



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة ابن خلدون - تيارت -
قسم الحقوق



مذكرة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق
تخصص: قانون إداري
تحت عنوان

الدور التشريعي لمجلس الدولة

تحت إشراف:

الدكتور قوسم حاج غوثي

إعداد الطالبتين:

زروقي بشرى نجاة

عياد مروة راضية

لجنة المناقشة		
رئيسا	أستاذ التعليم العالي	أد. عليان بوزيان
مؤظرا و مشرفا	أستاذ التعليم العالي	أد. قوسم حاج غوثي
عضوا مناقشا	أستاذ محاضر (أ)	د. بالجيلالي خالد
عضوا مدعوا	أستاذ محاضر (أ)	د. براهيم الوردي

السنة الجامعية: 2022-2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى:

بسم الله الرحمن

الرحيم

"يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ

وَالَّذِينَ أُتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ"

صدق الله

العظيم

المجادلة 11~.

شكر و عرفان

لا بد لنا و نحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة نعود فيها إلى أعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير بانلین بذلك جهودا كبيرة في بناء جيل الغد.

الحمد لله كثيرا الذي ساعدنا على إنجاز هذه المذكرة و أنار لنا دربنا ووفقنا في مهمتنا العلمية. كما نتقدم بخالص الشكر و التقدير و الاحترام إلى الدكتور "قوسم حاج غوثي" على كل ما قدمه من نصائح و توجيهات طيلة إنجازنا لهذه المذكرة.

ونشكر كذلك كل من ساعدنا على إتمام هذا البحث و قدم لنا يد العون و المساعدة و زودنا بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا البحث و نخص بالذكر الأخ العزيز " العربي عبد القادر " على كل ما قدمه لنا من مراجع أفادتنا في دراستنا هاته .



إهداء

إلى من نزلت في حقهم الآية الكريمة في قوله تعالى: ﴿وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا﴾.

أهدي هذا العمل إلى والدي و والدتي اللذان لا أنسى فضلهما علي أطال الله في عمرهما و حفظهما لي.

إلى إخوتي الأعزاء:

"علي، فاطمة، وجدان".

و لا أنسى أختي الثانية و مشاركتي في هذا العمل :

"عياد مروة راضية".

كما لا يفوتني أن أذكر جميع صديقاتي المقربات اللاتي جمعتني بهم الجامعة:

"إيناس، سارة، أمال، فاطمة".



"زروقي بهري نجاة".

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع و الذي أعتبره نهاية سعيدة لسنوات الدراسة الطويلة إلى:

والدي العزيزين و سندي في الحياة.

إخوتي الأعزاء " سميرة ، أمينة ، محمد "

و كل أفراد أسرتي .

و إلى صديقتي المقربة و مشاركتي في هذا النجاح " زروقي بشرى نجاة "

و لا أنسى بالذكر كل أصدقائي و صديقاتي الذين جمعني بهم سنوات الدراسة.



"حيات مرورة واخيرة"

مقدمة

لقد سعت الدولة على اختلاف سلطاتها و مؤسساتها إلى وضع الأسس و الأساليب التي يقوم عليها النظام القانوني بالدور الذي تلعبه هذه الأخيرة في تنظيم العلاقة بين السلطة و الشعب ، بما فيها مهمة الهيئات الرقابية على هذه التصرفات و ما تفرضه الحقوق و الحريات كأحد المبادئ التي يتركز عليها الدستور .

السلطة القضائية وجدت من أجل الفصل في المنازعات المعروضة عليها كأصل عام ، جعل لها المشرع الجزائري ضمانات من أجل استقلالها و كذلك استثناءات لتشمل الدور الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية و كذا تدخلها في العملية التشريعية .

لقد بعث القضاء الإداري بآلية حديثة من آليات الرقابة على أعمال الإدارة بحيث تمكنه من مراقبة الهيئات الإدارية و مجازاتها في حالات تجاوزها للسلطة ، تمثلت هذه الآلية في مجلس الدولة بحيث يعتبر هيئة مستقلة ذات طابع قضائي مقومة لأعمال الجهات القضائية تضمن توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد أنشأت بموجب دستور 1996 و القانون العضوي 98-01 .

أسند الدستور لمجلس الدولة الجزائري وظيفة استشارية تسمح له كهيئة قضائية بالمشاركة في العمل التشريعي من خلال إبداء رأيه بخصوص المسائل التي تعرض عليه و يكون رأيا إلزاميا من ناحية أنه إجراء لا بد للحكومة أن تتخذه و إلا كان عملها مشوبا .

مقدمة:

و اختياريا في حالة عدم التزام الجهة المستشارة بموضوع الرأي المقدم من الجهة المستشارة و هذا لا يبطل عمل الهيئة التنفيذية سواء أخذت بهذا الرأي كليا أم جزئيا أو لم تأخذه ككل ما دامت قد احترمت الأخذ برأي الهيئة الاستشارية شكلا .

ويكون الرأي الاستشاري هو العمل الذي من خلاله يعبر مجلس الدولة عن وظيفته الاستشارية .

تتميز بأهمية هذا الموضوع في الدور الذي يمثله مجلس الدولة في كونه أعلى هيئة قضائية إدارية تتميز باختصاصات استشارية حددت في الدستور و القانون العضوي.

كما أن أهمية الموضوع تبرز أكثر من خلال الدور الفعال لمجلس الدولة في الجانب التشريعي و صفة الإلزامية للسلطة التنفيذية للأخذ برأيه من جهة ، و كهيئة رقابية تفرض على ذات السلطة التزامها بمشروعية أعمالها في مواجهة المخاطبين لها.

و للبحث في هذا الموضوع كانت لدينا مجموعة من الأسباب و الدوافع نذكر منها :

1_ البحث و التعمق في معرفة اختصاصات أعلى هيئة قضائية ممثلة في مجلس الدولة و

الاختصاص التشريعي على وجه الخصوص.

2_ تبيان مدى الاهتمام الذي لقيه عمل مجلس الدولة الاستشاري في التشريع الجزائري .

3_ الدراسة المستفيضة للشق الاستشاري لمجلس الدولة و الأحكام المرتبطة به.

4_ الرغبة في الحصول على الرصيد المعرفي في مجال المحاكم الإدارية عامة لارتباطها بالتخصص

و أحكام المجلس الدستوري على وجه الخصوص.

مقدمة:

حيث تعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع بالدرجة الأولى إلى رغبتنا و ميلونا للبحث فيه و دراسته مما دفعنا إلى اختياره كموضوع لمذكرة تخرجنا و تسليط الضوء عليه دون غيره من المواضيع.

يمكن إرجاع الصعوبات التي اعترضتنا إلى موضوع المذكرة أساسا لأنه محدود و دقيق يتضمن جزئية واحدة فقط و هي الاختصاص التشريعي أو بالأحرى الاستشاري ، فالصعوبة الوحيدة و الأساسية هي نقص المراجع و كذا نقص المادة العلمية لموضوع البحث .

أهداف الدراسة :

تتلخص أهداف الدراسة فيما يلي :

1_ الوصول إلى نتيجة واضحة و صريحة .

2_ المساهمة بالقدر البسيط في إثراء البحث العلمي و التحليل الأكاديمي لتحديد معالم الاختصاص التشريعي لمجلس الدولة .

و لمعالجة هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية :

_ ما هو الدور الذي يلعبه مجلس الدولة في عملية التشريع؟

هذه الأخيرة جعلتنا نطرح تساؤلات جوهرية هي:

_ كيف يساهم مجلس الدولة في العملية التشريعية ؟

_ وماهي الإجراءات المتبعة في ذلك؟

و للإجابة على الإشكاليات ارتأينا اعتماد المنهج الوصفي لأن الموضوع له جانب فقهي مما يفرض سرد بعض المعلومات و المعطيات الضرورية، و المنهج التحليلي كون الموضوع يعتمد بشكل كبير على النصوص القانونية مما يقضي قراءتها و تفسيرها و تحليلها و الخوض في كل الجزئيات الخاصة بها .

و للإجابة على إشكالية هذا البحث المتواضع قسمناه إلى فصلين، خصصنا الفصل الأول لنطاق

مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية من خلال تقسيمه إلى مبحثين:

الأول: النطاق الدستوري لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية.

الثاني: النطاق التشريعي لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية.

أما الفصل الثاني ف جاء تحت عنوان إجراءات مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية قسمناه إلى

مبحثين:

الأول: المرحلة التحضيرية لفحص مشاريع القوانين و الأوامر.

الثاني: مرحلة الدراسة و إصدار الرأي الاستشاري.

الفصل الأول:

نطاق مساهمة مجلس الدولة في العملية

التشريعية

العملية التشريعية هي مجموعة المراحل و الإجراءات الواجب إتباعها حتى يتسنى من خلالها صناعة قانون و التأسيس لدولة القانون ، و لطالما ارتبطت العملية التشريعية بالبرلمان أساسا إذ تعد هذه الوظيفة من أهم وظائف البرلمانات تاريخيا و سياسيا ، إلا أن ذلك لا يمنع سلطات و هيئات أخرى من المشاركة في العملية التشريعية مثال ذلك مجلس الدولة .

تتمحور مشاركة مجلس الدولة في العملية التشريعية من خلال وظيفته الاستشارية وهي تلك الوظيفة التي تشارك في تعزيز دولة القانون و الحد من المنازعات المحتملة ، إقرارا لما جاء به الدستور الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 بموجب المادة 119 التي تعتبر الأساس الدستوري للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري.

قد عرفت الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تطورا من خلال توسيع مجال الاختصاص الاستشاري ليشمل الأوامر بعد أن كان مقتصرًا على مشاريع القوانين فقط، ومنه فإن مجلس الدولة من خلال وظيفته الاستشارية يشارك في صنع القانون إلى جانب السلطات الأخرى، وهذا منصوص عليه دستوريا.

