع والنص ليتأكد من صحة أرقامها وتاريخها ومضمونها
ها وأيضاً ارتباطها بموضوع النص، كما أنه هذا الرقابة تتصبا أيضاً على صياغة ألفاظ وتعابير ومواد مشروع والنص
ص، فلمجلس الدولة الحق في حذف أو إزالة أي غموض أو لبس في العبارة التي جعلها مبهماً وغير واضح، ولا تتوقف هذا الرقابة هذه
ابلتتعد بل جانباً آخر أكثر أهمية وهو ارتباط القواعد القانونية الجديدة بقواعد القانونية الموجودة قبلها والتي تستضاف لها
ا هذا القواعد القانونية الجديدة، وفي هذا الشأن يقول سليمان الطماوي أن الصياغة هي مجرد إفراغ الحكم المقترح في العبد
ارة القانونية السليمة والمؤدية إلى المعنى ونزاهة أو نقصان²

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

² سليمان محمد الطماوي، النظام القضائي بينا للوحدة والازدواجية، دار الفكر العربي، القاهرة 1967، ص 21.

تعتبر هذه الرقابة ضماناً لكي لا يتعرض النصوص القانونية لنيب عد أن يصدر التفسيرات وتأتويات لا تتعارض مع مقتضىات شكلها، فهي ضرورية وهادفة لرفع مستوى جودة الصياغة القانونية لمشاريع النصوص التي تدرجها على مجلس الدولة¹.

ثالثاً: رقابة النص من حيث القواعد الإجرائية:

حتي يضمن مجلس الدولة توافق مشروعه والنص مع القانون عليها أن يقوم أولاً بمراجعة مدى تطبيق الحكومة للإجراءات الواجب عليها اتباعها والمتمثلة أساساً في إجراء الاستشارة الضرورية قبل أن يتم عرض النص على البرلمان، فإذا كان القانون يفرض على الحكومة أن تلتزم بما خذرت إليه جهة معينة بخصوص مسألة ما وامتنع عن ذلك أو لم تنتظر حتى يصدر رأي الجهة المعنية فإن مجلس الدولة ترفض مراجعة النص² ويعيد إليه الحكومة حتى تنقو بمباشرة الجهة التي ألزمها القانون بما خذرت إليه، وهذا ما عملت عليه تطبيقه مجلس الدولة الفرنسي والذي يعتبر الأصل والنموذج في ذلك، حيث اعتبر أن عدم أخذ رأي المجلس الأعلى للتربية أمر مرفوض وغير مرغوب فيه، مؤكداً أن رأي المجلس الأعلى للتربية يمثلها أحد عناصر التقدير الهامة، وأكد أيضاً أن الطابع الاستعجالي لمشروع النص المعروض عليها لا يبرر عدم أخذ رأي المجلس الأعلى للتربية³.

رابعاً: رقابة النص من حيث قواعد الاختصاص:

استناداً إلى النص المادة 184 والتي تنص على: "تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة الأعمال التشريعية والتنظيمية للدستور، وفي كيفية استخدامها لوسائل المادية والأموال العمومية لتسييرها"⁴ والمادة 190 من

التعديل الدستوري لسنة 2020 فإن المحكمة الدستورية لها الاختصاص أصلاً لمراقبة قواعد الاختصاص بين القاد ونواللائحة ومدى دستورية القوانين⁵ لكن هذا الأمر لا يمنع مجلس الدولة كونه هيئة استشارية من الناحية لرقابة مباحة رما الجهة المستشير لها قواعد الاختصاص فهو دائماً الحرص على احترام الحكومة لهذه القواعد⁶.

¹ بكري عبد الرشيد، الدور الاستشاري لمجلس الدولة لفيظال التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2018، ص 39.

² عبد الرزاق زوين، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، ص 28.

³ بكري عبد الرشيد، مرجع سابق، ص 39-40.

⁴ المادة 184، التعديل الدستوري 2020، سابق الذكر.

⁵ راجع نص المادة 190 من دستور 2020

⁶ السعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 122

وقد حددت المؤسسة الدستورية الجزائرية مجال القانون واللائحة، وجاء هذا التحديد في مواد الدستور الجزائرية حيث جعل للمشروع موضوعات لا يمكن للحكومة أي السلطة التنفيذية تنظيمها عن طريق اللوائح التي أعطتها اختصاص تنظيم مكلما يخرج عن نطاق التشريع بنص في المادة 141 من التعديل الدستوري 2020: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة.¹

ففي حال الخروج بالتشريع عن اختصاص هو ضمنه لمواضيع لائحة في مشروع القانون الذي تقدمها الحكومة فإن مجلس الدولة يقوم بمبتدئ تصحيح الوضع ومراجعة مشروع والنص لتتمكن الحكومة من إصداره في شكل مرسوم، وبالنسبة لمسألة خروج اللائحة عن مجال اختصاصها لتشمل كلاً أو جزءاً من اختصاصات التشريع (القانون)، فإنها لا يمكن أن تتصور تدخل مجلس الدولة الجزائري باعتبار أن مراجعة مشاريع المراسيم لا تدخل ضمن اختصاص هو صلاحياتها الأساسية² ويكون مشروع النص قابلاً للإبطال أمام المحاكم الاستئنافية التي أخذت اختصاص القضاء لمجلس الدولة.

¹ المادة 141، التعديل الدستوري 2020، سابق الذكر

² صا حجازية، مرجع سابق، ص 90.

الفرع الثاني: الرقابة الداخلية علمشاريعالنصوص:

تتركز رقابة مجلس الدولة على العناصر الداخلية لمشروع والنص المعروفاً بمهامه في صفاتها الموضوعية فـ هـي ليست رقابة مشروعية فقط بل تتعداها لتكون رقابة ملائمة لمشروع والنص مع المصلحة العامة كون مجلس الدولة مسـ تشاراً للحكومة.

ظهرت هذه الرقابة لأول مرة في الدول الأنجلوسكسونية عام 1970 لتقدير الآثار الإيجابية للنصوص القانونية قـو آثارها المالية على الاقتصاد وفي عام 1990 تم اعتماد هذه الرقابة في الدول الأوروبية لتحسين جودة النصوص القاـ نونية.

يقوم مجلس الدولة بالتعبير عن وجهة نظره للدخول في مجال التقدير الوقائعي من خلال صـ تـ طـ ر قـ هـا فـ حـ صـ مـ لـ ا عـ مـ تـ مـ شـ ر و عـا لـ نـ صـ لـ مـ عـ ر و ضـ ا مـ هـ مـ فـ ي صـ فـ ا تـ هـا لـ مـ و ضـ و عـ يـ ة فـ هـ ي لـ يـ سـ تـ ر قـ ا بـ ة مـ شـ ر و عـ يـ ة فـ قـ طـ بـ لـ تـ تـ عـ دـ ا هـا لـ تـ كـ و ن ر قـ ا بـ ة مـ لـ ائـ مـ ة مـ شـ ر و عـا لـ نـ صـ مـ عـا لـ مـ صـ لـ حـ ة الـ عـ ا مـ ة كـ و ن مـ جـ لـ سـ الـ دـ و لـ ة مـ سـ تـ شـ ا راً لـ لـ حـ كـ و مـ ة .

