دور مجلس الدولة في العملية التشريعية

The role of the State Council in the legislative process

خالد بودالية◆
جامعة تيارت/ الجزائر
عضو بمخبر الدراسات القانونية - جامعة تيارت /الجزائر
khaled.boudalia@univ-tiaret.dz

محمد بلاق
جامعة تيارت/ الجزائر
عضو بمخبر القانون المقارن بجامعة تلمسان/ الجزائر
mohamed.bellag@univ-tiaret.dz

تاريخ الإرسال: 2022/01/30 تاريخ القبول: 2022/07/11 تاريخ النشر: 2023/01/01

الملخص:

لمجلس الدولة أهمية كبيرة في ضمان الحصول على تشريعات ذات جودة، ويرتبط مدى تحقيق هذه النتيجة بمدى اتساع او ضيق مجال تدخله، وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري قد ساير ما ذهبت إليه العديد من الدول بإنشائه مجلسا للدولة يقوم إلى جانب مهامه القضائية بمهمة استشارية، إلا أنه لم يسر على خطاها، فحصر المهمة الاستشارية لمجلس الدولة في دستور 1996 في ابداء الرأي في مشاريع القوانين، وبدستور 2016 أضاف له الاختصاص بإبداء الرأي في مشاريع الأوامر، مستثنيا مقترحات القوانين والمراسيم والقرارات الإدارية، التي تشكل أيضا إحدى أهم لبنات المنظومة القانونية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: مجلس الدولة، الوظيفة الاستشارية، اقتراح القوانين.

Abstract:

The Council of Statehas a great importance in ensuring access to quality legislation, but this object attached by The powers granted to him, Although the Algerian's constitution-maker follow the constitution makers in others Countries by establishinga state counciland giving him consultative role in addition to his judgment duties, Limiting his duties in the 1996 constitution to expressing an opinion on draft laws only, and in the 2016 constitution it added the competence to express an opinion on draft orders, excluding the propositions of laws, decrees and administrative decisions. Although it is one of the most important bases of the legal system,

Keywords: Council of State -function consultative -Proposal laws

◆ المؤلف المرسل

دور مجلس الدولة في العملية التشريعية

مقدمة:

تمنح مختلف الدساتير الديمقراطية مهمة التشريع للبرلمان كأصل عام، كما قد تمنحها في بعض الحالات استثناء للسلطة التنفيذية، ولأن عملية وضع التشريع عملية ذات أهمية كبيرة في التأسيس لنظام قانوني مستقر، درجت مختلف الأنظمة على اخضاع النص القانوني قبل إصداره إلى عدة اجراءات، يتم من خلالها مراجعته وفحص مدى ملائمته.

وتختلف مراحل إعداد النص القانوني حسب نوعه والهيئة التي بادرت به، غير أن العامل المشترك في كل الحالات، هو الرغبة في الحصول على تشريعات متجانسة وملائمة للبيئة القانونية، ولن يتحقق ذلك إلا باشراك كفاءات متحصلة على تأهيل علمي وخبرة مهنية في هذا المجال، لذلك فتح المؤسس الدستوري المجال أمام هيئات - ليس من مهامها التشريع - المساهمة في العملية التشريعية، بمنحها دورا استشاريا، فيحقق بذلك الاستفادة من خبراتها من جهة، وضمان عدم المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وإذا نظرنا إلى الوضع في الجزائر فإننا نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري، وعلى غرار النظام الفرنسي والمصري، أسس لمجلس الدولة ومنحه مكانة في العملية التشريعية. فما هو دور مجلس الدولة الجزائري في العملية التشريعية؟

1- نشأة ومهام مجلس الدولة في الجزائر

يعود أول ظهور لمؤسسة مجلس الدولة في فرنسا، وتطورت مهامه من مرحلة إلى أخرى حسب الظروف السائدة، وقد أخذ المؤسس هذا النظام من فرنسا، غير أنه كانت له خصوصيات حسب المراحل التي ميزت الحياة السياسية في الجزائر، فاختلفت مهامه كذلك من مرحلة على أخرى.

1.1- نشأة مجلس الدولة في الجزائر

خلال فترة حكم الاستعمار الفرنسي للجزائر كان النظام القضائي يقوم على مبدأ ازدواجية القضاء، قضاء عادي وقضاء إداري، فكان بالجزائر بموجب المرسوم رقم: 954/53 المؤرخ في:1953/09/30المتعلق بإصلاح المنازعات الإدارية بفرنسا، ثلاثة محاكم إدارية وهي: محكمة الجزائر، محكمة وهران ومحكمة قسنطينة، تختص هذه المحاكم بالفصل في المنازعات الإدارية في درجة أولى، بينما الطعن في أحكامها فيرفع أمام مجلس الدولة الفرنسي1،وبعد الاستقلال، وبموجب الأمر: 218/63 المؤرخ في: 1963/06/18 تم إنشاء المجلس الأعلى ليمارس مهمة محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ويمارس مهام مجلس الدولة فيما يخص المنازعات الإدارية، فكانت ازدواجية قضاء (عادي و إداري) على مستوى ادني درجات التقاضي، ووحدة في أعلى درجة التقاضي2، وبصدور الأمر رقم:278/65 المؤرخ في 1965/11/16المتعلق بالتنظيم القضائي الجزائري، تم إلغاء ازدواجية القضاء مع الاحتفاظ بازدواجية النزاعات، من خلال إلغاء المحاكم الإدارية وتعويضها بغرف إدارية

[1] المادة 17 من المرسوم تنص على أنه يطبق - هذا المرسوم - على المحاكم الإدارية الجزائرية

[2] د.عمار بوضياف, القضاء الإداري الالغاء والتعويض, مؤتمر ,المملكة العربية السعودية, أكتوبر2008، ص 218، 219.

تكون على مستوى المجالس القضائية الثلاثة التي كانت سابقا (مجلس قضاء الجزائر ومجلس قضاء وهران ومجلس قضاء قسنطينة)، وكانت الطعون في قرارات المحاكم الإدارية تتم أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، والتي كان لها اختصاص قضائي فقط.

