

جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : الحقوق

عنوان المذكرة :

الدور الإستشاري لمجلس الدولة دراسة مقارنة

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص : علوم إدارية

الأستاذة المشرفة :

- بدارنية رقية

إعداد الطلبة :

- بولفراد مازوز

- بلحاج سناء

لجنة المناقشة :

الأستاذ : بلفضل محمد

الأستاذ : شاشوى نور الدين

السنة الجامعية: 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كلمة شكر

تتهادى الحروف بكلماتها لتجسد أجمل عبارات الشكر و الثناء فتقف
الكلمات عاجزة والعبارات تائهة ، والأفكار قاصرة حينما نريد أن نتقدم
شكرنا دائما هي سطور الشكر تكون في غاية الصعوبة عند الصياغة
ربما شكرنا دوما بقصورها وعدم إيفاءها حق من نهديه هذه الأسطر
واليوم تقف أمامنا الصعوبة في طريق قطعنه معا بكل ما فيه ، وعند ذكر
الوداع ينقبض القلب إلا أن روعة التواصل كان له أثر ومعنى
إلا أن العطاء الإنساني و المحبة الصادقة والتعاون الفعال لا ينتهي
فيسرنا أن نتقدم بالشكر ووافر الامتتان لأشخاص بذلوا الجهد و تحملوا
المشقة لمساعدتنا فجعلها الله في ميزان حسناتهم وعلى رأسهم الأستاذة
المشرفة بدارنية رقية ، لها عظيم الشكر التي كانت لنا عوناً في إتمام
البحث كما لا يفوتنا أن نتقدم أيضا أن نشكر و ننحني أمام السيد عميد
الكلية د عليان بوزيان بتقديمه يد المساعدة لنا وتدعيمنا بالمراجع ولا
ننسى أن نحى ونشكر
عمال المكتبة مالك بن نبي وكذا إلى منصور و أسماء على كتابة
وطباعة المذكرة

أما الشكر الخاص إلى كل من لم يقف إلى جانبنا ومن وقف في طريقنا
وعرقل مسيرة بحثنا وزرع الشكوك في طريق بحثنا فلو لا وجودهم لما
أحسنا بمتعة البحث ولا حلاوة المنافسة الإيجابية

(إهداء سناء)

إلى من كلفه الله بالهبة و الوقار ، إلى من علمني العطاء دون انتظار ،
أرجو من الله أن يمدد في عمرك لتري ثمار قد حان قطافها بعد طول
انتظار وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد "أبي
العزیز"

غلى ملاكي في الحيات ، إلى معنا الحب وإلى معنى الحنان والتفاني ن
إلى بسمه الحياة وسر الوجود وغلى من كان دعاءها سر نجاحي إلى
"أمي الحبيبة"

غلى من بها أكبر وعلیها أعتد إلى شمعة تنير ظلمة حياتي إلى توأم
روحي ورفيقة دربي أختي الصغيرة منال نعيمة

إلى من أرى التفاؤل بعينها والسعادة في ضحكها هاجر

غلى الوجه المفعم بالبراءة وبمحببة ازهرت أيامي إلى الأب الحنون
والأستاذ الغالي الأستاذ تمرجانت محمد وإلى بلقاسم عوالي

إلى من تذوقت معهم أجما اللحظات إلى من افتقدهم غلى من جعلهم
إخوتي قسم الحقوق

فقد فتحت الأشرعة و رفعت المرساة لتتطلق السفينة في عرض بحر
واسع و مظلم هو بحر الحياة وفي هذه الحياة لا يضيء إلى قنديل
الذكريات

(إهداء مازوز)

إلى اليد الطاهرة التي أزالته من أمامنا أشواك الطريق ورسمت

المستقبل بخطوط من الأمل و الثقة

إلى الذي لا تفي الكلمات والشكر و العرفان بالجميل " أبي الحبيب"

إلى من ركع العطاء بين قدميها وأعطتنا من دمها و روجها و عمرها حبا

وتصميما و دفعا لغد أجمل ، إلى الغالية التي لا نرى الأمل غلى من

عينها "أمي الحبيبة"

إلى زهرة الترحيب التي تفيض حبا و طفولة و نقاء و عطرا أختي الغالية

(وداد)

إلى رفيق دربي و من به أستعين في حياتي أخي العزيز "يوسف

إلى من علمني معنى الحياة و كان مديري في الثانوية محفزي الجيلالي بلحسن

إلى الصديق الذي تكن صورته و صوته أجمل اللحظات و الأيام التي

عشتها محمد

إلى زملائي الأعزاء لهم تحية من الأعماق منير ، لخضر خالدن محفوظ، أمين،

ونور وإلى كل من يعرفني ولا يعرفني



يتطلب التنظيم الحديث للدولة المعاصرة توزيع الاختصاصات بين الوزارات الدولية والمؤسسات
رغ كل جهة لإنجاز الأعمال الموكلة لها لكونها مختصة بنوع من هذه الأعمال ومن ثم يمكن حشد
الكفاءات والإمكانيات العملية والفنية في هذه الجهة أو تلك، لتكون مختصة بنوع من الأعمال التي
تتطلب مهارة واختصاصا معيناً.

كما أن العالم يسوده اليوم نظامان هما نظام القضاء الموحد، ونظام القضاء المزدوج، حيث
يقوم لأول بالفصل في جميع المنازعات بغض النظر عن أطرافه سواء كانوا أفراداً عادياً أو إدارات عامة
أما الثاني فيقوم على استقلالية القضاء أي وجود قضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي،
وعليه ونظراً للعيوب والمساوئ والغموض الذي نظام الوحدة القضائية، وجدت مؤسسة علمية وفنية تقوم
بممارسة القضاء الإداري بالإضافة إلى اختصاص آخر وهو الاستشارة هذه المؤسسة هي مجلس الدولة إذ
يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية أستها دستور 1996 بموجب نص المادة 152 التي جاء فيها "
يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة
توحيد الاجتهاد القضاء في جميع أنحاء البلاد "

وانطلاقاً من هذا النص أعلن المؤسس الدستوري عن دخول البلاد في نظام الازدواجية مستحدثاً
بذلك هرمين قضائيين: هرم القضاء العادي تعلوه المحكمة العليا وهرم القضاء الإداري يعلوه مجلس الدولة.
وعندما انشأ هذا الأخير في مصر اعتبره البعض أعظم حديث في تاريخ مصر وهو لا يقل شأناً عن
إعلان الاستقلال ذاته مد أحس الرأي العام المصري وقبل ذلك الرأي العام الفرنسي بفائدة هذا المجلس
وبجليل خدماته.

إن مجلس الدولة هو المستشار القانوني للدولة في التشريع وصائع التشريعات التي تعدها الحكومة
ومستشار الدولة فيما يعرض لها من مشاكل قانونية، وهو قاضيه في المنازعات الإدارية التي تحدث بين
الأفراد والجهات الإدارية وهو حامي الحقوق العامة والحريات الفردية لذلك فإن الدول اتجهت إلى إنشاءه
للقيام بهذه المهام الجسيمة فالظروف التي لم تمر بكل دولة وتطورها القانوني والتاريخي، كل ذلك يلعب دوراً
في الاختلاف بين التشريعات المنظمة لأعمال مجلس الدولة وتنظيمه واختصاصات وقبل الولوج إلى تفاصيل

موضوع الدراسة يجدر بنا التطرق للتعرف على التطور التاريخي والتشريعي للمجلس في الدول التي يشملها موضوع البحث ألا وهي الجزائر، فرنسا، ومصر.

حيث أنه في الجزائر نصت المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أن "القضاء ينظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية ونصت المادة 152 منه على أن يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ... ويضمن مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهر على احترام القانون"

ونصت المادة 153 منه على أن "يحدد قانون عضوي ينضم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازل وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

وصدر قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 هـ الموافق لـ 30 ماي 1998م يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وبموجب هذا القانون فإن مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال جهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية وله الاستقلال المالي والإداري ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون ويتمتع من حيث ممارسة اختصاصاته القضائية بالاستقلالية ويمارس المجلس اختصاصات ذات طابع قضائي واستشاري، وفي عام 2008 صدر قانون الإجراءات المدنية رقم 08-09 المؤرخ 18 صفر 1429 هـ الموافق لـ 25 فبراير 2008 حيث خصص الكتاب الرابع منه المواد 800 وما بعدها للإجراءات أمام الجهات القضائية الإدارية.

أما في فرنسا فقد كان يوجد في ظل الع . الملكي مجلسا يسمى بالمجلس الملكي وكان من تشكيلات هذا المجلس مجلس الدولة أو المجلس العالي وكان له دور يشبه نوعا ما مجلس الوزراء وقد ألغي في عام 1791 أما مجلس الدولة بشكله الحالي فقد أنشئ بدستور السنة الثامنة 01 ديسمبر 1799 حيث نصت المادة 52 منه على إنشاء مجلس الدولة حيث أنه ساهم في وظائف الدولة الثلاث، التشريعية والإدارية ومن الناحية العلمية الوظيفة القضائية.

أما في مصر فيعود تاريخ مجلس الدولة إلى 23 أبريل 1879 عندما صدر أمر حال بإنشاء مجلس شورى الحكومة لتقديم الفتوى إلى الحكومة في المسائل الإدارية والتشريعية والفصل في المنازعات الإدارية ، هذا الأمر معلقاً دون تنفيذ بسبب المحنة المالية التي كانت تمر بها مصر وصدر أمر حال في مايو 1883 بإنشاء مجلس شورى الحكومة وظيفته الإفتاء في المسائل الإدارية والتشريعية ولم يقدر هذا الأمر أن يوضع موضع التطبيق. إن مجلس الدولة المصري أنشأ عام 1946 والقانون المنضم له حالياً هو القانون رقم 47 لسنة 1970 يختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تحدث بين الأفراد و الجهات الحاكمة في الدولة ، كما أنه يضم قسم الفتوى المختص في إبداء الرأي القانوني في المسائل التي تحتاج إلى ذلك ويختص قسم التشريع في دراسة كل القوانين و اللوائح التي تزعم الدولة إلى إصدارها .

وبالتالي فإن مجلس الدولة سواء الجزائري أو الفرنسي أو المصري يتمتع باختصاصات قضائية وأخرى استشارية فإذا كانت الوظيفة القضائية لمجلس الدولة تلعب دوراً هاماً لكونها تفصل في المنازعات الإدارية طبقاً للنصوص القانونية ومبادئ مستقرة في مجال القانون الإداري كما أنه يمارس وظيفة أخرى هي الوظيفة الاستشارية التي تعتبر محل دراستنا إذ تهدف إلى مساعدة السلطات العامة إلى إيقاف المنازعات المحتملة فيساهم مجلس الدولة من خلال الوظيفة الاستشارية في إثراء المنظومة القانونية وفي هذا الإطار يسهر على تجانس وتكامل النصوص المعروضة عليه ومدى تطابقها مع المحيط القانوني بصفة عامة بفحصها من جوانبها القانونية والدستورية وصياغتها وتحديد المصطلحات وضبطها مع مراعاة تطابق القاعدة الوطنية مع المعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها من طرف الدولة وبالنسبة للمبررات اختيار هذا الموضوع فهو الأهمية بالغة التي يكتسبها إذ يتعلق الأمر بالتشريعات التي تنظم المجالات المختلفة المتعلقة بنواحي الحياة فلا بد من صدورهما سليمة وصحيحة سواء من الناحية الشكلية أو الناحية الموضوعية .

فإن هدفنا هو تسليط الضوء على الوظيفة الاستشارية ومحاولة معرفة خباياها وإنشاء الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين وكذا اللوائح وعرضها من طرف الحكومة يجسد مبدأ المشروعية حيث تخضع السلطة التنفيذية لمراقبة فعلية من طرف هذه الهيئة في مجال تقديم مشاريع القوانين غير أن هذه الوظيفة قد تأخذ جانباً سلبي وهو تدخل السلطة القضائية المتمثلة في مجلس الدولة باعتباره هيئة في اختصاصات السلطة التنفيذية مصدره مشاريع القوانين التي تنصب عليها تلك الرقابة الأمر من

شأنه أن يؤدي إلى المساس بالفصل بين السلطات والإشكالية التي تطرح نفسها هي: ما هي الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة وما المجال الذي تمتد إليه؟ وبماذا يتسم؟ بالضيق أو الاتساع وهل يتفق مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية؟ هذه الإشكالية تنتج عنها جملة من الأسئلة حاولنا الإجابة عنها من خلال هذا الموضوع:

هو جوهر الوظيفة الاستشارية وما مدى إلزامية الرأي الاستشاري الصادر عن المجلس بالنسبة للحكومة؟

ولأجل الوصول إلى الأجوبة وحلول هذه التساؤلات فإننا اعتمدنا على المنهج المقارن وعلى غرار كل بحث يواجه الطلبة صعوبات جمة ومختلفة في إجرائهم للدراسات خاصة المتعلقة بنقص المعلومات اللازمة حول موضوع الدراسة وأهم الصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة هي ندرة الدراسات حول هذا الموضوع في بلادنا، وكذا بالنسبة لباقي البلدان، وكذلك افتقار الكلية إلى هذا النوع من الدراسات وهذا كان الدافع الرئيسي لاختيارنا لهذا الموضوع كما تمثلت الصعوبات في الحصول على المعلومات حول الدراسة خصوصا تلك التي تتعلق بمجلس الدولة الفرنسي لأن جل المراجع باللغة الفرنسية.

وسعيا من إلى انجاز هذه الدراسة قسمنا بحثنا إلى فصلين إذ تطرقنا في الفصل الأول إلى ماهية الوظيفة الاستشارية حيث تناولنا مفهوم الوظيفة الاستشارية وطبيعتها القانونية في المبحث الأول أما المبحث الثاني فتعرضنا فيه إلى كيفية ممارسة الوظيفة الاستشارية من خلال دراسة تشكيلتها وكذا الإجراءات الخاصة بها، وفي الفصل الثاني تناولنا مجال الوظيفة الاستشارية والتأثر المتبادل بينها وبين الوظيفة القضائية فكان لا بد لنا من معرفة نطاق الوظيفة الاستشارية والقيود الواردة عليها، وهذا ما توصلنا إليه من خلال المبحث الأول كما قد ارتأينا التطرق إلى التأثير المتبادل بين الوظيفة الاستشارية والقضائية وذلك من خلال معرفة إذا ما كانت انعكاسات قضائية للاختصاصات لمجلس الدولة في مبحثنا الثاني. وأنهيينا بحثنا بخاتمة

تمهيد

إن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة لها مفهوم خاص ذو أهمية معتبرة وهي ضرورة لا محال منها إلى جانب الاختصاصات الأخرى للمجلس والحديث عن هذه الوظيفة يتطلب منا التطرق غلى تعريفاتها وبتها وكذا الطبيعة القانونية لها ، إلا أن هذه الوظيفة لا تحقق إلا بوجود تشكيلة تقوم بها وكذا بإتباع إجراءات ينتهجها مجلس الدولة كقاضي استشاري لإبراز رأيه الاستشاري عند الضرورة وهذا ما سنحاول دراسته في هذا الفصل.

المبحث الأول : مفهوم الوظيفة الاستشارية وطبيعتها القانونية

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى أهم تعريفات الوظيفة الاستشارية وأهم المصطلحات المشابهة لها، مع توضيح أهميتها وكذا الإطار القانوني للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ، ثم بعد ذلك سنتطرق إلى الطبيعة القانونية للوظيفة الاستشارية من خلال معرفة أهم شروطها وكذا آثارها.

المطلب الأول : مفهوم الوظيفة الاستشارية

الفرع الأول : تعريف الوظيفة الاستشارية

تعددت واختلفت التعريفات حول تحديد مفهوم الوظيفة الاستشارية بحيث برزت تعريفات مختلفة وذلك حسب نظرة كل كاتب كما حضني هذا الموضوع باهتمامات كبيرة مما أدى إلى بروز هذا الاختلاف .
تفيد الاستشارة المتمسرة عقلا يزيد إلى عقله وهداية يجمعها مع هدايته كما يزيد النهر ماء يمدده من أنهار ويقول الحكماء في هذا الصدد خاطر من استغنى برأيه¹

كما تأخذ الاستشارة مصطلح آخر وهو المشورة حيث اختلف الفقهاء حول معناها وذلك لتعدد معاني

المصطلح ويسمىها "الفقيه فيفير" **adjectives tales**

أي أعمال إجرائية ويضيف بأنها أعمال غير مباشرة

ويرى "جورج تيري" كذلك في توضيحه لمفهوم المشورة بأنه الشخص المعاون أو المستشار وهو الشخص الذي له سلطة على الأفكار فهو الشخص الذي ينصح كما يقال أن كلمة المستشار أو المشورة غير كافية لتعني كلمة استشارة فالمشورة تعني الحصول على البيانات التفصيلية والدراسات الكاملة وقد تكون في عمليات متخصصة أو في عمليات عامة²

والمشورة يحتاج عليها الأربعة أوجه³

¹ - أبي بكر محمد المرادي الحضرمي السياسة أو الاستشارة في تدبير الإمارة، دار الكتب العلمية، لبنان ، 2007، ص 21

² - أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1998- ص 84

³ - أبي بكر الحضرمي، المرجع السابق، ص 21

أحدهما : تقصير المستشار عن معرفة التدبير ، والثاني: خوفه من الغلط في التقدير وإن لم يكن من أهل التقصير والثالث : إن المستشار ربما كان في العقل شريكا أو عليه معيناً فيكون مشورته داعياً إلى استلفه وإغراءه له في مكوناته وكخلاصة يمكن القول أن الاستشارة مصطلح يعني أخذ الرأي من الآخرين أي استشارة فرد ما في مسألة معينة .