كما أن رقابة الملازمة التمييزاً رسماً مجلس الدولة لا تتجاوز كونها وجهة نظر إدارية عادية، لأنها لا يمكنها إبداء رأيها في اختيار الحكومة السياسية، هذا ما أكد مجلس الدولة الفرنسي ضرورة الاحتفاظ بالحياد السياسي عندما تعرض عليهم مشاريع نصوص ذات أهمية سياسية²

أولاً: رقابة توافق مشروع والنص مع القانون:

تؤكد رقابة مجلس الدولة على مطابقة مشاريع القوانين والأوامر التشريعية التي تعرضها عليها الحكومة للقانون نـ بـ مـ عـ نـ ا هـا الشـ كـ لـ يـ و المـ و ضـ و عـ يـ عـ لـ ا نـ لـ دـ و رـا لـ اسـ تـ شـ ا ر لـ مـ جـ لـ Sـ الـ دـ و لـ ة أ هـ مـ يـ ة و فـ عـ ا لـ يـ ة كـ بـ يـ رة فـ ي ضـ مـ ا نـ ا يـ سـ مـ بـ مـ بـ دـ a الأـ مـ نـ ا لـ قـ ا نـ و نـ يـ فـ يـ a الـ دـ و لـ ة .

عرف مجلس الدولة الفرنسي الأمن القانوني قائلاً: "إن مبدأ الأمن القانوني يقتضي أن يكون المواطنون وكبرعنا عـ فـ ي مـ سـ تـ و بـ تـ حـ دـ يـ دـ مـ a هـ و مـ ا حـ و مـ a هـ و مـ مـ نـ و عـ مـ نـ طـ ر فـ a لـ قـ a نـ و نـ a لـ مـ طـ بـ قـ لـ لـ و صـ و لـ a لـ هـ ذـ a لـ نـ تـ يـ جـ ة ، و يـ تـ عـ يـ نـ a نـ تـ Kـ و نـ a لـ قـ و ا عـ دـ a لـ مـ طـ بـ قـ ة و ا ضـ حـ ة و مـ فـ هـ و مـ ة و a نـ a لـ تـ خـ ضـ عـ فـ يـ a لـ زـ مـ a نـ a لـ تـ Gـ يـ رـ ا تـ مـ تـ Kـ رـ رة أو غير متوقعة³ . " و a لـ هـ Dـ مـ نـ عـ رـ ضـ a لـ حـ Kـ و مـ

¹ عبد الرزاق زوينة، مرجع سابق ص 29.

² صا شـ جـ ا زـ يـ ة ، مـ ر جـ عـ سـ ا بـ ق ، ص 87.

³ تقرير مجلس الدولة بتاريخ 24 مارس 2006، منشور في الموقع الإلكتروني التالي : <https://www.conseil-etat.fr>.

فلمشاريعاً وأمر ومشاريعاً لقوانين علم مجلس الدولة الجزائري هو ضماناً كبير قدر ممكن من الحماية لقوانينها وتحديد قابليتها للتطبيق مع عدم تناقضها النظام القانوني الساري المفعول أو الموجود والمطبق في الدولة. كون مجلس الدولة هيئة استشارية متخصصة تتسم بالحياد حول دستورية ومشروعية هذا النص، وأهم مظهر مبدأ المشروع وعية التنية سبعا الدولة إنكريسها هي: مبدأ تدرج القوانين واحترام فحوا النص لا أدن فحوا بالنص إلا علمنه¹.

ثانياً: رقابة احترام مبدأ تدرج القوانين :

يكرس مجلس الدولة من خلال ممارسته صلاحياتها لاستشارية احترام مبدأ تدرج القوانين الذي يقوم على أنكلهياً اتوسلطات الدولة تترافق مع ممارساتها درجة كلقانون، حيث أن لهذا المبدأ علاقة توارتباط وثيقة بمبدأ المشروع وعية، والاصل أن المجلس الدستوري لها اختصاصاً أصيلاً بغير رقابة دستورية القوانين إلا أن الصلاحيات لاستشارية لمجلس الدولة لتتقاطع مع هذا الاختصاص الدستوري، ليتشارك كمجلس الدولة نفس العمل مع المجلس الدستوري. ولئن كان مجلس الدولة قد أقر عدة عدم اختصاص به بنظر عدم دستورية القوانين بقراره الشهير في قضية Arrighit تحججاً بوظيفتهالق ضائية²

ورقابة مبدأ احترام مشاريع النصوص لمبدأ تدرج القوانين تهدف إلى جعل السلطات الهيئات العمومية تحترما بعد الدستور وفقاً عمالها القانونية أو المادية (المشاريع التي تطرحها للمراجعة)، وذلك في شكل تدرجهم ميكوناً علمقمتها سمين صفا الدولة وهو الدستور من أجل سد أيتعارض قد ينشأ بين النصوص القانونية التي تشكل النظام القانوني للدولة، وجدير بالذكر أن هذا المراقبة لها دور فعال على الرغم من محدوديتها نظراً إلى أن الدور الاستشاري لمجلس الدولة ضيقفه وينحصر فقط في مراجعة مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، التي تطلب فيها الاستشارة جهة تين فقط هم رئيس الجمهورية أو الحكومة على عكس نظيرها الفرنسي الذي يتمتبع اختصاصات استشارية واسعة فهمها لها لاستشارية تضممراجعة القوانين العضوية، والقوانين العادية، واللوائح والمراسيم.

أما الجهات الطالبة للاستشارة فهي تتعدى الحكومة والرئيس لتشمل البرلمان بغرفتيه بعد التعديلات الدستورية لسنة 2008³.

¹ بكري عبد الرشيد، مرجع سابق، ص 42.

² حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، قانون إداري عمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2016، ص 130-131.

³ مصطفى بنجلول، مرجع سابق، ص 110.

ويستند مجلس الدولة أثناء ممارسته رقابته حول مشاريع النصوص التشريعية ومدى مطابقتها للقانون إلى قاعدتين: الأولى، ألا تكون القوانين منجزة، وعلم مبدأ المشروعية من جهة أخرى، حيث تعتبر الأولى من مبادئ مراقبة المطابقة للقانون من الناحية الشكلية، في حين يعتبر مبدأ المشروعية من الناحية الموضوعية لهذه الرقابة.¹

ثالثا: رقابة احترام القواعد ذات القيمة الدستورية:

يقوم مجلس الدولة بوظيفتها الاستشارية في رقابة دستورية مشاريع النصوص بالاستئناس بأحكام المجلس الدستوري باحترام رأيه، حيث يعمل على تنبيه الحكومة حول مشاريع النصوص التي تضعها أمامها لاستشارتها وفحص مدى مطابقتها لأحكام الدستور ولمختلف القواعد الدستورية، وإبداء رأي حول دستوريته، وإرشادها إلى العمل بالقانون بالصحيح، ذلك أنها المتصل بعد كونها قوانين بلمازال التمرر بمشاريع القوانين ومشاريع الأمر، يمكن لمجلس الدولة تنبيه الحكومة حول عدم مطابقة مشروع النصوص مع هذه التتيمات المصادقة عليها أو عدم مطابقتها مع تعارضهم مع قاعدة قانونية أسس منها أو مساوية لهو سارية المفعول، هذا يجسد ضمانات قانونية كبيرة للحكومة من أن مشاريع القوانين ومشاريع الأمر لا تكون محل عدم دستورية من قبل المجلس الدستوري إن هذا العمل الذي يقوم به مجلس الدولة لا يتعدى العمل على مجلس الدولة وحدها هو في مرحلة تدخل كل مؤسسة دستورية.