.بصدور دستور سنة 1996 دخل النظام القضائي الجزائري مرحلة جديدة، أبرز ما فيها اعتماد ازدواجية القضاء (قضاء عادي، وقضاء إداري)، وازدواجية السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الامة)، نصت المادة 98 منه على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"[1]، فيما نصت المادة 152منه على:" يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"، هذه عدلت لاحقا بموجب المادة 171 من دستور 2016، وجاء فيها "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

من جهتها المادة 153 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 172 من دستور 2016نصت على أنه "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى"، وفي الرابع من شهر جانفي من سنة 1998 تم تنصيب مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وبتاريخ 30 ماي 1998صدر القانون العضوي رقم: 98/01 الذي يحدد اختصاصات وتنظيم وتسيير مجلس الدولة**2**، والقانون رقم:02/98المؤرخ في 1998/05/30المتعلق بالمحاكم الإدارية، وعلى إثر ذلك تم بتاريخ 17 جوان 1998تنصيب مجلس الدولة رسميا بالجزائر العاصمة، ثم تلاه تنصيب 48 محكمة إدارية.

2.1- مهام مجلس الدولة في الجزائر

عندما اعتمد المؤسس الدستوري نظام الازدواجية القضائية في الجزائر، وضع من المحكمة العليا هيئة مقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، وبالمقابل أسس مجلس دول كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وجعل منها ضامنين لتوحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون، وأسس محكمة تنازع تتولّى الفصل في حالات تنازع الاختصاص القضائي بين المحكمة العليا ومجلس الدّولة، ونص على أنه يحدد عمل هذه الهيئات الثلاثة واختصاصاتها بموجب قانون عضوي**3**، وتأتي هذه التغييرات الدستورية العميقة تكريسا لسياسة السلطات العامة في إرساء أركان دولة القانون، لاسيما وضع آليات دستورية تجعل نشاط الإدارة خاضعا لرقابة هيئة قضائية إدارية، وكانت هذه الهيئة هي مجلس الدولة.

[1] في ظل دستور 1976 وكذا دستور 1989 كان البرلمان الجزائري يتكون من مجلس واحد يسمى " المجلس الشعبي الوطني" ، حيث كانت المادة 92 من الدستور الأخير تنص على :"يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه"

[2] معدل بموجب القانون العضوي رقم 11/13 المؤرخ في: 2011/07/26، والقانون العضوي رقم 18/02 المؤرخ في: 2018/03/07.

[3] المواد 153 و 154 من دستور 1996.

لم يقتصر- دور مجلس الدولة في ظل دستور 1996 وما بعده على المجال القضائي، بل أسند إليه دور استشاري، يتمثل في إبداء رأيه للحكومة حول جميع مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء[1]، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 119 على أنه " "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"، وعدلت هذه المادة في دستور 2016، تحت ترقيم 136، وصارت صياغة هذه الفقرة على النحو الآتي: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"، وأصبحت تحمل الترقيم 143 في دستور 2020 بصياغة أخرى:" لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة[2]، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الّدولة، ثمّ يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة".

هذا الدور الاستشاري لمجلس الدولة نص عليه أيضا القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله[3]، لاسيما من خلال مواده رقم: 4، و12، ومن المادة 35 إلى 39 والمادة 41.

1-2-1 المهمة الاستشارية[4] لمجلس الدولة في الجزائر

تقوم مهمة مجلس الدولة وهو يمارس اختصاصه الاستشاري بجعل النصوص التشريعية المعروضة عليه متجانسة ومتكاملة مع المنظومة القانونية السارية المفعول، سواء كانت على المستوى الداخلي بالنسبة للقوانين الوطنية، أو على المستوى الخارجي بالنسبة للاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الجزائر، كما يمكن ان

[1] يعتبر النظام الفرنسي المصدر التاريخي الذي أخذ عنه المؤسس الدستوري الجزائري فكرة ازدواجية القضاء واسناد وظيفة القضاء والاستشارة لمجلس الدولة، حيث أنشأ مجلس الدولة الفرنسي بموجب المادة 52 من دستور فريمير بتاريخ 1799/12/13، وكان مهمة استشارية يقدم الرأي والمشورة في المسائل القانونية والإدارية والقضائية، كما كانت له مهمة تشريعية من خلال مشاركته في اعداد وصياغة القوانين. (انظر: حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، وهران، 2015-2016، ص 10)

[2] طبقا للمادتين 105 و110 من دستور 2020، نكون بصدد الحديث عن وزير أول في حالة ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، فيعيّن رئيس الجمهورية وزيرا أول، ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء، أما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية فيعيّن رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.

[3] القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 وكذا القانون العضوي رقم: 18-02

[4] تتنوع الاستشارة إلى ثلاثة أنواع: الرأي الموافق، الذي يجبر طالبه على اتباعه، والرأي الاستشاري الذي يطلبه صاحبه لزوما ولا يتحتم عليه اتباعه مهما خو الحال بالنسبة لطلب الحكومة استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، والرأي الاختياري الذي يكون للإدارة الاختيار في أن تطلبه او لا تطلبه. (مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، ط5، دار هومة، الجزائر، 2014، ص159)

يدخل في هذا المجال (الاستشاري) اعداد تقرير عام سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية حول تقدير نوعية قرارات الجهات القضائية الإدارية التي رفعت إليه، وكذا حصيلة نشاطاته الخاصة[1].

وقد نظم المشرع الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة بنص دستوري ونص تشريعي ونص تنظيمي، إضافة إلى النظام الداخلي للمجلس**2**، فقد نصت المادة 143 من دستور 2020 في فقرتها الأخيرة على ما يلي:" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدّولة، ثم يودعها الوزير الأول أورئيس الحكومة، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشّعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"**3**، ونجد القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13, لاسيما في المادة 04 والمادة 12 منه تؤكدان الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

تنظيم المهمة الاستشارية لمجلس الدولة كان أيضا بالمرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 **4** المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 أبريل 2003**5**, المحدد لشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.