أما اصطلاحاً: فإن الوظيفة الاستشارية من أهم العمليات الهامة في الإدارة وذلك لأن الاستشارة تعمل على تقديم الآراء والحلول من قبل أهل الخبرة والمعرفة إلى الغدارة المستشارة عرف الوظيفة الاستشارية بأنها التعبير القانوني عن الآراء المقدمة فردياً أو جماعياً للسلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الذي أجريت الاستشارة بشأنه .

ما تعرف بأنها مفهوم يتمثل في قيامها بتقديم الرأي المطلوب منها من جانب السلطة المستشارة عندما ترمع إصدار قرار معين ، سواء ألزمها القانون بطلب هذه الاستشارة أو لم يلزمها¹ وعرفت كذلك بأنها إفصاح الجهة الاستشارية بعد المداولة والتصويت عن رأيها الاستشاري بناء على طلب من السلطة الإدارية سواء ألزمها القانون بذلك الطلب أو لم يلزمها وسواء كان هذا الرأي مقيد لها أو لم يكن كذلك .

وعرفها معهد من المستشارين الإداريين في بريطانيا بأنها خدمة يقدمها شخص أو أشخاص لهم من الاستقلال والتأهيل ما يمكنهم من تعريف وبحث المشكلات والمرتبطة بسياسات المنظمة وتنظيمها وبطرق وإجراءات عملها ، ومن ثم التوجيه بعل وإجراء محدد لمعالجة المشكلات والمساعدة أيضاً في تنفيذ التوصيات المقدمة² .

ومما سبق بيانه فإننا نستطيع أن نقول أنه لم يوجد تعريف شامل ومانع لمصطلح الاستشارة إلا أنه يمكن القول أنها: "مجموعة من الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفق قواعد علمية وهي أقل من

¹ - عوسي حمدي ابو النور ، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها : دراسة مقارنة ط1، دار رسيم، بيروت 2011، ص 237

² - احمد فقيري ، تقديم الخدمة الاستشارية للإدارة الحكومية : المفهوم والإطار ندوة الاستشارات الإدارية في المملكة العربية السعودية ، جدة ، معهد الإدارة العامة 2009، ص 14

المستوى القانون فهي تضمن حقوق الأفراد عندما تتدخل قبل إصدار قرار معين أو تنفيذه على فرد معين فلسنا مبالغين إذا قلنا بأن النشاط الإداري مدين بوجوده إلى النشاط الاستشاري بقدر حاجته إلى النشاط القانوني

فلاستشارة هي كل فعل يقوم قبل إصدار قرار نهائي يكون الغرض منها اخذ آراء ونصائح حول موضوع معين من قبل خبراء متخصصين للتقليل من الأخطاء والتطرق إلى المناقشة الفعلية لإنجاح المخططات السياسية

الفرع الثاني : الأهمية والضرورة العلمية للوظيفة الاستشارية

في ظل التطور الحاصل وتزايد ادوار و أعباء الإدارة أصبحت الحاجة إلى العملية الاستشارية ضرورية لتحقيق مقاصد وأهداف مختلفة ، وكذلك للتحقيق من عبء الإدارة وما تقوم به من وظائف كثيرة وقد ظهرت فكرة الاستعانة بالهيئات الاستشارية نتيجة التعقيد والتداخل الذي مس الأنشطة الإدارية خاصة أن تحليل هذه الأنشطة يتطلب الاستعانة بمجموعة من الخبراء والفنيين متخصصين كما أن المسؤول الإداري ليس بوسع دراسة جميع المشاكل و المعوقات و إيجاد حلولها¹

أدى التقدم العلمي إلى زيادة في عدد الهيئات الاستشارية ، حيث تقوم هاته الهيئات بدراسة وتمحيص ما طلب منها دراسته وجمع كل ما يتعلق بموضوع الدراسة من وثائق ومعلومات و بيانات وإجراء التحليل والتفسير الازم قبل تقديم المشورة من الجهات المستشارة.

و هكذا فإن الإدارة الحديثة تهدف إلى ممارسة نشاطاتها على ضوء تحول مقصود وهادف للهيكل الاجتماعية و الاقتصادية، محاولة التكييف مع ما يجده على أرض الواقع.²

كما أن التطور التكنولوجي قد زاد من أهمية الاهتمام بالتخصصات المختلفة إسهامها كبير في توسيع دور الأنظمة ، الأمر الذي أدى إلى ضرورة الاستعانة أو الاعتماد على خبرات المستشارين كما كان

¹ - ناصر بطيب ،الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية ،مقال منشور في الموقع الإلكتروني

www.bouhania.com/newsphp? =view said68 يوم 2011/11/25

²-بوضيف أحمد المرجع السابق ص100

لهذا التطور التكنولوجي المتجدد مساهمة فعالة في إيجاد أو بروز أوضاع جديدة ومعقدة في القطاع العام مما استدعى اللجوء إلى الخبرات الفنية المتخصصة لمواجهة التغيرات السريعة¹.

و من العوامل الأخرى التي ساهمت بشكل كبير في الاهتمام بالاستشارات هو ارتفاع درجة الوعي بين جميع الفئات من الأحزاب ونقابات والجمعيات التي أصبحت تطالب بإعطاء دور لها للمساهمة في اتخاذ القرارات².

ولذلك أصبحت الاستشارة عملية لا يمكن للإدارة أن تستغني عنها وذلك لدورها الكبير في مساعدة هذه الأخيرة وتخفيف الأعباء عنها .

ومنه يمكن إبراز نقطتين هامتين بين أهمية العملية الاستشارية وهي:

* ضرورة سهر الإدارة على تمهيد الطريق لنشاطها بالالتجاء إلى الخبراء ذوي الكفاءات الفنية ومن هنا يتضح أن دور الاستشارة يضمن ويحقق للإدارة الاطلاع على المشاكل

* ضمان فعالية تنفيذ القرار في الإطار الإداري ومنه يسهل ربط المعلومات بالنشاط الإداري

إن الوظيفة الاستشارية أصبحت عملية ضرورية في ممارسة أي نشاط سياسي او اقتصادي أو إداري خاصة في ظل تزايد وظائف الدولة وتدخلها في جميع مجالات الحياة ولذلك تزايدت الهيئات الاستشارية وظهرت مراكز بحثية متخصصة في تقديم المشورة للنظم والإدارات بجميع فروعها كما أصبحت الاستشارة تضمن التقليل من الأعباء وترشيد القرار وتوسيع مشاركة الخبرات المختلفة في صناعة القرار السياسي والإداري.

و بالتالي نقول أن أهمية الوظيفة الاستشارية ترجع إلى التقدم العلمي والفني الذي يلعب دور الدافع في زيادة عدد الهيئات الاستشارية في جميع المنظمات، وإن كان المجال الاقتصادي والاجتماعي يكون الأرض الخصبة لتطور الاختصاصات و تدخلات الدولة، إلا أن هذه الوظيفة لا تقف عند هذا الحد فقط فهي

¹ - عادل يوسف الصالح ، الاستشارات الإدارية ، المؤتمر الثاني للاستشارات 2000 ص 03

² - بوضياف أحمد ، المرجع السابق ، ص 102

حاجة ماسة و أساسية لحسن الإدارة و تقدمها ، كما أنها تلعب دوراً وقائياً لأنها تساعد الإدارة والحكومة في أحكام التشريع و صحة تفسيره و تطبيق القوانين واللوائح ، فهي تعد ضماناً لفعالية تنفيذ القرارات.

فمن هنا يبرز بوضوح أنه يستحيل على السلطة الإدارية أن تمارس نشاطها دون أن تكون أسسه الفنية خارجة عن اختصاص الإدارة، الأمر الذي يحتم اللجوء إلى الخبرة الفنية¹.
أما ضرورة الاستشارة فترجع إلى اعتبار النشاط الاستشاري أسلوباً فعالاً و ضماناً لحياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع المقاومة بدون الكفاءات الاستشارية الفنية، وبالتالي لا بد بالإقرار بضرورة اللجوء إلى الاستشارة.

الفرع الثالث: الإطار القانوني للوظيفة الاستشارية

إن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ليست بجديدة النشأة بل أنها ظهرت منذ ظهور هذا الأخير إذ أن لها إطار قانوني يتمثل في الأساس التشريعي بالإضافة إلى نصوص مجلس الدولة.
فمجلس الدولة الفرنسي الذي أنشأ لأول مرة في دستور السنة الثامنة في 22 فيفري ، تناولت المادة 52 منه على أن " يكلف مجلس الدولة تحت إشراف الفاصل بصياغة مشروعات القوانين و اللوائح الإدارية العامة ، وحل الصعوبات التي تظهر في المجال الإداري"¹.

و بالتالي مجلس الدولة الفرنسي هو ذو اختصاص استشاري و إن كان الاختصاص القضائي للمجلس قد احتل الآن مكان الصدارة و حجب الاختصاص الاستشاري²
وبعد دستور السنة الثامنة الذي تم إنشاء مجلس الدولة بموجبه جاء دستور 14 يناير عام 1852 وكذا الدستور الصادر في 4 أكتوبر 1958 المعمول به حالياً هذه الدساتير الثلاثة لم تعالج إلا الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة حيث أن المادة 37 من الدستور الصادر في 1958/10/04 منحت لمجلس الدولة

¹ - أحمد بوضياف ، المرجع السابق ، ص 55

² - د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء دار الفكر العربي ص 80

لإبداء الرأي فيما يتعلق ببعض مشروعات المراسيم والمادة 38 مشروعات الأوامر والمادة 39 مشروعات القوانين

إن هذا القرار الدستوري لمجلس الدولة كان في الأصل تحديد حقيقيا للوظيفة الاستشارية للمجلس وبعيدا عن الدستور فإن النصوص التشريعية أو اللائحية قد ساهمت منذ عام 1958 في تطور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

حيث أن المراسيم الصادرة في 30 جويلية 1963 تتضمن مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى وجود توازن الوظائف الإدارية و الوظيفة القضائية لمجلس الدولة بالإضافة إلى هذا فإن إصلاح القضاء الإداري تم بالقانون الصادر في 31 ديسمبر 1986 قد سار في نفس المعنى في الإطار الذي يهدف فيه هذا التعديل إلى تجنب تزايد الوظيفة القضائية لمجلس الدولة هذا التزايد الذي يمكن أن يعوقه عن القيام بدوره الاستشاري بصورة كاملة.

إن مشاركة مجلس الدولة الفرنسي في إعداد القانون تكمل بسلطة التفسير المعترف بها ضمنا لمجلس الدولة عندما يدرس النصوص المعروضة عليه أو عندما يطلب الوزراء رأيه حول الصعوبات التي تظهر في المجال الإداري¹

أما بالنسبة لمجلس الدولة المصري فإنه عكس مجلس الدولة الفرنسي والجزائري فإن دستور سنة 1971 لم ينص عليها إذ نصت المادة 172 منه على أن " مجلسا لدولة هيئة قضائية مستقلة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصات أخرى أي أنه ترك الوظيفة الاستشارية لقانون مجلسا لدولة، إذ بالرجوع إلى هذا الأخير فإننا نلاحظ أن الوظيفة الاستشارية لم تغب في أي مرحلة من المراحل مما يدل على أهمية الوظيفة وذلك بداية من القانون رقم 112 لسنة 1946، والقانون رقم 55 لسنة 1955 وصولا إلى القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972.

ولكن دستور 2014 فنص صراحة على أن مجلس الدولة يتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية التي يحددها¹، حيث أنه بالرجوع إلى القانون رقم 112 لسنة 1946 ذي يغير أول قانون منظم لمجلس

¹ المادة 23 من الأمر الصادر في 1945/07/31 المتعلق بمجلس الدولة الفرنسي

الدولة في مصر فإن المادة 10 منه نصت على ما يلي: " يتولى قسم التشريع صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة...." وكذلك نصت المادة 11 منه على أن " يتولى قسم التشريع أيضا صياغة المراسيم عدا ما يتعلق منها بحالات فردية وكذلك صياغة اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين و المراسيم " أما المادة 17 منه على اختصاص الجمعية العمومية².

إذ كان في ظل هذا القانون مجلس الدولة يتكون من ثلاثة أقسام وهي :

1 محكمة القضاء الإداري، 2 قسم التشريع، 3 قسم الرأي.

و بالرجوع إلى المذكرة الإيضاحية لمشروع هذا القانون فإن المادتين 10 و 11 تناولتا اختصاص قسم التشريع ولعل أهم ما يستدعي النظر في هذا الاختصاص هو العمل على أن يكفل للتشريع الدقة وحسن الصياغة و كمال التنسيق لذلك نص المشرع على أنه إذا أدخل على مشروعات القوانين التي تصغها الحكومة في تعديل البرلمان تعرض على قسم التشريع قبل أن يؤخذ أي عليها نهائيا وذلك بمراجعة صياغتها و التحقق من تناسقها مع التشريع القائم بل فنص على أن تعرض على القسم السالف الذكر مشروعات القوانين التي يقترحها البرلمان إذا ما تقرر جواز نظرها.

وتنص المادة 11 منه على أن " قسم التشريع يختص بإعداد المراسيم إلا ما كان منها متعلق بحالات فردية وكذلك اللوائح و القرارات التنفيذية للقوانين و المراسيم لكونها مجرد تشريعات فردية منظمة أو منفذة لتشريع رئيسي فيجب غرضها على قسم التشريع حتى يضمن عدم تصادمها مع التشريعات الرئيسية التي تصدر منظمة أو منفذة لها .

¹ - المادة 190 من دستور 2014 المنشور في الموقع الإلكتروني dostor.eg: " مجلس الدولة الجهة القضائية المستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه كما يختص بالفصل في الدعاوى و الطعون التأديبية و يتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون و صياغة ومراجعة القوانين و القرارات ذات الصفة التشريعية ومراجعة مشروعات العقود

² - المادة 17 من القانون رقم 112 لسنة 1946 المنظم لمجلس الدولة تنص على : " شكل الجمعية العمومية بمجلس الدولة من جميع مستشاريه ولا يكون انعقادها صحيحا إلا بحضور الأغلبية المطلقة...."

و بالتالي فإن المادتين 10 و 11 من القانون رقم 112 لسنة 1946 فإنها تتناول اختصاص قسم التشريع الذي تعرض عليه مشروعات القوانين

ثم صدر القانون رقم 09 لسنة 1949 ونص في المادة 35 منه على أن يتولى قسم التشريع صياغة مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة عدا ما كان منها خاصا بميزانية الدولة أو بفتح اعتمادات إضافية أو غير عادية..... الخ .

نفي فقرتها الثانية نصت على أن " يتولى كذلك صياغة المراسيم عدا ما يتعلق منها بحالات فردية وصياغة اللوائح والقرارات التنفيذية و المراسيم " وبالتالي فإن قسم التشريع الذي يتولى رئاسته وكيل مجلس الدولة قسمي الرأي و التشريع و عند غيابه يتولى ذلك أقدم المستشارين

أما المادة 36 من نفس القانون ، فإنها نصت على اختصاص الجمعية العمومية إذ أن قسم التشريع يتولى صياغة القوانين و اللوائح التي تقترحها أما الجمعية العمومية تتولى مراجعتها

ثم صدر القانون رقم 165 لسنة 1955 المتعلق بمجلس الدولة إذ نصت المادة 42 منه على أن " تتولى الإدارات صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة عدا ما كان خاصا بميزانية الدولة أو اعتمادات إضافية أو غير عادية وكذلك صياغة مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية " ونصت المادة 44 على اختصاصات الجمعية العمومية ا قانون الحالي لمجلس الدولة المصري أي القانون رقم 47 لسنة 1972 ، نجد أن المادة 02 منه نصت على أن يتكون مجلس الدولة من :

أ - القسم القضائي ب - القسم الفتوى ج - القسم التشريعي

أما بالنسبة لنص المادة 63 من هذا القانون فنصت على أن " على كل من وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على القسم التشريعي لمرجعة صياغته و يجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات ¹ .

أما المادة 64 منه فقد نصت على أن تقوم بمراجعة صياغة التشريعات التي يرى مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه و

¹ د. منصور محمد أحمد ، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، دار النهضة العربية للطبع و النشر والتوزيع القاهرة 2007 ص 40

أحد مستشاري القسم وبالتالي فإننا نستطيع القول أن المشرع حدد أنواع المشروعات التي يختص بها قسم التشريع بمراجعتها .