رابعا: رقابة مدى مراعاة القانون الدولي والمعاهدات:

لقد جاء النص على احترام القانون الوطني والمعاهدات الدولية في الدستور الجزائري في المادة 154 التي نصت على أنه: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمى على أنها قانون".²

وما يستقر أمنا للنص الدستوري أن نعلقوا على القانون لأن درجة احترام القواعد التي تنص عليها المعاهدات تبصفتها على درجة منها، وبهذا يكون على مجلس الدولة عند فحص مشاريع النصوص المعروضة عليها التأكد من أنها لا

¹ مصطفى بنجلول، المرجع نفسه، ص 110.

² المادة 154 من التعديل الدستوري 2020، سابق الذكر.

تتعارض مع المعاهدات الدولية كونها حجيةً علمنا القانون¹، هذا ما أكد عليها النظام الداخلي لمجلس الدولة بنص المادة 136 والنتيجة فيها ما يلي: "يقترح مجلس الدولة في رأيه، جميع التعديلات التي تراها ضرورية، ويسهر بصفتها خاصة علمياً أي:

- مطابقة النص للدستور والاتفاقيات الدولية المصادقة عليها والنصوص التشريعية سارية المفعول
- ملائمة النص
- صياغة النصوص انسجاماً مع المصطلحات المستعملة فيه
- قابلية النص للتطبيق وآثاره".²

ومن هنا نخلص إلى أن المصالحية الاستشارية لمجلس الدولة أيضاً مراقبة مدعومة بمطابقة مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر للقانون والدوليو المعاهدات والاتفاقيات التي تمت المصادقة عليها بأمر رئاسي.³

المبحث الثاني: إجراءات استشارة مجلس الدولة:

تخضع الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة بطبيعة الحال لمجموعة من الإجراءات والقواعد المحددة بنص القانون، وذلك من أجل أن يتمكن مجلس الدولة من إبداء رأيهم في مشاريع القوانين المعروضة عليه، وبهذه الطريقة أيضاً يسهل عملها الحكومي في عملها التشريعي وتنظيمه، لهذا قد أحال المشرع هذه المسألة إلى التنظيم وهذا في نص المادة 41 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على: "تحدد أشكال وكيفية الإجراءات اتفياً للمجال الاستشاري عن طريق التنظيم".

وبالرجوع إلى المرسوم للتنفيذ 261/98 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفية اتفائها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة⁴، لكن هذا المرسوم لم يمتد إلى المسائل المتعلقة بالإجراءات اتفياً العملية الاستشارية وذلك لعدم ثباتها

¹ العربي بن علي وعلام، مرجع سابق، ص 225.

² المادة 136 من القانون الداخلي لمجلس الدولة، سابق الذكر.

³ عبد الرشيد بكري، مرجع سابق، ص 43.

⁴ المرسوم للتنفيذ 261/98، سابق الذكر.

مشروعاً على إجراءات محددة، لذا فقد استعان بالإجراء المتخذة أمام أعضاء المؤسسات الوطنية كالمجلس الدستوري مثلاً، كما اقتبس أيضاً القليل من نماذج تشريعات الأنظمة المقارنة.¹

وعليه قد قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، كانا المطلب الأول بعنوان: المرحلة التحضيرية لمشروع نص قانون، أما المطلب الثاني فكان بعنوان: مرحلة مناقشة المشروع وعواصداً للرأي.

المطلب الأول: المرحلة التحضيرية لمشروع نص قانون.

يتم مشروع نص القانون بالمرحلة التحضيرية والتي تعد من أهم المراحل حيث من خلالها يصبح نص القانون جاهزاً للتداول والنقاش، وضمن هذه المرحلة لابد أن يتم بمجموعة إجراءات تضمن هذه المرحلة لكي يقوم المجلس بوظيفته كقاضي استشاري، ولقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 ليحدد هذه الإجراءات.

2

لقد قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فروع عينية سنتناول فيها الإجراءات التي تتم في المرحلة التحضيرية، وهما عملية الإخطار وتسجيلها بالنسبة للفرع الأول، وتعيين المقرر وإعداد الرأي الاستشاري بالنسبة للفرع الثاني.

الفرع الأول: عملية الإخطار وتسجيله:

أولاً: الإخطار

هو عبارة عن رسالة مكتوبة موجهة إلى المجلس الدستوري من طرف الهيئة المختصة وذلك من أجل طلب النظر في دستورية القانون، وهو أيضاً الإجراء الذي تقوم به جهة مخولة دستورياً بالطلب إلى المجلس الدستوري حول مدى دستورية أو مطابقة نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة للدولة دستوراً كلياً أو جزئياً.³

طبقاً للمادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الدولة: "يخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة الحكومة عليها" إذ نفينا الإخطار عملية وجوبية بالنسبة للحكومة يتكفل بها الأمين العام لها والمسؤول عن تفسير كل ما يتعلق بالحكومة مع مجلس الدولة، ومنها إرسال المشاريع والنصوص القانونية بعد أنتصاف عليها الحكومة، وبالطبع يجب أن تكون مرفقة بالملف كاملاً من كل عناصرها المحتملة وهي: عرضاً لأسباب، تد

¹ عمر بوجادي، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 1، 2011، ص 74، 75، 94.

² حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 140.

³ حليلة شاشوة، صفية بوشنة، تطور نظام إخطار المجلس الدستوري في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أدرار، 2019/2020، ص 6.