النظام الداخلي لمجلس الدولة **6**بدوره أيضا يتناول تنظيم المهمة الاستشارية لمجلس الدولة، حيث يعد المرجع الأساسي لذلك، باعتباره التنظيم الذي تحيل إليه التشريعات المذكورة سابقا عند تناولها مهام مجلس الدولة.

---

[1] هذا حسب نص المادة السادسة من القانون العضوي 01/98، حيث أن هذه الصلاحية وإن كانت تبدو مرتبطة بالدور القضائي لمجلس الدولة، إلا أنها أكثر ارتباطا بدور الاستشاري، كون مجلس الدولة من خلال التقرير السنوي منح رئيس الجمهورية صورة عامة عن عمل الجهات القضائية الأدنى منه تحسبا لإصلاح الوضع القضائي بمنظومة تشريعية وتنظيمية، وبذلك فالاستشارة هنا لا تنحصر في مشاريع القوانين أو الأوامر فقط.

[2] تمثل هذه النصوص في الدستور والقانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998, المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله, المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، والمرسوم التنفيذي رقم: 98- 362 المحدد لكيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة و/أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة، والمرسوم التنفيذي 261/98 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بالجريدة الرسمية عدد 66 مؤرخة في 27 أكتوبر 2019، الصفحة4

[3] كانت ترقيم المادة 119 في ظل دستور 1996، وكانت تنص على " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني"، وأصبحت بترقيم 136 في دستور 2016 وعدلت على النحو الآتي:" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء, بعد أخذ رأي مجلس الدولة, ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"

[4] الجريدة الرسمية عدد 64 مؤرخة في 30 غشت 1998، الصفحة 5

[5] الجريدة الرسمية عدد 26 مؤرخة في 13 أبريل 2003، الصفحة 16

[6] النظام الداخلي لمجلس الدولة (مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19محرم عام 1441 الموافق 19 سبتمبر سنة 2019) الجريدة الرسمية 66 بتاريخ 27 أكتوبر 2019.

2-2-1 المهمة القضائية لمجلس الدولة في الجزائر

يعد مجلس الدولة جهة قضائية إدارية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي في المسائل الإدارية، عند نشأته انتقلت إليه مهام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، حيث تتنوع اختصاصاته القضائية إلى ثلاثة أنواع، فقد يكون جهة أول وآخر درجة تقاضي، كما قد يكون جهة استئناف، كما قد يكون جهة طعن بالنقض.

يكون مجلس الدولة جهة أول وآخر درجة تقاضي في بعض الحالات المحددة قانونا، فقد نصت المادة 09 من القانون العضوي رقم:98- 01 المعدل والمتمم على:" يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية، ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

كما منحت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية مجلس الدولة نفس الاختصاص، بنصها:" يختص مجلس الدولة كرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية".

وقد يكون مجلس الدولة كأصل عام جهة استئناف للأحكام الصادرة في أول درجة عن المحاكم الإدارية إلا ما استثني بنص خاص، وهذا ما قررته المادة 10 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، وأكد قانون الإجراءات الإدارية والمدنية من خلال المواد 800 و 902 و949، فالمادة 800 نصت على أن المحاكم الإدارية جهة فصل في أول درجة بأحكام قابلة للاستئناف، والجهة الاستئنافية طبقا لهذا القانون هي مجلس الدولة، كذلك نصت المادة 901 من ذات القانون أن مجلس الدولة يختص بالفصل في استئناف الاحكام والاوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

من جهة أخرى، يعقد الاختصاص لمجلس الدولة كجهة طعن بالنقض بموجب المادة من القانون العضوي 98-01، فيفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة، كذلك المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نصت على مثل بقولها "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، كما يختص في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة"، فينظر مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات اللجان الوطنية للطعون الخاصة ببعض الهيئات المهنية، مثل المحاماة والمحضرين القضائيين والموثقين والقضاة، غير أنه جدير بالإشارة إلى وجود بعض الاختلافات في قرارات مجلس الدولة في مدى اعتبار قرارات هذه اللجان أنها ذات طابع اداري أو ذات طابع قضائي، ففي الحالة الأولى يفصل فيها بالبطلان وفي الحالة الثانية يفصل فيها بالنقض**1،** فمثلا القرار رقم: 047841 مؤرخ في: 2008/10/21 جاء

[1] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، ط1 ،جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013،ص379)

فيه إن اللجنة الوطنية للطعن في القرار التأديبي للمحامي ليست سلطة مركزية بل جهة قضائية إدارية تصدر قرارات ذات طابع قضائي قابلة للطعن فيها بالنقض وليس بالبطلان، وكذا القرار رقم: 016886المؤرخ في: 2005/06/07، متى اعتبرت مقررات الهيئة التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء بمثابة أحكام نهائية صادرة عن جهة قضائية إدارية، فإن رقابة مشروعيتها تتم عن طريق الطعن بالنقض بدلا من الطعن بالإلغاء المفتوح ضد المقررات الإدارية.

2- مجال استشارة مجلس الدولة

تتعدد صور التشريع حسب جهة إصدارها، أو المبادرة بها (برلمان، أو حكومة)، كما تتعدد حسب أنواعها (قوانين، مراسيم، قرارات...إلخ)، فهل كل هذه الأنواع تدخل ضمن مجال استشارة مجلس الدولة؟

1.2- مجال استشارة مجلس الدولة في ظل القانون العضوي 98-01

صدر القانون العضوي 98-01 أول الأمر بالنص من خلال المادة الرابعة منه على أن مجلس الدولة " يبدي رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة "، إلا أن المجلس الدّستوري1،بعد إخطاره من رئيس الجمهوريّة ، أبدى رأيا تحت رقم 06 / ر. ق. ع / م. د / 98 مؤرخ في 22 محرّم عام 1419 الموافق 19 مايو سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضويّ المتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله للدّستور. جاء فيه حول هذه المادة أنها غير مطابقة للنص الدستوري (دستور 1996)، حيث أن المادة 119 في فقرتها الأخيرة تنص على :

" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدّولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"، وبالتالي فإن الاختصاصات الاستشاريّة الّتي أقرّها المؤسس الدّستوري لمجلس الدولة كانت على سبيل الحصر، أي أن مشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدّولة لإبداء الرّأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء، وقيام المشرّع بإقرار عرض مشاريع الأوامر، ومشاريع المراسيم الرّئاسيّة والتّنفيذية على مجلس الدّولة لإبداء الرّأي فيها، كما ورد في المادّة 4 من القانون العضويّ، موضوع الإخطار، لم يتقيّد بالنّصّ الدّستوريّ بل أضاف اختصاصات استشاريّة أخرى لم يقرّها المؤسس الدّستوريّ و بالتّالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادّة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدّستور، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها[2].

