

الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر
The advisory role of the State Council in Algeria



معلق سعيد¹، العقون رفيق²،

¹ كلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت (الجزائر)،

malagsaide@gmail.com

² كلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت (الجزائر)،

rafikrafik12@yahoo.com

تاريخ الإرسال: 2022/03/14 تاريخ القبول: 2022/05/08 تاريخ النشر: 2022/06/01

ملخص:

تبنى دستور 1996 نظام الازدواجية القضائية، فإلى جانب جهة القضاء العادي تم استحداث جهة للقضاء الإداري قاعدته المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة، هذا الجهاز الأخير منحه الدستور وظيفة قضائية وهي الفصل في المنازعات، ووظيفة استشارية لا تقل شأنًا عنها، تتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة للمساعدة في تنقيحها وتصفيته من الشوائب، وبالرغم من هذه الأهمية فإن الرأي الذي يصدره غير ملزم فقد تأخذه الحكومة أو تتركه جانبا، هذا وقد وسع التعديل الدستوري لسنة 2020 من مجال الاختصاصات الاستشارية لمجلس ليشمل الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية والتي تفلت من كل رقابة، وهذه خطوة إيجابية لتدعيم دولة الحق و القانون والمحافظة على الحقوق والحريات، ومع هذا يبقى جزء كبير من النشاط التشريعي والتنفيذي لا يمكن لمجلس الدولة أن يبدي رأي فيه كالمراسيم الرئاسية أو المراسيم التنفيذية و لا اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان.

الكلمات المفتاحية:

الاستشارة؛ مجلس الدولة؛ الرأي

Abstract:

The 1996 constitution adopted the system of judicial duality. In addition to the regular judiciary, an administrative judiciary was created, based on administrative courts, headed by the State Council. This last body was granted by the constitution a judicial function, which is the settlement of disputes, and an advisory function no less important than it, represented in expressing its opinion on projects The laws initiated by the government to assist in revising it and clearing it of impurities, and despite this importance, the opinion issued by it is not binding, the government may take it or leave it aside. Every oversight, and this is a positive

step to strengthen the state of truth and law and preserve rights and freedoms. However, a large part of legislative and executive activity remains in which the State Council cannot express its opinion in it, such as presidential or executive decrees, nor proposals for laws submitted by members of Parliament.

Key words:

counseling; Council of State; The opinion.

مقدمة:

يعتبر الدستور بمثابة القانون الأساسي والأسمى في الدولة، ولأن لكل دستور ظروفه وأسبابه وأبعاده التي ترمي إلى تأسيس وتنظيم المجتمع والدولة، فكثيرا ما تأتي المراجعة الدستورية من أجل أن تعكس الرغبة في البحث عن هياكل وإجراءات أكثر ملائمة مع الحقائق السوسولوجية والثقافية لكل دولة، والواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع، وتعتبر الاستشارة المنبثقة عن مؤسسات استشارية مؤهلة من أقدم المواضيع والمسائل التي تناولتها الدساتير الجزائرية منذ أول دستور لها، ولم يتوقف الأمر على ذلك بل أن جل النصوص والمراجعات الدستورية عالجتها بدورها إما من أجل التأكيد عليها أو من أجل الارتقاء بمكانتها وتدعيمها، هذا وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 (المرسوم الرئاسي رقم 20-442) بمجموعة من المؤسسات الدستورية التي تمارس الوظيفة الاستشارية كاختصاص هامشي إلى جانب الوظائف الأصلية الخاصة التي تقوم بها، ومن بين هذه المؤسسات نجد مجلس الدولة. منح المؤسس الدستوري الجزائري مجلس الدولة جملة من الاختصاصات الاستشارية، حيث حدد المؤسس الدستوري المجال الاستشاري لمجلس الدولة ضمن المواد 142 و 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