وقيعات الوزراء، تحكيم الوزير الأول ولا يوجد، وهذا العناصر ليست على سبيل الحصر ليس لها أمانة مجلس الدولة في المد
ة المحددة.¹

مما سبق نستنتج أن للإخطار خصائصها التي

الإخطار إجراء عوجوبي: طبقاً للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 "يتموجوب إخطار مجلس الدولة بمشاريع
القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها"، ويكون وجوبياً بتمريض مشروع
لقانون علم مجلس الدولة قبل إيداعه على مكتب الشعيبي الوطني، فإن لم يتم بهذا الإجراء فإن المشروع يعتبر لا غيا قانونياً و
دستورياً.²

تقديم الإخطار من قبل الحكومة: يشترط أن تقدم الأمانة العامة للحكومة الإخطار لكي تربط العلاقة بين مجلس الدولة
والحكومة صاحبة مشروع القانون طبقاً للمادة 3 من نفس المرسوم التنفيذي³

أن ينصب الإخطار على مشروع القانون: يكون الإخطار أم مجلس الدولة مقبولاً إذا كان ينصب على مشروع قانون
نمت المصادقة عليهم من قبل مجلس الحكومة⁴

ثانياً: التسجيل بالإخطار

يُسَلَّم مشروع القانون بعد المصادقة عليه من طرف مجلس الحكومة إلى أمانة مجلس الدولة لتقوم بتسجيلها هـ في
سجلها الخاص بالإخطار ليأخذ وضعية عادية أي أنها لا تحتاج إلى الاستعجال، أو وضعية استثنائية أي تحتاج إلى الاستع
ال.⁵

الفرع الثاني: تعيين المقرر وإعداد الرأي.

أولاً: تعيين المقرر:

بعد إتمام عملية استلام الملف بكل عناصرها المحتملة وتقييد هـ في السجل الخاص به في المجلس، يتم تعيين مقرر
رأوا أكثر من بين أعضاء الهيئة الاستشارية حسب أهمية وحجم العمل على المشروع ومسؤولون عن مهمة تهيئة ملف مشروع

¹ محمد الصغير بعللي، القانون الإداري، مجلس الدولة، دار العم للنشر والتوزيع، غنابة، الجزائر، 2004، ص 185.

² العقوبي صابر، بوقطاية عامر، مرجع سابق، ص 39.

³ بوجاديعمر، مرجع سابق، ص 87-94.

⁴ مصطفى بن جلون، مرجع سابق، ص 83.

⁵ بوزيان حمزة، بوربيرحمة، صلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية في

الجزائر، مذكرات لنيل شهادة الماستر، تخصص دول ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2015 / 2016، ص 38.

القانون لمناقشته والتداول فيه. (المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس الدولة) كما يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يعين فريق عمل من تلقاء نفسه أو بطلب من المقرر لمسا عدته في أشغاله. (المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس الدولة)

ويكون تعيين المقرر في حالتيهما:

التعيين في حالة الاستشارة العادية: عندما لا تبذل الحكومة فيلواحقا لملف أمانة المجلس أن المشروع وعيحتاجا إلى استعجال ل، هنا يكون تعيين المستشار المقرر بأمر من رئيس مجلس الدولة ويكون اختيار من بين القضاة المستشارين العاملين لدى مجلس الدولة، وهذا طبقا لنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 261/98.¹

التعيين في حالة الاستشارة الاستثنائية: عندما تطلب الحكومة أن مشروع القانون يحتاج إلى استعجال فإنها تشرع عند ذلك في ملفه وتبين لأمانة مجلس الدولة أن الملف يحتاج إلى استشارة عاجلة، هنا يقوم رئيس مجلس الدولة بتعيينه على طلب الحكومة بإحالة ملف المشروع على رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين في هذه الحالة مستشار دولة مقرر.²

ثانياً: إعداد التقرير

يُقسّم المقرر وظيفته إلى أربعة مراحل أساسية من أجل إعداد التقرير النهائي، وهذه المراحل هي كما يأتي:

المرحلة الأولى:

يتحقق إن كان الملف مستوفياً للشروط، ثم يقوم بفحص التأسيس القانوني لنص المشروع والتحكيم بين الوزارات المعنية، وشرعية الأسباب التي وضعها أجلها، ويمكن لها أن يستعين بأعضاء مجلس الدولة السابقة حول المشاريع في ذات المجال.

المرحلة الثانية:

يجتمع داخل المجلس مرة أو عدة مرات بالموظف والموظفين الممثلين للوزارات التي يعينها المشروع.³

المرحلة الثالثة:

يقوم المقرر في هذه المرحلة بتحرير التقرير الذي قام بإعدادها لتتم مناقشته.⁴

¹ بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 80-81.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98، سابق الذكر.

³ بوزيان حمزة، بوريي رحمة، مرجع سابق، ص 43.

⁴ أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الجزائر، المرجع السابق، ص 73.

المرحلة الرابعة:

يقوم المقرر قبلاً باممنا لإجتما عباَ علاماً أميناً القسم والهيئة المختصة لمناقشة المشروع وعفياً قائمة ممثليها. وزارات باستد عائلهم لاجتمة عداً خالقسم، ثم يوزع نص التقرير الذي أعد هو نص للمشروع على أعضاء الهيئة المسد وولة عندئذ ولو لمناقشة المشروع وعحتيكون على دراية بكل النشائل التي تحيط بالمشروع، كما أنه يقوم بعلام رئيس مجلس سالدولة بالتقرير ويقوم بمشر حكالل عراقيل والصعوبات التي تواجهها النص.¹

المطلب الثاني: مرحلة مناقشة المشروع وعواصدار الرأي

بعد إتمام عملية الإخطار وتسجيلها أعداد التقرير، لا بد من مناقشة مشروع القانون ودراسة مقبل الهيئة لاستشارية حسب طبيعة حالة المشروع وطبقاً للقانون العضوي رقم 02/18 المعدل المتمم للقانون العضوي 98/01 المتعلقة بختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه عمله، لكي يقوم مجلس الدولة بعد ها بإصدار رأيها لاستشاري وذلك بموجب مداولته منه.

الفرع الأول: مناقشة المشروع

نص للمشروع الجزائري علنا لإجراء اتا المتبعة أمام اللجنة الاستشارية في 3 ثلاث مواد فقط من القانون العضوي 02/18 ولم يقدّموا بحالها علنا لتنظيم تفصيلها وشرحها، وطبقاً لهذا القانون العضوي النظام الداخلي لمجلس سالدولة المنشور في الجريدة الرسمية عدد 66 لسنة 2019 قُسمت لإجراء اتا القسمين هما:

أولاً: الإجراءات العادية:

طبقاً للقانون العضوي رقم 02/18 بموجب المادة 41 منه، يقوم أميناً العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين والأوامر المرفقة بكل عناصر الملف المحتملة والتي صادقت عليها الحكومة، بعد ها يقوم رئيس مجلس الدولة بمقرر أو أكثر من ضمن أعضاء الهيئة الاستشارية، يقوم المقرر بعد تعيينه بمرجاة الاجتماعات وجلسات العمل لضرورة خاصة مع ممثلي القطا عالوزاري بالمبادر ومشروع القانون والأمر، وكذا تنظيم أشغالها وكيفية تنفيذ وظيفته.²

تتحمك الحكومة بطريقة غير مباشرة في عملية تعيين مستشار الدولة المقرر، حيث ترسل لادارة مشروع القانون نمرف قبكل وثائقها التي توضح وضعيتها حسب حالها إذا كانت عادية أو استعجالية، بعد أن ينهيها المقرر فحصال مشروع عيقو

¹ بوزيان حمزة، بوربي رحمة، مرجع سابق، ص 43.

