



جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إداري

# الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة على ضوء القانون العضوي 18-02

إشراف الأستاذ:

عمير سعاد

إعداد الطلبة:

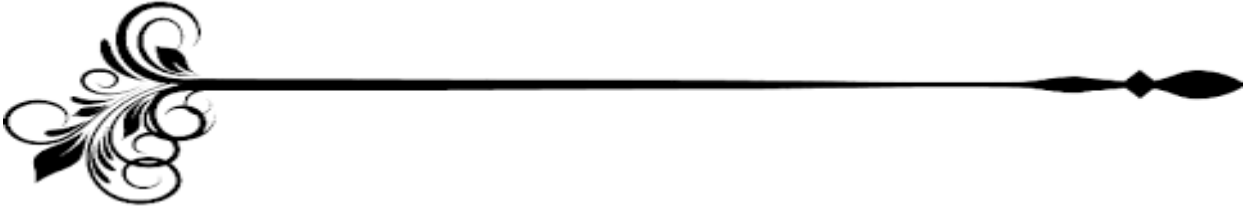
العقوبي صابر

بوقطاية عامر

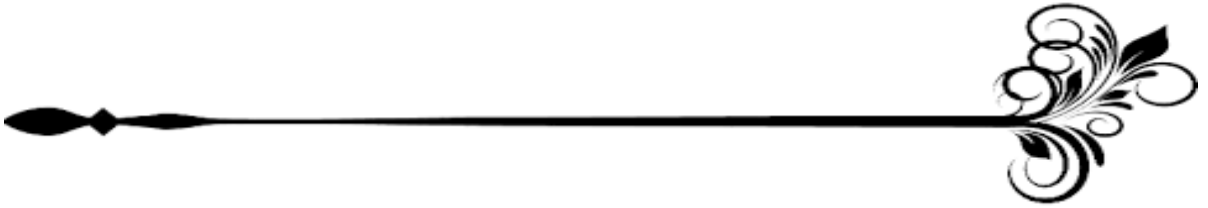
أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
معيفي كمال	أستاذ مساعد - أ -	رئيسا
عمير سعاد	أستاذ محاضر - أ -	مشرفا ومقررا
ناجي حكيمة	أستاذ محاضر - ب -	ممتحنا

السنة الجامعية: 2019/2018



الكلية لا تتحمل أي مسؤولية على ما يرد في هذه المذكرة من آراء





آیتہ الکرسی سے سورۃ البقرہ آیت ۲۰۰

## شكر وعرفان

"رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ بِنِعْمَتِكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ"

وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ حَالًا تَرْضَاهُ وَأَخِظْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الْكَالِمِينَ"

أرفع بالغ الشكر ومعظيم الإمتنان للكرم المنان، على منه وفضله علينا وتوفيقه في أداء هذا العمل المتواضع وإتمام هذه المذكرة، ولولا رعايته وعنايته لما دون حرفا واحدا منها.

بعد أن وفقنا الله إلى إكمال هذه الدراسة نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من كان له أثر علمي واضح في تحسينها وتقويمها وبالإضافة إلى معلوماتها. وهنا نسجل شكرنا وتقديرنا بمداد من ذهب إلى فضيلة الدكتورة المشرفة

### "عمير سعاد"

التي بذلت جهدا يشكر ويذكر ولا ينكر فقد أسدت لنا الرأي والتوجيه وكانت السراج المنير الذي أضاءت لنا معالم الطريق

كما نتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة الذين قبلوا الإطلاع على هذه المذكرة بصدور رحمة.

## قائمة المختصرات:

- ❖ ج ر: الجريدة الرسمية.
- ❖ ف: الفقرة.
- ❖ ط: الطبعة.
- ❖ ص: الصفحة.
- ❖ د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية.
- ❖ ر. م. د: رأي المجلس الدستوري.



# مقدمة

## مقدمة:

تعرف الدولة الحديثة تطورات كبيرة، متنامية ومتتالية في وظائفها، مما نتج عنه تزايد حاجاتها إلى ما يذلل لها الصعوبات الناجمة عن هذه التطورات وما صاحبها من تعقيدات، سواء ما تعلق منها بحاجتها إلى النصوص التشريعية والتنظيمية المواكبة للمستجدات، أو حاجتها حتى إلى تنوع مصادر الاستشارة لمواجهة مختلف الاختلالات ومختلف العيوب التي يمكن لها أن تشوب وترافق حتى عملية وضع النصوص التشريعية والقانونية نفسها، تلك العملية التي تشترك فيها هيئات وسلطات من أجل صناعة قانون ذي جودة، يتم من خلاله اجتناب التعقيد والغموض في الصياغة، وقابلية التطبيق، الانسجام مع النصوص القانونية السابقة والمعاصرة له. إن صناعة قانون بهذه المواصفات تلتزم تضافر الجهود واحترام الإجراءات عبر جميع مراحل عملية بناء التشريعات والقوانين من الإعداد إلى التنفيذ. فالوظيفة التشريعية هي إحدى أهم الوظائف الأساسية للدولة عبر جميع العصور إن لم تكن أهمها، ذلك لكون جودة الدولة من جودة قوانينها.

هذه الوظيفة التشريعية للدولة تستدعي مساهمة مختلف السلطات فيها، فهي ليست من احتكار السلطة التشريعية وحدها، فبقية السلطات المعنية بها كل حسب اختصاصه في إطار تفسير حديث تبناه المؤسس الدستوري للعلاقة بين مختلف السلطات القائم على التعاون والتكامل.

وهكذا فقد كان من بين المساهمين في العمل التشريعي السلطة القضائية الممثلة في مجلس الدولة من خلال دوره الاستشاري، الذي كرسه وجسده المؤسس الدستوري منذ حوالي عشرين سنة حيث استحدثته المادة 152 من التعديل الدستوري 1996، هذه المدة هي مدة متواضعة نسبيا بمقارنة الجزائر مثلا بفرنسا والتي يعود فيها تاريخ مجلس الدولة إلى حوالي القرنين من الزمن.

ورغم أن الوظيفة القضائية لمجلس الدولة هي الطاغية على وظيفته الاستشارية، إلا أن تلك الوظيفة الاستشارية لا تقل أهمية عنها، حيث أن هذه الأهمية تظهر من خلال مساهمة المجلس في العملية التشريعية، وهي العملية التي تتطلب تضافرا في الجهود وتنويعا في زوايا المتدخلين، وتعتبر الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وقائية، لأنها تهدف إلى مساعدة السلطات العامة على توقي المنازعات المحتملة وتجنبها.

ومما سبق ذكره تظهر أهمية اختيار موضوع الدور الاستشاري لمجلس الدولة ودراسته علمية، قانونية وتطبيقية، وصفا وتحليلا بهدف الإحاطة بهذا الدور لمجلس الدولة ومعرفة مدى مساهمته في العمل التشريعي وهو هدف هذا البحث.

كما تتجلى أهمية الدراسة في الكشف عن الجهود المبذولة في تطوير هذه الهيئة وخاصة فيما يتعلق بوظيفتها الاستشارية ومشاركتها في العمل التشريعي من خلال معرفة حدود هذه المشاركة وقيمتها والتعديلات التي أدخلها المشرع والمؤسس الدستوري خاصة في التعديل الدستوري لـ2016، وما جاء به القانون العضوي 18-02.

إن من أهم دوافع وأسباب اختيارنا لهذا الموضوع تمثلا أساسا في دوافع ذاتية، ألا وهي حب التطلع والاهتمام بالمجال الاستشاري، وكذا مسايرة ومواكبة كل المستجدات التي جاء بها المشرع والمؤسس الدستوري.

وإن دور مجلس الدولة الاستشاري هذا لم يلقى الاهتمام الكافي فعد واعتبر ذلك سبب آخر من وراء اختيار الموضوع بهدف توضيح وبيان أكثر لهذا الدور، الذي تطور مع الزمن ومع تطور ظروف الجزائر سنة 2016 وما بعدها من خلال التعديل الدستوري وما لحقه من تكليف للنصوص التشريعية ومن هنا كان نطاق هذا البحث والمتمثل في دراسة هذا الدور



الاستشارية لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 18-02 ومن هنا ارتأينا إلى طرح الإشكالية التالية:

"فيما يتمثل الدور الاستشاري لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 18-02 وما مجال وما طبيعة هذا الدور وإلى أي مدى يمتد هذا الاختصاص؟".