يلعب مجلس الدولة دورا استشاريا، من خلال استشارة المجلس في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين، هذا التوسيع في الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 لأول مرة وأكد التعديل الدستوري لسنة 2020 يعد خطوة إيجابية لتدعيم دولة الحق والقانون والمحافظة على الحريات والحقوق. ومع هذا فإن مجلس الدولة لا يمكنه أن يبدي رأيه في المراسيم الرئاسية أو التنفيذية ولا اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان، حيث نسعى من هذا إلى التطرق لبيان تنظيم ودور مجلس الدولة في الجانب الاستشاري من خلال الحركة الدستورية المتمثلة في التعديل الدستوري لسنة 2020 ومدى ارتباطها بتنوير السلطة التنفيذية بالخصوص في اتخاذ القرارات والتدابير المختلفة في نوع العمل والاختصاص المخول لها، وتهدف أيضا هذه الدراسة إلى بيان طبيعة الاستشارة ومدى فعاليتها. ويثير موضوع الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر إشكالية هامة هي كالاتي: ما مدى فعالية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في تنوير السلطة العامة في اتخاذ القرارات؟ وينجر عن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية هي كالاتي:

- ما الدور الاستشاري لمجلس الدولة؟،

- ما طبيعة الاستشارة وحجيتها؟،

ونظرا لطبيعة الإشكالية المطروحة وتحقيقا للأهداف المسطرة فقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي، وذلك لأننا بصدد تحليل النصوص القانونية المنظمة لمجلس الدولة كمؤسسة استشارية.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم موضوع البحث إلى مبحثين هما كالآتي: المبحث الأول: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، المبحث الثاني: الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة.

المبحث الأول

الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

إن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 تشمل كل من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين، هذا التوسيع في الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 لأول مرة وأكدته التعديل الدستوري لسنة 2020 يعد خطوة إيجابية لتدعيم دولة الحق والقانون والمحافظة على الحريات والحقوق. ومع هذا فإن مجلس الدولة لا يمكنه أن يبدي رأيه في المراسيم الرئاسية أو التنفيذية ولا اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان¹.

المطلب الأول: محدودية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

يشمل مجال الاستشارة في القانون الجزائري مشاريع القوانين والأوامر دون اقتراحات القوانين والتنظيمات².

الفرع الأول: مشاريع القوانين

تعتبر مشاريع القوانين أهم صور مساهمة الحكومة (الوزير الأول) في المجال التشريعي، وقد عهد المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الدولة مهمة لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية، وهي الوظيفة الاستشارية في مجال مشاريع القوانين، فأصبح يشارك في صنع التشريع إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية في إثراء المنظومة القانونية³.

هذا ويجد مجلس الدولة الجزائري الأساس الدستوري لوظيفته الاستشارية بخصوص مشاريع القوانين في المادة 143 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تنص على: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير

1 - بختة دندان، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، الندوة الوطنية حول المؤسسات الدستورية الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري، يوم 01-03-2018، جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، ص 1.

2 - نوال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 06، العدد 02، الجزائر، 2019، ص 329.

3 - أحمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص 81.

الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.¹ إلى جانب المرجعية الدستورية فإن القانون العضوي رقم 18-02 تضمن بدوره أحكاما تتعلق بهذه الوظيفة ونذكر من بينها المادة 04 التي تنص على أنه: "يؤدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".²

وبدوره تضمن النظام الداخلي لمجلس الدولة المهمة الاستشارية لمجلس الدولة في الفصل السابع منه وأشار في المادة 114 فقرة 01 إلى الوظيفة الاستشارية بخصوص مشاريع القوانين وذلك بنصها على أنه: "يؤدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر، طبقا لأحكام القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمذكور أعلاه وأحكام هذا النظام الداخلي".³

الفرع الثاني: الأوامر

التشريع بأوامر يعد بمثابة تشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى الاعتماد على تشريع قائم، تتضمن أحكام الدستور مباشرة، وهو عبارة عن حق شخصي لرئيس الجمهورية يتمتع به من أول دستور سنة 1963 إلى آخر تعديل دستوري لسنة 2020، وهي ميزة أعطيت لرئيس الجمهورية في مجال التشريع وله أن يشرع في المجالات المختلفة مادام له رخصة من الدستور.⁴

رغبة من المؤسس الدستوري الجزائري في تدعيم دولة الحق والقانون، والمحافظة على الحريات والحقوق، فقد وسع من نطاق المجال الاستشاري لمجلس الدولة، لتشمل أيضا الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.⁵

هذا ويجد مجلس الدولة الجزائري الأساس الدستوري لوظيفته الاستشارية بخصوص مشاريع الأوامر في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن

1 -المادة 143 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 سبتمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، 2020.