إلا أنه من ناحية أخرى فإننا نرى أن الحق يقتصر في طلب التشريع على لجنة التشريعات العاجلة بقسم التشريع على مجلس الوزراء والوزراء ورئيس مجلس الدولة وذلك بعد أن كشفت التجربة عن توسع لا مقتض له في استعمال هذه الرخصة.¹

في حين أن المادة 66 من هذا القانون نصت على اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أما بالرجوع إلى مجلس الدولة الجزائري فإن المادة 119 من الدستور الجزائري لسنة 1996 لتقاضي فقرتها الأخيرة على ما يلي: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

تطبيقا لهذه المادة، أصبح عرض مشروع أي قانون على مجلس الدولة إجباريا و بذلك مرحلة من مراحل إعداد القوانين.

كما أن الأساس التشريعي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة هو القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه عمله ، المعدل ومتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 مايو 2011 ، بحيث يشير إليها في مواد عديدة منها المادة 04 التي تنص على : " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة في نظامه الداخلي .

أما بالنسبة للنصوص التنظيمية فإن الإطار التنظيمي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من مجموعة من نصوص من أهمها المرسوم التنفيذي رقم 98 - 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال

¹ إبراهيم المنجي، التعليق على قانون مجلس الدولة في ضوء آراء الفقه وأحكام وفتاوى القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى 1996 ص 951

الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة التنفيذي رقم وكذا المرسوم التنفيذي رقم 165-03 المؤرخ في 09 أفريل 2003 ، الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة .

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الدولة فقد أحالت المادتان 41 مكرر 02 و 41 مكرر 05 من القانون العضوي 98 - 01 - 2003 على النظام الداخلي لتحديد وتوضيح المسائل التي لم تتكفل بها النصوص التشريعية والتنظيمية المشار إليها أعلاه ، وهكذا أخص النظام الداخلي المواد من 77 إلى 119 إلى دراسة مشاريع القوانين (الجمعية العامة - اللجنة الدائمة) ، وإلى كيفية إعداد التقرير النهائي لمجلس الدولة حول مشروع القانون .

حيث نلاحظ أن المشرع حدد أنواع المشروعات التي يختص قسم التشريع بمراجعتها ووضعها في الصياغة القانونية الصحيحة وذلك بطريقة تزيل اللبس فأصبح اختصاصه مقصور على القوانين و القرارات الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح وهي الصور التي يمكن أن تنطوي على قواعد تنظيمية عامة ومجردة .

ومن ناحية أخرى فإن الحق في طلب عرض التشريع على لجنة التشريعات العاجلة بقسم التشريع يقتصر على رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الدولة

المطلب الثاني : صور الوظيفة الاستشارية

إن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تأخذ عدة صور فقد تكون إلزامية إذ القانون يفرض على الإدارة أو الحكومة أخذ برأي مجلس الدولة ومن ثم فإنها تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار بعدم احترامه إلى بطلانه.

وهناك صورة أخرى للوظيفة الاستشارية هي الاستشارة الاختيارية وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة العامة أو الحكومة بأن تستشير مجلس الدولة ، فلها أن تختار أن تلجأ له في طلب الاستشارة أو لا وهذا ما سنتناوله في المطلب .

الفرع الأول : الصورة الإلزامية للوظيفة الاستشارية

إن الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958 أكد قاعدة الاستشارة الملزمة لمجلس الدولة حول كل مشروعات القوانين التي لم تكن مستمدة حتى ذلك الوقت إلا من مجرد نص تشريعي عادي وهكذا فإن الدستور الصادر في 04 أكتوبر سنة 1958 يتضمن أربع حالات لأخذ رأي مجلس الدولة بصورة إلزامية . حيث أن المادة 39 تنص على أن (مشروعات القوانين يتم مناقشتها في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وتودع لدى مكتب أحد المجلسين .

إذا تتطلب أولاً أخذ رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي ، قبل أي مناقشة من جانب مجلس الوزراء الذي يقر هذا المشروع وإيداعه مكتب أحد المجلسين ، وتطبق هذه القاعدة على كل مشروعات القوانين بصرف النظر عن موضوعها أي يمكن أن يتعلق الأمر بمشروع تعديل دستوري أو بمشروع قانون أساسي ، أو بمشروع قانون مالي ، أو بمشروع قانون يسمح بإقرار أو بالتصديق على معاهدة أو اتفاقية دولية أو بمشروع قانون عادي ن وكذلك بصرف النظر عن إجراءات إقرارها أي قد يتعلق الأمر بقانون مصوت عليه من جانب البرلمان أو قانون استفتائي .

وبالعكس من ذلك فإن اقتراحات القوانين ذات المصدر البرلماني وكذلك التعديلات التي تقدمها الحكومة أو البرلمان على هذه الاقتراحات، لا تخضع لهذه الاستشارة الإلزامية وفي مجال الأوامر يوجد نصين في الدستور يقران عرض هذه الأوامر على مجلس الدولة لأخذ رأيه بصورة إلزامية . إذ أن المادة 92 من الدستور¹ تنص على (الإجراءات التشريعية اللازمة لإنشاء المؤسسات ، وحتى تاريخ هذا الإنشاء ، وتسيير المؤسسات العامة تصدر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة عن طريق الأوامر التي لها قوة القانون ، الصادرة من الحكومة بناء على تفويض دستوري وذلك قبل إقرارها من مجلس الوزراء .

وكذلك فإن المادة 38 تنص على أن الأوامر التي يتم إقرارها بناء على تفويض برلماني يصدر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة بشأنها.²

¹ الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 .

² منصور محمد أحمد ، المرجع السابق ص 74 ، 75 .

المجال اللائحي فإن عرض الأمر على مجلس الدولة لم يكن له أساس واحد حيث أن الأساس يكون دستوريا فيما يتعلق بالسلطة اللائحية المستقلة إذ تنص المادة 37 من الدستور الصادر في 04 أكتوبر 1958 على أن (الموضوعات التي لا تدخل في مجال القانون يكون لها طبيعة لائحية ، والنصوص ذات الشكل التشريعي الصادرة في هذه المجالات يمكن تعديلها بمراسيم صادرة بعد آخر رأي مجلس الدولة .

وذلك فإن اختصاص مجلس الدولة في هذا الشأن لا يمكن أن يكون مقيدا بهذه الحالات وحدها المنصوص عليها في الدستور ففي الواقع فإن أكثر الآراء لمجلس الدولة تصدر بناء على نصوص تشريعية بل ولائحية التي تتطلب تدخله وهذا على خلاف الوضع الذي كان سائدا في مصر ، حيث أن النص الذي كان يتعرض لأخذ رأي مجلس الدولة بصدده مشروعات القوانين أو قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية أو اللوائح قد ورد في قانون مجلس الدولة ، وبالتالي لا يوجد نص دستوري يلزم الوزارات أو المصالح المعنية بأخذ رأي مجلس الدولة حول هذه المشروعات ، ولكن مع صدور دستور سنة 2014 فإن المادة 190 منه نصت صراحة أن مجلس الدولة يختص وحده في الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون وصياغة ومراجعة القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية ومراجعة مشروعات العقود ... إلخ .

وطبقا لهذه المادة وكذا المادة 63 من قانون مجلس الدولة فإنه يجب عرض أي قانون أساسي أو عادي أو أي قرار صادر من رئيس الجمهورية ذا صفة تشريعية أو أية لائحة على قسم التشريع لمراجعة صياغتها .

إن قسم التشريع بمجلس الدولة المصري في مجال مشروعات القوانين واللوائح والقرارات أكد أن قسم التشريع في مجلس الدولة بمكانة خاصة متميزة ذلك أن الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 63 من القانون رقم 47 لسنة 1972¹ لا تتمثل في إحكام صياغة مشروعات التشريعات التي تعرض عليه فحسب. بل تتمثل أيضا فيها بجرية من رقابة مسبقة على تلك التشريعات باستبعاد ما قد تتضمنه من مخالفة لأحكام الدستور ورقابة على مشروعيتها باستبعادها ما قد يقوم من تعارض بين أحكامها وأحكام التشريعات الأخرى القائمة الأسمى منها درجة أو التي تشاركها في ذات المرتبة .

¹ القانون رقم 47 لسنة 1972 المنظم لمجلس الدولة المصري.

إن أداء قسم التشريع لوظيفته كجهاز فني قومي متخصص¹ يتولى مراجعة جميع التشريعات قبل صدورها لا يجوز أن يقف عند المراجعة اللغوية للصياغة وإنما هو يشمل جانبا أكثر أهمية يتصل بكفالة التوثيق قدر المستطاع بين تشريعات الدولة ورفع احتمالات التضارب فيما بينها وتوجيه اتجاهاتها والتنبيه إلى ما يوجد بينها من تعارض أو خلط.²

من خلال استقراء المادة 63 من قانون مجلس الدولة المصري فإن قسم التشريع يختص بمراجعة صياغة مشروعات القوانين واللوائح وبالتالي لا يوجد إلزام قانوني على قسم التشريع بالامتناع عن مراجعة صياغة التشريعات إلى أن يتم استيفاء الموافقات اللازمة لإصدارها وعلى القسم ممارسة اختصاصاته في المراجعة وتنبيه الجهة القضائية بوجوب استيفاء هذه الموافقات قبل الإصدار.³

منذ سنة 1991 إلى سنة 2003 فإن الممارسة الفعلية لعمل قسم التشريع في مجال مراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات قد أسفرت على أن الوزارات والجهات الحكومية في كثير من الأحيان لم تلتزم بعرض مشروعات القوانين واللوائح والقرارات على قسم التشريع تطبيقا للمادة 63 من قانون مجلس الدولة المصري ، حيث يتبين من الاطلاع على سجلات القسم خلال هذه الفترة في تناقص مستمر ، إذ أن هذا الوضع المتمثل في عدم التزام الوزارات والجهات الحكومية بعرض مشروعات القوانين واللوائح والقرارات على قسم التشريع لمراجعة صياغتها لن يكون له حلا إلا إذا تم النص على ضرورة هذا العرض في نص دستوري، وهذا ما جاء به دستور سنة 2014 في المادة 190 منه .

أما في الجزائر من خلال نص المادة 03/119 التي تنص على : (تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني)⁴ .
تظهر العبارة بعد أخذ رأي مجلس الدولة على أن رأي مجلس الدولة له آثار إيجابية كوثيقة شكلية من الواجب الالتزام بها وإرفاقها ضمن أوراق ملف مشروع القانون حتى يقبل من قبل المجلس الشعبي الوطني.

¹ منصور محمد أحمد ، المرجع السابق ، ص 81

² محمد ماهر أبو العينين ، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة ، الجزء الأول ، 2000 ، ص 22

³ فتوى الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع، ملف رقم 1933/2/37، فتوى رقم 373 بتاريخ 14/4/1986 جلسة 19/3/1986، مجلس الدولة في قسم التشريع، ج1، العالم القضائي، 202/2001، ص19، مشار إليه لدى ك منصور محمد أحمد، المرجع السابق، ص81

⁴ المادة 119 من دستور 1996. المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري

أما في حالة عدم الالتزام بحلقة الاستشارة كجزء من الخطة الثلاثية في تكوين عملية التشريع الخاصة بمشاريع القوانين الحكومية فيكون من مثل هذا المشرع فاقد لدستوريته.

أما القارئ للقانون العضوي لمجلس الدولة¹ يكتشف منه أنه تتمتع بالاختصاص الاستشاري حسب نصي المادتين الرابعة والثانية عشر منه ، فجاء نص المادة الرابعة دالا على الزامية من المعنى العام الذي يمكن استخلاصه بتحليل وفهم المصطلحات المادة المنحصرة بين الإبداء والتقديم والرأي ومشروع القانون . أما بالنسبة لنص المادة 12 من نفس القانون فلها التعبير الذي جاءت كنوع من التأكيد على إلزاميته، فإن رأي مجلس الدولة له أثر إجباري لصحة وسلامة التسلسل التشريعي .

ولم يكتف عند هذا احد بالنص على أن مجلس الدولة له أثر إلزامي كجزء من العملية التشريعية بل أكده مرسوم تنفيذي تناول العملية الشكلية كأثر إجباري لرأي مجلس الدولة، إذ نصت المادة 2 من القانون العضوي السابق الذكر على أن "... يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ... " فنص المادة جاء حاملا لأمر واجب التطبيق كإجراء من قبل الحكومة

الفرع الثاني : الصورة الاختيارية للوظيفة الاستشارية

إلى جانب اخذ رأي مجلس الدولة المفروض على السلطة التنفيذية يمكن أخذ رأي مجلس الدولة بصورة اختيارية . حيث أن الرأي الاستشاري الاختياري عمل غير إجباري التطبيق على الهيئة الطالبة للاستشارة من جانبها الموضوعي الذي صدر فيه الرأي بالحذف أو السحب أو التعديل أو الإثراء . حيث انه في الجزائر فإن للحكومة في الأخذ بالرأي المقترح من مجلس الدولة أو عدم الأخذ به ، ولا تعيق الإدارة الحكومة لما تبقى بالرأي جانبا ولا يغير أي اهتمام .

حيث أن رأي مجلس الدولة بصورة اختيارية هو أمر مرغوب فيه في أغلب الأحوال عندما تواجهه الحكومة من خلال صياغة نص لائحي معين أمورا قانونية دقيقة ، وهو نفس النهج الذي نجده في قانون مجلس الدولة الفرنسي إذا أن المادة 33 من الأمر الصادر في 1945/07/31 المتعلق بمجلس الدولة تنص كذلك على أن "يمكن أخذ رأي مجلس الدولة حول الصعوبات التي تظهر في المجال الإداري " .

¹ القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وبعمله.

وهذه الإمكانية لطلب أخذ رأي مجلس الدولة تكون واسعة جدا والقيود الوحيد الواردة عليها هو ألا تتدخل مع دعوى قضائية ، إذ أن الرأي الصادر من مجلس الدولة ليس له إلا قيمة الاستشارة القانونية التي لا يمكن أن تؤثر في الحل الذي قد يصدر في المسألة المارة من جانب القسم القضائي بمجلس الدولة إذا ما نظر في هذه المسألة عن طريق طعن قضائي .

إن طلبات أخذ الرأي تنصب بصفة عامة على المشاكل ذات الطبيعة الفنية، وغالبا ما تنصب على الأمور التي تتميز بكونها واقعية إلى حد كبير .

أما بالنسبة لأخذ رأي مجلس الدولة بصورة اختيارية له أساس تشريعي في المادة 58 من قانون مجلس الدولة الفرنسي الحالي رقم 47 لسنة 1972 التي تنص على أن إدارات قسم الفتوى تبدي الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة .

مع هذا فإن من الضروري أن تكون الوظيفة الاستشارية في جميع الأحوال في شكل الرأي الاستشاري المطابق الذي نقصد به أن الهيئة تستشير صاحب الكفاءة بالإضافة إلى وجوب وإلزامية الأخذ بتلك الاستشارة وإلا يعد عملها باطلا شكلا وموضوعا¹ . إذ أن الرأي الاستشاري المطابق يلزم الهيئة التنفيذية بأن تلجأ إلى الاستشارة مجبرة قانونيا وبوجود نص قانوني صريح وأن تلتزم باحترام مضمون الرأي الاستشاري والأخذ به في الوقت نفسه . وما فائدة الحالات الأخرى سواء اختيارية أو ملزمة مع ترك الحرية في الأخذ بها من عدمها الأمر الذي يجعلها فارغة المحتوى وبمجرد إجراءات شكلية لا تحقق الهدف المنشود ولا الغاية المرجوة من الوظيفة .

وبالتالي فإن بمعرفة مدى إلزام الإدارة بطلب الاستشارة وإتباعها فإن المجالس تميز في هذا المجال بين الاستشارة في مجال مجرد الرأي والمشورة القانونية وفي مجال التقنين . ففي مصر نجد أن القاعدة في طلب الفتوى أنها اختيارية أي أن الإدارة غير ملزمة بطلبها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك² .

¹ محمود محمد الحافظ - القضاء الإداري في القانون المصري المقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1993 ، ص 134 .

² مازن ليلو راضي ، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، دار المطبوعات الإسكندرية 2003 ، ص 63 .

وبالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي نجد اتجاه الإدارة إلى مجلس الدولة يكون اختياريًا ووجوبًا وتظهر حالات الاستشارة الوجوبية في لوائح الإدارة العامة وبعض القرارات الإدارية الفردية كقرار نزع الملكية¹.

أما في مجال التشريع فإن المجالس بصورة عامة تتميز ضمن هذا الإطار بين الإعداد والصياغة وإدارات ملزمة بإرسال مشروعات القوانين إلى المجلس لصياغتها وهذا الإلزام يأتي من فهم الحكمة التشريعية من النص على تولي المجالس مهمة الصياغة لكن فيما يتعلق بعملية الإعداد فهي غير ملزمة لها فلها أن تتولاها أو تحيلها

المبحث الثاني : كيفية ممارسة الوظيفة الاستشارية

في هذا المبحث سنحاول التطرق إلى التشكيلية الاستشارية من خلال التعرف على الهيئات واللجان المخولة لها قانونًا ممارسة الوظيفة الاستشارية حول مشروع قانوني معروض عليها.