هذه الإشكالية تنتج عنها جملة من الإشكاليات الفرعية يمكن إجمالها فيما يلي:

- ما مدى إلزامية الرأي الاستشاري الصادر عن مجلس الدولة؟
- لماذا جعل مجال الاستشارة محصورا في مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول دون الاقتراحات التي يبادر بها (20) عشرون نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو (20) عشرون نائبا في مجلس الأمة؟
- استبعاد كذلك من مجال هذه الاستشارة مشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول وباقي القرارات الإدارية التنظيمية، منها الفردية الصادرة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية المختلفة الأخرى<sup>(1)</sup>.
- استثناء من مجال استشارة مجلس الدولة الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية وكذا المراسيم الاستثنائية، المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات العادية؟
- تطبيق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة حيث لا يمتد اختصاصها إلى المجال الإداري (المراسيم والقرارات الوزارية) كما هو الوضع في فرنسا ومصر... الخ؟

(1) بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص184.

وللإجابة على هذه الإشكالية فقد تم الاعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي والتحليلي للأسس الدستورية والتشريعية والتنظيمية المنظمة لمجلس الدولة الجزائري، وكان السعي من أجل تحليل نصوص مختلف هذه المرجعيات تحليلا علميا ومع تركيز الأفكار والحقائق القانونية من أجل تحديد وتبيان دور مجلس الدولة الاستشاري في ظل القانون العضوي 02-18، بمعنى آخر كان الاعتماد ابتداء على المنهجين: الوصفي والتحليلي (المنهج التحليلي الذي يركز على عرض المشكلة ودراستها من الناحيتين القانونية والتقنية، مع الاستعانة بالمنهج الوصفي الذي يهتم بالحقائق العلمية ويصفها كما هي ثم يمتد إلى تفسيرها)، وبدرجة أقل حضر المنهج المقارن في بعض جوانب الدراسة لتتبع تطور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ومقارنتها ببعض النماذج ففي بعض الحالات القليلة وغير المقصودة قد تم اللجوء إلى المنهج المقارن بذكر بعض أوجه الاختلاف بين مجلس الدولة الجزائري ومجلس الدولة الفرنسي، فالوظيفة الاستشارية وذلك لكون النظام الفرنسي هو ال نظام الأسبق في الظهور والأصيل لمجلس الدولة وأصل نشأته.

للإشارة فإن هذا المجال كان محور دراسات سابقة، بعضها ضمن مواضيع أوسع كالدراسات بالقضاء الإداري وبعضها تناول من القضاء الإداري فقط مجلس الدولة ولكن بوظائفه كلها، كما أن بعض الدراسات تخصصت في الدور الاستشاري لمجلس الدولة ونذكر منها بن جلول مصطفى مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية بعنوان الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، كلية

الحقوق والعلوم الإدارية سنة 2001، ولكن ما يسجل على هذه الدراسات عدم تخصص بعضها أو عدم مواكبة البعض الآخر للمستجدات، ومن هنا كانت هذه الدراسة لتسلط الضوء على الدور الاستشاري فقط وكذلك لتواكب الجديد في هذا الموضوع.

أما عن الصعوبات فتأتي على رأسها ضيق الوقت المخصص لمثل هذه الدراسات والبحوث كذلك نقص المراجع والمصادر خاصة ما تعلق منها بالآراء الاستشارية لمجلس الدولة التي تبقى سرية وغير متاحة للنشر مما فوت فرصة دراستها وتحليلها.

وعلى العموم وبناء على ما تقدم، وللحيثيات السالف ذكرها ولإعطاء هذا الموضوع حقه من البحث والدراسة وقد تم تناوله في فصلين مستقلين كل فصل بمبحثين على النحو التالي:

#### ❖ الفصل الأول: الإطار الموضوعي للإستشارة.

➤ المبحث الأول: ماهية الاستشارة.

➤ المبحث الثاني: الإطار القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة وتشكيلتها.

#### ❖ الفصل الثاني: الإطار الإجرائي للدور الاستشاري لمجلس الدولة.

➤ المبحث الأول: إجراءات الاستشارة.

➤ المبحث الثاني: مجال العمل الاستشاري.



الفصل الأول:

الإطار الموضوعي للاستشارة.

إن الوظيفة الاستشارية لازمت الإنسان عبر جميع مراحل تطور المجتمعات البشرية، كأداة فعالة كان يلجأ إليها الحكام والملوك والرؤساء وغيرهم للحصول على الحلول الرشيدة للمشاكل التي كانت تواجههم، ولم يعرف المجتمع أسمى استخدام هذه الوظيفة قط من المجتمع الإسلامي الذي استلهمها من نص الكتاب والسنة كإحدى القواعد الأساسية للحكم في الإسلام، وقد اهتم بها العلماء والمفكرين والفقهاء في الماضي ومازال الاهتمام يزداد في وقتنا الحاضر، والمتمثلة حالياً من الفكر الديمقراطي وهي موقع جدل بين المؤيدين والمعارضين للحكم الديمقراطي والمشاركة الشعبية<sup>(1)</sup>.

يميل الكثير من الإداريين إلى الاعتقاد بأن ليس لهم الوقت لدراسة أو تكوين مفاهيم استشارية لا ترتبط بالتطبيق العلمي، هذه النظرة من قبل بعض الفقهاء خاطئة وقاصرة، فالاستشارة بمعناها الحقيقي عبارة عن اعتقاد أساسي للتطبيق العلمي الإداري الناجح، وهذا يعني أن الاستشارة تعني بالمبادئ الفكرية الأساسية للتطبيق العلمي للقرارات التي تتم صياغتها من دراسة منظمة لتطبيقات سابقة ناجحة.

نظراً لهذه الأهمية نجد أن المنظمة العربية للعلوم القانونية في الجامعة العربية قد لمست أهمية هذا الموضوع ونظمت لقاء عمان عام 1980 في ميدان الاستشارة واستدعت المنظمة خبراء في منظمة العمل الدولية والمؤسسة اللندنية للتدريب على أهمية الاستشارة وكيفية تطويرها، ولقد أعطى اللقاء للاستشارة الوجه البارز لخلق الخبير العربي المتخصص وأتاح الفرصة لإبراز مظاهر الاستشارة وأهميتها إلى جانب المدير الإداري<sup>(2)</sup>.

(1) أحمد طيلب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلسين الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص163.

(2) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2011، ص16.

لقد تزايد الاهتمام بالاستشارة في ظل الدولة الحديثة حيث اكتست أهمية بالغة وأصبحت من مميزات هذا العصر، حتى غدت الهيئات الاستشارية أحد أبرز مقومات الدول المعاصرة وخاصة الديمقراطية منها، فتعددها يعبر عن الاستجابة لمتطلبات الحياة الديمقراطية التي شكلت وعيا خاصا وقناعة راسخة بضرورة تطوير هذه الوظيفة<sup>(1)</sup>.

وعلى هذا الأساس سنحاول في هذا الفصل دراسة ماهية الوظيفة الاستشارية (المبحث الأول)، الإطار القانوني للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وتشكيلتها.

### المبحث الأول: ماهية الوظيفة الاستشارية.

لقد أصبحت الوظيفة الاستشارية أحد أبرز سمات الأنظمة المعاصرة لما تقوم به من دراسات فنية وتقديم اقتراحات إلى الجهات التنفيذية التي بيدها سلطة إتخاذ القرار<sup>(2)</sup>، حيث ذهب أصحاب الفكر الإداري المعاصر اليوم إلى القول بأن مصدر القرارات السلمية وضع السياسات العامة الرشيدة أساسها الاستشارات التي يتسم فيها أصحابها بالمهارة والخبرة والكفاءة العلمية والعملية وبمصادقية البيانات وموضوعية الحياد والتحليل والمعالجة وتقديم البدائل العملية بوضوح<sup>(3)</sup>، فالاستشارة تعتبر من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة لأنها تساعد كل إنسان للاهتداء والاستعانة بآراء ذوي الخبرة والاستفادة منهم، وإذا كان الإنسان لا يستطيع أن يلم بكل المعارف والعلوم وجميع أنواع المهن والاختصاصات فإن هذا النقص يمكن تقاذه باللجوء للاستشارة والاستعانة بالمتخصصين في شتى مجالات المعرفة والمهارات الفنية المختلفة<sup>(4)</sup>.