² المادة 41 من القانون العضوي 02/18، سابق الذكر.

مبتحري تقرير يقدمها لأعضاء الهيئة الاستشارية ثم يقوم رئيس مجلس الدولة باستدعائهم، لإجراء مناقشة عامة لتقرير ثم يقدمها المحافظ الدولة ليدير أيه فيه، ويقوم مكتب الجلسة (أغلباً لأحيان يكون الأمين العام لمجلس الدولة) بتدوين ملاحظات أعضاء اللجنة الاستشارية والوزير المعني أو ممثلهم في سجل خاص بهذا الشأن.

بعد انتهاء المناقشة يتم إما: اعتماد التقرير دون إجراء أي تعديل عليه، أو اعتمادهما معاً لإجراء التغيرات. أعضاء اللجنة ضرورية، وبعد المقرّر تقريرها النهائي ويعرض للتصويت عليها بأغلبية الأصوات وانتسوا لتأثير ج. حصوات الرئيس.¹

يقوم رئيس مجلس الدولة والمستشار المقرّر بالتوقيع علناً التقرير النهائي الذي يتضمن الرأيا الاستشاري، ويتم مل 5 خمس نسخ عليها النسخة الأصلية توضع في أرشيف مجلس الدولة.²

ثانياً: الإجراءات في حالة الاستعجال

لم يبيننا المشرع الجزائري شروط وكيفية الاستعجال في القانون العضوي 01/98 ولا في القانون العضوي 02/18 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله، بل اكتفى فقط بالنص على الاستعجال فيمشاريع النصوص والأوامر وفي أقرب آجال، ينبه الوزير الأول على ضرورة الاستعجال ما بالنسبة للإجراء اتفقدها حالها المشرع بالنظام الداخلي لمجلس الدولة.³

فعندما يقوم الوزير الأول بالتنبيه على حالة الاستعجال يقوم بإحالة مشروع القانون أو الأمر فوراً للرئيس للجنة الاستشارية ليقوم بتعيين مقرر من بين مستشاري المجلس، وهذا طبقاً لما جاء في نص المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، ويحدد تاريخ الجلسة لدراسة مشروع القانون أو الأمر ويُلعبها الوزير المعني ومحافظ الدولة وأعضاء اللجنة قد تم ذكرهم في المادة 37 من القانون العضوي 01/98 المعدلة بالمادة 4 من القانون العضوي 02/18،⁴ وعند اجتماعهم يقوم رئيس اللجنة بتسييرها حيث يعرض التقرير النهائي علناً لأعضاء المناقشة، وهذا ما جاء في المادة 133/134 من النظام الداخلي، وبعد الانتهاء من المناقشة يعرض لنتيجة المصادقة عليها بمقتضى أغلبية الأعضاء الحاضرين أو بالتوقيع عليها من طرف المقرر ورئيس اللجنة الاستشارية (المادة 135 من النظام الداخلي) ليتما رساله بعد هالأمين العام للحكومة.⁵

¹ العقوبي صابر، بوقطاية عامر، مرجع سابق، ص 47.

² بوزيان حمزة، بوربيع رحمة، مرجع سابق، ص 46.

³ بوزيان حمزة، بوربيع رحمة، المرجع نفسه، ص 47.

⁴ المادة 04 من القانون العضوي 02/18، سابق الذكر.

⁵ المادة 133-134-135، من النظام الداخلي لمجلس الدولة، سابق الذكر.

الفرع الثاني: إبداء الرأي الاستشاري.

بعد مناقشة التقرير النهائي الذي يقوم المقرري بإعداد هو المصادقة والتوقيع عليها تالياً ختم مرحلة وهي إبداء الرأي الاستشاري، التي يجب فيها على مجلس الدولة احترام مواعيد الاستشارة من أجل إصدار الرأي الاستشاري في وقتها وبصورة رتبه النهائية.

أولاً: مواعيد إصدار الرأي الاستشاري

لمجلس الدولة مواعيد محددة بموجب النصوص القانونية من أجل إصدار رأيها الاستشاري لا يمكنهم مخالفتها، وهذا المواعيد قد قسمها رئيس مجلس الدولة إلى قسمين:

مواعيد الاستشارة في الحالة العادية: عندما تسلك الحكومة الطريق العادي للاستشارة حدد رئيس مجلس الدولة مواعيد هذه الاستشارة بـ أسبوعين للشهرين

مواعيد الاستشارة في الحالة الاستعجال: حين تكون الاستشارة تتطلب الاستعجال فإن رئيس مجلس الدولة قد حدد لها بـ أسبوعين أو عشرة أيام.¹

ثانياً: شكل رأي مجلس الدولة

حسب نوايا الرأي الاستشاري فإنه يتخذ عدة أشكال من موافقة على مشروع قانون أو رفضه كلياً أو رفضه جزئياً، أي أن يكون الرأي:

مشروع وغير صالح يجب عادة تصيغه.

مشروع وتشوبه بعض الأخطاء يجب تصحيحها قبل عرضها للبرلمان.

تركيزية المشروع وعواثره وهو عرضها للبرلمان.²

ثالثاً: إشهار رأي مجلس الدولة

لم يضمن المشروع أي كلام سواء في النصوص القانونية أو التنظيمية وحتنظاً ما القانوني لمجلس الدولة حول إشهار رأي مجلس الدولة في المجال الاستشاري، ونجد نص المادة 9 من المرسوم التنفيذي 261/98 ينص على: "يدون رأي"

¹ العربي بنعلي بوعلام، مرجع سابق، ص 209.

² الزهر قدام، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مذكرات مسطرة، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد خيذر بسكرة، 2011/2012 ص 71-72.

يتمتع مجلس الدولة فيشكل تقرير نهائيوير سلالا لامينالعام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة "تلاحظ جليا من هذا
لمادة أن مسار الاستشارة واضح حيث تطلب عليه فقط الأمانة العامة للحكومة وغير متاح للجمهور.¹

خلاصة الفصل:

في هذا الفصل قمنا بالتطرق إلى تنظيم الدور الاستشاري لمجلس الدولة، ذلك من خلال دراسة البنية الاستشارية لمجلس الدولة من الأطراف البشرية وكذلك الأطراف الهيكلية، حيث رأينا أن مجلس الدولة في دورها الاستشاري يتكون من رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام ومستشاري الدولة، ومن جهة أخرى: محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين، وكلهم مقضاة متمكنين ذوي خبرة واسعة في وضع القوانين الأساسية للقضاء، أما بما يخص هيكل مجلس الدولة فقد رأينا أنه كان يقسم إلى وظيفة الاستشارية على هئتين هما: (الجمعية العامة واللجنة الدائمة) وبموجب القانون العضوي 02/18 المعدل وال

¹ لعربي بن علي وعلام، مرجع سابق، ص 211.