ولتبيان نطاق مساهمة مجلس الدولة الجزائري في العملية التشريعية سيقسم هذا الفصل إلى مبحثان :

المبحث الأول: النطاق الدستوري لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية

المبحث الثاني: النطاق التشريعي لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية.

المبحث الأول

النطاق الدستوري لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية

عهد المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الدولة بمهمة تتمثل في الوظيفة الاستشارية، حيث أصبح من خلالها يشارك في صنع التشريع وإثراء المنظومة القانونية.

نصت المادة 119 فقرة 2 من الدستور المعدل لسنة 1996 على:

"تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي"، وهاته المادة عدلت بموجب دستور 2016 وحلت محلها المادة 136 فقرة 3 حيث صارت صياغتها كالتالي: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة"¹.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 قد توسع نطاق الاستشارة لمجلس الدولة ليشمل مشاريع الأوامر طبقا للمادة 142: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"².

يتمثل النطاق الدستوري لمجلس الدولة في مبادراته التشريعية حول إبداء رأيه بخصوص مشاريع القوانين و الأوامر و مدى دستوريتها باعتباره غرفة مشورة للحكومة³ ، وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتم من خلالهما : دراسة الرأي الإستشاري لمجلس الدولة مطلب 1 ، و معرفة مجالات إبداء رأيه مطلب 2 .

¹ مادة 119 من دستور 1996، المؤرخ في 07/12/1996 جريدة رسمية عدد 76 لسنة 1996 المعدل بقانون 01-16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري.

² مادة 142 من التعديل الدستوري 2016 القانون 01-16.

³ جريدة رسمية عدد 14 بتاريخ 07/03/2016 ص 14.

المطلب الأول

الرأي الإستشاري لمجلس الدولة.

يمثل رأي مجلس الدولة أداة أساسية للمشاركة في عملية التشريع فهو يبين دور المجلس ووظيفته الإستشارية .

غالبا ما يمارس الرأي الإستشاري بعد طلب من الحكومة بخصوص مسألة معينة ، ليقوم بإبداء رأيه فيها وفقا لما هو منصوص عليه دستوريا و قانونيا¹ . فالرأي الإستشاري يعتبر عملا وقائيا يساعد الإدارة و الحكومة على إحكام التشريع وصحة تفسير و تطبيق القوانين و إثراء المنظومة القانونية².

وعليه نتطرق خلال هذا المطلب إلى طبيعة الرأي الإستشاري بين الإلزامية و الخيار .

¹ أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر 2011 ص 98.

² أحمد بوضياف ، مرجع سابق ص99.

الفرع الأول

الرأي الإلزامي لمجلس الدولة

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري على الحكومة بطلب رأي مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين، كما قام بتوسيع مجال الرأي ليشمل الأوامر. وعملا برأي مجلس الدولة الدستوري فقد استثنى باقي النصوص القانونية الأخرى من مجال الرأي الإلزامي لمجلس الدولة الجزائري¹ وعليه فإن مجلس الدولة يبدي رأيه في حالتين:

الحالة الأولى تكون بخصوص مشاريع القوانين، و الحالة الثانية تكون بخصوص الأوامر، وفي كلتا الحالتين فإن الرأي الاستشاري يكون ملزما وهو ما نصت عليه مجموعة من النصوص منها التشريعية و الدستورية و التي أوجبت على الحكومة و رئيس الجمهورية عرض مشروع قانون أو أمر أمام مجلس الدولة ليبيدي رأيه فيه.

أولا : الإلزامية بنص الدستور

نظم الدستور الرأي الإستشاري لمجلس الدولة بالنص عليه من خلال المادة 136 في دستور 2016.² و المادة 143 من دستور 2020 المتعلقة بإلزامية طلب رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين .و المادة 142 من الدستور الحالي المتعلقة بإلزامية طلب رأي مجلس الدولة بشأن التشريع بأمر.³

¹ أنظر المادة 136 من قانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ج.ر العدد 14 المؤرخة في 7 مارس ، ص17.

² أنظر المادة 136 من القانون 01-16.

³ انظر المادة 142 143 من دستور 2020

ثانياً: الإلزامية بنص قانون

تنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة تتعدى إلزامية طلب الرأي إلى إلزامية مجلس الدولة بإبداء رأيه و عدم الإمتناع عن تقديم الرأي.¹ وكذلك المادة 04 من نفس القانون فلها نوع من التأكيد على إلزامية أخذ رأي مجلس كأثر إجباري لصحة و سلامة التسلسل التشريعي.²

وهذا ماجاء به التعديل الأخير للقانون العضوي 02-18 المعدل و المتمم للقانون العضوي 98-01.

ثالثاً: الإلزامية بنص التنظيم

جاء في المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29-08-1998 خلال نص المادة 02 ما يلي:
"يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه." من قراءة هذا النص نجده يحمل صفة إلزام الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين المصادق عليها من قبل مجلس الحكومة.³

الفرع الثاني

الرأي الاختياري لمجلس الدولة

هنا تطلب الحكومة رأي مجلس الدولة للاسترشاد به فقط، و في هذه يتوجب عليها أن تتبع الإجراءات المحددة لطلب الإستشارة ولكنها في النهاية تبقى حرة في أن تأخذ برأي مجلس الدولة بصفة جزئية أو بصفة كلية و حتى لو أخذت الحكومة برأي مجلس الدولة في المرحلة الأولى ثم

¹ أنظر المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ج.ر. عدد 37 سنة 1998.

² أنظر المادة 04 من نفس القانون 98-01.

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 المحدد أشكال و إجراءات و كفاءاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة ج.ر. عدد 64 لسنة 1998.

تبين لها تعدل في هذا القانون فتبقى مخيرة في اللجوء إلى طلب رأي مجلس الدولة،¹ فلا يتغير في هذا القانون المعدل قد أخضع للإستشارة و الحكومة أخذت رأي مجلس الدولة ويعني أن الحكومة في هذه الحالة متمتعة بكامل حريتها في أن تخطر مجلس الدولة أم لا، إذن إستشارة مجلس الدولة إختيارية كقاعدة عامة في حالة عدم وجود نص قانوني يفرض هذه الإستشارة وذلك سواء بالنسبة لمشروعات المراسيم البسيطة أو أية مسألة قانونية يمكن طلب الرأي فيها من قبل الوزراء، خاصة في مايتعلق بالصعوبات التي تواجههم بخصوص المسائل الإدارية المختلفة.²

نظرا لذلك فإن النظام الدستوري الجزائري لم ينص على الرأي الإختياري لمجلس الدولة فهو منعدم، كون النصوص المنظمة للوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة و الواردة في المادتين 142،143 من الدستور الحالي و القانون العضوي 18-02 المعدل و المتمم للقانون 98-01 من خلال المادتين 12 و 04 لم تنص على الرأي الإختياري لمجلس الدولة، كما أن النظام الداخلي لمجلس الدولة لم يتضمن النص على حالة الرأي الإختياري³، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد لأشكال الإجراءات و كفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة لم يشر إلى ذلك .

¹ حاكم أحمد دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2015-2016 ص76.

² حماد وش أم الخير المحاكم الإدارية و مجلس الدولة في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم 2019-2020 ص76.

³ حاكم أحمد مرجع سابق ص77.

المطلب الثاني

القوانين الخاضعة للرأي الإستشاري لمجلس الدولة

لقد نص القانون العضوي 18-02 المعدل و المتمم للقانون 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة، و تنظيمه و عمله على مدى مساهمة مجلس الدولة عن طريق إختصاصاته الإستشارية في مشاريع القوانين و الأوامر .

حدد المشرع الجزائري مجال الرأي الإستشاري بمشاريع القوانين من قبل الحكومة المادة 143 من الدستور الحالي، و مشاريع الأوامر من قبل رئيس الجمهورية المادة 142 من الدستور الحالي دون أن يشمل إقتراحات القوانين و التنظيمات.

الفرع الأول

إبداء الرأي حول مشاريع القوانين

تمثل مشاريع القوانين أهم صور مساهمة الحكومة في المجال التشريعي، و قد عهد المؤسس الدستوري لمجلس الدولة الجزائري الحق في المبادرة بالتشريع من خلال وظيفته الإستشارية المتمثلة في إبداء رأيه حول مشاريع القوانين.

يختص مجلس الدولة بإبداء رأيه في مشاريع القوانين من خلال مراجعتها و صياغتها استنادا إلى نص المادة 04 من القانون العضوي 18-02 (يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون ، و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي).¹

¹ القانون العضوي 18-02 المؤرخ في مارس 2018 و يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30ماي 1998 المتعلقة بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ج.ر. عدد 15 سنة 2018 مادة 04.

يساهم مجلس في الدولة في العمل التشريعي بإقتراح التعديلات التي يراها ضرورية لمشروع النص المعروف عليه، فقد منح له المشرع ضمناً حق المشاركة في إعداد التشريع طبقاً لنص المادة 12 من القانون العضوي 18-02¹ على أن يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي تم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 من نفس القانون، وله الحق بأن يعدل مشروع النص أو يقترح إستبداله بغيره، كما يمكن له سحبه في حالة عدم مشروعيته .

وعليه يلاحظ أن مجلس الدولة له الحق في إبداء رأيه بصفة فعالة حول مشاريع القوانين من خلال اقتراحه التعديلات التي يراها ضرورية بعد دراستها من الناحية القانونية و الدستورية و الإدارية، وذلك نظراً للخبرة الكبيرة لأعضائه في المجال القانوني و الإداري.²

الفرع الثاني

إبداء الرأي حول مشاريع الأوامر

تعتبر الأوامر هي الصورة الواضحة التي يشارك بها رئيس الجمهورية في التشريع، يعد التشريع بأوامر بمثابة تشريع أصيل صادر عن السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى الاعتماد على تشريع قائم كونها تتضمن إحكام الدستور مباشرة.