[1] يشهر المجلس الدّستوري على احترام الدّستور، ومن مهامه مراقبة مدى مطابقة نص القانون العضوي مع الدّستور، ويبدي رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان، بناء على اخطاره من قبل رئيس الجمهورية(المواد 123، 163، 165 من دستور 1996).

[2] رأي رقم 06 / ر. ق. ع / م. د / 98 مؤرخ في 22 محرّم عام 1419 الموافق 19 مايو سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضويّ المتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة و تنظيمه و عمله للدّستور.، منشور على موقع المجلس الدستوري (http://www.conseil-constitutionnel.dz/)

إذا، وإعمالا لمبدأ تدرج القوانين لم يوافق المجلس الدستوري على نص المادة الرابعة من القانون العضوي 98-01 بصياغتها الأولى، فعدل المشرع من صياغتها الأولى لتستقيم مع النص الدستوري المتوفر آنذاك، فاكتفى مؤقتا بمنح الاختصاص لمجلس الدولة في ابداء الرأي حول مشاريع القوانين فقط .

2.2 مجال استشارة مجلس الدولة في ظل القانون العضوي 18-02

عاد المشرع الجزائري مرة أخرى بعد مرور حوالي عشرة سنوات مصرا على ما حاول الذهاب إليه من خلال المادة الرابعة من القانون العضوي 98-01 بصياغتها الأولى، وذلك بموجب القانون العضوي رقم: 02/18 [1] الذي تم من خلاله إعادة منح مجلس الدولة اختصاص إبداء الرأي في مشاريع الأوامر أيضا، ولكن هذا التعديل جاء هذه المرة بعد أن زالت علة رفضه الأولى، حيث أنه ممد لهذا التعديل بتعديل النص الدستوري الأول، حيث أن المادة 142 من دستور 2016 وسعت من مجال استشارة مجلس الدولة وأخضعت أوامر رئيس الجمهورية المتخذة خلال شغور المجلس الشعبي الوطني أو العطل البرلمانية أو في حالة المسائل العاجلة إلى أخذ رأيه بقولها" لرئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو خلال العطل البرلمانية،بعد رأي مجلس الدولة".

لكن، ورغم هذه التعديلات، إلا أن المجال الاستشاري لمجلس الدولة **في الجزائر** بقي ضيقا مقارنة بصلاحيات مجلس الدولة في فرنسا وفي مصر[2]، **على اعتبار أن النص القانوني بالمفهوم الواسع للقانون يشمل المرسوم والقرار الإداري والحكم القضائي**[3]، حيث اقتصر مجال الاستشارة على مشاريع القوانين والأوامر، فلا يستشار مجلس الدولة الجزائري في مشاريع المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية ولا في مشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول أو في القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية

---

[1] قانون عضوي رقم 02/18 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق 4 مارس سنة 2018،يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم: 15 بتاريخ: 07 مارس سنة 2018.

[2] نصت المادة 190 من الدستور المصري لسنة 2019 على أن مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل فى الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، التي تحال إليه ومراجعة مشروعات العقود التى يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، فيما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 39 من الدستور الفرنسي في حديثها عن إمكانية تقديم مقترح قانون من أعضاء البرلمان:

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

كما أن مجلس الدولة الفرنسي- إذا قدم تعديلا حول مشروع قانون وتقبله الوزارة المعنية، عليها أن توضح الأسباب، ويبت في الأمر مجلس الوزراء(محمود محمد علي صبره، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة القوانين، مكتب صبره للتأليف والترجمة، مصر، 2009، ص31)

[3] مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، دار هومة، - الجزائر، الطبعة الخامسة، 2014،ص 56

المختلفة الأخرى، وحتى الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لا تعرض على مجلس الدولة[1].

إن الاكتفاء بمنح مجلس الدولة اختصاص ابداء الرأي في مشاريع القوانين والأوامر يبقى بعيدا كل البعد عن الغاية المرجوة من هيئة قضائية واستشارية بحجم مجلس الدولة قادرة على ضمان توحيد الصياغة القانونية للنصوص التشريعية وتجنب تعارضها فيما بينها، الامر الذي يحقق وجود بيئة قانونية متجانسة ومتناسقة تحقق الأمن القانوني واستقرار النصوص، وهذا ما أكدته اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة سنة 2000 حينما ذهبت في تقريرها إلى : " إن المجلس الدستوري في رأيه رقم 06 المؤرخ في 1998/05/19 المتعلق بمراقبة تطابق القانون العضوي لمجلس الدولة استبعد اختصاص هذا الأخير في المادة الاستشارية حول مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم بحجة أن المشرع احتكر لنفسه حق تحديد اختصاصات استشارية أخرى لم تنص عليها أحكام المادة 119، هذا تفسير محل نظر، غير مقنع، ولا يستند إلى أية حجة، وغير مؤسس قانونا "، غير أن هذا الانتقاد الموجه للمجلس الدستوري كان الأحرى باللجنة ان توجهه إلى المؤسس الدستوري الذي يبدو أنه لم يكن موفقا في صياغة نص المادة 119، رغم وجود نية في منح مجلس الدولة صلاحية ابداء الرأي في مشاريع القوانين والاوامر على حد سواء.