متمم للقانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه هو عملها تدمج الهيئتين في هيئة واحدة تحت تسمية اللجنة الاستشارية.

وبما أن مجلس الدولة يعتبر هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية فتوكل إليها أيضاً مهام الرقابة على مشاريع القوانين والأوامر الرئاسية وتكون هذه الرقابة إما تكون داخلية أي تراقبها دستوافقمشروا بالنصم القانون، ورقابة احترام مبادئ القوانين، وكذا رقابة احترام ما اقوا عددًا من القيمة الدستورية، أو تكون خارجية أي تراقب مشاريع القوانين والأوامر من حيث الطبيعة، وشكلا لصياغة، ومن حيث الاقوا عدالا جرائية، وكذا من حيث اقوا الاختصاص.

وبطبيعة الحال تحتتمعملية الاستشارة بطريقة قانونية وصحيحة لا بد من إتباع إجراءات محددة بنص القانون، وهذه الإجراءات مقسمة إلى: أولاً المرحلة الأولى وهي المرحلة التحضيرية للمشروع وتتضمن إجراءين هما عملية الإخطار وتسجيله وعملية تعيين المقرر وهذا إما يتبع الإجراءات الحالية العادية أو يتبع الإجراءات الاستعجالية وعداد التقرير الذي يبرأ أربعة مراحل، ثم تأتي المرحلة الثانية من حلقة مناقشة المشروع وعوإبداء الرأي هي بدورها كذلك مقسمة إلى إجراءين هما مناقشة المشروع والذين بدورهم يسمون بالمرحلة العادية، والمناقشة في الحالة الاستعجالية التي ينيبها الوزير الأول، ثم تأتي آخر مرحلة وهي مرحلة إبداء الرأي الاستشاري وتكون في شكل موعدمحدد ينموجب ما حدده رئيس مجلس الدولة، ولا بد أن ننسأ نأرا مجلس الدولة الجزاء التي تنبقرسرية ولا يتم الفصحوا لاعلان عليها للعامة حيث تنظلا عليها لأمانة العامة للحكومة فقط.

خاتمة

خاتمة:

وفي

نهاية هذا الدراسة تكون قد تناولنا أحد أهم المواضيع في الوقت الحالي وهو مجلس الدولة كهيئة استشارية
 ة استحدثت مؤخراً، حيث يمثّل ركيزة حيوية في المجال التشريعي، من خلال دوره كمؤسسة استشارية ففهي
 ملعبت تعزيز مبادئ الديمقراطية وتحسين جودة نوعية النصوص القانونية وسيادة القانون ونحوها فظ علم
 بدأت درج القوانين، وكذا يقدم استشارات قيمة للحكومة في عملية التشريع، وهذا
 عائد لتركيبتها البشرية التي تضم مجموعة قضاة ومستشارين ذوي كفاءة عالية وخبرة جيدة وتجربة في المجال القانوني.

وفي

خضما التطور التكنولوجي الحاصل في النظام القانوني فإن مجلس الدولة يعمل على إثراء العمل الإداري بالذي
 تبرر روح الإدارة، حيث يوفق بين مبادئها ما لا بد من اختصار الوقت، وكذا يساند السلطات الرسمية في رسم
 سياسة العامة في البلاد.

ومنذ استحداث مجلس الدولة كهيئة قضائية واستشارية في دستور 1996، من اختصاصها لإ
 ستشاري بعدة تحولات تبين الضيق في الإتساع، حيث شعع المشرع الجزائري بالتوسيع اختصاصات الاستشا
 رية لمجلس الدولة، وهذا يظهر من خلال المادة الرابعة من مشروع القانون العضوي 01/98 المتعلق باخ
 تصاصات مجلس الدولة وتنظيمه عملها حيث أعطى لمجلس الدولة مهمة استشارية كاملة أيتشمل جميعا
 لنصوص القانونية التشريعية والتنظيمية، وهنا يتجلى أثر المشرع الجزائري بالنظام القانوني المقارنة
 حيث حاول مواكبة التطور الحاصل في اختصاصات الاستشارية عند هذا الدول، لكن كان للمؤسسة الدست
 ورياً آخراً عندما طبق رقابتها الدستورية على المشروع وعجاءت نقراءه لنص المادة 119 من الدستور قراء
 قضية خلافاً على بنيتها المشرعية المادة الرابعة من القانون العضوي السابق الذكر في التوسيع، فقد اعتبرها
 ضافاً لنفسها اختصاصات خارج نطاق المادة 119 من الدستور.

ولقد تدارك المؤتمر هذا النقص في التعديل للدستور لسنة 2016 بأن أخضع مشاريع الأوامر الرئاسية إضافة لمشاريع القوانين للإستشارة، وبالرغم من هذا لايزال المجال للاستشاري لمجلس الدولة منقوصاً من المراسيم والقرارات التنظيمية.

فيخضع هذا الكلام لمتما التوصل لالنتائج التالية:

- ✓ إن الهدف الأساسي من استشارة مجلس الدولة هو إرساء الفعالية على النصوص القانونية وتحسين العمل التشريعي شكلاً ومضموناً .
- ✓ إن استشارة مجلس الدولة والأخذ برأيه إجراء أساسي وجوهري لا غنى عنه، وعدم الرجوع إليه يفضي الى عدم دستورية ذلك النص القانوني .
- ✓ التعديلات الاخيرة مست مجلس الدولة خاصة في دوره الاستشاري، وتظهر نية المحاولة للمشرع بوضوح من أجل التوسيع في مجال استشارة مجلس الدولة .
- ✓ ان تجسيد فكرة المحاكم الاستئنافية كان بالأمر الصائب، حيث أنقص الضغط على أعضاء مجلس الدولة من جهة، وطبق فكرة التقاضي على درجتين في القضاء الإداري كما هو الحال في القضاء العادي، وبهذا يصبح دور مجلس الدولة كالمحكمة العليا، حيث أصبح جهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وكما هو أيضا هيئة استشارية .
- ✓ إن لمجلس الدولة أهمية ودور كبير في ممارسة دوره القضائي، لكن يبقى دوره الاستشاري ضيق وقاصر نوعاً ما بما أن مجال استشارته محصور في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر .

ثانياً: الاقتراحات

- ونتيجة لما تمت دراسته قمنا بتقديم بعض الاقتراحات التي من الممكن أن تكون ذات فائدة مستقبلية وهي كالآتي:
- ✓ يجب على المشرع التوسيع في المجال الاستشاري لمجلس الدولة وذلك ليشمل مختلف النصوص القانونية من أجل فعالية هذه الوظيفة .

✓ يجب على المشرع أن ينص صراحة في النصوص القانونية المنظمة لمجلس الدولة على إلزامية الأخذ باستشارة مجلس الدولة كهيئة استشارية على الأقل في المرحلة الأولى .

✓ من المستحسن على المشرع الجزائري أن ينص صراحة في النصوص القانونية على ضرورة إعلان الرأي الاستشاري الذي يقدمه مجلس الدولة، مثلما هو الحال في النظام القانوني الفرنسي .