التشريع بأوامر عبارة عن حق شخصي لرئيس الجمهورية يتمتع به من أول دستور سنة 1963 إلى آخر تعديل دستوري 2020 باعتبارها ميزة أعطيت لرئيس الجمهورية في مجال التشريع.³ التعديل الدستوري لسنة 2016 قد توسع في مجال الرأي الإستشاري لمجلس الدولة ليشمل الأوامر، حيث ألزم رئيس الجمهورية يأخذ برأي مجلس الدولة قبل إصدار الأوامر طبقاً للمادة 142 فقرة 1

¹ أنظر المادة 12 من القانون العضوي 18-02 نفس المصدر.

² أحمد حاكم مرجع سابق ص112.

³ نوال معزوزي الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة بين الإطار القانوني و المأمول ، مجلة الدراسات الحقوقية ، المجلة 06 عدد02، جامعة جيلالي نعامة ، الجزائر 2019 ص 113.

من دستور 2016 للرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".¹

ولقد أحسن فعلا المؤسس الدستوري الجزائري لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة و تعديلات كما هو الأمر بالنسبة لمشاريع القوانين و اقتراحات القوانين، وهو ماجاءت به المادة 37 من القانون العضوي 16-10 "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و الثانية من المادة 142 من الدستور وفي هاته الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة".²

وهذا ماكرسه التعديل الأخير للقانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم بالقانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 حيث كرس هاته المادة الدستورية بنصه في المادة 04 "يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".³

¹ قانون 16-01 المشار إليه سابق.

² نوال معزوزي مرجع سابق ص114.

³ أنظر المادة 04 من القانون العضوي 18-02.

المبحث الثاني

النطاق التشريعي لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية

إن الهدف من مشاركة مجلس الدولة في العملية التشريعية هو إحداث انسجام بين النصوص القانونية و تجنب تصادمها،¹ يهدف مجلس الدولة ويسهر من خلال وظيفته الإستشارية كمستشار للحكومة على أن تكون مشاركته فعالة في إعداد القانون وذلك من خلال تقديم رأيه قصد إثراء النصوص القانونية المستشار فيها، ولتطبيق رأيه الإستشاري يمارس مجلس الدولة عمل الرقابة المسبقة على النصوص القانونية المعروضة عليه و هذا قبل تحويل ثمار هذا العمل إلى الحكومة في شكل نص قانوني.²

يتمثل النطاق التشريعي لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية حول رقابته و فحص مشاريع النصوص القانونية قبل إعداد القانون، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبان:

رقابة مجلس الدولة على نوعية المشروع مطلب أول

رقابة مجلس الدولة على مدى توافق النص مع القانون مطلب ثاني.

¹ طاهر حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، 2012 دار الخلدونية للنشر و التوزيع ص140.
² مصطفى بن جلول استقلالية القضاء الإداري في الجزائر في ظل ازدواجية القضاء بعد دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون كلية الحقوق جامعة الجزائر 2013 ص107.

المطلب الأول

رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع النص

لم يبين القانون 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و لا المرسوم التنفيذي 98-261 المحدد لكيفيات الإستشارة، كيف يقوم مجلس الدولة بالرقابة على النص و كيفية ممارستها بصفة واضحة و دقيقة.¹

غير أن المجلس حاول الإجتهد من أجل القيام بمهامه الإستشارية تقيدا بمجلس الدولة الفرنسي فإنه يعتبر أحسن نموذج معمول به، ذلك أن أهم ما ينظر فيه مجلس الدولة أثناء تقديم النص عليه هو الجانب الأول المتمثل في الفحص الشكلي لمشروع النص، أما الجانب الثاني فيتعلق بالفحص الموضوعي لمشروع النص.²

¹ القانون العضوي 18-02 سالف الذكر.

² أحمد حاكم مرجع السابق ص124.

الفرع الأول

الرقابة الشكلية

تعد الرقابة الشكلية مسألة جوهرية وذات أهمية بالغة في ضمان جودة مشروع النص المعروض للإستشارة، حيث تعد ضمانات من ضمانات التي تحقق عدم إنحراف النص القانوني إلى تفسيرات و تأويلات متناقضة و غامضة.¹

إن الرقابة الشكلية لمجلس الدولة لمشروع النص المعروض عليه تتصرف إلى طبيعة مشروع النص، إذا كان مشروع قانون أو مشروع أمر حتى يتسنى له إبداء الرأي فيها، و تتصرف أيضا إلى الصياغة فيراقب المجلس هيكله النص.

أولاً: تحديد طبيعة النص:

تمثل الرقابة الشكلية في تحديد طبيعة النص المعروض عليه إن كانت تشريعية أو لائحية، و يحدد الموضوع الذي تندرج فيه.²

و بذلك يقوم مجلس الدولة بتبنيه الجهة طالبة الإستشارة إلى أي مجال ينتمي إليه هذا النص³، فإذا كان النص عبارة عن مشروع قانون و أن موضوعه يدخل مجال اللائحة ، فإن مجلس الدولة يرجع النص إلى الحكومة لإعادة صياغته في شكل مرسوم ، و العكس إذا كان النص عبارة عن مشروع مرسوم و موضوعه يدخل في مجال القانون فإنه يعيد النص إلى الحكومة لإعادة صياغته في شكل مشروع.

¹ أحمد حاكم مرجع سابق ص125.

² منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي ، دراسة مقارنة ، دار النهضة للطبع و النشر و التوزيع ، القاهرة 2007 ص120.

³ بوزيدي أنفال، عزري تلجه ، مرجع سابق ص30.

ثانياً: هيكل النص

يتمثل العمل الثاني لمجلس الدولة بصدد الرقابة الشكلية في هيكل النص من حيث مستواه و الخطة المعروضة فيه وطبيعة المواد القانونية وفحص المقتضيات و التأثيرات الواردة في النص و التأكد من صحة أرقامها و تاريخها و مضمونها، فيقوم بإزالة أي غموض أو تأويلات متناقضة في العبارات الواردة فيه.

هذه الرقابة هي رقابة ضرورية تهدف إلى رفع جودة الصياغة القانونية للنصوص و أن تكون محررة في أسلوب واضح و دقيق من أجل ضمان وجود نص قانوني لا يكتفه الغموض، و يقول في هذا الشأن الدكتور محمد سليمان الطماوي: "إن الصياغة هي مجرد إفراغ الحكم المقترح في العبارة القانونية السليمة المؤدية للمعنى دون لبس و دون نقص أو زيادة"¹.

نشير في الأخير إلى أن الرقابة الشكلية لمجلس الدولة حول مشروع النص لا تصل إلى حد الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري المتمثلة في تدخله لإعادة تدوين النص و صياغته من جديد في مجال الرقابة الدستورية ، ذلك أن المادة 12 من القانون العضوي رقم 18-02 السالف الذكر لا تسمح إلا باقتراح تعديلات يراها مجلس الدولة ضرورية حول النص فقط دون إمكانية إعادة تدوين النص.

¹ محمد سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) الكتاب الأول الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة مصر، 1996.

الفرع الثاني

الرقابة الموضوعية

أول ظهور لهذه الرقابة كان في الدول الأنجلوسكسونية في سنة 1970 بغية تقدير الآثار الإيجابية للنصوص القانونية و آثارها المالية علي الإقتصاد ، ثم تم إعتقاد هذه الرقابة في الدول الأوروبية مند سنة 1990 ، لكن بغية هدف مختلف يتمثل في تحسين جودة النصوص القانونية.¹

ففي فرنسا تم بموجب القانون العضوي لسنة 2009² إعتقاد رقابة دراسة أثر النص بغية تحسين جودة النصوص و تفعيل الإصلاحات المقترحة، حيث فرض هذا القانون على الهيئة المقترحة لمشروع النص إعداد وثيقة دراسة أثر مشاريع و إقتراحات القوانين ثم عرضها على مجلس الدولة لدراستها و فحصها بغية ضمان جودة النص القانوني و مكافحة التضخم التشريعي.³

يقوم مجلس الدولة بالتدقيق على النص المعروض عليه أثناء وظيفته الاستشارية و هاته الرقابة تتسع في الوظيفة الاستشارية مقارنة برقابة مجلس الدولة في مجال المنازعات التي تكون رقابة شرعية، حيث تتعداها في الوظيفة الاستشارية إلى رقابة الملائمة بحكم ان مجلس الدولة هنا ليس قاضيا و إنما مستشارا للحكومة.⁴

أولا: الرقابة الشرعية

تتمثل في مطابقة النص و مدى درجة انسجامه مع النصوص الموجودة من قبل، بحيث يجب ألا تتعارض أحكام المشروع مع الدستور و المعاهدات الدولية و القوانين العضوية و العادية، و الرقابة الشرعية لا تنحصر في هاته النصوص فقط بل تتعداها إلى إجتهاادات مجلس الدولة و

¹ Cambrésines Jean-Louis étude d'impact. Mieux évaluer pour mieux légiférer. Les éditions des journaux officiels. Paris septembre 2019 p07.

² Loi organique n2009-403 du 15avril 2009 relative à l'application des articles 16 avril 2009.

³ Cabres pines Jean –louis op-cite p22.

⁴ أحمد حاكم، مرجع سابق ص127.

المحكمة العليا و قرارات المجلس الدستوري،¹ حيث استخلص الكثير من الباحثين أن مجلس الدولة كأنه يؤدي هنا دور متكامل مع المجلس الدستوري فيقلل بهذه الطريقة عملية الوقوع في الحالات الدستورية.