(1) أحمد طييب، نفس المرجع السابق، ص 203.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، د ت ن، ص 103.

(3) أحمد طييب، نفس المرجع السابق، ص 163.

(4) عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ص 225.

إن موضوع الاستشارة له أهمية خاصة في دراسة التنظيم الإداري والسياسي لأي دولة من الدول، وإنطلاقاً من هذه الأهمية تعددت واختلقت الآراء حول الاستشارة والوظيفة الاستشارية وكيفية تعريفها شأنها كشأن أي موضوع يحظى باهتمام كبير<sup>(1)</sup>، وسنتناول من هذا المبحث تعريف وأهمية الوظيفة الاستشارية (المطلب الأول)، والطبيعة القانونية للوظيفة الاستشارية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تعريف والأهمية العملية للاستشارة.

بادئ ذي بدء، لا بد من القول أنه ينعدم وجود تعريفاً شاملاً واقعياً ومانعاً لمصطلح الاستشارة الأمر الذي أدى إلى تضارب وجدل كبير بين فقهاء القانون الإداري حول تعاريفهم وآرائهم<sup>(2)</sup>. ويذكر الدكتور أحمد بوضياف بقوله: "إذا كانت الاستشارة في نظر الكثير من الفقهاء تعني شرحاً منظماً يحتوي مجموعة من المبادئ الفقهية، فإنه يمكن القول أن الاستشارة مجموعة الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئة الاستشارية، وفقاً لقواعد علمية، فهي والحالة أقل من مستوى القانون.

### الفرع الأول: مفهوم الاستشارة

إن الاستشارة بالرغم أنها أصبحت إحدى المظاهر الحديثة التي عرفتها الدول العريقة في الحضارة والتقدم العلمي والإداري، والدليل على ذلك كثرة وتفاقم وتزايد عدد الهيئات الاستشارية حيث الوظيفة الاستشارية تكفل تنسيقاً بين الإدارات الأفقية والعمودية، وتجعل السلطة المختصة قادرة على اتخاذ القرار<sup>(3)</sup>.

(1) أحمد بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 89.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة 1998، ص 95-96.

(3) د. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر 1989، ص 13.

إن الاستشارة لغة واصطلاحاً ليست حديثة. ولا وليد القانون الإداري، بل تضرب جذورها في أعماق التاريخ وبمصطلحات مختلفة كالشورى مثلاً.

فقد عرفت بصفة واضحة عند مجيء الإسلام لقوله تعالى: " وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ " (1)، وقوله أيضاً: " وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ " (2)، وقول الرسول صلى الله عليه وسلم: " ما خاب من استخار، وما ندم من استشار ".

بل أكد الإسلام ذاته أن الاستشارة أو الشورى قد كانت قبله فعلاً وعرفت في الرسالات السماوية السابقة لقوله عزوجل: " وَاجْعَلْ لِّي وِزِيرًا مِّنْ أَهْلِي (29) هَارُونَ أَخِي (30) اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي (31) وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي " (3)

كما بين الإسلام أيضاً، ومن خلال القرآن الكريم أن الشورى عرفت أيضاً في عهد المماليك كمملكة سبأ عندما طلبت الملكة بلقيس المشورة والإفتاء من قومها حول رسالة سيدنا سليمان عليه السلام التي يدعوها ويحثها إلى الإسلام، فلم تعجل الملكة بلقيس وشاورت قومها لقوله تعالى: " قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ تَشْهَدُون " (4)

ومما سبق يمكن أن تعرف الاستشارة بأنها خدمة تقدم عن طريق شخص أو عدة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين مؤهلين داخليين أو خارجيين محليين أو دوليين، إما عن طريق المستشار (المستخدم) أو عن طريق الطلب أو الإخطار كما هو معروف بالنسبة للهيئات الاستشارية ذات الطابع الحكومي، وتكون هذه الخدمة على شكل دراسات وآراء

(1) سورة الشورى، آية 38.

(2) سورة آل عمران، الآية 159.

(3) سورة طه، الآيات 29-30-31-32.

(4) سورة النمل، الآية 52.



وتوصيات تمثل في أصلها معلومات في شكل بدائل أو جدول لمشاكل قائمة أو متوقعة تتعلق بصنع أو تطوير أو تقييم السياسة العامة<sup>(1)</sup>.

تعرف أيضا بأنها التعبير القانوني عن الآراء المقدمة فرديا أو جماعيا للسلطة الفردية المختصة باتخاذ القرار الذي أجريت الاستشارة بشأنه

وقد عرفها معهد المستشارين الإداريين في بريطانيا بأنها: "خدمة يقدمها شخص أو أشخاص لهم من الاستقلال والتأهيل ما يمكنهم من تعريف وبحث المشكلات المرتبطة بسياسات المنظمة وبتنظيمها وبطرق وإجراءات عملها ومن ثم التوجيه بعمل وإجراء محدد لمعالجة المشكلات والمساعدة أيضا في تنفيذ التوصيات المقدمة"<sup>(2)</sup>.

وعرفها الإداري والمستشار في الوكالة العالمية للعمل بأنها "خدمة يخدمها شخص أو عدة أشخاص مستقلين ومؤهلين من أجل تحديد وبحث المشكلات المتعلقة بالسياسات العامة والتنظيم والإجراءات والأساليب ووضع التوصيات العلمية المناسبة والمساعدة على تنفيذها."<sup>(3)</sup>

أما الأستاذان "جون م فيغندر" و"فرانك ب. بسرود" فيعرفان الاستشارة بأنها النشاط التكميلي الذي له آثار غير مباشرة ويلاحظ أنهما يقسمان العمل الإداري إلى عمل مباشر في تحقيق الأهداف وهو العمل التنفيذي، أما العمل الاستشاري فهو تكميلي له غير مباشر<sup>(4)</sup>.

(1) أحمد طيب، نفس المرجع السابق، ص 163-164.

(2) محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية ودورها في صيغ القرار السياسي والإداري، دراسة حالة لمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الماستر في علوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2013، ص 7.

(3) أحمد طيب، نفس المرجع السابق، ص 204.

(4) أحمد بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 95.

وإن لم يوجد تعريف شامل ومانع لمصطلح الاستشارة إلا أنه يمكن القول أنها "مجموعة الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية وهي أقل مستوى من القانون".

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

### الفرع الثاني: الأهمية العملية للاستشارة

إن أهمية الوظيفة الاستشارية ترجع إلى التقدم العلمي والفني، ويلعب الدور الدافع في زيادة عدد الهيئات الاستشارية في جميع المنظمات، وإن كان المجال الاقتصادي والاجتماعي يكون الأرض الخصبة لتطور اختصاصات وتدخلات الدولة إلا أن هذه الوظيفة لا تقف عند هذا الحد فقط فهي في حاجة ماسة وأساسية لحسن الإدارة وتقديمها، كما أنها تلعب دورا وقائيا لأنها تساعد الإدارة والحكومة في أحكام التشريع وصحة تفسيره وتطبيق القوانين واللوائح. فهي تعد ضمانا لفعالية تنفيذ القرارات.

فمن هنا يبرز لنا بوضوح أنه يستحيل على السلطة الإدارية أن تمارس نشاطها دون أن تكون أسسه الفنية خارجة عن اختصاص الإدارة، الأمر الذي يحتم اللجوء إلى الخبرة الفنية<sup>(1)</sup>.

أما ضرورة الاستشارة فترجع إلى اعتبار النشاط الاستشاري أسلوبا فعالا وضمانا لحياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع المقاومة بدون الكفاءات الاستشارية الفنية، وبالتالي لا بد بالإقرار بضرورة اللجوء إلى الاستشارة.

(1) أحمد بوضياف، نفس المرجع السابق، ص55.

**المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوظيفة الاستشارية.**

إن الهيئة المعنية بالاستشارة قد تكون لها الحرية في اللجوء إليها، أو قد تكون مجبرة على الاستشارة دون الأخذ بمضمون الاستشارة، أو قد تكون ملزمة بالاستشارة واتباع رأي الهيئة الاستشارية، ما يستلزم تبيان أي صورة من صور الاستشارة التي تؤثر بها المشرع الجزائري.