2 -المادة 04 من القانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، 2018.

3 -المادة 114 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الدولة النظام الداخلي لمجلس الدولة، المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 محرم عام 1441 هـ الموافق 19 سبتمبر سنة 2019 م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66، الصادرة بتاريخ 28 صفر عام 1441 هـ الموافق 27 أكتوبر سنة 2019 م.

4 -العربي زروق، ياسمينه خروبي، دور مجلس الدولة في مساهمة صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 05، العدد 01، الجزائر، 2019، ص 107.

5 -بختة دندان، مرجع سابق، ص 4.

تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء»¹.

إلى جانب المرجعية الدستورية فإن القانون العضوي رقم 18-02 تضمن بدوره أحكاما تتعلق بهذه الوظيفة ونذكر من بينها المادة 04 التي تنص على أنه: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"².

وبدوره تضمن النظام الداخلي لمجلس الدولة المهمة الاستشارية لمجلس الدولة في الفصل السابع منه وأشار في المادة 114 فقرة 01 إلى الوظيفة الاستشارية بخصوص مشاريع الأوامر وذلك بنصها على أنه: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر، طبقا لأحكام القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمذكور أعلاه وأحكام هذا النظام الداخلي"³.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة

تكتسي دراسة الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة أهمية كبيرة من حيث معرفة دور مجلس الدولة في العملية التشريعية من خلال وظيفته الاستشارية، والتي تعكس الأهمية التي أعطاها المؤسس الدستوري والمشرع لهذه الوظيفة⁴.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لطلب رأي مجلس الدولة

لقد جعل المؤسس الدستوري طلب استشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين والأوامر إجراء إلزاميا، ويجد هذا الأخير مرجعيته الدستورية من خلال المادة 142 و 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁵، والعبارة الدالة على إلزامية الإجراء هي "بعد رأي مجلس الدولة" إلى جانب المرجعية الدستورية فإن كل من القانون العضوي رقم 98-01 و القانون العضوي رقم 18-02 تضمنتا بدورهما أحكاما تتعلق بطلب استشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين والأوامر نذكر منها المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01⁶ و المادة 41 من القانون العضوي رقم 18-02⁷،

1- المادة 142 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مرجع سابق.

2- المادة 04 من القانون العضوي رقم 18-02، مرجع سابق.

3- المادة 114 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

4- أحمد حاكم، مرجع سابق، ص 91.

5- ينظر المادة 142 والمادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

6- ينظر المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 04 صفر 1419 هـ الموافق 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، 1998.

7- ينظر المادة 41 من القانون العضوي رقم 18-02، مرجع سابق.

كما أوجب المرسوم التنفيذي رقم 98-261 في مادته الثانية إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها¹، و الكلمة المشتركة بين نص المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01 ونص المادة 41 من القانون العضوي رقم 18-02 ونص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 الدالة على طلب استشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر هي "إخطار".

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لإبداء رأي مجلس الدولة

لقد تضمن كل من القانون العضوي رقم 98-01 و القانون العضوي رقم 18-02 أحكاما تتعلق بالزامية إبداء مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر نذكر منها المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01² و المادة 04 من القانون العضوي رقم 18-02³، وبدوره تضمن النظام الداخلي لمجلس الدولة أحكاما تتعلق بالزامية إبداء مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر بموجب نص المادة 114⁴، والعبرة المشتركة بين نص المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01 و نص المادة 04 من القانون العضوي رقم 18-02 و نص المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الدالة على إلزامية إبداء مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر هي "يبدى مجلس الدولة رأيه".

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لأخذ رأي مجلس الدولة

تعتبر الآراء التي يقدمها مجلس الدولة حول مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر غير ملزمة حيث أنه لا يوجد أي نص دستوري ينص على إلزامية الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، فما يمكن قوله أن الآراء التي يقدمها مجلس الدولة ما هي إلا اقتراحات⁵ غير ملزمة من الناحية القانونية، مما يؤكد على أن هذه الآراء ليس لها قوة الإلزامية⁶.

المبحث الثاني

¹ ينظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال والإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، 1998.