ثانيا: رقابة الملائمة

يبيدي مجلس الدولة وجهة نظره القانونية في مجال تقدير الوقائع من خلال ملائمة مشروع النص للظروف القائمة من تبريراته، فيبيدي الملاحظات التي يراها هامة فيما يتعلق بمدى توافق النصوص مع الأهداف التي ترجوها الحكومة.²

و بالتالي فإن مجلس الدولة يسمح بإرجاع النص للحكومة على أساس أنه مجرد من الملائمة. هذه المراقبة هي تقدير ملائمة النص مع المصلحة العامة إلى هل النص المعروض عليه يحقق الجدوى و الأهداف المقصودة منه أم لا.³

¹ حماد وش أم الخير ، مذكرة ماستر (المحاكم الإدارية و مجلس الدولة في التشريع الجزائري) جامعة عبد الحميد ابن باديس ، كلية الحقوق ، مستغانم سنة 2015 ص 78.
² منصور محمد أحمد، مرجع سابق ص125.
³ حماد وش أم الخير مرجع سابق ص79.

المطلب الثاني

الرقابة على مدى توافق النص مع القانون

يهدف مجلس الدولة و يسهر من خلال وظيفته الاستشارية كمستشار للحكومة التي تعرض عليه مشاريع نصوص قانونية على أن تكون مساهمته فعالة في إعداد القانون، وذلك من خلال ممارسة عمل الرقابة المسبقة على النصوص القانونية المعروضة عليه.¹

حيث تسعى الحكومة من خلال عرضها لهذه المشاريع على مجلس الدولة ضمان أكثر حماية لنصوصها القانونية، و تحقيق مدى قابليتها لتطبيق و عدم تعارضها مع النظام القانوني الموجود في الدولة.

تتجسد رقابة مجلس الدولة في مدى توافق النص مع القانون بمفهومه الواسع في أمور ثلاثة و هم: مدى مراعاة القواعد الإجرائية، مدى مراعاة قواعد الاختصاص، مدى مراعاة تدرج القواعد القانونية.

فرع أول

رقابة على القواعد الإجرائية و قواعد الاختصاص

تظهر هذه الرقابة في صورتين القواعد الإجرائية (أولاً) و قواعد الإختصاص (ثانياً).

أولاً: مراقبة مدى مراعاة القواعد الإجرائية

نظراً لإقتصار إستشارة مجلس الدولة الجزائري على مشاريع القوانين و الأوامر التشريعية، فإن رقابة مجلس الدولة في مجال مراعاة القواعد الإجرائية تقتصر فقط على التأكد من الإخطار

¹ بوزيدي أنفال ، عزري ثلجه مرجع سابق ص33.

كإجراء وجوبي ورد من جهة مختصة وفقا للإجراءات المحددة قانونا طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.¹

و هذا ما أكدت عليه المادة 41 من التعديل الذي طرأ حديث على القانون العضوي 98-01

بموجب القانون العضوي 18-02 المؤرخ في مارس 2018 و التي تنص على: "يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين و مشاريع الأوامر من قبل الأمين العام بعد مصادقة الحكومة عليه و تكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة".

لقد حصرت جهة الإخطار في الأمين العام للحكومة² ، و بالتالي أهمية الرقابة لا تظهر إلا إذا كان النطاق الإستشاري لمجلس الدولة واسعا.

ثانيا: مراقبة مدى مراعاة قواعد الاختصاص

من بين أول المسائل القانونية التي يناقشها مجلس الدولة أثناء بداية فحصه للمشروع، تلك النقاط المتعلقة فيما إذا كانت الحكومة قد احترمت قواعد الإختصاص التي تعرضها نصوص الدستور الذي يحدد دائما و في جميع الأحوال حدود إختصاص السلطة التشريعية و التنفيذية.

رغم أن المجلس الدستوري هو الهيئة المكلفة برقابة قواعد الإختصاص بين القانون و اللائحة و مدى دستورية القوانين، فإن ذلك لا يمنع مجلس الدولة كهيئة لها وظيفة استشارية من التطرق إلى مراقبة مدى إحترام قواعد الإختصاص من قبل الجهة المستشيرة له.³

في حالة تعدي التشريع على التنظيم في مشاريع الحكومة فإن المجلس الدستوري يصحح الوضع إذا لم يتم مجلس الدولة بذلك، و يعلن المجلس الدستوري عدم دستورية القانون بعد أن تمت المصادقة عليه في البرلمان و هنا يجوز للحكومة أن تعدله بمرسوم.⁴

¹ أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261، مصدر سابق.

² أحمد حاكم، مرجع سابق ص130.

³ سعيد بوشعير ، المجلس الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية 2012 ص122.

⁴ أحمد حاكم المرجع السابق ص131.

يتسم مجال الرقابة على مدى مراعاة قواعد الاختصاص بالضيق و ذلك راجع لضيق مجال استشارة مجلس الدولة فهي رقابة لا تشمل قواعد الاختصاص للوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني

الرقابة على مراعاة تدرج القوانين

يسهر مجلس الدولة من خلال عمله الإستشاري على إحترام مبدأ تدرج القوانين، حيث يهدف تدرج القواعد القانونية إلى احترام السلطات و الهيئات العمومية في ممارسة أعمالها لمبدأ تدرج القواعد القانونية في بعدها الدستوري.

أولاً: مدى مراعاة القوانين ذات القيمة الدستورية

باعتبار أن المجلس الدستوري هو الهيئة الدستورية المختصة بمدى مراقبة مطابقة القانون مع الدستور، فهذا لا يمنع مجلس الدولة إبداء رأيه حول دستورية القوانين و الأوامر المعروضة عليه، و هنا تتداخل مهام مجلس الدولة مع مهام المجلس الدستوري.¹

إن ممارسة مجلس الدولة لرقابته حول مدى إحترام النصوص القانونية لأحكام الدستور و القواعد ذات القيمة الدستورية يجسد ضماناً قانونية كبيرة للحكومة من أن مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر لا تكون محل عدم دستورية من قبل المجلس الدستوري.²

¹ أحمد حاكم مرجع سابق ص132.

² سعيد بوشعير مرجع سابق ص123.

ثانيا: مدى مراعاة مبدأ المشروعية

قاعدة تدرج القواعد القانونية ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ المشروعية، لا يمكننا تصور قيام هذا المبدأ إلا من خلال هذه المشروعية حيث يعتبر مضمون المبدأ.

إن الهدف من استشارة مجلس الدولة الجزائري حول مشاريع القوانين و الأوامر هو الأخذ برأي هيئة مختصة تتسم بالحياد، حول مشروعية النصوص.¹

يراعي مجلس الدولة قرارات المجلس الدستوري خلال ممارسته عمله كمستشار للحكومة، يقوم بتبنيه الحكومة حول مشروعات النصوص في حالة عدم مطابقتها لمختلف القواعد الدستورية، و كذلك ينبهها في حالة عدم مطابقة القانون العادي للقوانين العضوية أو المعاهدات و المبادئ العامة للقانون.²

ثالثا: مدى مراعاة القانون الدولي

إن رقابة مجلس الدولة الجزائري على مدى مراعاة النص المعروض عليه للقانون الدولي تجد سندها في نص المادة 150³ فقرة 2 من التعديل الدستوري 01-16 التي جاء فيها "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، بمعنى أن المعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية تأتي أعلى مرتبة من القوانين. و بالتالي يتعين على مجلس الدولة أثناء فحصه لمشروع النص المعروض عليه أن لا يتعارض مع المعاهدات الدولية التي لها مكانة أعلى من القانون.⁴

¹ أحمد حاكم مرجع سابق ص134.

² مصطفى بن جلول ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر ،مذكرة ماجستير في القانون ،كلية الحقوق و العلوم الإدارية جامعة الجزائر 2000،2001 ص110.

³ أنظر المادة 150 من قانون 01-16 سالف الذكر ص19.

⁴ حاكم أحمد مرجع سابق ص135.

خلاصة الفصل :

إن كلا من المادة 119 من دستور 1996، و كذا المادة 4 و 12 من القانون العضوي 98-01 إلى جانب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 المحدد لأشكال و إجراءات و كفاءاتها في المجال الإستشاري لمجلس الدولة حددت نطاق عمل مجلس الدولة ووظيفته الاستشارية في مجال التشريع، حيث بينت الطبيعة القانونية للعمل الاستشاري الذي يقوم به مجلس الدولة كهيئة استشارية يمكن الأخذ برأيها الاستشاري الذي يكون إلزام بتطبيق الرأي أو عدم الأخذ به، كما تطرقنا إلى أن مجال الاستشارة يشمل مشاريع القوانين و الأوامر.

و كذلك تطرقنا من خلال دراستنا إلى الرقابة الممارسة من قبل مجلس الدولة التي تساهم في التحصل على قانون متناسق و منظم و بعيد عن التضارب و التعارض و حذف كل ما قد يشوّهه من أخطاء في الشكل أو المضمون.

الفصل الثاني:

إجراءات مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية

الفصل الثاني

إجراءات مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية

قام المشرع الدستوري الجزائري بإلزام السلطة التنفيذية إتباع مجموعة من الإجراءات عند إعدادها لمشاريع القوانين و الأوامر، قبل أن يتم إيداعها لمكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة، وذلك بهدف التحقق منها و إخضاعها للدراسات الأولية، ثم يتم توزيعها على أعضاء الحكومة و الهيئات الإستشارية لإبداء رأيها فيها.

ويقوم مجلس الدولة بتطبيق مجموعة من الإجراءات و القواعد المحددة لعمله الإستشاري حتى يتمكن من القيام بإبداء رأيه المناسب لمشاريع القوانين و الأوامر و ليتم ذلك لا بد من المرور بمرحلتين جد هامتين الأولى المرحلة التحضيرية لفحص مشاريع القوانين المبحث الأول، المرحلة الثانية مرحلة الدراسة و إصدار الرأي الإستشاري المبحث الثاني .