وعلى الرغم مما قيل عن هذا القصور سنة 2000، إلا أن المؤسس الدستوري لم يسو هذه الوضعية إلا في سنة 2016 بمناسبة التعديل الدستوري[2]، وحتى في هذا التعديل الذي طال انتظاره اكتفى المؤسس الدستوري بتسوية وضع يعود لسنة 1996 أو 1998 على الأقل، ولم يغتنم الفرصة لمواكبة الدساتير التي لها تجربة في هذا المجال ولا مواكبة الوضع السياسي الذي آلت إليه الجزائر أو ستؤول إليه في نظرة استشرافية، من خلال توسيع مجال استشارة مجلس الدولة إلى مقترحات القوانين ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية.

فإذا كان الهدف من عرض مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر على مجلس الدولة من أجل إبداء دراستها، لاسيما من ناحية مدى مطابقتها للدستور والاتفاقيات الدولية المصادق عليها، والنصوص التشريعية السارية المفعول،

[1] جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 142 من دستور 2020 " يمكن رئيس الجمهورية أن يشّرع بأوامر في الحالة الاستثنائيّة المذكورة في المادة 98 من الّدستور، تتّخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، وإذا عدنا إلى المادة 98 نجدها تمنح لرئيس الجمهورية أن يقرر بموجب أمر " الحالة الاستثنائية" إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الّدستوريّة أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون يوما، ربما قد يبدو للوهلة الأولى أن الأمر يتطلب الاستعجال لذلك لم ينص المؤسس الدستوري على ضرورة طلب رأي مجلس الدولة، لكن الفقرة الثانية من هذه المادة تنص على وجوب أخذ استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، لذلك يبقى عدم طلب رأي مجلس الدولة غير مبرر من المؤسس الدستوري.

[2] تتسم الدساتير عادة بالاستقرار، فلا تعدل إلا لأسباب جادة وضرورية، وتخضع لإجراءات معقدة، غير أن المؤسس الدستوري وعلى الرغم من إجراءه لتعديل دستوري سنة 2008 بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008، إلا أنه لم يتدارك هذا النقص..

والآثار المرتقبة لها في حال دخولها حيز التنفيذ[1]، فإن التساؤل الذي يثار لماذا استثنى المؤسس الدستوري عرض مقترحات القوانين على مجلس الدولة؟

من خلال تتبع مراحل وإجراءات تقديم مقترحات القوانين من البرلمان بغرفتيه[2]، لا نجد وجود أي هيئة تقوم بلعب دور مجلس الدولة في تقديم الاستشارة، وحتى إذا فرضنا أن مقترحات القوانين تتم على مستوى اللجان الدائمة سواء بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، فإن هذه اللجان تقوم بدراسة مشاريع القوانين أيضا[3]، وبالمقابل، وبالنسبة لمشاريع القوانين، فإنها تدرس على مستوى الأمانة العامة، وتخضع لراي مجلس الدولة، وتدرس على اللجان الدائمة للبرلمان.

3-هياكل وإجراءات ممارسة مجلس الدولة لمهمته الاستشارية

يقوم مجلس الدولة بمهمته الاستشارية من خلال مجموعة من الهياكل عبر عدة إجراءات.

1.3- اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة

حسب أحكام القانون العضوي 98-01، يتشكل مجلس الدولة من رئيس مجلس الدولة، ونائب الرئيس، ورؤساء الغرف[4] ورؤساء الأقسام ومستشاري الدولة، ومحافظي الدولة ومحافظي الدولة المساعدين، وكل هؤلاء قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، وقد ميز هذا القانون بين تنظيم مجلس الدولة عند قيامه بدوره القضائي وتنظيمه وهو يقوم بدوره الاستشاري.

---

[1] المادة 135 من القانون الداخلي لمجلس الدولة

[2] المواد من 136 إلى 141 من دستور سنة 2020.

[3] المواد من 26 إلى 28 قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تنظم عمل اللجان الدائمة في مجال دراسة المبادرات التشريعية، كذلك المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نصت على:" تختصّ لجنة الشّؤون القانونيّة والإداريّة والحريّات بالمسائل المتعلّقة بتعديل الدّستور، وبتنظيم السلطات العموميّة وسيرها، وبنظام الحرّيات وبنظام حقوق الإنسان، وبنظام الانتخابات، وبالقانون الأساسيّ للقضاء، وبالتنظيم القضائيّ، وبقانون العقوبات، وبقانون الاجراءات الجزائيّة، وبالقانون المدنيّ، وبقانون الاجراءات المدنيّة، وبالتنظيم الإداريّ والاقليمي، وبالأحوال الشّخصيّة وبالقوانين المتعلقة بالأوقاف، وبالقانون التجاري، وبالقانون الاساسي للوظيف العمومي، وبقانون الأحزاب السياسية، وبالقانون الأساسيّ لعضو البرلمان، وبالنّظام الدّاخليّ للمجلس الشّعبيّ الوطنيّ، وبإثبات عضويّة النوّاب الجدد، وبالقانون الأساسيّ الخاصّ لموظّفي البرلمان وبكلّ القوانين الأخرى التّي تدخل في إطار اختصاصاتها" كما نجد المواد الموالية تحدد عمل اللجان الدائمة حسب اختصاصها، ومن جهة أخرى نجد المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الامة تنص على " يحيل رئيس مجلس الامة على اللجان الدائمة مشاريع واقتراحات القوانين والنصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وكذا كل المسائل التي تدخل في اطار اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها للدراسة و / أو إبداء الرأي.