✓ منح إستقلالية كافية للقضاة أعضاء مجلس الدولة من أجل ضمان تنفيذ واجباتهم بكل شفافية ونزاهة .

✓ ضرورة الفصل العضوي بين القضاة الذين يمارسون الاختصاص القضائي، عن القضاة الذين يمارسون الاختصاص الاستشاري.



قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: المصادر

أ- الدستور

1. دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم والرئيس رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.
2. القانون 01/16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى لعام 1437، الموافق 06 مارس 2016، المتضمن التعديلات الدستورية الجديدة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.
3. التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم والرئيسي 442/20، في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 لسنة 2020.

ب- القوانين

• القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله، مؤرخ في 04 صفر 1419، الموافق 30 ماي 1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998 معدل و متمم للقانون العضوي 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية عدد 43 سنة 2011.
2. القانون العضوي 02/18 المؤرخ في 04 مارس 2018، المعدل و المتمم للقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة 07 مارس 2018.
3. القانون العضوي رقم 11/04، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، المؤرخ في 21 رجب 1425، الموافق 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية عدد 57، الصادر 08 سبتمبر 2004.

4. القانون العضوي 04/11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء الجريدة الرسمية العدد 57، الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

• القوانين العادية:

1- القانون رقم 09/08، المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، سنة 2008 المؤرخة 23 أبريل 2008.

2- القانون رقم 13/22، المؤرخ في 12 يوليو سنة 2022، يعدل ويمتّم للقانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 و المتضمن قانون الإجراءات المدنية والادارية، الجريدة الرسمية العدد، 17 يوليو سنة 2022.

• المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 187/98، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر بتاريخ 17 يونيو 1998.

2- المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في المناصب المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76.

• المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 261/98، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفية تنفيذها في المجال للاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة بتاريخ 30 ماي 1998.

2- المرسوم التنفيذي رقم 165/03، المؤرخ في 09 أبريل 2003، يحدد شروط وكيفية تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 13 أبريل 2003

• القوانين الداخلية:

1- النظام الداخلي لمجلس الدولة، المصادق عليه من قبل مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 محرم 1441، الموافق ل 19 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية عدد 66، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر 2019.

ج- الآراء:

- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 06/98 المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة و مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور، الجريدة الرسمية عدد 37 سنة 1998.

ثانيا: المراجع

أ: الكتب

1. أبو ياسر الركاكي، المرجع المختصر في فنونا لإستشارة والمرافقة الاحترافية، الطبعة، 16، الرباط فتح الخير، المملكة المغربية، 2020.
2. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في إدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
3. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
4. ساميتيسير سلمان، الاستشارات الإدارية وتأثيرها على أحداث التغيير الإداري وتطوير المبيعات وحل مشاكل المؤسسات، الطبعة 16، دار تلنس، بيروت، 2009.
5. سعيد السيد علي، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.
6. السعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
7. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000.
8. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الموحد قوا لآزواجية، الطبعة الأولى، دار الريحان، الجزائر، 2003.
9. محمد الصغير بعللي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.
10. محمد الصغير بعللي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 1989.
11. محمد الصغير بعللي، القانون الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.

12. محمد الصغير علي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، الجزائر، 2010.
13. محمد حسين منصور، مدخل إلى القانون، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، بيروت، 2010.
14. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة، 1976.
15. يوسف سعد الخوري، القانون الإداري العام، الجزء 1، الطبعة 2، المنشورات الحقوقية، بيروت، 1998.

ب: الأطروحات والمذكرات

• أطروحات دكتوراه

1. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دراسة الأصول العامة للالتزامية الإدارية وتطبيقها المقارنة)، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1980.
2. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 1991.
3. صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، مذكرة دكتوراه دولة في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007/2008.
4. العربي بنعلي بوعلام، الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم المتخصصة قانون، فرع القانون الإداري العامة، جامعة سيدي بلعباس، 2020/2021.
5. مصطفى بنجلول، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر في ظل دواجية القضاء بعد دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2014.
6. ناسيم تبوستة، مدفعالية الثنائية الوظيفية لمجلس الدولة الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص صقاند ونعام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة ميلود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2020.

• أطروحات ماجستير

01. أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2007/2008.
02. أحمد بومقراس، المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014/2015.
03. حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة مذكرة ماجستير، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2016.
04. نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية لسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006/2007.

• مذكرات الماستر:

1. بكري عبد الرشيد، الدور الاستشاري لمجلس الدولة في ظل التعديلات الدستورية لسنة 2016 مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2018.
2. بوزيان حمزة، بوربي رحمة، صلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص دول ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جلفة، 2015/2016.
3. حليلة شاشوة، صفية بوشنة، تطور نظام إخطار المجلس الدستوري في التشريعات الجزائرية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، 2019/2020.
4. خالد فضالة، عادل بوسعيدة، الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري بين الضيق والاتساع، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، 2017/2018.
5. الزهرة قدام، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011/2012.
6. العقوبي صابر، بوقطاية عامر، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء القانون العضوي 18/02، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 2018/2019.
7. فاطمة الزهراء واعر، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012/2013.

8. محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية ودورها في صنع القرار السياسي الإداري، دراسة حالة المجلس الأعلى وطنيا لاقتصاديا واجتماعيا، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013.
9. مسون توفيق، الاستشارة ودورها في ترشيح السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الأعلى وطنيا لاقتصاديا واجتماعيا، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص رسم السياسة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلانيون عامة، خميس مليان، 2017/2018.
10. ياسمين تبوشعير، نصر الدين كموش، الهيئات الوطنية الاستشارية، مذكرة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، 2015/2016.
11. يونس ميمروان، بنسكرييونس، الهيئات الاستشارية للإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر تخصص صال الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الجلفة، 2020/2021.

ج - المقالات والمجلات

1. بوستة نسيم، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، مجلة النقدية.
2. بوعلام العربي بنعلي، نصيرة إدريس خوجة، تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الحواري المتوسطي، مجلد 66، العدد 12، ديسمبر، 2020.
3. حورية لشهب، النظام القضائي لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر ر، بسكرة، المجلد 3، العدد 01، 2016/09/12.
4. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 25، العدد 16، الأردن، 2008.
5. سميرة لكحل، محمد ناصر بوغزالة، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 25، المجلد 2022، 13/01/15.
6. عادل بن أحمد يوسف الصالح، الاستشارات الإدارية الواقع والمأمول، المؤتمر العربي الثاني حول الاستشارات والتدريب، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2003.
7. عبد الرزاق زويينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 02.