المبحث الأول

المرحلة التحضيرية لفحص مشاريع القوانين و الأوامر

تعتبر المرحلة التحضيرية مرحلة جد هامة في فحص المشاريع القانونية وذلك نظرا للدور الذي تلعبه من خلال تحضير و تهيئة مشاريع القوانين و الأوامر لتصبح قابلة للتداول و النقاش.

تقوم المرحلة التحضيرية على إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين و الأوامر وطلب رأيه حولها من طرف الحكومة من طرف الحكومة ويعتبر هذا الإجراء أمر وجوبي نسبة إلى ما ورد في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين¹، وكذلك المادة 136 من دستور 2016 نصت على أنه يأخذ رأي مجلس الدولة حول مشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها و يفرغ العمل الإستشاري في شكل تقرير يتضمن رأي مجلس الدولة بالإضافة إلى ذلك فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 أضاف مشاريع الأوامر لإستشارة مجلس الدولة حسب المادة 142.

و في هذا السياق سنبين كيف يتم إخطار مجلس الدولة بنص القانون و سنبحث كذلك في كيف ومن سيقوم بإعداد تقرير مجلس الدولة حول المشروع المعروض عليه.

¹أنظر المادة 02 من المرسوم 261-98.

المطلب الأول

مرحلة إخطار مجلس الدولة و إيداع المشروع

يمثل مجلس الدولة غرفة مشورة للحكومة ومستشارا لها وذلك لتمتعها بوظيفة إستشارية تخول له إبداء رأيه حول المشاريع التي تعرض عليه من طرف الحكومة، لذلك يقوم بإجراءات أولية من أجل إعداد العمل الإستشاري ، و عملية الإعداد تتطلب المرور بمراحل أهمها عملية الإخطار الفرع الأول، إيداع المشروع الفرع الثاني.

الفرع الأول

إخطار مجلس الدولة

يعتمد العمل الإستشاري لمجلس الدولة أول درجة على عملية الإخطار التي تقوم بها الحكومة طالبة منه إبداء الرأي و النصح حول مشروع القانون¹.

أولا: عملية الإخطار

تعد عملية الإخطار القائمة من طرف الحكومة، أحد عمليات تحريك مجلس الدولة لإبداء رأيه حول مشاريع القوانين و الأوامر². الإخطار هو إجراء إلزامي للحكومة، ممثلة في الأمين العام لها المتكفل بتطبيق العلاقات بين الحكومة و مجلس الدولة، فهو الذي يقوم بإرسال مشروع القانون و الأمر وجميع عناصر الملف إلى أمانة مجلس الدولة³.

¹بوزيان حمزة، بوربيع رحمة صلاحيات مجلس الدولة كهيئة إستشارية في الجزائر مذكرة ماستر جامعة زيان عاشور كلية الحقوق جلفة ص36.

²عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري ، دار الريحانة للكتاب ، الجزائر 2002 ص307.

³أنظر المواد 02 03 04 من المرسوم التنفيذي 98-261 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الإستشاري.

للإخطار بمميزات خاصة:

أ_ الإخطار إجراء وجوبي:

من شروط الإخطار أنه وجوبي طبقا للمادة 98-261، والتي تلزم رئيس الحكومة باحترام الطريق السلس في عملية التشريع، وذلك بعدم تخفي وتجاوز المرحلة الخاصة بالإستشارة القانونية التي يقدمها مجلس الدولة، ويتحقق ذلك بوجوبية تمرير المشروع على مجلس الدولة قبل إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني¹.

ب_ تقديم الإخطار من قبل الحكومة:

حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-261 فقد اشترطت أن تكون عملية الإخطار مقامة من قبل الأمانة العامة للحكومة، حتى تقوم بربط العلاقة بين مجلس الدولة كقاضي استشاري والحكومة صاحبة مشروع القانون المراد إخضاعه للرقابة الإستشارية².

ج_ أن ينصب الإخطار على مشروع القانون أو الأمر:

إن عملية الإخطار لا تقبل أمام مجلس الدولة، إلا إذا كانت منصبة على مشروع قانون أو أمر مصادق عليه من طرف الحكومة³.

ثانيا: التسجيل بإخطار

يتم تسليم مشروع القانون و الأمر المصادق عليه من مجلس الحكومة إلى مجلس الدولة التي تسهر أمانته على تسجيله في السجل الخاص بالإخطار ليأخذ وضعية عادية ، وضعية إستثنائية.

¹المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261.

²بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر ص381.

³مادة 04 من المرسوم التنفيذي 98-261.

الفرع الثاني

إيداع المشروع

تسبق عملية الإخطار وإيداع مشروع نص الحكومة عملية تحويل المشاريع القانونية الموجودة في مجلس الحكومة إلى الأمانة العامة للحكومة لكي تتكفل بعد ذلك بإخطار مجلس الدولة¹، وهذا ما أكدته المرسوم التنفيذي 261-98 عبر مادتيه الثانية و الثالثة التي وضحتا وجوبية إخطار مجلس الدولة و الدور الهام الذي يلعبه الأمين العام للحكومة في عملية إخطار مجلس الدولة. فقد توجب على الأمين العام للحكومة قبل أن يرسل المشروع للمجلس التأكد من رسالة الإخطار أنها تحتوي على كل الوثائق الضرورية التي ينص عليها القانون، وذلك لتسهيل فحص المشاريع من قبل مجلس الدولة². إن القانون الجزائري لم يوضح العناصر الضرورية التي ترفق بملف الإخطار حيث اكتفى بنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 261-98 المتعلق بالإجراءات الإستشارية أمام مجلس الدولة: "يرسل كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار"³.

¹ محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة الجزائر 2005ص50.

² المادة 03،02 من المرسوم التنفيذي 261-98.

³ عمار بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الجزائر ، مؤسسة الكتاب الوطنية ، الجزائر 1989ص53.

المطلب الثاني

تعيين مقرر و صياغة التقرير

بعد الإنتهاء من عملية الإخطار وإيداع المشروع، يأتي دور رئيس مجلس الدولة من أجل تعيين المقرر من بين مستشاري الدولة الفرع الأول ، الذي يقوم بدوره بإعداد تقرير حول مشروع القانون أو الأمر الفرع الثاني.

الفرع الأول

تعيين مقرر

إن عملية تعيين مستشار الدولة المقرر تتحكم فيها الحكومة بطريقة غير مباشرة، حيث يوجد كفاءات يتم من خلالها تعيين المقرر، ففي الحالة العادية يعين رئيس مجلس الدولة المقرر بين مستشاري الدولة، أما في الحالة الإستثنائية فيعود إختصاص تعيين المقرر إلى رئيس اللجنة الدائمة التي تختص بالمشاريع ذات الطابع الإستعجالي¹.

¹ أعمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري الطبعة 3 دار جسور للنشر و التوزيع الجزائر 2013 ص3-5.

أولاً: الحالة العادية

إذا لم تخطر الحكومة مجلس الدولة بالطابع الإستعجالي ، فإن هذا الأخير يسلك الطريق العادي فبمجرد إبلاغ مجلس الدولة بذلك يتولى بموجب أمر صادر منه تعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر ثم تجتمع الجمعية العامة¹.

ثانياً: الحالة الإستعجالية

في حالة ما إذا رأت الحكومة أن مشروع قانون أو أمر تحيطه ظروف غير عادية تؤثر على ذلك من خلال العناصر المرفقة مع ملف المشروع شارحة لمجلس الدولة المتمثل في أمانته على أن الملف يتطلب إستشارة عاجلة فيه، فيقوم رئيس مجلس الدولة نزولاً عند رغبة الوزير الأول² بتعيين مقرر، تقيماً لعملية التعيين التي جاءت بها المادة 05 من المرسوم التنفيذي 98-261 يمكن التسجيل فيما يلي:

أ_الوضعية العادية :

في حالة عدم قيام الحكومة بإبلاغ أمانة المجلس على أن مشروع القانون لا يحتاج إستعجال يأخذ المشروع عندها المسلك العادي ويسجل في خزانة الملفات العادية³. بعد أن يتم إبلاغ رئيس مجلس الدولة بحالة الملف يقوم بإصدار أمر بموجبه يتم تعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر ليقوم بدراسة المشروع⁴.

¹أنظر المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

²المادة 05،02 من المرسوم التنفيذي 98-261.

³سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي مدينة مصر 1996ص63.

⁴عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق ص63.

ب_وضعية استثنائية:

هي وضعية تقوم فيها الحكومة بتبنيه رئيس مجلس الدولة، بالطابع الإستعجالي لمشروع القانون أو الأمر يحيل بذلك رئيس مجلس الدولة المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة، ويكون برتبة رئيس غرفة ليقوم بتعيين مستشارا للدولة كمقرر حالاً¹.

¹ أعمار بوضياف ، مرجع سابق ص64.

الفرع الثاني

إعداد تقرير

بعد تعيين المقرر يقوم باستلام مهامه وبيادر عمله فيقوم بتوزيع أشغاله إلى أربعة مراحل أساسية من أجل إعداد تقريره النهائي¹:

أولاً: يقوم بالتحري وفحص ملف الإخطار إذا ما كان يستوفي كامل شروطه، يمارس الرقابة على نص المشروع من الناحية التأسيسية للإخطار وشرعية المسائل و المشاكل التي أدت إلى وضع هذا المشروع.

ثانياً: يجتمع المقرر بالموظف أو الموظفين الممثلين للوزارات المختلفة و المعنية بالمشروع وهذا داخل المجلس لمرة أو عدة مرات.