[4] حدد النظام الداخلي لمجلس الدولة عدد الغرف بخمس غرف، الغرفة الأولى تختص بالبت في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، المحلات التابعة للدولة، ومنازعات السكن، الغرفة الثانية وتختص بالبت في منازعات الوظيفة العمومية .والمنازعات لجبائية والبنكية، الغرفة الثالثة وتختص بالبت في المنازعات المتعلقة بمسؤولية الإدارة، والمنازعات المتعلقة بالتعمير، الغرفة الرابعة وتختص بالبت في المنازعات المتعلقة بالعقار والمنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، – الغرفة الخامسة وتختص بالبت في إجراءات الاستعجال والمنازعات المتعلقة بالأحزاب السياسية والمنظمات المهنية الوطنية والجمعيات والحريات العامة

تكون تشكيلات مجلس الدولة ذات الطابع القضائي في شكل غرف مجتمعة وغرف وأقسام[1] اما تنظيمه وهو يقوم بدوره الاستشاري فيكون في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة، حيث تتكون الجمعية العامة من رئيس مجلس الدولة رئيسا، ونائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة، تبدي الجمعية العامة رأيها في مشاريع القوانين، ويمكن أن يتداول مجلس الدولة في شكل الجمعية العامة بمشاركة الوزراء أو من يمثلهم، في الجلسات المخصصة لقطاعاتهم، كما يمكن أن تعزز تشكيلة مجلس الدولة عند اداءه لمهامه الاستشارية بمستشاري دولة من ذوي الاختصاص في مهمة غير عادية.

أما اللجنة الدائمة، فتتشكل من رئيس برتبة غرفة وأربع مستشاري الدولة على الأقل، وتكلف بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها، ويحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته، كما يحضر جلسات الجمعيات العامة واللجنة الدائمة للإدلاء برأي استشاري موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل يعينهم رئيس الحكومة، وترك المشرع أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري للتنظيم[2].

لكن القانون العضوي رقم: 18-02 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق4 مارس سنة 2018 ، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في4 صفرعام1419الموافق30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، عدل المواد المنظمة لدور مجلس الدولة الاستشاري، سواء من ناحية مجال اختصاصه أو تشكيله، فوسع مجاله ليشمل ابداء رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، أما من ناحية التشكيل فقد أصبح يقوم بهذا الدور في شكل لجنة استشارية، يرأسها رئيس مجلس الدولة، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة مستشاري الدولة، يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة، وبالنسبة لمشاريع الأوامر ومشاريع القوانين فتدرسها نفس اللجنة في أقصر الآجال في الحالات التي ينبه الوزير الأول على استعجالها[3].

2-3 آليات عمل اللجنة الاستشارية

1-2-3 اخطار مجلس الدولة

إن أي قانون قبل أن يكون بالشكل الذي ينشر به قد كان مشروع قانون، يتم اعداده من قبل القطاع المعني في شكل مشروع تمهيدي للقانون، ويرسل إلى الأمانة العامة للحكومة مرفوقا بعرض الأسباب، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسته وتهيئته من الناحية القانونية، قبل توزيعه مع عرض الأسباب على أعضاء الحكومة لإبداء الرأي والملاحظات، وبعد تلقى هذه الآراء والملاحظات تجتمع الأمانة العامة مع ممثلي القطاعات

[1] المادة 1/14 والمواد من 30 إلى 34 من القانون العضوي 98-01.

[2] أخضع المشرع الجزائري من خلال المادة 40 و41 من القانون العضوي 98-01، الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الاجراءات المدنية، بينما ترك تحديد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري للتنظيم.

[3] المادة 11' من النظام الداخلي لمجلس الدولة بدورها نصت على هذه المهام والتشكيلة.

الوزارية المعنية، لضبط النص التشريعي من ناحية الصياغة ومطابقته وانسجامه مع القوانين المعمول بها، للوصول إلى صياغة نهائية للمشروع التمهيدي، يتولى فيما بعد الأمين العام للحكومة باقتراح تسجيل المشروع التمهيدي في جدول أعمال الحكومة التي تجتمع تحت رئاسة الوزير الأول وتدرس النص وتصادق عليه، فإذا تمت المصادقة عليه عرض على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيه.

إجراءات عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة وما يليها من إجراءات تتخذ على مستوى هياكل المجلس في إطار مهامه الاستشارية أحالها القانون العضوي 98-01 الصادر بتاريخ: 30 مايو 1998 بموجب المادة 41 منه على التنظيم، حيث أن المشرع الجزائري أصدر مرسوما تنفيذيا يحمل رقم 98- 261 مؤرخ في 7 جمادى الأولى عام 1419 الموافق 19 غشت سنة 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري امام مجلس الدولة، والنظام الداخلي لمجلس الدولة مصادق عليه من طرف مكتب المجلس بتاريخ 19 محرم عام 1441 الموافق 19 سبتمبر سنة 2019، كما تناول جزءا منها أيضا القانون العضوي 18-02 المعدل لأحكام اختصاص مجلس الدولة في المجال الاستشاري.

أول المراحل تبدأ بخطوة " الإخطار" وهي وضع مشاريع القوانين على مائدة مجلس الدولة من قبل الأمين العام للحكومة، حيث يقوم بعد مصادقة الحكومة على مشاريع القوانين بإرسالها إلى امانة مجلس الدولة مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة، وتسجل في السجل الزمني الخاص بالإخطار تبعا لتاريخ ورودها، ويقوم رئيس مجلس الدولة على إثر ذلك، بموجب أمر، بتعيين مقررا أو أكثر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية حسب أهمية المشروع وحجم العمل الذي تتطلبه دراسته، كما يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يعيّن فوج عمل تلقائيا أو بطلب من المقرر لمساعدة هذا الأخير في أشغاله[1].

2-2-3 حالات إجراءات الاستشارة

تتنوع حالات إجراءات الاستشارة، إلى إجراءات عادية وإلى إجراءات في حالة الاستعجال، فالأولى تمثل الوضع العادي لعمل اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة، أما الحالة الثانية فهي وضع استثنائي تتطلبه حالة الاستعجال، وهذه الحالة الأخيرة تتحقق في حالة ما إذا تم تنبيه مجلس الدولة على وجود حالة استعجال من قبل الوزير الأول، أي ان هذا الأخير هو من يقدرها.

في ظل القانون العضوي 98-01 كان مجلس الدولة يتداول في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة، الجمعية العامة تتكون من نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمس من مستشاري الدولة، وتبدي رأيها في مشاريع القوانين في الحالات العادية تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة بحضور نصف أعضاء الجمعية العامة على الأقل، ويمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل، لتمثيلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، حيث يشاركون بصوت استشاري.