**الفرع الأول: القوة الإلزامية للاستشارة.****أولاً: الاستشارة الاختيارية.**

حيث تكون للهيئة المستشارة الحرية الكاملة في إصدار قراراتها سواء في طلب الاستشارة أو الالتزام بها.

إن الأساس القانوني للاستشارة قد يكون نص تشريعي أو تنظيمي، غير أن الإدارة قد تلجأ إلى طلب الاستشارة حتى في غياب النص القانوني الذي يلزمها بذلك، فالأصل أن للإدارة السلطة التقديرية في اللجوء إلى الاستشارة من عدمه.

الاستشارة الاختيارية هي تلك الاستشارة التي تطلبها السلطة الإدارية عن الجهات الاستشارية المختصة عندما تزعم اتخاذ قرار معين<sup>(1)</sup>، وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة العامة بأن تستشير جهة أخرى قبل إتخاذ القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة<sup>(2)</sup>.

(1) حمدي أبو النور عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الريم، بيروت، 2011، ص115.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص119.

ويقول لافريير في هذا الصدد: "تعتبر المشاورات اختيارية عندما لا تلزم السلطة المستشارة بطلبها ولا تلتزم بتنفيذها"<sup>(1)</sup>، إلا أنه لا يجب أن تكون الاستشارة مظهرا مزيفا ولو كانت اختيارية بمعنى لا يجب أن تكون مجرد عملية روتينية لا تقدم ولا تؤخر في عملية اتخاذ القرار، كما تأخذ الاستشارة الاختيارية نوعين:

- أ. الاستشارة التي يقرها نص قانوني معين تاركا للسلطة الإدارية المختصة الخيارين أن تطلبها أو لا تطلبها. فلإدارة السلطة التقديرية في ذلك.
- ب. الاستشارات التي لا ينص عليها القانون. وإنما ترجع إليها السلطة الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة فيمكن للسلطة الإدارية طلب الرأي من الجهة الاستشارية بشأن مشروع قرار إداري تزعم إصداره وترى أنه من الأنسب الاسترشاد بشأنه والاستفادة من الخبرات التي يملكها أعضاؤها<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: الاستشارة الملزمة (الإجبارية)

إذا كانت السلطة الإدارية تحتفظ لنفسها بالحق في حرية إتخاذ القرار فإنها تكون في بعض الأحيان ملزمة باللجوء إلى هيئة استشارية متخصصة قبل إصدارها لهذا القرار، بحيث يترتب على هذه الاستشارات التزامات معينة في مقابل الهيئة الاستشارية من جهة والإدارة المستشارة من جهة أخرى.

يقصد بالاستشارة الإجبارية تلك التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما تزعم اتخاذ قرار معين، حيث يلزمها بأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها<sup>(3)</sup>،

(1) أحمد بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 207.

(2) محمد فؤاد بن ساسي، نفس المرجع السابق، ص 10.

(3) حمدي أبو النور، عويس، نفس المرجع السابق، ص 108.

وبالتالي تكون الاستشارة إلزامية في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل إتخاذ القرار.

وتم فالإدارة هنا تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار يؤدي عدم احترامها إلى البطلان وبعد إطلاعها على الاستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في الأخذ به أو مخالفته<sup>(1)</sup>.

حيث يترك القانون للسلطة الإدارية حرية إتخاذ القرار بدون إتباع رأي الاستشارة عند الضرورة، فهنا يجب على السلطة الإدارية طلب الاستشارة بغير إتباع رأيها<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: الاستشارة الموافقة (المطابقة)<sup>(3)</sup>.

قد يلزم المشرع السلطة الإدارية بإتباع رأي الهيئة الاستشارية وهنا يكون رأي هذا الأخير إلزاميا للإدارة، وإذا كان الرأي الاستشاري غير موافق لمشروع القرار الإداري فلا تملك الإدارة إلا العدول عن صدور قرارها وبعبارة أخرى لا يمكن للسلطة الإدارية أن تتخذ قرارها إلا بموافقة الهيئة الاستشارية، وتجد هذه الأخيرة نفسها شريكة للإدارة في ممارستها سلطة اتخاذ القرارات، ويعتبر تخلف الرأي وسيلة من النظام العام والتي يثيرها القاضي من تلقاء نفسه.

### الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري

يستنبط موقفه من المادة 142 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص ضمن فقراتها على "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص119.

(2) أحمد بوضياف، نفس المرجع السابق، ص270.

(3) بن الشيخ آث ملويا لحسين، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر،

2006، ص148.

مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول. حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة".

يمكن أن نستفيد منها أن استشارة المجلس وجوبية لأن مصطلح "بعد" يدل على المرحلة التي يتوجب استشارة المجلس فيها وليس إلزاميتها.

وحتى بالرجوع إلى نص المادتين 4 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 والمادة 12 نجد الألفاظ التي جاء بها عامة وليس فيها ما يثبت الصفة الإلزامية لها لما يدفع إلى الاعتقاد أنها اختيارية لكن بالرجوع إلى المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 الذي يحدد الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة التي جاء فيها "يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها"، فالغريب أن قاعدة قانونية أدنى من القانون العضوي كرست الطابع الإلزامي للاستشارة<sup>(1)</sup>، وهذا ما لا يتناسب ومبدأ تدرج القوانين<sup>(2)</sup>، وهكذا تكون المادة قد رفعت كل تأويل، بحيث تكون الحكومة ملزمة باستشارة المجلس وإلا ستكون قد خالفت إجراء دستوري جوهري يمكن أن يعرض النص لعدم الدستورية لكن التساؤل الذي بطرح هنا:

### من يحق له إثارة هذه المخالفة؟

إن الوحيد الذي له حق رقابة دستورية القوانين هو المجلس الدستوري حسب المادة 186 من التعديل الدستوري 2016<sup>(3)</sup>.

(1) زوبنة عبد الرزاق "الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة"، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص30.

(2) قاضي أنسي فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة 2010، ص109.

(3) ديباش سهيلة، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص167.

هكذا يكون المشرع قد كرس الطبيعة القانونية للاستشارة دون تبيان وتحديد صور وحالات الاستشارة، وهكذا عكس التشريعات المقارنة المنظمة لمجلس الدولة التي أجمعت على أن هناك صورتين من الاستشارة وهي حالات الاستشارة الاختيارية وحالات الاستشارة الإجبارية التي تلجأ فيها الحكومة لاستشارة المجلس.

### المبحث الثاني: الإطار القانوني للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وتشكيلتها.

يكتسي موضوع الإطار القانوني للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، أهمية بالغة في نظرنا، لهذا ارتأينا توضيحه وتبينه بشكل مبسط قبل التطرق إلى صميم موضوع البحث وذلك لكونه مفتاح الدخول إلى الموضوع والأداة القانونية اللازمة لدراسة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة بل يعتبر الهيكل والأساس الذي يبنى عليه البحث.

ويتكون الإطار القانوني للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من نصوص ذات طابع مختلف مرتبة على شكل هرم قانوني، فهي ذات طابع دستوري، تشريعي وتنظيمي بالإضافة إلى النظام الداخلي.

وكذلك سوف يتم التطرق إلى التشكيلة التي يجتمع بها أعضاء الهيئة الاستشارية للقيام بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

### المطلب الأول: الإطار الدستوري والتشريعي

من اجل تبيان الإطار الدستوري والتشريعي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وتشكيلته، وجب التطرق والنظر للتشريع الجزائري وذلك ضمن التعديل الدستوري 2016 الجزائري وذلك ما جاء في المادة 142 والمادة 136-3.

ونختم بالذكر على أن الإطار التشريعي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من نصوص جاءت ضمن القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998.

#### الفرع الأول: الإطار الدستوري.

المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 الجزائري: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة"<sup>(1)</sup>.

المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 الجزائري: الفقرة 3: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب حالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة."

#### الفرع الثاني: الإطار التشريعي

يتكون الإطار التشريعي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من نصوص جاءت ضمن القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والذي ينظم ويحدد باختصاصات مجلس الدولة وتشكيلة الاستشارية.

المادة 04 من القانون العضوي 98-01: "يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن قانونهما الداخلي"<sup>(2)</sup>.

(1) قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14.

(2) قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.



المادة 12 من نفس القانون: "يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه"<sup>(1)</sup>.