ثالثاً: يقوم المقرر في هذه المرحلة بتحرير التقرير الذي سيرضه للمناقشة داخل القسم أو الهيئة المختصة، وهنا يتم الإشارة أن النص الذي ستدور حوله المناقشة هو نص التقرير الذي توصل إليه المقرر².

رابعاً وأخيراً: قبل الاجتماع ببضعة أيام يتولى المقرر إعلام أمين القسم أو الهيئة المختصة لمناقشة المشروع وقائمة ممثلي الوزارات المعنية لإستدعائهم للاجتماع داخل القسم، ثم يقوم بتوزيع نص التقرير و نص المشروع إلى جميع أعضاء الهيئة التي ستداول حول المشروع ليكونوا أكثر فهما بكل

¹ نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 98-261 .

² عمار بوضيف ، الهيئات الإستشارية في الجزائر ، مرجع سابق ص73.

ما يحيط بمشروع النص المعروض عليهم، كما يكون لرئيس مجلس الدولة علم بالتقرير العام الذي توصل إليه وبشرح له الصعوبات الأساسية التي تواجه النص .

المبحث الثاني

مرحلة دراسة و إصدار الرأي الإستشاري

تعد هذه المرحلة مرحلة نهائية في فحص مشاريع القوانين و الأوامر، حيث يتم إصدار الرأي في المشاريع المقدمة للإستشارة من طرف الحكومة فيتم فحصه من طرف الجمعية العامة و اللجنة الدائمة حسب الحالة. سنتطرق في هذا المبحث إلى نقطتين هامتين في دراسة مشروع القانون و الأمر مطلب أول، إصدار رأي مجلس الدولة و شكله مطلب ثاني.

المطلب الأول

دراسة مشروع قانون

تكون مداوات مجلس الدولة في المجال الإستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة فإذا رأى الوزير الأول أن مشروع القانون ليس مستعجل يسلك الطريق العادي و يكون إبداء الرأي من طرف الجمعية العامة، أما إذا نبه الوزير الأول على إستعجاله فإنه يسلك السبيل الإستعجالي وتكون بذلك اللجنة الدائمة هي المختصة بإبداء الرأي الإستشاري، ثم تتم مناقشة مشروع النص فرع أول واجتماع اللجنة الدائمة و الجمعية العامة فرع ثاني.

الفرع الأول

مناقشة مشروع النص

يكون إصدار الرأي إجراء في العملية الإستشارية لمجلس الدولة إذ تسبقه عملية المناقشة و التي تكون طريقة متمثلة في الدراسة و البحث في مكونات النص حتى يتسنى إبداء الرأي فيه، تقع المناقشة على التقرير الذي أعده المقرر و تتولى المناقشة هيئة تسمى اللجنة الإستشارية¹.
أ_ الحالة العادية :

بعد أن يستلم رئيس مجلس الدولة ملف المشروع يكلف أحد المستشارين بمهمة غير عادية²، و يقوم بتعيين فوج عمل لمساعدة مستشار الدولة المقرر. يتم إرسال نسخة من الملف إلى محافظ الدولة

¹أنظر المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري .

²أنظر المادة 41 مكرر من القانون العضوي 98-01 المتضمن إختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه المعدل و المتمم.

الفصل الثاني: إجراءات مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية

الذي بدوره يعين أحد مساعديه لمتابعة الإجراءات و تقديم ملاحظاته الكتابية حول المشروع¹،

وعندما تنتهي الأشغال يقوم المستشار المقرر بإخطار رئيس مجلس الدولة لإجراء مناقشة عامة

حول مشروع التقرير النهائي.

يقوم رئيس مجلس الدولة بتحديد تاريخ دراسة المشروع و يخطر الوزير المعني للحضور أو تعيين

من ينوبه² من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل، كما يقوم باستدعاء

أعضاء الجمعية العامة في أجل كاف قبل التاريخ المحدد لإنعقاد الجلسة.

ب_ الحالة الإستثنائية:

يقوم الوزير الأول باستعجال مشروع القانون من طرف الأمين العام للحكومة، يحيله الأول إلى رئيس

اللجنة الدائمة الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر³. ويكون هذا الأخير من بين أعضاء

اللجنة الدائمة المشار إليهم سابقا وهذا بموجب أمر⁴، ثم يقوم رئيس مجلس اللجنة الدائمة بإخبار

محافظ الدولة ليقوم بتعيين أحد مساعديه للمشاركة في أشغال اللجنة كما يحدد رئيس اللجنة الدائمة

مدة دراسة المشروع حسب حالة الإستعجال .

¹أنظر المادتين 85، 86 من نفس النظام الداخلي.

²مادة 39 من القانون العضوي 01-98 .

³الفقرة الثانية من المادة 41 مكرر من القانون العضوي 01-98 .

⁴المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري .

الفرع الثاني

اجتماع اللجنة الدائمة و الجمعية العامة

نصت المادة 35 من القانون العضوي 01-98 "يتداول مجلس الدولة في المجال الإستشاري في شكل في شكل جمعية عامة و لجنة دائمة"¹. يجتمع أعضاء اللجنة الدائمة و الجمعية العامة لعقد جلسة مجلس الدولة في المجال الاستشاري و أثناء هذه الجلسة ينلى التقرير من قبل العضو المقرر، لتبدأ عملية المناقشة و المداولة.

أولاً: عمل الجمعية العامة :

الجمعية العامة هي من أهم التشكيلات التي تمثل التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة أثناء تأديته لوظيفته الإستشارية، فقد نصت المادة 37 من القانون العضوي 01-98 على تشكيلة الجمعية العامة و التي تتكون من رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس و محافظ الدولة ورؤساء الغرف و خمسة من مستشارين الدولة، بغض النظر عن طبيعة مهمتهم كما يشارك الوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه في جلسات الجمعية العامة المخصصة له، مع إمكانية تمثيله من قبل الموظف للوزارة الذي

¹ المادة 35 من القانون العضوي 01-98 .

يعين من طرف الوزير الأول بناء على اقتراح الوزير المعني¹. يكون لهم صوتا إستشاريا و ليس تداوليا داخل الجمعية و لا تصح مداولاتها إلا بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائها هذا طبقا للفقرة 04 من المادة 37 من القانون العضوي سالف الذكر " لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل".

تقوم الجمعية العامة بإجتماع غرضه الأساسي هو مناقشة مشروع القانون أو الأمر فبعد سماع وجهة نظر الحكومة بخصوص مشروع النص، يتولى مجلس الدولة إبداء الرأي فيه فيشارك في مشروع القانون المعروض عليه أو يدخل عليه بعض الإضافات إذا رأى بعض الأخطاء و الثغرات، أو يبدي رأيه بإلغاء مادة أو فقرة أو مجموعة من الفقرات.

لا يقسم نص المشروع بين أعضاء المجلس في الجمعية العامة، و إنما يجب توزيع عدة نسخ من المشروع على كل الأعضاء لكي يتسنى لكل عضو قراءة النص كاملا حتى يستطيع أن يلم بكل الأفكار و المسائل التي يتضمنها ذلك النص و يكتشف التناقض الحاصل فيها ، و تقسم طريقة المناقشة بين أعضاء الجمعية إلى جانبين من حيث الشكل ثم يليها النقاش حول مضمون النص².

¹محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ص107.
²خلوفي رشيد، القضاء الإداري وإختصاص ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2002 ص34.

ثانيا: عمل اللجنة الدائمة:

هي التشكيلة الثانية لمجلس الدولة أثناء تأديته لعمله الإستشاري، تتشكل اللجنة الدائمة من رئيسا برتبة رئيس غرفة و أربعة مستشارين الدولة على الأقل . يخضع سير اللجنة الدائمة إلى نفس القواعد التي تحكم سير الجمعية العامة ، لكن أضافت المادة 38 من القانون العضوي 98-01 قاعدة أخرى تتمثل في أن اللجنة الدائمة تكلف بدراسة مشاريع القوانين و الأوامر في الحالات الإستثنائية² أي أن المناقشة على مستوى اللجنة الدائمة و الإجراءات المتبعة تعتبر إجراءات إستعجالية و طريق استثنائي لفحص هذه المشاريع. يمكن للوزير أو ممثله و هو موظف معين من طرف الوزير الأول بناءا على إقتراح الوزير المعني و برتبة مدير إدارة مركزية على أقل الحضور، و الإدلاء برأي استشاري في جلسات اللجنة الدائمة.

يتم عمل اللجنة الدائمة في الحالات الإستثنائية تطبيقا لأحكام المادة 38 من القانون العضوي حيث تتم دراسة المشروع على الطابع الإستعجالي من طرف اللجنة الدائمة، يرسل رئيس مجلس الدولة الملف للمقرر بعد تسجيل الإخطار بموجب أمر يخير رئيس اللجنة مدة سير الأشغال حسب حالة الاستعجال، ويحضر أعضاء اللجنة ومحافظ الدولة المساعد أو ممثل الوزير المعني عند إقتضاء جميع الجلسات ويصادق أعضاء اللجنة و محافظ الدولة بعد المداولة بأغلبية البسيطة على التقرير النهائي من طرف المستشار المقرر، و يرسل إلى رئيس مجلس الدولة يدون جميع هذه العمليات في

¹أنظر للمادة 38 من القانون العضوي 98-01 .

²خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ط4 الجزائر 2008 ص205.

سجل خاص و يحفظ أصل التقرير النهائي و الوثائق المتعلقة به لدى المصلحة المختصة، و يرسل التقرير النهائي الممضي من طرف رئيس مجلس الدولة إلى الأمين العام للحكومة¹.

المطلب الثاني

إصدار رأي مجلس الدولة

إن وظيفة مجلس الدولة الإستشارية تتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر التي تتقدم بها الحكومة قبل عرضها على البرلمان، مهما كانت الإجراءات المتبعة في المجال الإستشاري لمجلس الدولة فإنه في النهاية يقوم بتقديم رأيه الإستشاري بخصوص النص القانوني أو المسألة المعروضة عليه .