[1] المادة 41 و41 مكرر من القانون العضوي 18-02.

اما اللجنة الدائمة فتتشكل من رئيس برتبة رئيس غرفة، وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل، ويحضر محافظ الدولة أو احد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته، وتكلف هذه اللجنة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها.

أما وبعد أن تم تعديل القانون العضوي 98-01 بموجب القانون العضوي رقم 18-02، بتاريخ 04 مارس سنة 2018، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. فصار مجلس الدولة يتداول في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية متكونة من رئيس المجلس رئيسا، ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاثة (3) مستشاري الدولة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة.

وبالنظر للإمكانيات المحدود لمجلس الدولة سواء من ناحية التعداد البشري أو الكفاءات القانونية المختصة، بالنظر إلى تعدد مواضيع مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر التي يمكن أن تعرض على مجلس الدولة، مكن النظام الداخلي للمجلس رئيس مجلس الدولة من الاستعانة بخبير أو أكثر لمساعدة مستشار الدولة المقرر في مهامه كلما تطلبت طبيعة المشروع المعروض عليه ذلك، ويتم تعيين الخبير بموجب أمر من رئيس مجلس الدولة من بين الأشخاص الذين يتمتعون بكفاءات مؤكدة في ميادين النشاطات المختلفة والمسجلين في قائمة معدة من طرف مجلس الدولة بعد أخذ رأي مكتب مجلس الدولة[1].

من خلال القانون العضوي 18-02 المتضمن تعديل القانون العضوي 98-01 اكتفى المشرع باللجنة الاستشارية بتشكيلتها العادية لدراسة مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر في الحالات الاستثنائية التي ينبه على الوزير الأول على استعجالها، مع الحث على دراستها في أقصر الآجال، غير أن اللافت للانتباه فيما يخص آجال دراسة مشاريع لقوانين او مشاريع الأوامر لم يحددها المشرع لا في الحالة العادية ولا في الحالة الاستثنائية، واكتفى بوصفها بأقصر الآجال، ما عدى في النظام الداخلي لمجلس الدولة ذكر في المادة 132 أنه في حالة التنبيه على الاستعجال من قبل الوزير الأول، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون او الأمر والملف المرفق به فورا إلى رئيس اللجنة الاستشارية الذي يقوم بتعيين المقرر[2].

[1] يعيّن الخبير بموجب أمر من رئيس مجلس الدولة من بين الأشخاص الذين يتمتعون بكفاءات مؤكدة في ميادين النشاطات المختلفة والمسجلين في قائمة معدة من طرف رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي مكتب مجلس الدولة، يقدم طلب التسجيل على قائمة الخبراء المعتمدين لدى مجلس الدولة إلى رئيس مجلس الدولة مرفقا بالوثائق التي تثبت المعارف النظرية والعملية للمعني. حيث يشترط أن يكون مقدم الطلب حائزا شهادة جامعية معادلة لشهادة ليسانس، على الأقل، وله خبرة لمدة عشر (10) سنوات، على الأقل في الاختصاص، يؤدي الخبير المعين مهمته في إطار اتفاقية تحدد مدة المهمة وطبيعة الأعمال المطلوبة منه وآجال تسليمها وأتعابه، ويكون الخبير المعين مسؤولا عن الوثائق التي تسلم له في إطار مهامه ليعيدها بعد انتهاء مهمته (المواد من 116 إلى 120 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2019).

[2] جاء في المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الدولة أن المجلس ينظم من أجل ممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري، في شكل لجنة الاستشارية يرأسها رئيس مجلس الدولة، فيما تنص المادة 122 من ذات النظام على أن رئيس مجلس الدولة يعين مقررا أو اكثر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية، مما يعني أن رئيس مجلس الدولة في حالة الاستعجال قد لا يترأس اللجنة الاستشارية، بل يعين غيره رئيسا لها، وهذا الرئيس المعين هو من تنتقل إليه صلاحية تعيين مقرر اللجنة.

3-2-3 إعداد تقرير الاستشارة وارساله للأمانة العامة للحكومة

بعد إخطار مجلس الدولة بمشروع القانون او مشروع الامر، يعيّن رئيس مجلس الدولة مقـرّرا أو أكثر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية، حسب أهمية المشروع وحجم العمل الذي تتطلبه دراسته، كما يمكنه أن يعيّن فوج عمل تلقائيا أو بطلب من المقرر لمساعدة هذا الأخير في أشغاله.

يتولى مستشار الدولة المقرر سير الأشغال وكيفيات تنفيذ مهمته وبرمجة الاجتماعات وجلسات العمل الضرورية، لاسيما مع ممثلي القطاع الوزاري المبادر بمشروع القانون أو الأمر، بعدها يقوم المقرر بتحرير تقرير يبلغه لأعضاء اللجنة الإستشارية، ثم يقوم رئيس مجلس الدولة باستدعاء اللجنة الاستشارية لإجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير، ويخبر الوزير المعني بذلك، حيث يمكن لهذا الوزير أن يحضر شخصيا أو يعين من يمثله شريطة أن يكون برتبة مدير مركزي على الأقل، دون أن يكون لهذا الوزير أو من يمثله المشاركة في المداولات.

يفتتح الرئيس الجلسة ويسير المناقشات، ويقوم المقرر بعرض مشروع التقرير، ويقدم محافظ الدولة و أعضاء اللجنة والوزير المعني او من يمثله ملاحظاتهم، ويدونها كاتب الجلسة في سجل خاص لهذا الغرض.

يعرض التقرير النهائي للمصادقة، وتتم المصادقة عليه بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجّحا[1]، ويعد المقرر التقرير النهائي على ضوء الملاحظات المسجلة أثناء المناقشات، ويكون متضمنا اقتراحات ترمي إما إلى إثراء النص أو تعديله، وإما إلى سحبه.