² ينظر المادة 12 من القانون رقم 98-01، مرجع سابق.

³ ينظر المادة 04 من القانون العضوي رقم 18-02، مرجع سابق.

⁴ ينظر المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

⁵ تنص المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس الدولة على أنه: "يقترح مجلس الدولة في رأيه، جميع التعديلات التي يراها، ويسهر بصفة خاصة على ما يأتي:

-مطابقة النص للدستور والاتفاقيات الدولية المصادق عليها والنصوص التشريعية السارية المفعول،
-ملاءمة النص،

-صياغة النص وانسجامه والمصطلحات المستعملة فيه،

-قابلية النص للتطبيق وآثاره".

⁶ -محمد بواط، الشارف بن تالي، دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية من خلال دوره الاستشاري وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، يوم دراسي حول مساهمة المؤسسات الاستشارية في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري على ضوء التعديل الدستوري 2016، يوم 25-02-2019، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، ص 11.

الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة

لقد خصص المشرع الجزائري هيئات داخل مجلس الدولة مكلفة بالوظيفة الاستشارية، وتختلف هذه الهيئات في ظل القانون العضوي رقم 01-98 عن ما هو وارد في القانون العضوي رقم 18-02.¹

المطلب الأول: الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة في القانون العضوي رقم 01-98

تنص المادة 14 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 01-98 على أنه: "لممارسة اختصاصاته-مجلس الدولة - ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة"، كما تنص المادة 35 من نفس القانون العضوي على أنه: "يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة"²، من خلال نصي المادتين نلاحظ أن المشرع الجزائري وضع هئتين هما الجمعية العامة واللجنة الدائمة بحيث تعتبر الجمعية العامة هيئة استشارية ذات اختصاص عادي في حين اللجنة الدائمة تعتبر هيئة استشارية ذات اختصاص استعجالي.

الفرع الأول: الجمعية العامة

تعتبر الجمعية العامة الهيئة الأولى التي تقوم بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الأحوال العادية، تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة وبحضور نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف و (05) خمسة من مستشاري الدولة، كما يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للتداول في القضايا التابعة لقطاعاتهم حسب الأوضاع المنصوص عليها في المادة 39 من القانون العضوي رقم 01-98.³

الفرع الثاني: اللجنة الدائمة

اللجنة الدائمة هي التشكيلة الثانية لمجلس الدولة أثناء أداء وظيفته الاستشارية⁴، وتتشكل اللجنة من رئيس برتبة رئيس غرفة و أربعة (4) مستشاري دولة على الأقل ومحافظ دولة أو أحد مساعديه إضافة إلى الوزير المعني أو الوزراء أو من يمثلهم⁵، هذا وتتخذ مداولات اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حال تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً⁶. يقتصر دور اللجنة الدائمة لمجلس الدولة في إبداء رأيها حول مشاريع القوانين ذات الطابع الاستعجالي، وعليه يقع على عاتق الوزير الأول الذي يشير إلى الطابع الاستثنائي للمشروع، وفي

1- نوال معزوزي، مرجع سابق، ص 319.

2- المادة 35 من القانون العضوي رقم 01-98، مرجع سابق.

3- نوال معزوزي، مرجع سابق، ص 320.

4- أحمد حاكم، مرجع سابق، ص 112.

5- نبيلة بن عائشة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 1، الجزائر، 2017، ص 8.

6- ينظر المادة 41 مكرر 3 من القانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 25 جويلية 2011، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01-98 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، 2011.

حالة عدم الإشارة إليه يكون المشروع أمام الجمعية العامة.¹ أما الإجراءات المتبعة بخصوص مشروع القانون أمام اللجنة الدائمة هي نفسها الإجراءات المتبعة أمام الجمعية العامة، فالاختلاف الوحيد هو الظرف الاستعجالي²، فبعدما يتلقى رئيس مجلس الدولة الإخطار من الحكومة التي تنبه على الطابع الاستعجالي ويقوم بتسجيله ثم إحالة الملف كاملاً إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين مستشار الدولة المقرر ثم يتولى إخبار محافظ الدولة ليقوم بتعيين أحد مساعديه للمشاركة في أشغال هذه اللجنة، ويحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ دراسة المشروع ويخطر الوزير المعني الذي يعين من ينوب عنه لحضور جلسة اللجنة، وتتخذ مداولات اللجنة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس هو المرجح، وفي الأخير يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة³.

المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة في القانون العضوي رقم 02-18

تنص المادة 14 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 02-18 على أنه: "لممارسة اختصاصاته- مجلس الدولة- ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل لجنة استشارية"⁴، كما تنص المادة 35 من نفس القانون على أنه: "يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية"⁵، في حين تنص المادة 114 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الدولة على أنه: "ينظم مجلس الدولة من أجل ممارسة مهامه ذات الطابع الاستشاري في شكل لجنة استشارية يرأسها رئيس مجلس الدولة"⁶، من خلال نصوص المواد نلاحظ أن المشرع الجزائري وضع هيئة استشارية واحدة لدى مجلس الدولة لممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري وتتمثل هذه الهيئة في اللجنة الاستشارية، وتبدي هذه الأخيرة رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر⁷.

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة الاستشارية

تعتبر اللجنة الاستشارية الهيئة الوحيدة التي تقوم بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الأحوال العادية والاستثنائية، تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة⁸ وبحضور محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة (3) مستشاري دولة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة⁹، كما يمكن للوزراء

¹ -نبيلة بن عائشة، مرجع سابق، ص 8.

² -الطاهر زواقري، محمد توفيق شعيب، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 1، الجزائر، 2016، ص 47.

³ -نوال معزوزي، مرجع سابق، ص 322-323.

⁴ -المادة 14 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 02-18، مرجع سابق.

⁵ -المادة 35 من القانون العضوي رقم 02-18، مرجع سابق.

⁶ -المادة 114 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الدولة النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

⁷ -المادة 36 من القانون العضوي رقم 02-18، مرجع سابق.

⁸ -يمكن مجلس الدولة أن يستعين بخبير أو أكثر لمساعدة مستشار الدولة المقرر في مهامه كلما تطلبت طبيعة المشروع المعروض عليه ذلك، ويعين الخبير بموجب أمر من رئيس مجلس الدولة، ويكون الخبير المعين مسؤولاً عن الوثائق التي تسلم له في إطار ممارسة مهمته ويتعين عليه إعادتها إلى مجلس الدولة بعد انتهاء مهمته.

⁹ -ينظر المادة 37 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 02-18، مرجع سابق.

أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم¹، ويعين ممثلو كل وزارة الذين يحضرون جلسات اللجنة الاستشارية في القضايا التابعة لقطاعاتهم من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل²، هذا وتصح اجتماعات اللجنة الاستشارية بحضور نصف عدد على الأقل³.

الملاحظ على تشكيلة اللجنة الاستشارية أن المشرع الجزائري لم يدرج ضمنها كل من نائب الرئيس وكذا مساعدي محافظ الدولة.

الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة للاستشارة أمام اللجنة الاستشارية

إن إجراءات الاستشارة أمام اللجنة الاستشارية تتم كالاتي:

- يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين والأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة⁴.
- بعد استلام الملف المذكور أعلاه يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد أعضاء اللجنة الاستشارية مقررا⁵.

- تدرس اللجنة الاستشارية في أقصر الآجال مشاريع الأوامر ومشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها⁶.

- تصح اجتماعات اللجنة الاستشارية بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل⁷.
- تتخذ مداولات اللجنة الاستشارية بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا⁸.

خاتمة:

إن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 تشمل كل من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين، ومع هذا فإن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تتميز بالضييق حيث أنه لا يمكن لمجلس الدولة أن يبدي رأيه في المراسيم الرئاسية أو التنفيذية ولا اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان.

من خلال دراستنا لموضوع مجلس الدولة كمؤسسة استشارية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 توصلنا إلى جملة من النتائج هي كالاتي:

-تعتبر مشاريع القوانين أهم صور مساهمة الحكومة في المجال التشريعي، وقد عهد المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الدولة مهمة لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية، وهي الوظيفة الاستشارية في مجال مشاريع القوانين، فأصبح يشارك في صنع التشريع إلى جانب السلطتين

1- ينظر المادة 37 فقرة 03 من نفس القانون العضوي.

2- ينظر المادة 39 من نفس القانون العضوي.