المطلب الأول : التشكيلات الاستشارية

في هذا المطلب سوف نحاول التعرف على الهيئات واللجان المخولة لها قانونًا ممارسة هذه الوظيفة الاستشارية لكن قبل ذلك يجب أن نعرف هذه الهيئات قبل الخوض في مضمونها.

فالهيئات الاستشارية هي تلك الهيئات التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم وتتكون من عدد من الأفراد مختصين في فرع معين من فروع المعرفة .

فهي التي تمارس الوظيفة الاستشارية على الدولة وتتعلق بالآراء التي تقدمها هذه الأخيرة حول مشاريع القوانين والأوامر والمراسيم المتعلقة بالإدارة².

¹ محسن خليل ، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري ، القاهرة ، ص 156

² مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الأول الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005 ، ص 83 .

ومجلس الدولة الجزائري يختلف عن نظيره الفرنسي في تشكيلته الاستشارية ويمارس اختصاصاته بواسطة تشكيلتين وهما الجمعية العامة واللجنة الدائمة ، عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي يمارس اختصاصاته الاستشارية بواسطة أقسام متخصصة في مجالات محددة في شكل قسم أو أقسام مجتمعة أو لجنة تمثل كل الأقسام أو عن طريق جمعية عامة أو لجنة دائمة في الحالات المستعجلة.

الفرع الأول: الجمعية العامة

خصص القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المواد من (35 إلى 39) للهيئات ذات الطابع الاستشاري ، وكذلك المواد من (77 إلى 117) من النظام الداخلي لمجلس الدولة فحسب نص المادة 25 من القانون العضوي 01/98 تمثل الهيئة الأولى والمتمثلة في الجمعية العامة في الحالات العادية وهذا عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي تتشكل هيئاته الاستشارية (جمعية عامة ، لجنة دائمة) في حالة المشاريع المستعجلة¹ أما بالنسبة لمجلس الدولة المصري فإن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تعتبر أعلى جهة للإفتاء القانوني في جمهورية مصر العربية ، وقد أنشأت مع إنشاء مجلس الدولة سنة 1946 لإعطاء المشورة القانونية الرسمية لكافة جهات الدولة من خلال جهاز متخصص وكانت تسمى قسم الرأي مجتمعا والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تستوي على القمة في مدارج تقسيمات القسم الاستشاري بمجلس الدولة الذي يتكون من إدارات الفتوى التي تخص بإعطاء الرأي القانوني لكل مجموعة من الوزارات ذات الطبيعة المتجانسة وكل مجموعة من إدارات الفتوى تنظمها لجنة من لجان الفتوى ، ويوجد بمجلس الدولة ثلاث لجان للفتوى هي اللجنة الأولى واللجنة الثالثة ويرأس كل لجنة أحد أقدم نواب رئيس المجلس .

وعليه سوف يتم دراسة هذه الهيئة من خلال التطرق إلى تشكيلتها واختصاصها.

أولا : تشكيلة الجمعية العامة

¹ مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - الجزء الأول الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2005 ،

استثناء النص المادة 37 من القانون العضوي 01/98 تتشكل الجمعية العامة من رئيس مجلس الدولة رئيسا، نائب رئيس مجلس الدولة ، محافظ الدولة، رؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة / الوزراء أو الوزير المعني بمشروع القانون أو ممثليهم .

ونذكر من جهة أخرى تعيين موظفي برتبة مدير إدارة مركزية من طرف الوزراء المعنيين بالأوامر للحضور إلى جلسات الجمعية العامة.¹

وهذا ما نصت عليه المادة 39 من القانون العضوي السالف الذكر، ويجدر بالذكر أن ممثل الوزاري داخل الجمعية العامة يجب أن لا يقل رتبته عن مدير إدارة مركزية ، و يعين من قبل رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني وبذلك حرص المشرع على فرص مستوى معين بالنسبة للأشخاص الذين يمثلون الحكومة مما ينعكس إيجابا على مستوى المناقشات وأعمال مجلس الدولة²

أما بالنسبة لمجلس الدولة المصري فإن تشكيلها عالي وشديد التخصص الهدف منه أن يضم كافة الجزاءات القانونية في القسم الاستشاري في مجلس الدولة وتتكون الجمعية العمومية برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الدولة رئيس وعضوية رؤساء إدارات القوى المختلفة ولجان القوى الثلاث وهم من أقدم مستشارين نواب رئيس المجلس بالإضافة إلى رئيس و أعضاء قسم التشريع ويعاونهم رئيس المكتب الفني بالإضافة إلى أعضاء المكتب الفني للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

أما بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فالجمعية العامة ، وتسمى الجمعية العامة للمسائل الإدارية وهي إما تنعقد بكامل هيئتها فتشمل كل من هم في درجة مستشار على الأقل تختص بالنظر في الأمور المحالة عليها من الجمعية العمومية العادية بالإضافة إلى مسائل الانتخابات التي تتم بين أعضاء المجلس ، وإما تنعقد بصورة جمعية عمومية عادية و تتكون من و الأعضاء.

ثانيا : مهام الجمعية العامة

¹ رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة 2001، ص 189

² عمار بوضياف ، القضاء الإداري - مجلس الدولة - دار العلوم للشرق التوزيع عنابة 2005

تبدي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأياً في مشاريع القوانين المقدمة لها من طرف الحكومة في الحالات والأوضاع العادية ، وتصح مداولاتها إلا بحضور نصف عدد الأعضاء على الأقل¹. والغرض الأساسي من اجتماع الجمعية العامة بالتشكيلة المذكورة سابقاً هو مناقشة مشروع القانون . لكن الجدير بالذكر أن القانون 01/98 السالف الذكر لم ينظم قواعد التنظيم لتحديد أشكال و كفاءات الإجراءات ، و لم يتوصل بدوره المرسوم 261/89 للتفضيل في هذا الموضوع بل الاختصاص فقط على ذكر بعض القواعد العامة المتعلقة بالمراحل التي تمر بها مشاريع القوانين، ويبقى الغرض الأساسي من إجتماع الجمعية العامة بالتشكيلة المذكورة هو مناقشة مشروع القانون، فعند سماع وجهة نظر الحكومة بخصوص مشروع القانون المعروض عليه فإنه يتركه إن إقتنع به أو يدخل عليه بعض الإقتراحات إذ رأى فيه بيرات أو يعبر عن رأيه في إلغاء مادة أو فقرة أو مجموعة فقرات إذ أثبت لديه عدم فائدتها أو جدواها .

أما بالنسبة للجمعية العمومية على مستوى مجلس الدولة المصري، فلها ثلاثة اختصاصات أصلية: **الاختصاص الأول** : إبداء الرأي القانوني في المسائل الدولية و الدستورية و التشريعية و غيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها من رئيس الجمهورية أو رئيس السلطة التشريعية أو احد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة ، أو أحد المسائل التي ترى حد إدارات الفتوى أو لجانها إحالتها إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع لما لها من أهمية عمومية.

الاختصاص الثاني: الفصل في المنازعات التي تنسب للوزراء و المصالح العامة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية فيما بينها ويكون رأياً في هذه المنازعات ملزماً للجانبين.

الاختصاص الثالث: إبداء الرأي في مشروعات القوانين أو قرارات رئيس الجمهورية ذات الصيغة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع إحالتها لأهميتها إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع²

¹ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري مجلس الدولة.

التنظيم القضائي لمجلس الدولة ، التاريخ 2013/12/20 الساعة : 10 : 20 منشور في الموقع الإلكتروني 149838

² www.djelfa.info/vb/showthead.php?

أما قديما أي في القانون فكانت الجمعية العمومية تختص بما يلي :

1- بمراجعة مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية التي يتولى قسم التشريع صياغتها، وكذلك مراجعة مشروعات القوانين التي يرى رئيس أحد مجلسي البرلمان إحالتها إليها.

2- إعداد التشريعات التقديرية التي يصدرها مجلس الوزراء في الأحوال التي يخوله القانون فيها هذا الحق

1.

أما بالنسبة للجمعية العمومية على مستوى مجلس الدولة الفرنسي فهي تتعدد للنظر في مسائل الانتخابات التي يتم بين أعضاء المجلس ويكون انعقادها بكامل هيئتها أو بصفة عادية وتختص بالنظر في مشروعات القوانين والقرارات وكذلك ما تعرضها عليها الوزارة.

الفرع الثاني: اللجنة الدائمة

هي الأخرى هيئة استشارية تابعة لمجلس الدولة حيث تمارس مهامها في الحالات الاستثنائية²

أولا تشكيلة اللجنة الدائمة

تشكل هذه اللجنة من رئيس برتبة رئيس غرفة، و أربعة من مستشاري الدولة على الأقل بغض النظر عن طبيعة مهمتهم (عادية أو غير عادية).³ كما يشارك الوزير أو ممثليه في جلسات اللجنة برأي استشاري .

وخلافا للجمعية العامة حسب المادة 37 من القانون العضوي 01/98 ، فإن المشرع لم يشر إلى النصاب القانوني الواجب توفره لصحة مداواتها من الناحية القانونية ، بل اكتفى في المادة 8 من المرسوم التنفيذي 261/98 بالإعلان عن النصاب الواجب توفره، وهو أغلبية الأصوات الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يرجع صوت الرئيس و لا شك أن التشكيلة المصغرة للجنة الدائمة تمكنها من الاجتماع في مدة زمنية معقولة ومن مناقشة المشروع المعروض عليها⁴ هذا فيما يخص اللجنة الدائمة لمجلس الدولة الجزائري.

¹ المادة 38 من القانون رقم 9 لسنة 1949

² محمد الصغير علي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص70

³ عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريعي، 2010، ص 90

⁴ عمار بوضياف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص155.154

وبالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فإن اللجنة الدائمة تتفرع عن الجمعية العمومية أي أنها تتكون من عدد من الأعضاء المكونين للجمعية العمومية وقد استحدثت وأصبحت تسمى بلجنة التقرير . وعلى خلاف مجلسي الدولة الجزائري و الفرنسي ، فإن مجلس الدولة المصري لا يملك لجنة دائمة سواء على مستوى المجلس أو على مستوى الجمعية العمومية للمجلس و إنما يحتوي على لجنة تختص بتأديب أعضاء المجلس و أيضا لجان الفتوى في إبداء الرأي في المسائل التي يحيلها إليه رئيس إدارة الفتوى :

ثانيا : مهام اللجنة الدائمة

إن الحكمة في عرض مشروع القانون على اللجنة الدائمة دون الجمعية العامة يكمن في الطابع الإستعجالي الاستثنائي ، فقد تظهر تحت ظرف معين لتحضير مشروع قانون لمعالجة وضعية قانون ما . ومن ثم فإن عرض هذا المشروع على الجمعية العامة بما يأخذ وقتا كبيرا ، وبالتالي قد يزيد ذلك من درجة الخطورة بسبب تأخر صدور النص، ومن جهة أخرى لا يمكن للحكومة تقديم المشروع مباشر لمجلس الوزراء دون أخذ رأي مجلس الدولة لذلك اكتفى المشرع يعرض الاستشارة على خلية أصغر تركيبة من الجمعية العامة أطلق عليها اللجنة الدائمة ، ويمكن دور هذه الأخيرة في مناقشة كل مشروع قانون تلح الحكومة على طابعة الاستعجالي¹

وحسنا فعل المشرع حينما أوجب عرض المشرع كقاعد على الجمعية العامة و استثناء يعرض على اللجنة الدائمة، وهذا حتى يمكن الحكومة من تحقيق غرضها في ظهور التشريع الذي حضرته في مدة معقولة لمواجهة وضعية قانونية أو لسد فراغ ما .

وبالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فإن اللجنة الدائمة تختص بمشروعات الأوامر والمراسيم التي تصدر بناء على سلطات تشريعية خاصة وذلك في الحالات الاستثنائية التي يقرر الوزير المختص أنها مستعجلة وتأكد صفة الاستعجال بمقتضى قرار صريح خاص يصدر من رئيس الحكومة ، وكما سبق الإشارة فإنها قد استحدثت وأصبحت تسمى بلجنة التقرير وهي تختص بالنظر في حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام مجلس الدولة

¹ عمار بوضياف ، النظام القضائي الجزائري ، مرجع سابق ، ص312، 313

المطلب الثاني : إجراءات الاستشارة

على غرار المنازعات القضائية التي تعتمد على إجراءات معينة من أجل الوصول إلى حل قضائي أمام مجلس الدولة في دوره القضائي، فإن الوظيفة الاستشارية علس الدولة هي الأخرى تعتمد على إجراءات و قواعد محددة توصل بها التشكيلية الاستشارية إلى إصدار رأي حول مشروع قانوني معروض عليه ، مشيرا بذلك الطريق السليم و الأناجح للحكومة و تعتبر هذه الإجراءات مهمة في المجال العلمي للدور الاستشاري ، وبالتالي أولتها كل التقنيات العالمية نصيبا حيث توصلت بعضها إلى النقص عليها في أسمى تشريع و هو الدستور ، فالمشروع الجزائري اكتفى في هذا المجال بالنص في مادة 41 من القانون العضوي 01/89 السالف الذكر على إحالة مسألة كفاءات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم .

أولا : بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري

1 - عملية الإخطار واستلام الملف:

يعتمد العمل الاستشاري لمجلس الدولة في أول درجة على عملية الإخطار التي تقوم بها الحكومة طالبة منه إبداء الرأي و تصحيحه حول مشروع القانون¹ والإخطار يعتبر إجراء وجوبي بالنسبة للحكومة ممثلة في الأمين العام لها الذي يتكفل بتطبيق العلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة بإرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف والوثائق المرتبطة به إلى أمانة مجلس الدولة وسجل ذلك بالسجل الزمني الخاص بالإخطار².

مما تقدم يمكن القول أن الإخطار له مميزات خاصة هي :

أ- الإخطار إجراء وجوبي: من شروط الإخطار أنه وجوبي استنادا لنص المادة الثانية من المرسوم

التنفيذي رقم 261/98 بقصد إلزام رئيس الحكومة احترام الطريق السليبي في عملة التشريع بعدم

¹ عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 307

² محمد صغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة) مرجع سابق، ص 185

تخطي المرحلة الخاصة بالاستشارة القانونية التي يقدمها مجلس الدولة، ويتحقق ذلك بوجوبية تمرير المشروع القانوني على مجلس الدولة قبل إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني .
و إذا حصل لأي مشروع قانون أن يخالف مألوف القاعدة المرسومة بعدم إحترام عملية الإخطار بالمشروع لدى مجلس الدولة ، فيكون فتخالف قاعدة دستورية وقانونية معا ، قد يعرضه لعدم دستورية في حالة إخطار المجلس الدستوري بذلك وهي من الشكليات التي قد تثار تلقائيا ، دون التعرض للمسائل الموضوعية في القانون¹.

ب- استطلعت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي السابق الذكر القيام بعملية الإخطار من قبل الأمانة العامة للحكومة ، حتى تقوم بربط العلاقات بين مجلس الدولة كقاضي استشاري ، والحكومة صاحبة مشروع القانون المراد إخضاعه للرقابة الاستشارية ، أما في حالة تقديمه من هيئة أخرى فلا يقبل مجلس الدولة .

ت- أن ينصب الأخطار على المشروع القانون: لا تكون عملية الإخطار أمام مجلس الدولة مقبولة إلا إذا كانت منصبة على المشروع قانون مصادق عليه من قبل مجلس الحكومة .
وإذا مخالفة ذه الشروط كان الإخطار غير مقبول من أمانة مجلس الدولة التي بها السلطة بتقدير صحة الإخطار من عدمه استنادا لعناصر الملف .

2- التسجيل بالإخطار :

يتم تسجيل مشروع القانون المصادق عليه من مجلس الحكومة إلى مجلس الدولة الذي شهر أمانة على سجله في السجل الخاص بالإخطار² و التسجيل يأخذ وضعية عادية ، وضعية استثنائية :

أ-وضعية عادية : حالة قيام الحكومة بإبلاغ أمانة المجلس على أن مشروع القانون لا يحتاج إلى استعجال ، يأخذ المشروع عندها المسلك العادي ، ويسجل في خانة الملفات العادية .بعد إبلاغ رئيس

¹ عبد الرزاق زويته ، مرجع ، سابق ص 30

² المادة 2 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 مؤرخ في 29 أوت 1998 يتعلق بتحديد أشكال الإجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة الجريدة الرسمية عدد 65 - 1998

مجلس الدولة بحالة الملف بأنه سجل في وضعية عادية يصدر أمر بموجبه يتم تعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر ليقوم بدراسة المشروع ، بمساعدة بعض الخبراء في الميدان الذي صدر فيه المشروع .