جدير بالتنبيه إلى أن هذا العمل لا يخلو من تنظيم إداري تقوم به مصالح إدارية تتبع مجلس الدولة[2]تقوم بمساعدة رئيس مجلس الدولة وأعضاء اللجنة الاستشارية، حيث تتكفل مصلحة الاستشارة التابعة لقسم الوثائق والدراسات القانونية والقضائية بالأعمال التحضيرية لأشغال اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة، وإعداد مشروع التقرير النهائي المتضمن رأي مجلس الدولة، حيث تقوم هذه المصلحة بهذه المهام من خلال مكتبين، مكتب تحضير مشروع رأي مجلس الدولة، ومكتب إعداد مشروع التقرير النهائي.

يتولّى مكتب تحضير مشروع رأي مجلس الدولة على الخصوص تسجيل الإخطارات ومسك السجلات المتعلقة بالمهمة الاستشارية لمجلس الدولة، ومتابعة إعداد الدراسات لفائدة اللجنة الاستشارية، ومسك قائمة الخبراء الذين يمكن الاستعانة بخبرتهم في مختلف الميادين، ومتابعة الاتفاقيات المبرمة مع الخبراء، وتحضير الاجتماعات ومساعدة المقرر في أداء مهامه.

---

[1] المادة 41 مكرر 3 من القانون العضوي 18-02، والمادة 130 من النظام الداخلي لمجلس الدولة

2يتكون التنظيم الهيكلي الإداري لمجلس الدولة من: الرئاسة، الأمانة العامة، قسم الادارة والوسائل، قسم الإحصائيات والتحاليل، قسم الوثائق والدراسات القانونية والقضائية، وتندرج تحت هذه الأقسام مصالح ومكاتب مختلفة، ويؤدي قسم الوثائق والدراسات القانونية والقضائية الدور الأبرز في مجال اختصاص مجلس الدولة سواء كجهة قضائية او استشارية.

فيما يتولّى مكتب إعداد مشروع التقرير النهائي مسك السجل الذي تدون فيه ملاحظات أعضاء اللجنة الاستشارية والوزراء المعيين أو ممثليهم، طباعة التقرير النهائي المتضمن رأي مجلس الدولة وترجمته عند الاقتضاء، تحضير نسخ من رأي مجلس الدولة التي يرسلها رئيسه إلى الأمين العام للحكومة ،حفظ النسخة الأصلية لرأي مجلس الدولة، حفظ جميع محاضر الاجتماعات والدراسات، حفظ أصول التقارير النهائية المتضمنة رأي مجلس الدولة.

خاتمة:

يلعب مجلس الدولة دورا مهما في العملية التشريعية بحكم تخصص قضاته وخبرتهم، غير ان الاكتفاء بطلب رأيه في مشاريع القوانين والأوامر فقط يحول دون استغلال كل امكانياته من أجل تحقيق الغاية المرجوة منهم، وهي ضمان توحيد الصياغة القانونية للنصوص التشريعية وتجنب تعارضها فيما بينها، لتحقيق بيئة قانونية متجانسة ومتناسقة تحقق الأمن القانوني واستقرار النصوص.

وحتى يفتح المجال لمجلس الدولة، بما له إمكانات، للمساهمة الفعالة في تحقيق الأهداف المرجوة منه، فيجب أن لا يحصر دوره الاستشاري في مشاريع القوانين والأوامر فقط، أي أن خدماته في هذا المجال لا تكون قاصرة على السلطة التنفيذية فقط، بل يجب أن تمتد إلى السلطة التشريعية أيضا، فيستطلع رأيه في كل ما يتعلق بالتشريع، أيا كان مصدره، سلطة تشريعية أو تنظيمية، وأيا كان نوعه، اتفاقات دولية، قوانين عادية او عضوية، الأوامر و المراسيم والقرارات، كما أنه لا مناص من تمكينه من آليات فعالة ليقدم رأيه في النصوص القانونية السارية المفعول متى رأى أنها تتطلب التعديل أو لإلغاء.

وربما تحديد اختصاصاته بنص دستوري يحمد إلى حد ما إمكانية تطوير مهامه ومعاصرتها للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولعل أحسن دليل على ذلك هو معارضة المجلس الدستوري منح مجلس الدولة الاختصاص بإبداء الرأي في مشاريع الأوامر بموجب مشروع القانون العضوي 98-01 لعدم النص على هذا الاختصاص في الدستور، لذلك قد يكون ترك تحديد اختصاصاته للقانون العضوي، بدلا من انتظار تعديل دستوري قد يطول تحقيقه.

قائمة المراجع:

الكتب:

1 ـ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، ط1 ،جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

2- د.عمار بوضياف, القضاء الإداري الالغاء والتعويض, مؤتمر ,المملكة العربية السعودية, أكتوبر2008، ص 218، 219.

3- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، دار هومة، - الجزائر، الطبعة الخامسة، 2014.

4- محمود محمّد علي صبره، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة القوانين، مكتب صبره للتأليف والترجمة، مصر، 2009.

الرسائل الجامعية:

1- حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، وهران، 2015-2016

المواقع الالكترونية:

- http://www.conseil-constitutionnel.dz

النصوص القانونية:

1- الدستور الجزائري

2- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998, المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله, المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، والقانون العضوي رقم: 18-02 المؤرخ في: 2018/03/07.

3- قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة

4- المرسوم التنفيذي رقم: 98-261 المؤرخ في 7 جمادى الأولى عام 1419 الموافق 29 غشت سنة 1998يحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ، الجريدة الرسمية عدد 64 مؤرخة في 30 غشت 1998، الصفحة 5.

5- ـ المرسوم التنفيذي رقم: 98ـ 262 المؤرخ في 7 جمادى الأولى عام 1419 الموافق 29 غشت سنة 1998، يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة و/أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة،

6- المرسوم التنفيذي 03-165 مؤرخ في 5 صفر 1424 الموافق 7 أفريل 2003، يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 26 مؤرخة في 13 أبريل 2003، الصفحة 16

7- النظام الداخلي لمجلس الدولة (مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19محرم عام 1441 الموافق 19 سبتمبر سنة 2019) الجريدة الرسمية 66 بتاريخ 27 أكتوبر 2019.