قانون عضوي رقم 02-18 مؤرخ في 16 جمادى الثاني عام 1439 الموافق لـ 04 مارس سنة 2018 يعدل ويتم القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله<sup>(2)</sup>.

المادة 04 من القانون العضوي 02-18: "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"<sup>(3)</sup>.

المادة 36 المعدل والمنتم بالمادة 04 من القانون العضوي 02-18: "تبدي اللجنة الاستشارية رأيا في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر"<sup>(4)</sup>.

**المطلب الثاني: الإطار التنظيمي والداخلي.**

يبني الإطار التنظيمي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من مجموعة من المراسيم الرأسية والمراسيم التنفيذية المطبقة للقانون العضوي 01-98.

ومع العلم أن النظام الداخلي لمجلس الدولة هو مرجع وإطار قانوني للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

(1) المادة (12) قانون عضوي 01-98، نفس المرجع السابق،

(2) القانون العضوي 02-18 مؤرخ في 16 جمادى الثاني 1439 الموافق لـ 4 مارس سنة 2018، يعدل ويتم القانون العضوي 01-98، المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998.

(3) المادة 04 القانون العضوي 02-18، مرجع سابق،.

(4) المادة 36 القانون العضوي 02-18، مرجع سابق،.

## الفرع الأول: الإطار التنظيمي

جاءت مجموعة من المراسيم الرئاسية والتنفيذية المطبقة للقانون العضوي 98-01 والذي لها علاقة بهذه الوظيفة وهي:

- المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

فمن المنطقي أن ينظم المجال الاستشاري بموجب مرسوم تنفيذي لأن مجلس الدولة مستشار للحكومة فبالرغم من أن هذا المرسوم متضمن إجراءات وأشكال وكيفية الممارسة في المجال الاستشاري إلا أن ذلك لم يتحقق بصفة مطلقة لأنه أحالة تفاصيل هذه القواعد إلى النظام الداخلي.

## الفرع الثاني: النظام الداخلي

يشكل النظام الداخلي لمجلس الدولة إطاراً قانونياً للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة إضافة إلى ما تم ذكره سالفاً، ذلك لأن القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة يحيل على النظام الداخلي بعض المواضيع ليتكفل بتنظيمها، وتحديد كيفية تسييرها.

(1) المرسوم الرئاسي 98-187، مؤرخ في 30-05-1998، يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر، عدد 44.

(2) المرسوم التنفيذي 98-261، مؤرخ في 29-08-1998، يتعلق بتحديد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال

الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64.

وبهذا الصدد تنص المادة 19 من القانون العضوي 98-01 على: "يحدد النظام الداخلي كفاءات تنظيم وعمل مجلس الدولة لاسيما عدد الغرف والأقسام التقنية والمصالح الإدارية"<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: التشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة.

يشكل موضوع تنظيم مجلس الدولة في تشكيلته الاستشارية جزء لا يتجزأ من الوظيفة الاستشارية للمجلس، بل يعتبر القاعدة أو الأساس الذي تبنى عليه هذه الوظيفة، لأن الشائع والمعروف أن أي وظيفة مهما كان نوعها أو شكلها إلا وتقوم على تنظيما محكما سواء بشريا أو هيكليا وفق إتباع إجراءات قانونية.

وفي سبيل دراسة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة دراسة قانونية معمقة وشاملة، والتي تسمح بتحقيق التحليل الإنتقادي البناء، والذي تهدف إليه وجب التطرق إلى تنظيم مجلس الدولة سواء من الناحية البشرية أو من الناحية الهيكلية<sup>(2)</sup>.

وعليه سوف تكون دراستنا مبنية على نقطتين أساسيتين:

- أ. التنظيم البشري لمجلس الدولة في التشكيلة الاستشارية.
- ب. التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة في التشكيلة الاستشارية.

### الفرع الأول: التنظيم البشري لمجلس الدولة في التشكيلة الاستشارية.

لم تفصل أغلب التشريعات بما فيها القانون الجزائري في مسألة الفصل بين أعضاء مجلس الدولة في تشكيلته القضائية وبين أعضائه في التشكيلة الوظيفية الاستشارية، لذلك

(1) رشيد خلوفي، مجلس الدولة، مجلس الإدارة، العدد 1، المجلد 09، سنة 1999، ص 64.

(2) بن جلول مصطفى، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة المالية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، جامعة الجزائر، ص 56.

سوف نتطرق إلى دراسة أعضاء مجلس الدولة بشكل عام على أن نتناول بالتركيز على الأعضاء الذين يساهمون بشكل أكبر في الوظيفة الاستشارية.

**أعضاء مجلس الدولة:** أجمعت معظم التشريعات والقوانين المقارنة التي تتعلق بتنظيم مجلس الدولة على انه يتشكل من الأعضاء الآتي ذكرهم:

### 01. رئيس المجلس:

يعين رئيس مجلس الدولة بمرسوم رئاسي داخل مجلس الوزراء باقتراح من وزير العدل، ويختار من بين رؤساء الأقسام والغرف، أو من المستشارين العاديين للمجلس أو من بين نواب الرئيس على أن يأخذ بعين الاعتبار مبدأ الأقدمية ومن مهامه<sup>(1)</sup>:

- القاضي الأول في المجلس وصاحب الإشراف العام على سير العمل فيه.
- يمثل المجلس في علاقته مع الغير.
- يترأس الجمعية العامة ويحضر جلساتها.
- يجوز له رئاسة أحد الغرف أو أقسام المجلس.
- يسهر على السير الحسن للوظائف الإدارية داخل المجلس وله في هذا أن يترأس الأمانة العامة أو مكتب المجلس.

### 02. نائب الرئيس:

يعين نواب الرئيس بنفس الطريقة التي يعين بها الرئيس وبعد موافقة الجمعية العامة للمجلس، مهمتهم مساعدة الرئيس في الإشراف على المجلس واستخلافه في حالة غيابه.

(1) مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 1999، ص54.

**03. المندوبون:**

وهم الفئة الأولى في بداية التدرج السلمي لمجلس الدولة وينقسمون إلى درجتين، مندوبون الدرجة الثانية ومندوبون الدرجة الأولى.

فيما يخص مندوبو الدرجة الثانية فيعينون من بين قداماء المدرسة الوطنية للإدارة والمتحصلين على درجة التفوق<sup>(1)</sup>، أما مندوبو الدرجة الأولى فيختارون من بين مندوبو الدرجة الثانية، باقتراح من رئيس المجلس وموافقة اللجنة الاستشارية للمجلس وفي شكل مرسوم رئاسي.

**04. النواب:**

يعين 2/3 ثلثي النواب من بين مندوبي الدرجة الأولى أما الثلث 1/3 الباقي فتعينهم الحكومة من خارج المجلس بشرط أن لا يقل منهم عن 30 سنة<sup>(2)</sup>.

**05. المستشارون:**

يتضمن مجلس الدولة فئتين من المستشارين<sup>(3)</sup>، مستشارون في خدمة عادية ومستشارون في خدمة غير عادية:

**أ. المستشارون في خدمة عادية:**

يتم اختيار ثلث 2/3 هؤلاء من بين النواب، والثلث الباقي الحكومة حرة في تعيينهم من خارج مجلس الدولة. ولا يقيد بها في ذلك إلا شرط السن.

(1) محمد سليمان الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1976، ص48.

(2) محمد سليمان الطماوي، نفس المرجع، ص48.

(3) محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مطبعة التونسي، الإسكندرية، 1993، ص149.

**ب. المستشارون في خدمة غير عادية:**

هذه الفئة الوحيدة التي يتم تعيينها كاملة من خارج أعضاء المجلس من طرف الحكومة ولمدة محددة قابلة للتجديد، على أن يكونوا من المتخصصين في شتى القطاعات والنشاطات المختلفة للدولة.

كما أن مهمة هذه الفئة من المستشارين تنحصر في الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة دون سواها، ولا تشارك أبدا في الوظيفة القضائية<sup>(1)</sup>.

**06. رؤساء الأقسام والغرف:**

يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من بين المستشارين في خدمة عادية، حيث يقوم بتوجيه وتسيير أعمال الغرف والأقسام، كما يقوم بتوزيع الأعمال على المقررين ولهم صوت تداولي في جلسات الجمعية العامة واللجنة الدائمة<sup>(2)</sup>.