ب-وضعية استثنائية: تتحقق هذه الوضعية إذا ما تبهت الحكومة رئيس مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي لمشروع القانون ، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة و يكون برتبة رئيس غرفة ، ليقوم بتعيين مستشار للدولة كمقرر حالا و الدليل على الاستعجال لا بد أن تشير إليه الحكومة لتتخذ أمانة المجلس استنادا إلى نوعيه الإحطار وضعية التسجيل الإستعجالي دون ترك الأمر إلى مجلس الدولة لكشف بمحض إرادته ، الشيء الذي يفسر أن مجلس الدولة لا يتدخل في تحديد وضعيات تسجيل مشاريع القوانين المعروضة عليه للاستشارة و لا يسمح له حتى بالمشاركة في تحديد نوع التسجيل أو المنافسة فيه ، وعليه يمكن الحكم بأن التسجيل لا تحكم فيه إلا الحكومة صاحبة المشروع¹.

ثانيا إعداد المقرر وإعداد تقريره

بعد أن يتم تقييد مشروع النص في السجل الخاص لدى الأمانة العامة يأتي دور رئيس مجلس الدولة من أجل تعيين المقرر بين مستشاري الدولة ، و هذا ما تقصد به المادة 41 مكرر من المرسوم التنفيذي 261/98 السالف الذكر، أما في الحالات الاستثنائية والتي تم النص عليها في 38 من نفس المرسوم فإن رئيس اللجنة الدائمة هو الذي يعين المقرر وذلك لاستلام المشاريع بالطابع الاستعجالي هذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة السالفة ذكرها أن المرسوم التنفيذي 261/98 في فقرته الخامسة نص على هذا الأمر أيضا ، وبعد تعيين المقرر يقوم المقرر هذا الأخير بإعداد التقرير الذي يعد مرجعا تحضيريا تعقد بموجبه وعلى أساسه جلسات ومداوات المجلس الاستشارية، وللمقرر في القيم الاستشارية السلطة والحرية في أن يستدعي الموظف المختص و المفوض من قبل الوزير المعني من أجل تزويده بمعلومات أكثر وكل من له علاقة بالموضوع ومن له دراية بالميدان الذي يدور حوله المشروع و على كل حال نجد أن المقرر في تأدية مهمته يقوم بتقسيم عمله إلى أربعة مراحل أساسية :

¹ بوجادي عمر اختصاص القضاء الإداري الجزائر أطروحة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ص 382

1-التأكد من استفتاء ملف الإخطار كامل شروطه :

- حيث يقوم المقرر في هذه المرحلة بالتحري في شروط ملف الإخطار و يفحص نص المشروع خصوصا من الناحية التأسيسية للإخطار ، كما ينظر إلى التحكيم بين الوزراء إن وجدوا و كذا شرعية المسائل و المشاكل التي أدت إلى وضع هذا المشروع كما ينظر أيضا للرقابة الملائمة له أن يستعين بالآراء السابقة للمجلس حول المشاريع التي هي من نفس الميدان

2-الاجتماع بالموظف المختص أو الممثلين للوزراء المعنية بالمشروع :

و هي كمرحلة ثانية يلجأ إليها المقرر حيث يقوم باستدعاء كل من لهم علاقة باقتراح المشروع كالموظفين من أجل محاولة التقرب أكثر من ميدان المشروع المقترح ، وذلك عن طريق هؤلاء الممثلين لأنهم كثر دراية بنص المشروع و يكون هذا الاجتماع داخل المجلس لمرة واحدة أو عدة مرات .

3-تحرير التقرير الذي سيعرض للمناقشة :

يقوم المقرر في هذه المرحلة بتحرير التقرير الذي سيعرض للمناقشة داخل القسم أو الهيئة المتخصصة وتجدر الإشارة إلى أن النص الذي تدور حوله المناقشة هو نص التقرير الذي توصل إليه المقرر¹.

4-إعلام أمين القسم بقائمة ممثلي الوزارات المعنية و توزيع نص التقرير على جميع الأعضاء:

- يقوم المقرر بإعلام أمين القسم أو الهيئة المتخصصة بمناقشة المشروع بقائمة ممثلي الوزارات المعنية لاستدعائهم للاجتماع داخل القسم، ثم يقوم بتوزيع نص التقرير، ونص المشروع على جميع أعضاء الهيئة التي تتداول حول المشروع ، كما يقوم بإعلام رئيس مجلس الدولة بالتقرير العام الذي تصل إليه ويشرح الصعوبات التي تواجه النص.

¹ غلام إلياس .مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة مولود معمري، بتيزي

ثالثا : مرحلة فحص المشروع و إعداد الرأي الاستشاري

تعد هذه المرحلة المتممة والنهائية في إصدار الرأي، ففي هذه المرحلة تجتمع الجمعية العامة واللجنة الدائمة للتداول ومناقشة النص القانوني باعتبارهما هيئتين استشاريتين علس الدولة نضع الرأي الاستشاري الذي يفرغ في شكل معين.

1-اجتماع الجمعية العامة و اللجنة الدائمة

نص المرسوم التنفيذي 261/98 على أن تكون مهمة فحص مشاريع القوانين على درجة واحدة، حيث تقوم بذلك في الأحوال العادية ، وكإجراء عادي للجمعية العامة أما في الأحوال الاستعجالية، كإجراء استثنائي للجنة الدائمة .

إذ أن الرئيس مجلس الدولة يحدد تاريخ دراسة المشروع ويخطر الوزير المعني الذي يعش من يثوب عنه لحضور الحضور أشغال المجلس وفقا لما تقتضيه المادة 41 مكرر 1 لكن هذه المادة جاءت غامضة وناقصة بعض شئ من حيث المضمون شأنهما شأن المرسوم التنفيذي 261/98 ، فهما لم يحدد بالضبط إجراءات العمل الاستشاري داخل مجلس الدولة وهذا ما جعله بعيدا عن باقي التشريعات المقارنة التي تعطي أهمية كبيرة لهذه الإجراءات، عكس المشرع الجزائري الذي لا يوضح على الأقل عملية المناقشة داخل اجتماعات الجمعية العامة ، واللجنة الدائمة كيفياتها شروطها ابتداء بفتح الجلسة وتداول الكلمة بين رئيس المجلس والمقرر والأعضاء. وصولا إلى إعلان عن الرأي، ماعدا كيفية التصويت التي نص عليها المرسوم السالف الذكر في مادته الثامنة و كذا المادة 41 مكرر 03 على أن تتخذ مداوات الهيئتين الاستشاريتين بأغلبية الأصوات و في حالة التعادل يكون صوت الرئيس مرجحا .

ومن جهة أخرى نجد أن المادة 10 من المرسوم السالف الذكر قد أحال الإجراءات الأخرى إلى

النظام الداخلي للمجلس، وهذا ما يؤدي بها إلى التداول حول أهمية المرسوم التنفيذي رقم 261/98.

بعد إتمام الإجراءات المتبعة أمام جمعية العامة و اللجنة الدائمة و مهما كانت عادية أو استثنائية ، بسيطة أو معقدة فإن هاتين التشكيلتين ملزمتان في النهاية بإصدار بخصوص المشروع المعروض وإفراغه في شكل معين على أن يحمل جملة من الصفات.

2- إصدار الرأي الاستشاري

إن لرأي الاستشاري الخاص بمجلس الدولة يعد المرحلة الأخيرة من مراحل و إجراءات الحملة الاستشارية ، فبعد المداولة يصادق أعضاء اللجنة الدائمة و محافظ الدولة المساعد بالأغلبية على التقرير النهائي الذي يعده و يقدمه المستشار المقرر و يوقع التقرير النهائي من طرف المستشار المقرر ، ورئيس اللجنة الدائمة ، ويرسل على مجلس الدولة ، ثم يرسله هذا الأخير ممضى من طرف رئيس الأمين العام للحكومة¹ .

لكن تجدر الإشارة هنا عند إصدار الرأي الاستشاري في شكله النهائي فإنه يتعين على المجلس احترام مواعيد الاستشارة ، وهي مختلفة حسب نوعية هذه الأخيرة و إجراءاتها ، فبالنسبة للاستشارة العادية تكون في حالة عرض المشروع على الجمعية ، تتراوح مدة هذه الاستشارة من أسبوعين إلى شهرين أما بالنسبة إلى الاستشارة الاستعجالية والتي يكون في حالة عرض المشروع على اللجنة الدائمة، فتتراوح مدتها من أسبوعين إلى غاية 10 أيام كحد أقصى . والملاحظ أن مواعيد الاستشارة الإستعجالية أقل من مواعيد الاستشارة العادية ، و السبب في ذلك يرجع إلى ضرورة سرعة الفصل في مشاريع القوانين المستعجلة في مدة زمنية قصيرة و ذلك لتفادي تأزم الأوضاع و عدم ضياع حقوق و حريات الأفراد .

و بد ذلك يوجه رأي المجلس النهائي إلى الأمانة العامة للحكومة حيث تنص المادة 41 مكرر من القانون 11-13 على أنه يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة. وبالتالي فإن إجراءات الاستشارة تأخذ مسار التالي :

أ- بعد المصادقة عليه من طرف مجلس الحكومة، يقوم الأمين العام للحكومة الذي يتولى السهر على العلاقة بين الحكومة و مجلس الدولة، قسم التشريع الذي يتكفل بالعمليات المترتبة عن إحداث المهمة الاستشارية لمجلس الدولة ، وسير هذا القسم تحت سلطة رئيس مجلس الدولة من طرف رئيس قسم معين طبقاً للتنظيم المعمول به ويتكون قسم الاستشارة من مصلحة مكلفة بتحضير رأي مجلس الدولة ومصلحة مكلفة بالإعلام والاتصال ومصلحة التقرير النهائي خاصة المادة 113 وما بعدها من النظام الداخلي

¹ عمار بوضياف ، القضاء الإداري المرجع السابق ص 153

- ب- تقوم التشكيلة المختصة بإبداء رأيها إذ يبدي مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية و تنصب مراقبة بالخصوص على ما يلي :
- انسجام النص مع الدستور ومع مقتضيات تشريعية و تنظيمية المعمول بها ، التفصيل الداخلي للنص المفاهيم القانونية المعتمدة ومطابقة اللغات المستعملة و يقوم مجلس الدولة بإبداء رأيه بشكل تقرير نهائي يحرر بالغة العربية و قد يكون مرفقا بالترجمة إلى لغات أجنبية .
- يتضمن هذا التقرير اقتراحات ترمي إلى إما :
- إثراء النص - إلى تعديله
- أو إلى سحبه عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستورتها خاصة المادة 80 و ما بعدها من النظام الداخلي:
- بالأغلبية المطلقة للحاضرين، من تحرير صوت رئيسها عند تساوي الأصوات حول مشروع القانون ويكون ذلك في شكل تقرير نهائي .
- ت- يحال الرأي إلى رئيس المجلس الذي يرسله إلى الأمين العام للحكومة . ليقدمه رئيس الحكومة إلى مجلس الوزراء ، طبقا لنص المادة 119 من الدستور .

أما بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي:

يعتمد القسم الاستشاري على الإجراءات التالية :

*تقوم الجمعية العمومية للمسائل الإدارية و التي إما تعقد بكامل هيئتها فتشمل كل منهم في درجة مستشار على الأقل و تختص بالنظر في الأمور المحالة عليها من الجمعية العمومية العادية بالإضافة إلى مسائل الانتخابات التي تتم بين أعضاء المجلس ، أو أن تعقد الجمعية بصورة جمعية عمومية عادية تتكون من عدد من الأعضاء تختص بالنظر في مشروعات القوانين و القرارات التي تعرضها عليها الوزارة في المسائل التي تحضرها.

وبالنسبة لمجلس الدولة المصري:

1- قسم الفتوى : تعتمد الإجراءات في هذا القسم على ما يلي :

يجتمع رؤساء إدارات القوى بهيئة لجان، يرأسها نائب رئيس المجلس المختص ويبين كيفية تشكيلها و تحديد دوائر اختصاصها في اللائحة الداخلية و يجوز بقرار من اللجنة العمومية للمجلس إنشاء لجنة أو أكثر تخصص في نوع معين من المسائل و يمتد اختصاصها إلى جميع إدارات القوى و يجوز أن يحضر إلى اجتماعات اللجنة مستشارون مساعدون ونواب ومندوبون من الإدارات المتخصصة و أن يشتركوا في مداولاتها ، الأصل أن الفتاوى غير ملزمة للإدارة و الأحجية لها أمام القضاء

2- قسم التشريع: وم قسم التشريع بصياغة مشروعاتها وتنصب المراجعة على مشروعية النصوص

المطروحة دون ملاءمتها و هذه الإجراءات كما يلي :

على كل وزارة أو مصلحة قبل إصدار أي قانون له صفات تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع على قسم التشريع لمراجعة صياغة، تتشكل هذه اللجنة من رئيس قسم التشريع وأحد مستشاري القسم ورئيس إدارة القوى المتخصصة ، تقوم هذه اللجنة بعد عرض المشروع عليها بالبحث في عدم تعارضه مع القواعد القانونية الأعلى درجة منه و مدى وضوح العبارة ودقة التعبير.

ولقسم التشريع إبداء الملاحظات التي قد يراها مهمة فيما يتصل مدى توافق النصوص مع أهدافها.¹

خلاصة الفصل

من خلال ما تطرقنا إليه في هذا الفصل يمكن القول أن الوظيفة الاستشارية تكتسي أهمية خاصة نصت عليها القوانين والتشريعات، وكذا ذات الطابع دستوري، تقوم بممارستها تشكيلة تتكون من الجمعية العمومية واللجنة الدائمة واختلفت الأنظمة في ذلك ولتحقيقها لا بد من القيام بمجموعة إجراءات وذلك لإبراز رأيه الاستشاري.

¹التنظيم القضائي لمجلس الدولة 2013/12/28

<http://www.djelfa.info/vb/showthread.php?t=1498384>.

تمهيد

مادام العمل الاستشاري طالما يقوم على مبدأ التخيير إذ يأخذ به كإرأي استشاري، وقد لا يأخذ به، وهذا ما يجعل نطاق الاستشارة المقدمة من طرف مجلس الدولة واسعة أو شيقة حسب تدخل المشرع وما يرسم من مجال لتطبيق هذه الأخيرة سواء من حيث المضمون أو محتوى النشاط لذلك سنتناول في المبحث الأول: مجال الوظيفة الاستشارية وكذا القيود الواردة عليها، أما في المبحث الثاني فترى إلى مدى يتأثر مجلس الدولة كهيئة استشارية بدوره القضائي من خلال التأثير المتبادل بين الوظيفتين الاستشارية والقضائية لمجلس الدولة.

المبحث الأول: مجال الوظيفة الاستشارية والقيود الواردة عليها

إن المهمة الاستشارية لمجلس الدولة تضع مجلس الدولة في قلب العمل الإداري اليومي ، حيث أن مجلس الدولة تضع مجلس الدولة في قلب العمل الإداري اليومي.

حيث أن مجلس الدولة يعتبر مستشارا للحكومة يظهر كجهاز ضروري في عملية سيرورة القرار الحكومي، وبالتالي سنتطرق إلى التعرف على مضمون النشاط الخاضع للاستشارة في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين وهذا من خلال المطلب الأول أما المطلب الثاني فسنتناول فيه القيود الواردة على الوظيفة الاستشارية .

المطلب الأول: مجال الوظيفة الاستشارية

حدد المشرع مجال الاستشارة في إبداء الرأي هو مشاريع القوانين، وتعد بذلك الوسيلة المرجحة ومناقصة أي قبل صدوره وبالتالي سنتطرق إلى مضمون النشاط الاستشاري وكذا استغرق على القوانين الاستشارية التي لا تخضع الاستشارة مجلس الدولة.

الفرع الأول: مضمون النشاط الخاضع للاستشارة

إن مجلس الدولة يعتبر مستشارا دائما للحكومة، إن أحكام الدستور تتميز عن القوانين الاخرى بكونها تعالج في المواضيع الشمولية دون تفصيل فلا يمكن أن تتطرق المادة 119 من دستور 1996 إلى التفصيلات التي تدخل في مجال الاستشارة لمجلس الدولة وبالرجوع على نص المادة 190 من الدستور المصري فإنها نصت على أنه: ".....يتولى وحدة الإفتاء في المسائل القانونية التي يحددها القانون ومراجعة وصياغة القوانين والقرارات ذات الصبغة استراتيجية ومراجعة العقود التي تكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفا فيها"¹.

¹المادة 190 من الدستور المصري، سنة 2014

القضائية

أما بالرجوع إلى المواد 37، 38، 39، من الدستور الفرنسي¹ فإنه يمس الاختصاص لمجلس الدولة، لإبداء رأيه فيما يتعلق ببعض مشروعات المراسيم، ومشروعات الأوامر، ومشروعات القوانين.

أولاً: إبداء الرأي حول مشاريع القوانين الحكومية

الدور الاستشاري لمجلس الدولة يمكن استشارة الحكومة في مشاريع القوانين التي تصدر عن هذه الأخيرة مهما كان شكلها أو صيغتها متجنباً في ذلك أي شكل من أشكال اللجوء إلى القضاء للطعن بعدم صحتها أو نقصها أو قصورها محققة في ذلك وحدة النص القانوني.