8. عمر بوجادي، الدور الإستشاري لمجلس الدولة، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية ، العدد 1 ، 2011.
9. فريدة مزياي، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 22، جامعة بسكرة، جوان 2011.
10. قزلا نسليمة، المكانة الدستورية للمؤسسات الاستشارية على ضوء التعديلات الدستورية 2016، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 1، العدد 2020، 17.
11. موسي بوضوف، نظام محافظة الدولة في مجلس الدولة والمحكمة الإدارية مكانته ودوره، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، الجزائر، 2003.
12. نضيرة إدريس خوجة، بوعلام العربي نعلي، تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري أثر هفيفة عالية الاستشارة دراسة مقارنة، "تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري"، المجلد الحادي عشر، العدد 2، الجزائر سنة 2020.
13. نوال المعزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بينا لإطار القانون والمأول، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، المجلد 06، العدد 2019، 02.

د - محاضرات

1. عزريالزين، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة حقوق (نظام كلاسيكي) والسنة أوليما ستر تخصصا نونا إداري، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010.

هـ - المواقع الإلكترونية

- 1- تقرير مجلس الدولة بتاريخ 24 مارس 2006، منشور في الموقع الإلكتروني التالي:

<https://www.conseil-etat.fr>



فهرس المحتويات

رقم الصفحة	المحتوى
	شكر وعرفان
	اهداء
أ-د	المقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لاستشارة مجلس الدولة	
06	تمهيد
07	المبحث الأول: ماهية الاستشارة
07	المطلب الأول: مفهوم الاستشارة:
07	الفرع الأول: تعريف الاستشارة
07	أولاً: الاستشارة لغة
08	ثانياً: الاستشارة إصطلاحاً
09	ثالثاً: تعريف الوظيفة الاستشارية
09	رابعاً: تعريف الهيئات الاستشارية
11	الفرع الثاني: أهمية الاستشارة
12	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للاستشارة
12	الفرع الأول الاستشارة الإختيارية
13	الفرع الثاني: الاستشارة الملزمة
15	الفرع الثالث: الاستشارة المطابقة
16	الفرع الرابع: موقف المشرع الجزائري من إستشارة مجلس الدولة
16	المبحث الثاني: الأساس القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة ومجال إختصاصه
17	المطلب الأول: الجانب القانوني لاستشارة مجلس الدولة:
17	الفرع الأول: الجانب الدستوري
18	الفرع الثاني: الجانب التشريعي
19	الفرع الثالث: الجانب التنظيمي

19	الفرع الرابع: النظام الداخلي
19	المطلب الثاني: نطاق الإختصاص الاستشاري لمجلس الدولة
20	الفرع الأول: مجال الإختصاص الاستشاري قبل التعديل الدستوري 2016
20	أولاً: محاولة توسيع مجال الاستشارة في مشروع القانون العضوي 01 /98
21	ثانياً: حصر المجال الاستشاري لمجلس الدولة من طرف المجلس الدستوري
22	الفرع الثاني: مجال الاختصاص الاستشاري بعد التعديل 2016
23	أولاً: أوامر رئيس الجمهورية
24	ثانياً: المجالات الغير خاضعة لاستشارة مجلس الدولة
24	ثالثاً: الأوامر بالتشريع لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية
26	رابعاً: مشاريع المراسيم
27	خلاصة الفصل
الفصل الثاني: الإطار الإجرائي للدور الاستشاري لمجلس الدولة	
29	تمهيد
30	المبحث الأول: تكوين الهيئة الاستشارية ومدى رقابتها لمشاريع القوانين
30	المطلب الأول: بنية مجلس الدولة في اختصاصاته الاستشارية
30	الفرع الأول: التكوين البشري
30	أولاً: رئيس مجلس الدولة
33	ثانياً: محافظ الدولة
37	ثالثاً: رؤساء الغرف
38	رابعاً: مستشارو مجلس الدولة
40	الفرع الثاني: التكوين الهيكلي
40	أولاً: التكوين الهيكلي قبل القانون العضوي 02/18
42	ثانياً: التكوين الهيكلي في ظل القانون العضوي 02/18
43	المطلب الثاني: عملية الرقابة على مشاريع القوانين
43	الفرع الأول: الرقابة الخارجية
43	أولاً: رقابة النص من حيث طبيعته

43	ثانيا: رقابة شكل وصياغة النص
44	ثالثا: رقابة النص من حيث القواعد الإجرائية
44	رابعا: رقابة النص من حيث قواعد الاختصاص
46	الفرع الثاني: الرقابة الداخلية على مشاريع النصوص
46	أولا: رقابة توافق مشروع النص مع القانون
47	ثانيا: رقابة احترام مبدأ تدرج القوانين
48	ثالثا: رقابة احترام القواعد ذات القيمة الدستورية
49	رابعا: رقابة مدى مراعاة القانون الدولي والمعاهدات
49	المبحث الثاني: إجراءات استشارة مجلس الدولة
50	المطلب الأول: المرحلة التحضيرية لمشروع نص القانون
51	الفرع الأول: عملية الإخطار وتسجيله
51	أولا: الإخطار
52	ثانيا: التسجيل بالإخطار
52	الفرع الثاني: تعيين المقرر وإعداد الرأي
52	أولا: تعيين المقرر
53	ثانيا: إعداد التقرير
54	المطلب الثاني: مرحلة مناقشة المشروع وإصدار الرأي
54	الفرع الأول: مناقشة المشروع
54	أولا: الإجراءات العادية
55	ثانيا: الإجراءات في حالة الاستعجال
56	الفرع الثاني: إبداء الرأي الاستشاري
56	أولا: مواعيد إصدار الرأي الاستشاري
56	ثانيا: شكل رأي مجلس الدولة
57	ثالثا: إشهار رأي مجلس الدولة
58	خلاصة الفصل
61	الخاتمة

65	قائمة المصادر والمراجع
74	فهرس المحتويات
	الملخص

الملخص:

تم استحداث مجلس الدولة بموجب دستور سنة 1996 و تم منحه الدور الاستشاري بموجبه وتجسد هذا الدور بالقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، حيث أصبح يستشار في مشاريع القوانين، ومع التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح مجلس الدولة يستشار أيضا في مشاريع الأوامر وتجسدت هذه الصلاحية بالقانون العضوي رقم 02/18 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98، وقد جاء في هذا التعديل أيضا دمج اللجنة الدائمة والجمعية العامة في هيئة واحدة سميت اللجنة الاستشارية، وبقيت إجراءات وكيفيات الاستشارة نفسها .

إن كل هذه التعديلات والإجتهادات تصب في محاولات من أجل تطوير المنظومة القانونية وتحسين جودة النصوص ونجاعتها.

Summary:

The State Council was established under the 1996 constitution and was granted an advisory role through Organic Law No. 01/98, which outlines its functions, organization, and work. The council's role expanded to include consultation on draft laws. With the constitutional amendment of 2016, the State Council also started advising on draft orders, which was reflected in the amended Organic Law No. 18/02, complementing Organic Law No. 98/01. This amendment also resulted in the merger of the Permanent Committee and the General Assembly into a single body called the Consultative Committee, while the consultation procedures and methods remained the same.

All these amendments and initiatives are aimed at efforts to develop the legal system and improve the quality and effectiveness of texts.