¹بوزيدي أنفال ، عزري ثلجة ، مرجع سابق ص20.

الفرع الأول

شكل رأي مجلس الدولة و صحته

أولاً: شكله

إن شكل رأي مجلس الدولة الجزائري يتسم بالغموض وذلك نظراً لغياب النصوص التشريعية و التنظيمية التي تتناول هذا الموضوع هذا من جهة، و من جهة أخرى لكون أرائه تتسم بالسرية و لا يتم نشرها حتى لا تكون محل دراسة حيث نجد المادة 12 من القانون العضوي 98-01 قد لمحت إلى شكل رأي مجلس الدولة في نصها: " يقترح التعديلات التي يراها ضرورية"، أما المرسوم التنفيذي 98-261 نصت منه مادة واحدة على شكل الرأي و هي المادة 09 "يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة"، بالإضافة ذلك فإن النظام الداخلي لمجلس الدولة لم يتطرق إلى شكل التقرير بل تطرق إلى مضمونه من خلال المادة 82 منه و التي تتضمن الاقتراحات التي ترمي إما إلى إثراء النص و إما لتعديله و إما إلى سحبه¹. يتقيد مجلس الدولة عند إصدار رأيه الإستشاري في شكله النهائي بمواعيد قانونية لا يحق له تجاوزها و تكون مدة قانونية مختلفة فرقتها رئيس مجلس الدولة بين نوعين من المواعيد.

1_مواعيد الإستشارة العادية :

تكون مدتها ما بين أسبوعين إلى شهرين يكون تطبيقها عندما تسلك الحكومة الطريق الإستشاري العادي للمجلس.

2_مواعيد الإستشارة الإستعجالية :

تتراوح هذه المواعيد بين أسبوع إلى عشرة أيام و تتعلق هذه الأخيرة بفحص المشاريع و النصوص ذات الطابع الإستعجالي².

¹أحمد حاكم ، مرجع سابق ص122.

²بوزيان حمزة ، بوربيع رحمة ،مرجع سابق ص49.

يكون شكل رأي مجلس الدولة الجزائري ، في شكل خلاصة يتوصل إليها المجلس تتخذ إحدى الصور الثلاث الآتية¹:

_الإثراء و عرض المشروع على البرلمان.

_مشروع غير صالح بالتالي إعادة صياغته من جديد.

_مشروع به أخطاء بسيطة يمكن تصليحها قبل عرضه على البرلمان.

هذه الخلاصة لشكل رأي مجلس الدولة الجزائري تعبر إما عن موافقة المجلس على المشروع أو الرفض الكلي أو الجزئي.

ثانيا: شروط صحة الرأي

يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط و الكيفيات التي يحددها قانون المجلس و نظامه الداخلي نسبة إلى ما نصت عليه المادة 04 من القانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها القانون العضوي و الكيفيات المحددة له ضمن نظامه الداخلي"².

¹مصطفى بن جلول ، الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة ، مرجع سابق ص92.

²مادة 04 من القانون العضوي 18-02 مصدر سابق.

أ- شروط شكلية:

تتمثل في المظهر الخارجي للرأي الإستشاري الصادر عن مجلس الدولة، تتعلق بنوع الرأي و هي شروط تتمثل في :

_ قد يكون المشروع غير مقبول في بعض أجزائه فيصدر بشأنه رأياً بالرفض الجزئي .

_ إذا كان المشروع المقدم من الوزير الأول، غير مقبول لإبداء الرأي فيه يصدر مجلس الدولة رأياً بالرفض الكلي.

_ في حالة الموافقة على المشروع يصدر الرأي مشمولاً بالموافقة العامة التي تعالج موضوع المشروع المقدم من الحكومة¹ .

ب- الشروط الموضوعية :

يعتمد الرأي الاستشاري على جوانب أخرى للعمل الموضوعي تتمثل في ما يلي:

إذا كان رأي مجلس الدولة أن المشروع المقدم إليه من قبل الحكومة غير صالح، فيطلب المجلس من الحكومة في شكل رأي استشاري ضرورة إعادة النظر فيه، و إصداره في صياغة جديدة.

إذا كان المشروع يحمل أخطاء بسيطة فيصدر رأياً يتناول فيه هاته الأخطاء ووجوبية مراجعتها و تصحيحها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني.

إذا كان المشروع مقبولاً عموماً فإن مجلس الدولة يصدر رأياً يتناول فيه إثراء مشروع القانون أو الأمر.²

¹بوزيدي أنفال ، عزري تلجة ، مصدر سابق ص22.

² بوجادي عمر، الدور الإستشاري لمجلس الدولة مرجع سابق ص90

الفرع الثاني:

إصدار الرأي الاستشاري لمجلس الدولة

إن آراء مجلس الدولة الجزائري سرية تتناسب مع الوظيفة الاستشارية له، حيث يعتبر نشر آراء مجلس الدولة الجزائري أو عدمها من الأمور المسكوت عنها لأن سرية رأي مجلس الدولة قد تجنبه الخوض في التجاذبات السياسية التي تثار بشأن النصوص التشريعية و بالتالي تعطيه مجالا واسعا لإبداء رأيه بكل موضوعية، كما ترفع الحرج على الجهة المستشيرة في حالة عدم الأخذ برأي مجلس الدولة.

بالرجوع إلى المادة 09 من المرسوم التنفيذي 98-261 المتعلق بالأشكال و الإجراءات عند استشارة مجلس الدولة تنص على: "يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي و يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة".¹ تبين هذه المادة مسار الرأي الاستشاري الصادر عن مجلس الدولة و بالرغم من عدم وجود أي مادة صريحة تنص على سرية آراء مجلس الدولة إلا أنها تبقى غير متاحة للجمهور، كما أن جلسات المجلس سرية و من غير الممكن نشرها. بعد التصويت على تقرير المشروع النهائي و إمضائه من طرف المختصين على حسب الحالة و يتم التصويت من طرف الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة و بعد ذلك يتم إرسال الرأي الاستشاري النهائي لرئيس مجلس الدولة ليتولى مهمة إرساله إلى الأمين العام للحكومة،² و يشترط أن يكون محررا باللغة العربية و يكون التقرير مرسلا و إجباريا في عشر نسخ على الأقل إلى الأمانة العامة للحكومة.³

¹المادة 09 من المرسوم التنفيذي 98-261 المتعلق بأشكال و إجراءات مجلس الدولة الجزائري.

²المادة 41 مكرر 4 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم.

³المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري

الفصل الثاني: إجراءات مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية

ثم يعرض هذا المشروع مع اقتراحات مجلس الدولة على مجلس الوزراء ثم يودعه الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني. بعد وصول الرأي للحكومة فإن لها حرية الاختيار، إما أن تصادق على تقرير مجلس الدولة، أو أن تبقى على نص المشروع الذي اقترحه.

خلاصة الفصل:

ليتمكن مجلس الدولة من ممارسة عمله الاستشاري يقوم بإجراءات قانونية قمنا بتقسيمها إلى مرحلتين يتم من خلالهما فحص مشاريع القوانين و الأوامر، فالمرحلة التحضيرية ضمت الإجراءات الأولية من إخطار مجلس الدولة و إيداع المشروع ثم تعيين مقرر بموجب أمر و إعداده للتقرير، ثم تطرقنا إلى المرحلة الثانية التي تمثلت في مرحلة الدراسة و إصدار الرأي الاستشاري و التي تناولنا فيها كيفية دراسة مشروع النص و كيفية مناقشته من طرف التشكيلات الاستشارية لمجلس الدولة التي تظهر على شكلين إما شكا الجمعية العامة و هي التي يسلك فيها النص الطريق العادي، أو على شكل اللجنة الدائمة التي تتمثل إجراءاتها في إجراءات إستعجالية و طريق إستثنائي لفحص النص القانوني، و أخيرا بينا كيف يتم إصدار الرأي النهائي لمجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين و الأوامر، هذا فيما يخص إجراءات مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية.

الختمة

الحمد لله ذي الفضل و النعم، أعان علينا الإبتداء و يسر الختام، و الصلاة و السلام على نبينا محمد و على آله و صحبه الكرام، لقد تم التطرق في طيات هذه الدراسة إلى موضوع من أهم المواضيع في مجال القانون و الإدارة، ألا و هو الدور التشريعي لمجلس الدولة و عمله في إثراء المنظومة التشريعية في الجزائر، حيث يتمثل هذا الدور في الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة و هي تلك الوظيفة التي تشارك في تعزيز دولة القانون و الحد من المنازعات المحتملة و لبلوغ هذه الغاية ركزنا في هذا البحث على عدة مسائل تتعلق بعمل مجلس الدولة و دوره في العملية التشريعية حيث تطرقنا في الفصل الأول من هذه المذكرة إلى نطاق مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية المتمثل في نطاقين نطاق دستوري و نطاق تشريعي، تعرضنا فيهما إلى المبادرة التشريعية لمجلس الدولة من خلال إبداء رأيه بخصوص القوانين التي تعرضها عليه الحكومة، و كذلك تطرقنا إلى الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة بين الخيار و الإلزامية، واستنتجنا كذلك أن عمل مجلس الدولة يتسم بالضيق كونه يقتصر على مشاريع القوانين لتضاف إليه الأوامر في التعديل الدستوري 2016، إضافة إلى هذا قمنا بالتطرق إلى كيفية ممارسة مجلس الدولة عمله الرقابي و فحصه لمشاريع النصوص القانونية قبل إعداد القانون حيث تكون هذه الرقابة مقسمة على قسمين، رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع النص تتمثل في الفحص الشكلي لمشروع النص ثم الفحص الموضوعي، يمارس مجلس الدولة مع هذه الرقابة رقابة

أخرى تقوم على مدى توافق النص مع القانون متجسدة في ثلاثة أمور و هي مدى مراعاة القواعد الإجرائية و مدى مراعاة قواعد الإختصاص و مراعاة تدرج القواعد القانونية.