**07. ممثلي الوزراء أمام مجلس الدولة:**

إذا كان يمكن للوزير الحضور لاجتماعات مجلس الدولة أثناء عمله الاستشاري، وبمناسبة قضيتهم أو تتصل بقطاع وزارته<sup>(3)</sup>. ولضمان هذا الحضور من الناحية العملية فإنه يسمح للوزراء أن يفوضوا موظفين داخل إدارتهم لتمثيلهم أمام مجلس الدولة وتسمى هذه الفئة مفوضوا الدولة، ويتم اختيارهم من درجة مدير مركزي داخل الوزارة بمرسوم رئاسي وباقتراح

(1) محسن خليل، نفس المرجع السابق، ص 149.

(2) محمد سليمان الطماوي، نفس المرجع السابق، ص 50.

(3) بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص 58.

من الوزراء المعنية، كما يحق لهؤلاء المفوضين الحضور في مداورات مجلس الدولة في أقسامه الإدارية والجمعية العامة واللجنة الدائمة. ولكن بصوت استشاري فقط<sup>(1)</sup>.

والسؤال المطروح في هذا الصدد هو:

هل التركيبة البشرية لمجلس الدولة في القانون الجزائري تعرف نفس هذا النوع من

التقسيم؟

يتكون مجلس الدولة في الجزائر من (44) أربعة وأربعون عضواً<sup>(2)</sup> مقسمون على

النحو التالي:

- رئيس مجلس الدولة.
- نائب الرئيس.
- محافظ الدولة.
- مساعد ومحافظ الدولة وعددهم (9) تسعة.
- رؤساء الفرق وعددهم (4) أربعة.
- رؤساء الأقسام وعددهم (8) ثمانية.
- المستشارون وعددهم (20) عشرون.

ويشكل عدد أعضاء مجلس الدولة من الرجال ما يعادل 66% من العدد الإجمالي أما

النساء فيبلغ حوالي 34% من العدد الإجمالي.

<sup>(1)</sup> بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص 59.

<sup>(2)</sup> المرسوم الرئاسي 98-187، المؤرخ في 30 ماي 1998 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.

### الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة في التشكيلة الاستشارية.

من الضروري أن تقوم الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على نظام هيكلي محكم يسهل العمل الاستشاري من الناحية الزمانية، الإجرائية، الوظيفية باعتماده على عنصر التخصص الذي يضمن في الأخير فعالية الاستشارة.

ونقصد بالتنظيم الهيكلي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة أو النظام أو التقسيمات والهيئات التي تكلف بوظيفة الإفتاء والرأي داخل المجلس والمقسمة في كثير من الأحيان في شكل أقسام أو غرف أو لجان أو إدارات وإذا كان القانون الجزائري متواضعا في هذا المجال نظرا لحدثة تجربته في نظام مجلس الدولة، هذا المبرر الذي يقلل من حدة الإنتقاد الذي سيوجه إليه من جهة، ويشجعه إلى أن يستفيد من تجربة وخبرة نظرائه في القانون المقارن.

وفي هذا يعتبر القانون الفرنسي من خلال مجلس الدولة الفرنسي يقتدي به نتيجة ما توصل إليه اليوم من تطور كبير خصوصا في المجال الاستشاري، هذه المكانة المرموقة التي لم يحققها من عدم، وإنما اجتهد وثابر لحقبة زمنية طويلة، تجاوزت القرنين من الزمن وخير دليل على ذلك احتفال مجلس الدولة الفرنسي بذكرى المئوية الثانية لتأسيسه. هذه الفترة التي اتسمت بتعاقب القوانين المتعددة والمختلفة والتي في كل مرة تصبوا إلى الأحسن وإلى التطور مما جعله نموذجا<sup>(1)</sup>.

وعليه تكون دراسة التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة في التشكيلة الاستشارية بناء على نقطتين هامتين، الأولى تتعلق بالقانون الجزائري، على أن تكون الثانية متخصصة للقانون الفرنسي كنموذج.

(1) ابن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص73.



لقد أكد مضمون القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسير عمله من ناحية، ونصوص المرسوم التنفيذي 98-261 الذي يحدد الأشكال والإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

وكذلك أكد القانون العضوي رقم 18-02 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، المؤرخ في جمادى الثاني عام 1439 عام 1439 الموافق لـ 04 مارس سنة 2018، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998<sup>(2)</sup>.

مجلس الدولة أثناء تأدية وظيفته الاستشارية بعمل في شكل هيئات ذات طابع استشاري تتمثل في جمعية عامة في الأحوال العادية، وفي شكل لجنة دائمة في الأحوال الاستعجالية، فنصت المادة 14 من القانون العضوي 98-01 الفقرة 02 على أن مجلس الدولة عند ممارسة اختصاصات ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة، ولجنة دائمة الأمر الذي أكدته وبوضوح المادة 35 من نفس القانون يخولها: "يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة".

أما بالنسبة للقانون العضوي 18-02 لم يذكر الجمعية العامة، واللجنة الدائمة في المادة 35 والمادة 14 فقرة 2 من نفس القانون.

- المادة 35: "يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية."

(1) المرسوم التنفيذي 98-261، نفس مرجع سابق.

(2) القانون العضوي 18-02، نفس مرجع سابق.

- المادة 14 فقرة 2: "ولممارسة اختصاصه ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل لجنة استشارية".

وبالرجوع إلى القانون العضوي 98-01 كانت تتم جلسات المجلس الاستشاري على الشكل التالي:

- الجمعية العامة.

- اللجنة الدائمة.

أولاً: الجمعية العامة:

تعتبر الجمعية العامة الهيئة الأولى التي تقوم بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الأحوال العادية، بمعنى آخر أن الحكومة عندما تطلب استشارة المجلس حول مشروع نص قانوني فإن هذا الأخير يحال على الجمعية العامة لكي تبدي رأيها بشأنه.

تشبه هذه الجمعية العامة نظيرتها داخل مجلس الدولة الفرنسي ولكن ليست الجمعية العامة الموسعة التي تظم كل أعضاء مجلس الدولة الفرنسي، إنما تشبه الجمعية العامة العادية التي تظم عدد محدود من أعضاء المجلس والتي تعتبر الدرجة الثانية لفحص مشاريع القوانين في الحالات العادية.

بالنسبة للجمعية العامة لمجلس الدولة الجزائري، فإنها تظم حسب ما جاء في المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01 هم نائب الرئيس، المحافظ، رؤساء الغرف الأربعة، خمسة من المستشارين وتعود الرئاسة إلى رئيس مجلس الدولة، أي (12) عضو.

حسب المادة 37 من القانون العضوي 02-18 المعدل والمتمم للقانون 01-98 "يرأس اللجنة الاستشارية رئيس مجلس الدولة وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة (3) مستشاري الدولة، يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة"<sup>(1)</sup>.

كما يمكن أن يحضر جلسات واجتماعات هذه الجمعية الوزراء أنفسهم كما يمكن أن يخضعوا من ينوب عنهم للحضور لدى هذه الجمعية وهذا عندما يتعلق المشروع المعروض على الجمعية بقطاع وزارتهم أو دائرتهم الوزارية<sup>(2)</sup> وهذا ما تضمنته المادة 37 في فقرتها 03 "يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 39 من نفس القانون"<sup>(3)</sup>.

#### ثانيا: اللجنة الدائمة

تشكل اللجنة الدائمة الهيئة الاستشارية الثانية لمجلس الدولة الجزائري مثلما نصت على ذلك المادة 35 من القانون العضوي 01-98، وهي تشبه قاضي الأمور المستعجلة داخل المحكمة، فلها أن تبدي رأيها الاستشاري في مشاريع النصوص القانونية التي تعرض على المجلس من قبل الحكومة والتي تكون ذات طابع استعجالي.

حيث نصت المادة 38 من نفس القانون على أن: "تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية والتي تنبه رئيس الحكومة على استعجالها".

(1) المادة 37 المعدلة والمتممة بالمادة 04 من القانون العضوي 02-18.

(2) عاطف خليل، الحياة العلمية لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة مجلس الدولة، القاهرة 1969، ص 126.

(3) المادة 37 فقرة 3، القانون العضوي 01-98.