1- النصوص التشريعية والتنظيمية التي تصدرها الحكومة

منحت معظم دساتير العالم للسلطة التنفيذية سلطتي في عملية سن وإصدار النصوص القانونية، فاعترفت لها بجانب سلطتها التشريعية بسلطة ثانية تتمثل في سلطة التنظيم².

إلا أنه نتيجة لتطور وظائف الدولة والحاجة الأكيدة للتعاون بين السلطتين الشرعية والتنفيذية أصبحت السلطة التنفيذية تشارك في سن القوانين تحت مصطلح يتمايز ويختلف عن سن التشريع الصادر عن البرلمان يعرف بـ "اقتراح القانون" أما بالنسبة للعمل الحكومي فمصطلحه هو مشروع قانوناً، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في نص المبادرة بالقوانين كما أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بهذه المهمة عن طريق التشريع بأوامر³ وذلك في حالات معينة منصوص عليها في المادة 124 من نفس الدستور.

أما المادة 190 من الدستور المصري فإنها نصت على: "... في المسائل القانونية التي يحددها القانون، ومراجعة وصياغة القانون والقرارات ذات الصبغة التشريعية.

¹ المواد من 37 إلى 39 من الدستور الصادر في 4 أكتوبر 1958

² أبو الشعير سعيداني مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس (المبادرة بالتشريع) العدد 2-الجزائر، 1998، ص 32

³ المادة 119 من دستور 1996، السالف الذكر

القضائية

أما بالنسبة للسلطة التنظيمية للحكومة هو حق لها في اتخاذ قواعد قانونية عامة ومجردة، حيث أن المشرع الجزائري قد حدد مجال القانون على سبيل الحصر وهو مجاز خاص بالسلطة التشريعية، وهو نفسه المنهج الذي انتهجه المشرع المصري.

وقد جعل مجال التنظيم مفتوحا أي بمعنى كل ما يخرج عن نطاق اختصاص التشريع يكون من اختصاص السلطة التنظيمية للحكومة وهذه النصوص التنظيمية تتخذ أشكال مختلفة حسب ظروف اللجوء إليها سواء المتعلقة بالظروف العادية أو المتعلقة منها بالظروف الاستثنائية (اللوائح المستقلة اللوائح التنفيذية ، لوائح ضرورية على كسب المشرع الفرنسي . الذي ينص عليه في المواد 38 و 39 على أنه يختص بمشروعات القوانين و مشروعات الأوامر .

2- حصر استشارة المجلس في مشاريع القوانين

حدد القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة الجزائري المجال الذي يمارس فيه هذه الأخيرة وظيفته حيث حصرها في استشارة الحكومة في مشاريع القوانين الصادرة عنها¹ .

ولقد جاء هذا النص تجسيذا النص المادة 03/119 إذ تنص: " عرض مشاريع القوانين على المجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني "

في حين أن مجلس الدولة المصري لم يحصر استشارة المجلس حول مشاريع القوانين وإنما قد نص كذلك على أنه يتولى الإفتاء في المسائل القانونية التي يحددها القانون ومراجعة وصياغة القوانين والقرارات ذات الصيغة الشرعية و مراجعة العقود التي تكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرف فيها .

وبالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي كما سبق و أن أثرنا فإن المواد 37، 38 و 39 قد نصت على أنه يختص ببعض مشروعات المراسيم ، و مشروعات الأوامر و مشروعات القوانين .

¹ القانون رقم 01/98 السالف الذكر

القضائية

كما يظهر مجلس الدولة الفرنسي كمحدد لنصوص القانون و لكن الوظيفة التشريعية لا يمكن أن تقتصر على التصويت على القانون الذي يمثل مع ذلك العمر الأساسي للحياة البرلمانية¹ . و بالتالي يمكن استنتاج الدور الاستشاري من الدولة تقلص منذ ميلاده حتى وصل البعض إلى التعبير عن هذا الرأي الاستشاري أنه ولد كاملا لكن بمهمة مبتورة² . كن أن مهمة المجلس الاستشاري تنصب حول بعض النصوص التشريعية للحكومة دون أن تمتد هذه المهمة إلى النصوص التنظيمية .

ثانيا : عملية فحص مشاريع القوانين تقترب من عملية إعداد القانون

إن مجلس الدولة يشارك في صياغة القوانين و اللوائح التي تعرض عليه ، و هي مشاركة مميزة ومحددة ، إذ أن إعداد و صياغة القانون عملية معقدة و مركبة و ليست مجرد تقنية بحتة يقوم بها المشرع بل أجمع الكثير من الفقهاء على أنه أصبحت فنا قائما بذاته حيث يشرط للقيام بهذه الوظيفة القانونية دعائم و . كما يهدف مجلس الدولة و

للحكومة التي تعرض عليه مشاريع نصوص قانونية على أن تكون مساهمته

فعالة في إعداد القانون و بفضل هذا العمل يقترب مجلس الدولة كثيرا في

1 - رقابة مجلس الدولة حول مدى مطابقة مشروع النص مع القانون

إن الحكومة تنتظر من الدراسة التي يقوم بها مجلس الدولة ضمانا قانونية كبيرة و التي يجب يتخذ من مخاطر الإنكار القضائي اللاحق من جانب مجلس الدولة عندما يقوم بدوره القضائي و هو يفصل في المنازعات

3

¹ منصور أحمد محمد مرجع سابق ص 17

² 24

³ منصور أحمد محمد ، 128

القضائية

حيث يعني هذا أن مجلس الدولة بواسطة رقابته هذه يقلل ويحدد نوعا ما

القانوني، و يكون طبعا عن طريق النظر في مدى احترام
 التي تتعلق
 احترام
 مواد أسمى في الدولة متمثلة في الدستور التي
 عادة ما يحدد جميع

التي تخرج عن نطاق السلطة اللا

1958

34

جلس الدستوري الفرنسي يعتبر

في المادة 37

السلطة التي تم تحديد

المحددة بالدستور و بساطة فإن مجلس الدولة يتمسك في هذا الصدد بأن أي مشروع مرسوم
 لا يمكن أن يتعدى على المجال المحجوز للقانون، إن مجلس الدولة يقضي حتما بإلغاء هذا المرسوم حال وجود
 و تأخذ الحكومة بطيب خاطر ، فيما يتعلق بهذه النقطة
 لإداري لمجلس الدولة¹

المجلس الدستوري لتصحيح الوضع في حالة تعدي التشريع على التنظيم في مشاريع
 ك بإعلان عن عدم دستورية ذلك القانون أو عن طريق القسم القضائي لمحا
 طريق دعوى الإلغاء في حالة تعدي التنظيم على التشريع في المشاريع القانونية للحكومة ، وهذا إذا لم
 يصحح الوضع في مجلس الدولة طبعا .

كما ينظر مجلس الدولة في مدى احترام
 يستكمل القانوني شكله
 القوانين و اللوائح التي يجب احترامها
 ي يجب على مجلس الدولة دراسته . بالتالي
 مجلس الدولة²

¹ منصور أحمد محمد ، مرجع سابق ص 134

² 121

القضائية

فإن مجلس الدولة يتحقق مما إذا كان موجب

اعتني بدقة أولاً إذ أن مجلس الدولة الفرنسي يرفض بصفة عامة دراسة أي نص إذا كان هناك رأي لا بد من أخذه يصدر بعد أو يكن قد صدر بعد رأي بأن هذا النص مطابق للقانون.

لرغم من التنبيهات التي يقوم بها مجلس الدولة بصفة دورية ، فإن الإدارة تميل إلى حتى لو كانت ضرورية¹

لمجلس الدولة في مصر إن مقتضى نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 1972

التشريع يختص بمراجعة صياغة مشروعات القوانين و اللوائح و بالتالي قانوني على قسم
عن مراجعة صياغة الشرعيات إلى أن يتم

في المراجعة و تنبيه الجهة
اء هذه الموافقات

2

2- رقابة نوعية مشروع النص القانوني :

في ظل هذه الصورة من صور الرقابة ، فإن مجلس الدولة يجب أ

عية بنفس القدر عند إدراجه في النظام القانوني .

حيث أنه يمكن لمجلس الدولة أن يتشكل مجموعة تدخلات تتعلق بنوعية النص الم

توجه لضمان حماية أكبر للنص القانوني الجديد و التأكيد على إمكانية إلى

القانوني تميز بين نوعية الشكل و المضمون ، حيث أن نوعية الشكل تعتبر الرقابة الشكلية .

¹ منصور أحمد محمد ، مرجع سابق ص 130

² 1933/2/37 373 1986/4/14 1986 ، مشار إليه في منصور أحمد

محمد ، مرجع سابق ص 130

القضائية

بالنسبة لمجلس الدولة يقوم

تعني فقط مسايرة النص القانوني للقانون المكتوب من خلال طريقة إعداده و طبيعته والمخاطر التي ستواجهه
إنما هو تذكير مجلس الدولة للحكومة بأن تفعل كل ما في
بين الشكل الجديد و مجموعة القوانين الموجودة من أجل تحقيق

حيث أن قسم التشريع قد أكد هذا المعنى حينما أكد على أن إداء قسم التشريع الوظيفة كجهاز
ففي قومي متخصص يتولى مراجعة جميع التشريعات قبل صدورها لايحوز أن يقف عند مجرد المراجعة اللغوية
للصياغة ، و إنما هو يشمل جانباً أكثر أهمية كما أكد نفس القسم ع
النص أو تجاوزه عما هو مقرر بقاعدة تعلقه في مدارج القواعد التشريعية¹ كما ينظر مجلس الدولة أيضا في
نوعية الشكل في هيكلته للنص من خلال الخطة المعروضة فيه ، أو بواسطة نظام المواد و
يجعل شكل الذ ، و هي ضمانة عدم تعرض النص القانوني فيما بعد
اتخذ تغيرات و تأويلات متغيرة و متناقضة ، كما تجعل من النص القديم إلى النص القديم إلى النص

أ نوعية المضمون أو مايسمى بالرقابة على الصفات الموضوعية أو تقدير الملائمة ، فإنها عملية
تكملة نوعية مشاريع النصوص القانونية ، حيث تنصب هذه العملية على عدة جوانب مختلفة من بينها
القانونية المستعملة في نص المشرع ال

تكار مفهوم قانوني جديد².

1 ر أحمد محمد ، مرجع سابق ص 121

2 133

القضائية

يث أن الدراسة التي يقوم بها مجلس الدولة في هذا الشأن تكون أكثر عن الدراسة التي وم بها في مجال المنازعات المعروضة عليه ، حيث أنه يكتفي في هذا المجال الأخير بالتحقق ما إذا كان القرار محل الطعن أمامه مط .

إن مجلس الدولة يمارس رقابة قانونية عادية عندما تطلب الحكومة رأيا منه حول أية صعوبة نشأة عن تطبيق النصوص المعمول بها سابقا .

حيث أن مجلس الدولة يستند إذ لإبداء رأيه على قانونية بحتة مثل فحوى وكالة التشريع القائم أو المبادئ التي أرسلها القضاء في مجال الم .

بالعكس من ذلك ، عندما يعرض مجلس الدولة مشروع قانون أو لائحة لإبداء الرأي، فإنه لا في عن وجهة النظر القانونية البحتة للدخول إلى مجال ت

بصفة عامة ، فإن مجلس الدولة يسعى إلى التنسيق بين الدعاوى المرفوعة من جانب بالتالي فإن مجلس الدولة يسمح بإرجاع أي نص للحكومة على أساس أنه مجرد من الملائمة أو ببساطة أكثر على الأساس التعديلات الواردة على النص قد أدت إلى الترابط الداخلي للنصوص في حالة مزروعات القوانين ، فإن تقدير مدى الملائمة من جانب مجلس الدولة يتم مع ذلك باقتراح¹

مجلس الدولة بالنسبة إلى مشروعات القوانين تقف عند حد صياغة هذه المشروعات على نحو يكفل للتشريع الدقة و المجلس لا يمتد إلى النظر في ملائمة التقدير الموضوعي للتشريع المعروض ، ثم يمارس بعده للرقابة متعلقة بمدى توافق مشروع النص المقترح مع .

¹ منصور أحمد محمد ، مرجع سابق ص 125

القضائية

الفرع الثاني : عدم خضوع القوانين الاستثنائية لاستشارة مجلس الدولة

كل الأعمال سواء التي تصدر في ظل الظروف :

. أو التي تصدر في ظل ظروف عادية مثل التي تحدث بين الدورتين التشريعتين تخرج

لمجلس الدولة الجزائري ماعدا العمل التشريعي المقدم من قبل رئيس الحكومة اتخذ

البرلمان و الذي يشترط فيه وجوبية خضوعه مجلس الدولة بدلائل مختلفة . 119

1996 تناول هذه العملية بعدم التطرق للأوامر التشريعية التي يكون في الأصل

الجمهورية في الحالة العادية ، و بين التي تقدمها الحكومة فقط و هذا

يثبت لنا أن الأوامر التشريعية الصادرة من رئيس الجمهورية محصنة ضد العمل

مجلس الدولة¹.

أولا: حالتا الحصار والطوارئ

تخضع عمليا إعلان الحصار و الطوارئ إلى صدور

في شكل مراسم رئاسة لتجسيد حالتي الحصار و الطوارئ ، وعدم خضوعها مجلس الدولة

يحدد التنظيم حالة الحصار و الطوارئ بموجب قانون عضوي وهو ما لم يتم إلى حد الآن بالرغم من أهمية

2

بالنسبة للحقوق و الحريات العامة في إطار

في مصر إذ تجد لحالة الطوارئ قانون خاص بها و 162 1958.

1996 91

196/91 المؤرخ في 4 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار المعلنة في صيف 1991

الأمنية بالجزائر، وتعرف حالة حصار والطوارئ على أنها تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ

نانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على الدستورية في الدولة والسير العادي للمرافق

القضائية

لعمومية ولا يتم إعلانها إلا بعد مجلس الأعلى للأمن رئيس الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري و بعدها تعلن بواسطة

¹.

1- حالة الحصار :

في أكتوبر 1989

4

1991 05

لرئيس الجمهورية، عندما يمارس أعماله التشريعية في الحالات
1996/91² مجلس الدولة لم تمارس عليه لأنه صدر في
1989، في غياب نشأة مجلس الدولة الذي نشأ بموجب الدستور 1996، و لم يمنح حق
يشير التساؤل عدم إدراج رئيس مجلس دولة ضمن رؤساء الهيئات الأخرى التي تشرف بتقديم

في حق مؤسسة بحجم مجلس الدولة، يشارك في إبداء الرأي في القوانين الحكومية التي يأخذ فيها الأراء
لرئيس الجمهورية ، وتغلق المبادرة في وجه مجلس الدولة

2- حالة الطوارئ

¹ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة الدكتور محمد عرب صامبلا ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1996

20 1990

² 1996/91 ، المؤرخ في صيف 1991

القضائية

الجزائر إن الدستور هو الذي ينص على حالة الطوارئ و كيفية و إعلانها الذي يحول لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة الملحة تكون لمدة معينة بعد المجلس الأعلى للأمن ، و القيام بالعمليات التي يقدمها رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ، ر المجلس الدستوري قصد اتخاذ كل التدابير اللازمة استثنى بذلك رئيس مجلس الدولة¹.

و في مصر تم سن قانون الطوارئ في مصر قانون رقم 162 1958

1967 ثم إنهاء حالة الطوارئ لمدة 18 شهرا في عام 1980 ثم أعيد فرضها بعد

الرئيس أنور السادات في أكتوبر 1981 03

في 2010/05/12 صادق البرلمان المصري على تمديد العمل بقا

قامت بعض المنظمات الحقوقية المصرية بإعلان رفضها لهذا القرار و طالبت بتشكيل لجنة وطنية

إلى مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحد

القادم لفضح مخالفات النظام .

بالتالي فإن الأحداث الذي وقعت بالجزائر و أدت إلى فرض حالة الطوارئ

تعد الأحداث التي أدت إلى اتجاه إقراره كانت في ظل دستور 1989

غير محدد على ضرورة إخضاع المراسيم الرئاسية إلى مجلس الدولة لعدم نشأته في تلك الفترة وحتى

91 لم تعد أي² أما بالنسبة لمصر فإن الأحداث التي وقعت هي الأخرى

لج

ثانيا - حالة التعبئة العامة و الحرب

¹ سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري (دار الفكر العربي . 1995. 635

² 91 1996

القضائية

من الحالات الأخرى التي تمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق المراسيم الرئاسية هما حالتا الحرب
لحورتها و حتى الرئيس في هامش الخطأ يطلب من هيئات رسمية
الآتي :

1-الاستشارة في إعلان حالة التعبئة العامة

94 1996 : " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة في مجلس الوزراء
لمجلس الأعلى للأمن و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس¹.