تناولنا في الفصل الثاني إجراءات مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية حيث عرضنا أهم الإجراءات من المرحلة التحضيرية التي تشمل مرحلة الإخطار و إيداع المشروع تعيين مقرر و إعداد تقرير إلى المرحلة الأخيرة و هي مرحلة دراسة و إصدار الرأي الاستشاري، كذلك قمنا بتسليط الضوء على التشكيلات التي تمثل مجلس الدولة أثناء تأديته لوظيفته الإستشارية المتمثلة في الجمعية العامة و اللجنة الدائمة، و هي تشكيلات تقوم بدراسة مشاريع القوانين و الأوامر في أقصر الآجال. وبناء على كل ما تطرقنا إليه في دراستنا كانت النتائج التي توصلنا إليها كالآتي:

-الدور التشريعي لمجلس الدولة يتمثل في وظيفته الإستشارية.

-الإلزامية طلب رأي مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين و الأوامر و الطبيعة القانونية له.

-ضيق الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة و اقتصرها على مشاريع القوانين و الأوامر فقط.

-مشاركة مجلس الدولة الفعالة في إعداد النصوص القانونية من خلال ممارسة العمل الرقابي على مشاريع القوانين و الأوامر.

-تطبيق مجلس الدولة لمجموعة من الإجراءات حتى يتمكن من القيام بإبداء رأيه حول المشاريع المعروضة عليه.

-تمثيل مجلس الدولة أثناء وظيفته الإستشارية من طرف اللجنة الدائمة و الجمعية العامة.

-النظام الداخلي لمجلس الدولة هو الذي يتناول شكل الرأي الإستشاري و الذي يكون في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة.

نتيجة لما سبق فإنه من الضروري تقديم بعض الاقتراحات التي يمكن أن تكون ذو فائدة:

-التوسيع من مجال الإستشارة ليشمل النصوص القانونية الأخرى، كاقترحات القوانين و المراسيم الرئاسية و التنفيذية.

-إلزامية تطبيق الرأي الإستشاري لمجلس الدولة طالما طلب إشارته أمر ملزم.

ومن هنا نكون قد أجبنا على الإشكالية المطروحة و التساؤلات الفرعية بحيث أن مجلس الدولة يعتبر عنصر فعال و أساسي في المساهمة التشريعية و يتطلع إلى تحقيق كل المهام الموكلة إليه على أحسن

وجه.

قائمة

المراجع

أ-الكتب:

1-باللغة العربية:

- 1- أحمد بوضياف الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر 2011.
- 2- طاهر حسين القانون الإداري و المؤسسات الإدارية دار الخلدونية للنشر و التوزيع 2012.
- 3- منصور محمد أحمد دور مجلس الدولة في المجال التشريعي دراسة مقارنة دار النهضة للطبع و النشر و التوزيع القاهرة 2009.
- 4- محمد سليمان الطماوي القضاء الإداري(قضاء الإلغاء) الكتاب الأول الطبعة الأولى دار الفكر العربي القاهرة 2007 .
- 5- عمار بوضياف النظام القضائي الجزائري دار الريحانة للكتاب الجزائر 2002.
- 6- محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة الجزائر 2005.
- 7- عمار بوضياف الهيئات الإستشارية في الجزائر مؤسسة الكتاب الوطنية الجزائر 1989.
- 8- عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري الطبعة 3 دار جسور للنشر و التوزيع الجزائر 2003.
- 9- سعيد بوشعير المجلس الدستوري في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية 2012.
- 10- سليمان محمد الطماوي الوجيز في القانون الإداري دار الفكر العربي مدينة مصر 1996.
- 11- خلوفي رشيد القضاء الإداري و اختصاص ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2002.
- 12- خلوفي رشيد قانون المنازعات الإدارية ديوان المطبوعات ط4 الجزائر 2008.

2:باللغة الفرنسية:

1-Cambrésines Jean louis étude d'impact mieux légiférer les éditions des journaux officiels Paris septembre 2019.

2-Loi organique n2002-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles.

ب- النصوص القانونية :

1-الدساتير:

-دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07/12/1996 جريدة رسمية عدد 76 لسنة 1996.

-التعديل الدستوري 2016 الصادر بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 جريدة رسمية عدد 14 لسنة 2016 .

-التعديل الدستوري 2020 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 بتاريخ 30/12/2020 الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة بتاريخ 30/12/2020.

2-النصوص التشريعية:

-قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله جريدة رسمية عدد 37 سنة 1998.

-قانون عضوي 02-18 مؤرخ في 4 مارس 2018 يعدل و يتم القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 7 مارس 2018.

-المرسوم التنفيذي 98-261 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة جريدة رسمية عدد 64 سنة 1998.

-النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

ج- المواقع الإلكترونية:

-الجريدة الرسمية الجزائرية www.joradp.dz

-مجلس الدولة الجزائري. www.conseil.état.dz

د-الرسائل و المذكرات:

1-الرسائل:

-بوجادي عمر إختصاص القضاء الإداري رسالة دكتوراه في القانون جامعة مولود معمري كلية الحقوق تيزي وزو الجزائر 2011.

2-المذكرات:

-حاكم أحمد دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير للقانون الإداري كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2015-2016.

-مصطفى بن جلول الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة في الجزائر مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق و العلوم الإدارية جامعة الجزائر 200-2001.

-بوزيدي أنفال، عزري ثلجة، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية مذكرة ماستر تخصص قانون إداري جامعة العربي تبسي، تبسة الجزائر 2019-201-2020.

-حمادوش أم الخير مذكرة ماستر المحاكم الإدارية و مجلس الدولة في التشريع الجزائري جامعة عبد الحميد ابن باديس كلية الحقوق مستغانم الجزائر 2015.

-بوزيان حمزة ، بوربيح رحمة صلاحيات مجلس الدولة كهيئة إستشارية في الجزائر مذكرة ماستر جامعة زيان عاشور كلية الحقوق جلفة 2015-2016.

ي-المقالات:

-نوال معزوزي الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة بين الإطار القانوني و المأمول مجلة الدراسات الحقوقية المجلة 06 العدد 02 جيلالي نعامة الجزائر 2019.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
6	الفصل الأول: نطاق مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية.
8	المبحث الأول: النطاق الدستوري لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية.
9	المطلب الأول: الرأي الإستشاري لمجلس الدولة .
10	الفرع الأول: الرأي الإلزامي لمجلس الدولة .
11	الفرع الثاني: الرأي الإختياري لمجلس الدولة.
13	المطلب الثاني: القوانين الخاضعة للرأي الإستشاري لمجلس الدولة.
13	الفرع الأول: إبداء الرأي حول مشاريع القوانين.
14	الفرع الثاني: إبداء الرأي حول مشاريع القوانين.
16	المبحث الثاني: النطاق التشريعي لمساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية.
17	المطلب الأول: رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع النص.
18	الفرع الأول: الرقابة الشكلية.
18	أولاً: تحديد طبيعة النص.
19	ثانياً: هيكل النص.
20	الفرع الثاني: الرقابة الموضوعية.

20	أولاً: الرقابة الشرعية.
21	ثانياً: رقابة الملائمة.
22	المطلب الثاني: الرقابة على مدى توافق النص مع القانون.
22	فرع أول: رقابة على القواعد الإجرائية وقواعد الإختصاص.
22	أولاً: مراقبة مدى مراعاة القواعد الإجرائية.
23	ثانياً: مراقبة مدى مراعاة قواعد الإختصاص.
24	الفرع الثاني: الرقابة على مراعاة تدرج القوانين.
24	أولاً: مدى مراعاة القوانين ذات القيمة الدستورية.
25	ثانياً: مدى مراعاة مبدأ المشروعية.
25	ثالثاً: مدى مراعاة القانون الدولي.
26	خلاصة الفصل الأول.
27	الفصل الثاني: إجراءات مساهمة مجلس الدولة في العملية التشريعية.
29	المبحث الأول: المرحلة التحضيرية لفحص مشاريع القوانين و الأوامر.
30	المطلب الأول: مرحلة إخطار مجلس الدولة و إيداع المشروع.
30	الفرع الأول: إخطار مجلس الدولة.
30	أولاً: عملية الإخطار.
31	ثانياً: التسجيل بإخطار.
32	الفرع الثاني: إيداع المشروع.

33	المطلب الثاني: تعيين مقرر و صياغة تقرير.
33	فرع أول: تعيين مقرر.
34	أولاً: الحالة العادية.
34	ثانياً: الحالة الإستعجالية.
36	الفرع الثاني: إعداد تقرير.
37	المبحث الثاني: مرحلة دراسة و إصدار الرأي الإستشاري.
38	المطلب الأول: دراسة مشروع قانون.
38	الفرع الأول: مناقشة مشروع النص.
40	الفرع الثاني: إجتماع اللجنة الدائمة و الجمعية العامة.
40	أولاً: عمل الجمعية العامة .
42	ثانياً: عمل اللجنة الدائمة.
43	المطلب الثاني: إصدار رأي مجلس الدولة.
44	الفرع الأول: شكل رأي مجلس الدولة و صحته.
44	أولاً: شكله.
45	ثانياً: شروط صحة الرأي.
47	الفرع الثاني: إصدار الرأي الإستشاري لمجلس الدولة.
49	خلاصة الفصل الثاني.
50	خاتمة.

54	قائمة المراجع.
58	الفهرس.