تضم اللجنة الدائمة ستة أعضاء يكون من بينهم رئيس غرفة يترأس جلسات اللجنة، وأربعة مستشارين وبحضور محافظ الدولة أو أحد مساعديه كما يجوز للوزير المعني بمشروع النص القانوني أو من يمثله الحضور لمداوات الجلسة وبصوت استشاري فقط. طبقا لنص المادة 39 من القانون العضوي 98-01.

تعود فكرة تقسيم الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة إلى هيئات استشارية ذات اختصاص عادي، وهيئات استشارية أخرى ذات طابع استعجالي لأول مرة إلى مجلس الدولة الفرنسي، حيث أنشأت فيها لأول مرة هذه اللجنة تعبر حقيقة عن دورها الاستعجالي وذلك لكون هذه الهيئة كانت تختص في بادئ الأمر بكل ما يتعلق بالحرب. وبصفة إستعجالية إلى غاية انتهاء الحرب العالمية الثانية إلا أن الوضع بقي على حاله، واستمرت اللجنة الدائمة فيما بعد تختص بالنظر في مشاريع النصوص القانونية ذات الطابع الاستعجالي<sup>(1)</sup>.

في حقيقة الأمر أن نظام اللجنة الدائمة الإستثنائي وحسب رأينا قد يشكل خطر على الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، إذا لم ينظم في إطار قانوني محدد ومقيد شكلا مضمونا، بأن يكون معلن عليه صراحة في شكل نص قانوني يتعلق بكيفية استشارة مجلس الدولة في الأحوال الإستعجالية أمام اللجنة الدائمة.

على أن يبين فيه صراحة ما هي الحالات التي تلجأ الحكومة فيها للجنة وما هي شروط الاستعجال وإجراءاته؟.

ويرجع سبب هذه الخطورة والتخوف إلى الإحصائيات التي تبين نشاط اللجنة الدائمة منذ نشأتها في تزايد مستمر ويأخذ حصة الأسد في النصوص المعروضة على مجلس الدولة

(1) عاطف خليل، نفس المرجع السابق، ص128.

الفرنسي، حيث تلجأ إليها الحكومة بحجة الطابع الاستعجالي، حتى أنه شكل نشاط هذه اللجنة ثلاثة أرباع 3/4 مشاريع النصوص القانونية الإجمالية والمعروضة على المجلس.

وهكذا فإنه رغم أن عرض مشاريع القوانين على اللجنة الدائمة هو طريق استثنائي فإن الإحصائيات الآتية، تثبت العكس وهو أمر يثير الشك في صفة الاستعجال<sup>(1)</sup>.

### إحصائيات مشاريع القوانين المعروضة على اللجنة الدائمة في الطابع الاستعجالي<sup>(2)</sup>.

السنة	ما عرض على مجلس الدولة على مشاريع قانونية	ما وصف منها مستعجل
1953-1954	250 مشروع قانون	131 مستعجلا
1954-1955	209 مشروع قانون	145 مستعجلا
1955-1956	170 مشروع قانون	122 مستعجلا
1956-1957	201 مشروع قانون	109 مستعجلا
1960-1961	177 مشروع قانون	66 مستعجلا

حقيقة أن هذه الأرقام تبين نسبة رجوع الحكومة إلى الطريق الاستثنائي والابتعاد عن الإجراءات العادية، مما يؤثر حتما في فعالية الوظيفة الاستشارية لأنها طريقة لا تسمح بإعطاء وقت كبير للمجلس بالبحث والدراسة الكافية من أجل إعطاء رأيه حول المشروع هذا من ناحية، كما أن تشكيلة اللجنة الدائمة أقل بكثير من تشكيلة الجمعية العامة كما ونوعا، ونقصد هنا بالنوع عدم رئاسة هذه اللجنة من قبل رئيس المجلس، وجعل رئاستها لأحد

(1) عاطف خليل، نفس المرجع السابق، ص 129.

(2) بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص 74.

رؤساء الفرق داخل المجلس وهذا يأخذ على القانون الجزائري. لأن القانون الفرنسي يجعل رئاسة اللجنة الدائمة هي من اختصاص رئيس المجلس.

وعليه نؤكد مرة أخرى على ما اقترحناه سابقا بأن تقيد الحكومة في اللجوء إلى هذه الوسيلة بالنص صراحة على حالات وكيفيات وإجراءات وشروط الاستعمال التي تسمح للحكومة عرض مشروعها على اللجنة الدائمة، لكي نقلل في الأخير من لجوء الحكومة لتمير مشاريعها القانونية أمام مجلس الدولة بهذه الطريقة والتي قد تلجأ إليها الحكومة من أجل الهروب من الرقابة المسبقة لمجلس الدولة على أعمالها.

إن مجلس الدولة الجزائري يريد الاقتداء بالتشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة الفرنسي، وأن يجسد ذلك في تعديلات قانونية مستقبلية حيث يأخذ بعين الاعتبار فيها التقسيم النوعي للتشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري جاعلا العمل فيها أكثر تخصصا الذي يسمح بدوره تحقيق الهدف الذي من أجله اعترف المشرع الجزائري لمجلس الدولة بالوظيفة الاستشارية.

ومن غير ذلك ستبقى في نظرنا هذه الوظيفة شكلية لا أكثر وفارغة المحتوى والمضمون مما يؤثر في الأخير على عملية إعداد القانون وبناءه وعدم مسابته للتطور الحاصل في هذا الميدان.

أما بدراسة نوعية الإخطار العادية والمستعجلة لمجلس الدولة الجزائري خلال الفترة الممتدة بين سنة 1998 إلى 2015، تبين نسبة رجوع الحكومة إلى الإجراءات العادية أكثر منها إلى الرجوع إلى الطريق الاستثنائي.

جدول يبين نوعية الإخطارات (العادية أو المستعجلة) بالنسبة لمجلس الدولة من إعداد الدكتورة ناجي حكيمه بناء على معلومات معدة من قبل القسم

الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري،  
والقانون العضوي 02-18 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

جدول يبين نوعية الإخطارات (العادية أو المستعجلة) بالنسبة لمجلس الدولة.

السنوات	الإخطار	ما عرض على مجلس الدولة من مشاريع القوانين	غير محدد	عادية	مستعجلة
سنة 1998	13	13	13	/	/
سنة 1999	06	06	06	/	/
سنة 2000	07	07	05	/	02
سنة 2001	11	11	/	03	08
سنة 2002	08	08	01	03	04
سنة 2003	27	27	/	09	18
سنة 2004	13	13	/	09	04
سنة 2005	15	15	/	12	03
سنة 2006	09	09	/	04	05

05	07	/	12	سنة 2007
06	09	/	15	سنة 2008
03	03	/	06	سنة 2009
09	07	/	16	سنة 2010
05	04	/	16	سنة 2011
05	04	/	09	سنة 2012
06	10	/	16	سنة 2013
02	12	/	14	سنة 2014
04	09	/	13	سنة 2015
<b>92</b>	<b>109</b>	<b>25</b>	<b>226</b>	<b>المجموع</b>

مصدر: لتفصيل أكثر ارجع إلى ناجي حكيمة، دور الهيئات الاستشارية في الجزائر. أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام جامعة الجزائر سنة 2016/2015، ص 312-324.



## خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تم التطرق إليه في هذا الفصل يمكن القول أن الاستشارة إجراء مهم يسبق اتخاذ القرار الإداري، فهي تعمل على مساعدة المؤسسات التنفيذية في إصدار القرارات، ومن خلال دراسة الموضوع المراد اتخاذ قرار بشأنه ومن ثم تقديم الحلول والتوصيات والبدائل بغية الوصول إلى قرارات رشيدة تخدم المصلحة العامة.

لقد تزايدت أهمية الاستشارة مع ما شاهده عصرنا من توسع في دور الدولة واتساع نطاق تدخلها، وما اتسم به من تطورات علمية وتقنية هائلة، كان لها تأثير بالغ على الإدارة العامة، حيث تساعد الاستشارة هذه الأخيرة في أداء مهامها وتخفيف الأعباء عنها.

تبقى الآراء والتوصيات التي يصدرها مجلس الدولة كهيئة استشارية مجرد آراء استشارية لا تلزم السلطة المستشيرة ولا يترتب عنها أي أثر قانوني، غير أنه يمكن القول أن لهذه الآراء قوة التأثير المعنوية على اعتبار أنها صادرة من رجال فنيين ذوي خبرة واسعة.