أما في مصر فإن المادة الأولى من القانون رقم 87 1960² فإنها تنص على :
العامة بقرار من رئيس الجمهورية في حالة توتر العلاقات الدولية أو قيام خطر الحرب أو نشوب الحرب أو
بث كوارث أو أزمات تهدد الأمن القومي و يعلن رئيس الجم
لحال التي أوجب إعلانها و تنتهي آثار هذه القرارات نهائيا "

2- الاستشارة في حالة الحرب:

نلاحظ أنه تم إبعاد مجلس الدولة من في إعداد المرسوم الرئاسي الخاص بإعلان حالة
رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و إلى المجلس الأعلى للأمن
الوزراء فهو لم يراع رأي مجلس الدولة في هذه الحالة .

المطلب الثاني : القيود الواردة على الوظيفة الاستشارية

1 94 1996
2 87 1960

القضائية

لمجلس الدولة يرد عليها قيم بين حيث لا يوجد جراء يقع في حالة غياب
أخذ رأي مجلس الدولة حول مشروعات القوانين و علاوة على ذلك فإن الشروط التي يمارس من خلالها
مجلس الدولة

الفرع الأول: القيود النشأة في غياب الجزاء في حالة غياب رأي مجلس الدولة

بأخذ رأي مجلس الدولة يعتبر متحقق أو متوافر عندما تعرض عليه كل الإجراءات

1

بالتالي فإن الحكومة أن تعرض عليه مشروع غير كامل و لا تستطيع كذلك بعد أن

رأي مجلس الدولة بشأن أن تجرى على المشروع تعديلات جديدة إلا بعد أخذ رأي مجلس الدولة

بالتالي فإنه يجب على الحكومة أن تقرر مشروعها الأصلي أو النص الذي يتم تعديله من جانب

بج

أكده قسم التشريع بمجلس الدولة المصري حيث أوضح أنه يجب على الجهة الإدارية

صاحبة المشروع وجوب عرض التعديلات التي ترى إدخالها عليه

للمشروع في صيغته النهائية رفعا للتناقض بين مايقسمهما إليه القسم و مادة

مجلس ا

لذي أدى إلى إثارة هذه الإشارة و بالنسبة لمشروع مجلس الدولة .

¹أحمد ، مرجع سابق ، ص 159 حكم مجلس الدولة الفرنسي :

c.e , janvier1991, societemulty promotion rec p 19 مشار إليه في الهامش لدى : منصور محمد

القضائية

القانوني لعدم مشروعية القرار لايسري مع ذلك إلا بصدد القرارات التي يمكن رفعها أمام مجلس الدولة و هو يقصر فيه .

39 1 يجب قبل إيداعه مكتب أحد المجلس . أن يكون محلا مجلس الدولة من خلال أقسامه الإدارية إيداع أحد مشروعات القوانين من جانب الحكومة في مكتب أحد المجلس دون مجلس الدولة يكون

أما فيما يتعلق بالوضع في مصر يرى البعض من القرارات بقوانين على القسم التشريعي يعتبر عيبا في الإجراءات بحيث يعتبر غير مشروع يستحق الإلغاء إذا كان قرار و غير دستوري إذا كان قانونا².

أما في الجزائر فإن من أهداف مجلس ا ولة في إعداد النصوص الشرعية وإبداء الرأي بخصوصهما يتمثل في إحداث

³ ، إلا أن مجال تدخل مجلس الدولة في تحقيق هذا الهدف يبقى محدود جدا و هذا ماسيؤثر حتما في دوره مما يجعله دورا ضعيفا و غير فعال في عمومه ، و لمجلس الدستوري ، وعلى هذا تأكد ضعفه و عدم فعاليته مما أدى بالبعض إلى أي المجلس الدستوري بالتقني و غير موضوعي .

الفرع الثاني : القيود الناشئة عن شروط ممارسة مجلس الدولة الوظيفة الاستشارية

إن هذه القيود تتعلق بصفة أساسية بالمواعيد القصيرة جدا يمارس من خلالها مجلس ال جوء إلى اللجنة الدائمة لدراسة النصوص العاجلة .

1 1958

2 138 1984 .

3 عمار بوضيف ، الوجيز القانون الإداري ، الجزائر دار الرخانة ص 69

القضائية

إن الوقت الذي يمارس خلاله مجلس الدولة الحق في ه دائما يجعل موقفه في أفضل ظروف.

يضاف إلى الفترة القصيرة للبحث و للجوء التعسفي أحيانا إلى اللجنة الدائمة سواء على مجلس

2/25 من الأمر الصادر في 31 1945 التي تناولت أحكامها مرة أخرى المادة
1/22 766-63 الصادر في 30 1963 سمح للحكومة بالحصول على رأي
مجلس الدولة بأقصى سرعة في مجال مشروعات القوانين و الأوامر عن طريق إشارة قسم أكثر تقييد
الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

إن هذا الإجراء المتعلق باللجوء إلى لجنة الدائمة يجب أن لا يطبق إلا في حالات

64 من قانون مجلس الدولة في مصر 47 1972 التي توضح دو

رئيس إدارة الفتوى المختصة لمراجعة صياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو
رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه

لم يغب عنه أمر الضرورة في بعض الأحيان من التعجل في إصدار

التشريع فرسم لمواجهة ذلك طريقا آخر عهد فيه بمراجعة صياغة الشرعيات الذي يرى رئيس مجلس الوزراء
أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه إلى لجنة تشكل من رئيس الق

القضائية

يبقى أن المواعيد المحددة لمجلس الدولة الفرنسي لدراسته مشروعات النصوص تظل غير لكي يمارس مجلس الدولة متعمقة لهذه المشروعات و هو نفس الأمر بالنسبة للجزائر إذ يجب

1 .

المبحث الثاني: التأثير المتبادل بين الوظيفتين الاستشارية والقضائية لمجلس الدولة

إن التداخل في القضائية في ا
 تأثير بين الوظيفتين القضائية لهذا المجلس يتحقق في هذه الأنظمة من
 : مجلس الدولة لها أثارها التي تنعكس عليه وهو يمارس دوره القضائي في
 الفصل في المنازعات .

كما أن وظيفته القضائية لها تأثيراتها الظاهرة على مجلس الدولة و هي تمارس دورها في .
 من خلا المطلب الثاني :

المطلب الأول : الانعكاسات القضائية للاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة .

جلس الدولة تأثيرها المباشر على القاض
 القضائي بالفص في المنازعات حمايته القضائية ؛ بالتزاماتها
 القانونية التي توجب بمضمون الفتاوى الصادرة عن الأقسام .

الفرع الأول : تمتع الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة بحماية القضاء الإداري

ينص المشرع في كثير الأحيان على ضرورة قيام السلطة يأخذ رأي مجلس

1 محمد أحمد ، مرجع سابق ص 164-170

القضائية

الحكومة تأخذ رأي مجلس الدولة في مشروعات
 1958
 لدى البرلمان وفي اللوائح التي
 اللوائح المستقلة التي تعالج
 اعتبرها

1.

هناك أيضا نصوص تشريعية توجب على الإدارة أخذ أي مجلس الدولة بشأن بعض المراسيم قبل إصدارها من ذلك مثلا المراسيم الصادرة بإسقاط الجنسية و في مصر يأخذ رأي مجلس الدولة مسبقا قبل التصرف.

63 من قانون مجلس الدولة الحالي منه تقرر أن:

، أن تعرض المشروع المقترح على قسم

35

2
 9 1983 : "لا يجوز
 5000 (خمسة
)

119 المادة 119 : "....

على مجلس الوزراء ، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني
 3"

هذه النصوص جميعها
 إلى مجلس
 . أخذ رأيه قبل أن تتصرف ، و لكنها في ذات الوقت لا تقرر (جزءا معينا ، على إهمال السلطة

1 39 38 37 1958

2 63 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47

3 119 1996

القضائية

المختصة أخذ رأي مجلس الدولة إلا أن القضاء الإداري لم يتخذ موقفا سلبيا في مواجهة عدم احترام
بأخذ رأي مجلس الدولة في حالة النص عليه ، وجاء لسيد الثغرة الموجودة في التشريع

مجلس الدولة، كهيئة قضائية اعتبرا احتراماً لمجلس
من قبل الإدارة عنصرا في الشرعية الخارجية للعمل الإداري يترتب على إهماله بطلان هذا الأخير
ومع ذلك لا يمنح القضاء الإداري في كل فرنسا و مصر نفس القدر من الحماية
لمجلس الدولة.

تتمتع هذه بحماية خاصة في حين أنها في
القضاء الإداري حماية عادية نفس الشيء بالنسبة .

قراراته ،

يوجب مجلس الدولة أن يتم عرض مشروع القرار بكامله و بجميع تفصيلاته دون نقصان " .

لمى مقتضاه أن السلطة التنفيذية مقيدة بأن تختار إما
تص أو النص الذي أقره هذا الأخير، وليس لها
تبنى صياغة ثالثة حيث أنها إن فعلت تكون قد أقرت نصا لم تستشر مجلس الدولة بشأنه ، مما يجعله
غير مشروع¹.

إن الدور العائد إلى مجلس الدولة كهيئة الحكومة في مسألة اللوائح التي يلزم هذه الأخيرة
يسير التالي:

- لحكومة مشروع اللائحة ثم عرضها على المجلس الدولة ليراجع صياغتها بماعناه وضع
أحكامها في عبارات قانونية سليمة مؤدية للممكن المقصود

القضائية

- الحكومة لها سلطة تقديرية في أن تأخذ بصياغتها الأصلية لمشروع اللائحة أو بالصياغة المعدلة على ارتآه مجلس الدولة .

حجة أحكامها لم على مجلس الدولة

في هذه الحالة، ولكي تكون اللائحة مشروعة يجب عرض الأحكام الجديدة على مجلس الدولة

- و عليه ينتهي مجلس الدولة إلى شرعية القرار الذي أخذت بـ\

أما عن وجه الحماية الثاني الذي يضيفه مجلس الدولة كهيئة قضائية على اختصاصاتها

فيكمن في أن القضاء الإداري يعتبر أن كل

. و بالتالي فإن

لمجلس الدولة يرتبط

لمجلس الدولة¹

القضاء الإداري الفرنسي يضيفي حماية خاصة على

الفرع الثاني: تمتع الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة المصري بحماية قضائية عادية

لا يفرق مجلس الدولة الجزائري و المصري في حمايته

. لمجلس الدولة أو جهة أو جهة

ذلك يعتبر أن الواقع على الإدارة يأخذ رأي جهة معينة أيا كانت شكلية جوهرية يترتب

اعتقالها في الشكل ، و ذلك دون أدنى تمييزين ما إذا كانت الجهة المطلوبة أخذ رأيها هي

مجلس الدولة أو جهة إدارية

¹ محمد زكي أبو عامر ، المرجع السابق ص 621

القضائية

1/ عرض محكمة القضاء الإداري لمسألة الأثر الناجم عن إهمال الإدارة احتراماً
لمجلس الدولة لأول مرة فيما يعلم الباحث في حكمها الصادر بجلبة 1950/4/18¹.
447 المنشور في 1947/09/15

عديدة منها أنه لم يعرض على المجلس الدولة وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة 17 .
2/ رداً على هذا الدفع تقرر محكمة القضاء الإداري أن هذا القرار باطل من ناحية الشكل إذ الثابت
لمجلس الدولة لم يتولى صياغته، و لم يرقم بمراجعته وفقاً لـ 11 17 112
1946 الخاص بإنشاء مجلس الدولة و هو القانون الذي كان معمولاً به وقت صدور القرار .

وتتابع قولها: " اشترط أن يقوم مجلس ا

لصحة هذه اللوائح و أن عدم إسء اللائحة لهذا الشرط
يستوجب البطلان و لم يضع القانون هذا الشرط عبثاً ، بل أراد به أن يجنب اللوائح الإدارية مواطن الخطأ
وها قد تحققت الحكمة التي توخاها القانون في شأن القرار المطعون فيه بالذات الواضح من هذه الفقرة من
ة أن هذه الأخيرة تربط بين عيب الشكل في القرار المطعون فيه و الذي تمثل في عدم
عرضه على مجلس الدولة لمراجعته ، وماشابه من عيوب موضوعية .

إلا أن الحكم الأساسي في الموضوع الذي كشف فيه محكمة القضاء الإداري عن مدى حرصها

احترام مجلس الدولة هو ذلك الحكم الصادر في 26

1952 بشأن الطعن في قرار وزير المالية بتاريخ 1990/6/10

التشريع لمجلس الدولة².

¹ مجموعة السنة الرابعة ، مبدأ رقم 181 579 : . محمد 622

² مجمو 185 511 و مابعدھا مشا لها لدى : . محمد زكي أبو عامر ، مرجع

القضائية

ذهب ممثل الإدارة إلى :"

بمجلس الدولة لا يوجب بطلانه إذ أن المشرع لم ينص على البطلان كجزاء على عدم العرض و ."

إضافة إلى ذلك أن المشرع لم يوجب العرض و إنما

في الصياغة القانونية تشرك مع الجهات القديمة التي تثبت لها .

قد يسأل سائل لماذا لم يسلك القضاء الإداري سواء الجزائري أو المصري مسلك نظيرهما الفرنسي

إهمال لمجلس الدولة عيبا متعلقا ؟ هذا السؤال يجد إجابته

في حقيقة أن فتاوى مجلس الدولة الجزائري و المصري منشورة و ليست سرية على ذلك يستطيع ذي شأن

إداري و مجلس الدولة أن يعرف ظروف إعداد القرارات الإدارية ، و يستطيع بالتالي أن يدفع بطلانها

إذا أهملت الإدارة عن إعدادها لمجلس الدولة .

الفرع الثالث : تأثير القضاء الإدارية بمضمون الفتاوى الصادرة عن مجلس الدولة

أولا : وضع المشكلة من الناحية النظرية

من المسلم به أن مجلس الدولة كهيئة قضائية غير ملزم من الناحية النظرية بالبحثة بالتقيد بما يصدر

لهذا المجلس من فتاوى و آراء و ذلك لسببين جوهريين :

السبب الأول : يرجع إلى به القسم القضائي ، داخل مجلس الدولة من في ممارسة

وظيفته القضائية في الفصل في المنازعات الإدارية بأحكام تجوز وجبة الأمر المقضي به بعيدا عن أية مؤشرات

لمجلس الدولة

أنه أي القسم القضائي غير ملزم يثني حلول أخذت بما فتاوى صادرة عن هذه الأقسام

احترام فتاوى مجلس الدولة .

القضائية

لأحكام القانون كما يتصوره هو ، أي القاضي الإداري تماما كما يراقب مدى احترام الإدارة لهذه الأحكام فيما نمارسه من أنشطة و ماتصدره من أعمال نظرا التشابه مركز هذه الزاوية .

و السبب الثاني: يخلأ في أن فتاوى مجلس الدولة ، بغض النظر عما إذا كانت الإدارة ملزمة بحجية الأمر

فأهية التي تصدرها بصفتها محكمة إن الأقسام

في مدة معينة لا تتجاوز بالنسبة للحالات غير المستعجلة فترة 15

التي تعرض فتتقل هذه المهلة إلى 48 ساعة و قد تصل إلى 24 .

أما المحاكم القسم القضائي فهي غير مقيدة بوقت محدد تلتزم فيه بإصدار أحكامها ، فهي تحدد

تراه لازما من تحقيقات .

ثانيا : وضع المشكلة من الناحية الواقعة

لى تبني مجلس الدولة كهية قضائية بحلول مناقضة لما سبق و

أن تضمنه فتواه الصادرة عنه بصفة مستشار الإدارة العامة أمر نادر الحدوث من الناحية العملية

- السبب الأول: يتعلق بالتداخل العضوي بين القسم القضائي لمجلس الدولة و أقسامه الاستشارية

سبة لمجلس الدولة الفرنسي تجلي هذا التداخل في العديد من المظاهر منها تنتقل الأعضاء

الدائم بين أقسام مجلس الدولة المختلفة حيث لا يقتصر عمل البعض منهم على قسم دون آخر مما يضمن

القسم القضائي الذي يشارك جميع أعضائه في الجمعية العامة لمجلس الدولة .

القضائية

وبالنسبة لمجلس الدولة الجزائري و المصري فإن التداخل العضوي بين الأقسام
القسم القضائي في مجلس الدولة المصري به أيضا مظاهر عديدة منها عدم جواز قصر عمل بعض أعضائه
أن رئيس مجلس الدولة يشكل حلقة وصل بين أقسام المجلس المختلفة ، و آخرها أن الجمعية العمومية لمجلس
الدولة تتكون من جميع مستشاري هذا الأخر دون التفرقة بين من يتمنى منهم إلى القسم القض

أما السبب الثاني : فيكمن في تكاملوظيفتين و القضائية في سبيل تحقيق الهدف المشترك
الذي يجمع بينهما و هو ضمان احترام
تحقيق هذا الهدف المشترك بصفته هيئة يمارس مجلس الدولة بعض القانون أو بناء على طلب
الإدارة رقابة وقائية تهدف إلى منع
تغيير و تطبيق القوانين و اللوئ

بصفة هيئة قضائية يمارس مجلس الدولة رقابة لاحقة ذات طابع علاجي حيث يتدخل بعد وقوع
إذا كانت لمة مخالفة و قعت أم لا وفي
حالة وقوعها توقع الجزاء المناسب لها

لقد وجدت وحدة الهدف هذه بين الوظيفتين و القضائية لمجلس الدولة ترجمتها في

المطلب الثاني :الانعكاسات الاستشارية للوظيفة القضائية لمجلس الدولة

إلى أي مدى يتأثر مجلس الدولة كهيئة بدوره القضائي؟ هذا السؤال الذي يعيش الإجابة
عليه في هذا المطلب .