3- ينظر المادة 37 فقرة 02 من نفس القانون العضوي.

4- ينظر المادة 41 من القانون العضوي رقم 18-02، مرجع سابق.

5- ينظر المادة 41 مكرر من نفس القانون العضوي.

6- ينظر المادة 38 من نفس القانون العضوي.

7- ينظر المادة 37 فقرة 02 من نفس القانون العضوي.

8- ينظر المادة 41 مكرر 03 من نفس القانون العضوي.

التشريعية والتنفيذية في إثراء المنظومة القانونية.

يصدر رئيس الجمهورية العديد من الأوامر، فهذه الأوامر مجالها واسع جدا فهناك الأوامر التي تصدر في المسائل العاجلة والأوامر التي تصدر في الحالة الاستثنائية والأوامر المتعلقة بقانون المالية. ولكن مجلس الدولة لا يبدي رأيه إلا بخصوص الأوامر الأولى، التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العاجلة. إن عرض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه خطوة ايجابية للحفاظ على الحقوق والحريات ويعزز المهام التشريعية للبرلمان ويعطي ضمانا وقوة للنصوص القانونية، خاصة أن هذه الأوامر كانت ومازالت محصنة من الرقابة. بالإضافة إلى أنها تطبق مباشرة بعد أن يصدرها رئيس الجمهورية.

- الملاحظ على المؤسس الدستوري الجزائري أنه أخرج المجال التنظيمي من المجال الاستشاري لمجلس الدولة، وهذا مسلك لا يتماشى مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية القضائية، حيث يمتد الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة إلى المجال التنظيمي كما هو الوضع في فرنسا.

- إن مجلس الدولة مازال مستشارا للسلطة التنفيذية يبدي رأيه فيما يقدمه الوزير الأول من مشاريع قوانين وما يصدر عن رئيس الجمهورية من أوامر فقط، لأن دوره في مجال الاستشارة التشريعية لا يتعدى إلى اقتراحات القوانين.

- تعتبر الآراء التي يقدمها مجلس الدولة حول مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر غير ملزمة حيث أنه لا يوجد أي نص دستوري ينص على إلزامية الرأي الاستشاري لمجلس الدولة. من خلال النتائج السالفة الذكر توصلنا إلى جملة من التوصيات:

- التأكيد على إلزامية الاستشارة التي يبديها مجلس الدولة في الحالات التي يستشار فيها.
- توسيع مجال استشارة مجلس الدولة لتشمل اقتراحات القوانين والتنظيمات.
- دعم المؤسسات الاستشارية من أجل القيام بالمهام الاستشارية لتتوיר السلطة العامة في اتخاذ القرارات والآراء وغيرها.

قائمة المصادر والمراجع

1-القوانين:

-القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 04 صفر 1419 هـ الموافق 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، 1998.

-القانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 25 جويلية 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، 2011.

-القانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، 2018.

2-المراسيم:

-المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال والإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، 1998.

-المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 سبتمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، 2020.

3-الأنظمة الداخلية:

-النظام الداخلي لمجلس الدولة النظام الداخلي لمجلس الدولة، المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 محرم عام 1441 هـ الموافق 19 سبتمبر سنة 2019 م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66، الصادرة بتاريخ 28 صفر عام 1441 هـ الموافق 27 أكتوبر سنة 2019 م.

4-المذكرات:

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

5-المقالات:

- الطاهر زواقري، محمد توفيق شعيب، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 1، الجزائر، 2016.

- العربي زروق، ياسمينه خروبي، دور مجلس الدولة في مساهمة صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 05، العدد 01، الجزائر، 2019.

- نبيلة بن عائشة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 1، الجزائر، 2017.

- نوال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 06، العدد 02، الجزائر، 2019.

6-الندوات والأيام الدراسية:

- بختة دندان، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، الندوة الوطنية حول المؤسسات الدستورية الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري، يوم 01-03-2018، جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر.

- محمد بواط، الشارف بن تالي، دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية من خلال دوره الاستشاري وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، يوم دراسي حول مساهمة المؤسسات الاستشارية في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري على ضوء التعديل الدستوري 2016، يوم 25-02-2019، جامعة حسينية بن بو علي الشلف، الجزائر.