القضائية

يث أن الوظيفة القضائية لمجلس الدولة انعكاساتها البالغة العمق على هذا الأخير إبان ممارسته

يبرز في عدة مجالات منها أن يتم تضمين الـ

لقانوني في أحكام القضاء الإداري، و

مجلس الدولة¹.

الفرع أول: دعم مجلس الدولة كهيئة استشارية لاستقلال الوقي للقضاء

يتمتع مجلس الدولة في ممارسة الوظيفة القضائية كغيره من الهيئات القضائية بنظام قانوني خاص

يجعل أعماله القضائية عن أية مؤشرات خارجية².

نام الخاص للوظيفة القضائية لمجلس الدولة لم يبق بلا تأثير على وظيفة

فالملاحظ أن مجلس الدولة في ممارسته لم يحاول مطلقا المساس

ارسته في هذا المجال لدعم و تقو

اتخذ هذا الدعم العديد من الصور تعرض لها كالتالي :

أولاً: الامتناع عن التعرض لمسائل سبق الفصل فيها

ثانياً: إعطاء حجة الأحكام الصادرة في غير إدراك والإلغاء مفهوماً واسعاً.

¹ عصمت عبد المجيد بكر ، مجلس () ثقافة للنشر و التوزيع لبنان الطبعة الأولى 2011-2012

²M-prélot et j.boulouis institution politiques et droit constitutionnel paris ,daloz

القضائية

أ- الامتناع عن التعرض لمسائل سبق الفصل فيها:

فالأحكام تتمتع بحجية الأمر المقضي فيه و تقوم على فكرتين أساسيتين هما ضرورة حسم النزاع

مادام قد صدر في النزاع حكم قضائي و الفكرة الثانية الحيلولة دون

التناقض في الأحكام مع مراعاة النية في الحقيقة القضائية

ألزم مجلس الدولة نفسه في نشاطه بتبني سياسة محورها عدم التعرض لمسائل سبق القضاء

داري الفصل فيها ، لكي لا تستخدم آراءه ذريعة للتشكيل في هذه الأحكام بطريق مباشر أو غير مباشرة

أعرضت الجمعية العمومية ، لقسمي القوى و التشريع لمجلس الدولة في مصر عن إبداء

وثيقا بموضوع سبق للقضاء الإداري و أن فصل فيه بحكم حائز لحجية الأمر ا .

ب- إعطاء حجية الأحكام الصادرة في غير دعوى الإلغاء مفهوما واسعا

من المستقر لدى القضاء الإداري أن مدى حجية المحك الإداري تختلف بحسب ما إذا كان صادرا

في دعوى أو في غير دعوى إلغاء .

فإذا صدر الحكم في دعوى إلغاء و هي بطبيعتها خصومة فإنه بعدم القرار المطعون فيه و يكون بهذه

إما أن صدر في غير الإلغاء كدعوى التسوية مثلا ، وهي خصومة ذاتية فإن حجية تكون ذات طابع يقتصر

إلى غيرهم .

ت- عدم التدخل في المنازعات المماثلة أمام القضاء الإداري للإدارة العامة

القضائية

لس الدولة أن تطلب التعرف على الرأي بصفته مستشارها العام و الأصيل ، في أي مسألة قانونية ترى عرضها عليه حتى ولو كانت هذه المسألة محلا لنزاع قضا بين الأفراد ، لايزال في طور البحث و التحقيق أمام القضاء الإداري الذي لم يقل فيه كلمته الفاصلة بعد أمام مثل هذه مجلس

رأيه في شأنها

حرص على إتاحة الفرصة للقضاء الإداري للنظر في المسائل المعروضة أمامه دون إثقال كاهله شأنها بقيود ، وقوع التناقض بين ماتراه القوى و مايقدره الحكم ، فإن مجلس الدولة في ممارسته بحجم عن إبداء رأيه في مسائل هائلة أمام القضاء هذه القاعدة تعتبر عن سياسة فحواها أن الهيئات

الفرع الثاني : اقتداء مجلس الدولة كهيئة استشارية بمسلكه كهيئة قضائية

في ممارسته لوظيفته :

أ-

ب- ذات طابع موضوعي تخلص في أن مجلس الدولة كهيئة شيء الحلول التي أقرها القضاء الإداري في أحكامه و يأخذهما في الحالات المماثلة التي يطلب منه إبداء الرأي فيها .

أولا : صياغة الفتاوى على نمط صياغة الأحكام

فالحكم القضائي يتميز بطابع عمل واضح حيث يسعى القاضي الإداري إلى دراسة الوقائع المعروضة عليه للفصل فيها و تمحيها توطئة لإفراط لحكم القانون عليها في ضوء التفسير الذي يعطيه له ، وعلى ضوء

القضائية

الظروف الخاصة لهذه الوقائع بعيدا عن تقرير مبادئ عامة¹.

لذلك فهو في صياغة للحكم الذي يصدره بحرص القاضي الإداري على تضمنه

ن التي إليها في الحكم و مطوق هذا الأخير و هو النص الذي قضى به في

2.

أما الرأي الذي يصدره مجلس الدولة كهيئة فالمفترض في أنه يعني بمسائل قانونية بحتة

كتفسير نص قانوني غامض ، إزالة ماقد يعترض أحكام قانونية مامن تناقض ، بحث مدى شرعية عمل

3.

ثانيا : تبني الحلول التي قررها القضاء في أحكامه

المنوط بها مباشرة بحرص

وتعنى أسند ماتكون العناية بالإحاطة بالضوابط التي يحكم قضاءه إذ على السير في اتجاه

ة لمجلس الدولة على معرفة الحلول القضائية

يجد تفسيره في رغبتهم في دعم مجلس الدولة في مباشرته لدوره القضائي و ذلك عن طريق تبني الحلول التي

جاء بها في أحكامه على الحالات المماثلة التي يطلب منه إبداء الرأي بشأنها .

كذلك مجلس الدولة المصري كهيئة ة على غرار مجلس الدولة الجزائري

ويأخذ دوما بالحلول القضائية إذا طلب منه إبداء رأيه في حالة مماثلة لتلك التي سبق للقضاء الإداري و أن

تعرض لها و فصل فيها .

1984 108-109

2 حسن السيد بيوني ، دور القضاء في المنازعة الإدارية ، ص 294

3 665

خلاصة الفصل

في الأخير وبعد الدراسة المقارنة الـ جريتها في البحث توصلنا إلى أن المجال الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر أضيق مجالاً وحصر استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين يضعف من دور الوظيفة الاستشارية ويجعلها فارغة المحتوى.

تعتبر الازدواجية القضائية في وقتنا الحالي ضرورة يتطلبها التطور القانوني والتنظيمي، وقد تناولنا في ضوعنا الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة رأينا أن هذا الدور قد تم النص عليه دستوريا في فرنسا لأول مرة في دستور السنة الثامنة ثم في الدستور الصادر في 1852 وأخيرا في الدستور الحالي الصادر عام 1958 الذي أعطى الحق لمجلس الدولة في إبداء الرأي بما يتعلق ببعض مشروعات المراسيم ومشروعات الأوامر ومشروعات القوانين، أما عن تطوره في مصر رأينا أنه ابتداء من عام 1879 ثم إنشاء مجلس شورى الحكومة تكون مهمته إبداء الرأي في الأمور الإدارية والتشريعية والبت في المنازعات الإدارية وحتى صدور القانون الحالي لمجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 الذي نص في مادته 63 على اختصاص قسم التشريع، أما في الجزائر فقد نص على الاختصاص الاستشاري دستور سنة 1996 من خلال مادته 119.

إن الرأي الاستشاري الصادر عن مجلس الدولة في إطار ممارسته لوظيفته الاستشارية بشأن مشاريع القوانين المقترحة من طرف الحكومة يعد مظهر من مظاهر التعاون والتكامل بين السلطات وليس إخلال لذلك الأخير وتجميع السلطة في يد واحدة كما يعتقد البعض أ، هذا التطور الفريد من نوعه بالنسبة إلى القضاء الإداري لا ينفي وصولنا إلى حقائق علمية بعد دراسة مقارنة لمجلس الدولة الجزائري، والفرنسي والمصري ولو لم يكن بالشكل الكامل والدقيق، إلا أنه كفيلا بمعرفة أساسية الموضوع ومبادئه، فمن خلال هذه الدراسة سجلنا تعثر المشرع الجزائري في تطبيق النظام الاستشاري لمج :

- حصر الاستشارة لمجلس الدولة حل مشاريع القوانين دون غيرها يضاعف من الوظيفة الاستشارية ويجعل محتواها فارغا، فعلى المشرع الجزائري أن يقوم بتوسيع المجال الاستشاري يشمل مختلف النصوص التشريعية أو

- أن آراء مجلس الدولة مهما اتسعت حدودها إلا أنها تبقى حبيسة الصورة الملزمة أو الطبيعة القانونية التي منحها المشرع لها.

ومن أجل تفادي هذه الثغرات والعيوب فإننا نقترح بعض الحلول والملاحظات المتمثلة في :

- إعادة النظر في الاختصاصات الاستشارية وجعلها أكثر اتساعا وشمولا وذلك بمنح حق لمجلس الدولة لإبداء رأيه حول المراسيم الرئاسية والتنفيذية نظرا لما تنطوي عليه من أهمية وخطورة بالغة وكذا أن يمتد نطاقه إلى اقتراح القوانين التي ييادها أعضاء البرلمان على الأ ، في المجال الإداري كما التنبيه إلى ضرورة النص على نشر الرأي الناتج عن مداوات المجالس المتعلقة بمشروع القانون وكذا نشر الآراء المعارضة وذلك ليتسنى للإطلاع عليها والاستفادة منها في مشاريع القوانين الأخرى تنصب في ذات السياق.

- إن مجلس الدولة الج

نظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها مجلس الدولة من خلال الوظيفة الاستشارية فإننا نأمل اتخاذ تفعيل مجلس لدولة وذلك بالمضي قدما نحو تطوير وتوسيع مجال اختصاصه.

قائمة المصادر المراجع

الكتب العامة والخاصة:

1. -إبراهيم المنجي ، التعليق على قانون مجلس الدولة في ضوء آراء الفقه وأحكام وفتاوى القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية ، الطبعة الأولى 1996
2. أبي بكر محمد المرادي الحضرمي السياسة أو الاستشارة في تدبير الإمارة، دار الكتب العلمية، لبنان، 2007
3. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر1998.
4. احمد فقيري، تقديم الخدمة الاستشارية للإدارة الحكومية، المفهوم والإطار ندوة الاستشارات الإدارية في المملكة العربية السعودية ، جدة ، معهد الإدارة العامة 2009.
5. أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة الدكتور محمد عرب صاميل ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1996 مع ملحق 1990
6. ثروت بدوي ، القانون الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية 1984.
7. حسن السيد بيوي ، دور القضاء في المنازعة الإدارية . الإسكندرية
8. رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة2001
9. سعاد الشرقاوي .القضاء الإداري ، دار النهضة العربية . 1984
10. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء دار الفكر العربي،1986
11. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي .1995
12. عادل يوسف الصالح ، الاستشارات الإدارية ، المؤتمر الثاني للاستشارات 2000 .
13. عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها ، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريعي، 2010
14. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر و التوزيع لبنان الطبعة الأولى 2011-2012

قائمة المصادر المراجع

15. عمار بوضياف ، القضاء الإداري - مجلس الدولة - دار العلوم للشرق التوزيع عنابة 2005
16. عمار بوضياف ، الوجيز القانون الإداري ، الجزائر دار الربحانة .
17. عوسي حمدي أبو النور ، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها : دراسة مقارنة ط1، دار رسييم، بيروت 2011
18. مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الإسكندرية 2003
19. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، القاهرة.
20. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري مجلس الدولة.
21. محمد ماهر أبو العينين ، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة ، الجزء الأول، 2000 .
22. محمود محمد الحافظ - القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية ، القاهرة 1993
23. مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - الجزء الأول الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005.
24. منصور محمد أحمد ، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي ، دار النهضة العربية للطبع و النشر والتوزيع القاهرة 2007 .

المذكرات:

1. بوجادي عمر اختصاص القضاء الإداري الجزائر أطروحة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو
2. غلام إلياس . مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.

المجلات:

قائمة المصادر المراجع

1. أبو الشعير سعيدن مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس (المبادرة بالتشريع) العدد 5 الجزائر، 1998.
2. محمد زكي أبو عامر ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية و الاقتصادية . العدد الثالث، 1991

المراسيم والقوانين:

1. الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 .
2. الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل بموجب القانون رقم 98-19 مؤرخ في 11/15/2008 المتضمن التعديل الدستوري.
3. الدستور المصري، الصادر في 18 جانفي 2014 .
4. القانون رقم 112 لسنة 1946 المنضم لمجلس الدولة المصري.
5. القانون رقم 115 لسنة 1952 المعدل لأحكام قانون مجلس الدولة المصري بالقانون 09 لسنة 1949
6. قانون رقم 47 لسنة 1972 المنضم لمجلس الدولة المصري.
7. القانون رقم 98 / 01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بمجلس الدولة وعمله.
8. المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29-08-1998 المحدد لأشكال الإجراءات في المجال الاستشاري لمجلس الدولة.
9. المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9-04-2003 المحدد لشروط وكيفيات تعيين مستشار الدولة.
10. المرسوم الرئاسي رقم 91/1996 المؤرخ في صيف 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار

المواقع الالكترونية:

- ناصر بطيب ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، مقال منشور في الموقع الإلكتروني
www.bouhania.com/newsphp? =view said68 يوم 2011/11/25
www.djelfa.info/vb/showthead.php? 1498384...

الفهرس

كلمة شكر و إهداء

- مقدمة: أ
- 7..... الفصل الأول: ماهية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة
- 8..... المبحث الأول : مفهوم الوظيفة الاستشارية وطبيعتها القانونية
- 8..... المطلب الأول : مفهوم الوظيفة الاستشارية
- 8..... الفرع الأول : تعريف الوظيفة الاستشارية
- 10..... الفرع الثاني : الأهمية والضرورة العلمية للوظيفة الاستشارية
- 12..... الفرع الثالث: الإطار القانوني للوظيفة الاستشارية
- 17..... المطلب الثاني : صور الوظيفة الاستشارية
- 17..... الفرع الأول : الصورة الإلزامية للوظيفة الاستشارية
- 21..... الفرع الثاني : الصورة الاختيارية للوظيفة الاستشارية
- 23..... المبحث الثاني : كيفية ممارسة الوظيفة الاستشارية
- 23..... المطلب الأول : التشكيلات الاستشارية
- 24..... الفرع الأول: الجمعية العامة
- 27..... الفرع الثاني: اللجنة الدائمة
- 28..... المطلب الثاني : إجراءات الاستشارة
- 29..... الفرع الأول: بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري
- 35..... الفرع الثاني: بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي
- 35..... الفرع الثالث : بالنسبة لمجلس الدولة المصري
- 39..... الفصل الثاني: مجال الوظيفة الاستشارية والتأثير المتبادل بينها وبين الوظيفة القضائية

المبحث الأول: مجال الوظيفة الاستشارية والقيود الواردة عليها.....	39
المطلب الأول: مجال الوظيفة الاستشارية.....	39
الفرع الأول: مضمون النشاط الخاضع للاستشارة.....	39
الفرع الثاني : عدم خضوع القوانين الاستثنائية لاستشارة مجلس الدولة	46
المطلب الثاني : القيود الواردة على الوظيفة الاستشارية.....	50
الفرع الأول: القيود المنشأة في غياب الجزاء في حالة غياب رأي مجلس الدولة.....	50
الفرع الثاني : القيود الناشئة عن شروط ممارسة مجلس الدولة الوظيفة الاستشارية.....	52
المبحث الثاني: التأثير المتبادل بين الوظيفتين الاستشارية والقضائية لمجلس الدولة	53
المطلب الأول : الانعكاسات القضائية للاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة	54
الفرع الأول : تمتع الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة بحماية القضاء الإداري	54
الفرع الثاني: تمتع الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة المصري بحماية قضائية عادية	57
الفرع الثالث : تأثير القضاء الإداري بمضمون الفتاوى الصادرة عن مجلس الدولة	58
المطلب الثاني :الانعكاسات الاستشارية للوظيفة القضائية لمجلس الدولة	61
الفرع الأول: دعم مجلس الدولة كهيئة استشارية لاستقلال الوظيفي للقضاء	61
الفرع الثاني : اقتداء مجلس الدولة كهيئة استشارية بمسلكه كهيئة قضائية.....	63
خاتمة	67
قائمة المراجع	70