تأخذ الاستشارة صورا مختلفة فهي إما أن تكون اختيارية فتكون الإدارة غير ملزمة بطلب الاستشارية ولا بالآراء المقدمة لها، وإما أن تكون إجبارية فتكون الإدارة ملزمة بطلب الاستشارة بموجب نص قانوني غير أنها ليست ملزمة بالرأي المقدم لها، وإما أن تكون متبوعة بالرأي المطابق بمعنى أن الجهة المستشيرة ملزمة بطلب الاستشارة والأخذ بالرأي المقدم لها بموجب نص قانوني يلزمها بذلك.



## الفصل الثاني:

الإطار الإجرائي للدور الاستشاري لمجلس الدولة.

إذا كانت الضرورة إتباع إجراءات قانونية معينة من أجل تسوية المنازعات القضائية والتوصل إلى حكم أو قرار قضائي يفصل في نزاع أمام مجلس الدولة في وظيفته القضائية، فإن العمل الاستشاري لمجلس الدولة يفرض عليهما هو الأخير إتباع إجراءات ومراحل وقواعد معينة أمام تشكيلة المجلس الاستشارية لينتج لنا في الأخير رأيا استشاريا حول مسألة قانونية معروضة عليه.

هذه الإجراءات الاستشارية التي نصت عليها كل القوانين المنظمة لمجلس الدولة، غير أن المشرع الجزائري اكتفى في هذا المجال بأن ينص في المادة 41 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 02-18<sup>(1)</sup>.

أيضا المرسوم التنفيذي 261-98 والتي تكمن في تشكيل لجنة استشارية وأيضا القيام بعملية الإخطار والذي يتضمن تحديد هذه الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة<sup>(2)</sup>، غير أن هذا المرسوم أورد بعض القواعد العامة للمراحل التي تمر بها الاستشارة. ولم يأتي على تفصيلها تفصيلا دقيقا ليترك مرة أخرى للمادة 10 منه هذه المهمة، للنظام الداخلي لمجلس الدولة.

وعليه قد نتساءل هنا على أهمية هذا المرسوم مادام أن النظام الداخلي سيبين كل الإجراءات في المجال الاستشاري وكان من الأجدر أن تكون هذه الإحالة مباشرة من القانون العضوي إلى النظام الداخلي.

(1) المادة 41 من القانون العضوي 02-18 مؤرخ في 4 مارس 2018 يعدل ويتمم القانون العضوي 01-98 مؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه.

(2) مرسوم تنفيذي 261-98 مؤرخ في 24 اوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر 64.

إلا أننا لا نوافق المشرع الجزائري على مسألة الإحالة على النظام الداخلي في كل مرة تكون المسألة جد هامة خصوصا إذا علمنا أن النظام الداخلي لمجلس الدولة غير قابلة للنشر.

واعتمادا على مما سبق فقد قسمنا الفصل الثاني إلى مبحثين، المبحث الأول: إجراءات الاستشارة والمبحث الثاني: مجال العمل الاستشاري.

### المبحث الأول: إجراءات الاستشارة.

يبتدىء العمل الاستشاري بإجراءات أولية، يقصد بها تهيئة المشروع للنقاش، غير أن عملية التهيئة تتطلب عملية الإخطار التي تقوم بها هيئات مختصة بها، وبعدها يأتي دور المقرر.

### المطلب الأول: عملية الإخطار واستلام الملف.

يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع العناصر المحتملة للملف والتقارير والبيانات وغيرها من الوثائق وهذا ما نصت عليه المادة 04 من القانون العضوي 18-02، ويكون الإخطار وجوبا لمجلس الدولة ويتم تسجيل ذلك في سجل زمني خاص بالإخطار<sup>(1)</sup>، وبعد استلام الملف يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد مستشاري الدولة كمقرر وهذه في الحالة العادية، أما في الحالة الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها فهنا يحيل مشروع القانون إلى اللجنة الاستشارية فدور المقرر يكون بدراسة ملف مشروع القانون

(1) المواد 2-4 من المرسوم الرئاسي 98-261، نفس المرجع السابق.

وإعداد التقارير والقيام بالتحري حول ملف الإخطار، وفي الأخير يقوم بتبليغ رئيس مجلس الدولة ما توصل إليه بتقديم تقرير نهائي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الأول: عملية الإخطار

يعتمد العمل الاستشاري لمجلس الدولة في أول درجة على عملية الإخطار، التي تقوم بها الحكومة طالبة منه إبداء الرأي والنصيحة حول مشروع القانون<sup>(2)</sup>.

والإخطار يعتبر إجراء وجوبيا بالنسبة للحكومة، ممثلة في الأمين العام لها، الذي يتكفل بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة، ويتولى إرسال مشاريع القوانين بعد مصادقة الحكومة عليها، وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة، إلى أمانة مجلس الدولة ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار<sup>(3)</sup>.

مما تقدم يمكن القول أن الإخطار له مميزات خاصة هي:

### الإخطار إجراء وجوبي:

من شروط الإخطار أنه وجوبي حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 261-98، ويكون ذلك بوجوبية تمرير مشروع القانون على مجلس الدولة قبل إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني وفي حالة عدم إحترام هذا الإجراء فيعد مخالفة لقاعدة دستورية وقانونية معا،

(1) بن عائشة نبيلة "الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الصادرة عن جامعة يحي فارس - المدية، 2013، ص 79-80.

(2) المواد 2-3-4 من المرسوم التنفيذي 261-98.

(3) المادة 119 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 1996، المعدل والمتمم بالقانون 01-16.

قد يرفض النص لعدم الدستورية في حالة إخطار المجلس الدستوري بذلك، وهي من الشكليات التي تثار تلقائياً دون التعرض للموضوع<sup>(1)</sup>.

### تقديم الإخطار من قبل الحكومة:

يشارك تقديم الإخطار من قبل الأمانة العامة للحكومة حتى تقوم بربط العلاقات بين مجلس الدولة والحكومة، صاحبة مشروع القانون المراد إخضاعه للرقابة الاستشارية، أما في حالة تقديمه من هيئة أخرى فلا يقبل من مجلس الدولة.

### أن ينصب الإخطار على مشروع القانون والأوامر:

استناداً إلى المادة 04 من المرسوم التنفيذي 98-261، نجد المشرع الجزائري لم يحدد عناصر ملف الإخطار بل استعمل مصطلح "المحتملة" الذي يفتح المجال لأية وثيقة، وأن الوثائق المرفقة بملف الإخطار هي على سبيل الاختيار لا الإلزام وهذا ما يعني أن مجلس الدولة يفحص فقط مشروع القانون والأوامر دون النظر إلى الأسانيد التي يؤسس عليها هذا المشروع.

بهذا يكون المشرع الجزائري فتح مجال للاحتمال والافتراض بهذا المصطلح، وكان من الأجدر تحديد معنى كلمة "محتملة" حتى لا يترك مجال للشك وفراغات قانونية<sup>(2)</sup>.

(1) بانو ناريمان، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2012-2013، ص48.

(2) باتو ناريمان، نفس المرجع، ص51.

## الفرع الثاني: التسجيل بالإخطار

يتم تسليم مشروع القانون المصادق عليه من مجلس الحكومة إلى مجلس الدولة الذي تسمى أمانته على تسجيله في السجل الخاص بالإخطار، والتسجيل يأخذ وضعيتين (وضعية عادية، وضعية استثنائية).

### أ. الوضعية العادية:

في حالة عدم قيام الحكومة بإبلاغ أمانة المجلس على أن مشروع القانون لا يحتاج إلى استعجال، يأخذ المشروع عندها المسلك العادي ويسجل في خزانة الملفات العادية. بعد إبلاغ رئيس مجلس الدولة بحالة الملف بأنه سجل في وضعية عادية، يصدر أمر بموجبه تعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر يقوم بدراسة المشروع، بمساعدة بعض الخبراء في الميدان الذي صدر فيم المشروع<sup>(1)</sup>.

### ب. الوضعية الاستثنائية:

تتحقق هذه الوضعية إذا ما نبهت الحكومة رئيس مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي بمشروع القانون، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الاستشارية، ويكون برتبة رئيس غرفة، ليقوم بتعيين مستشار للدولة كمقرر حالا، والدليل على الاستعجال لا بد أن تشير إليه الحكومة لتتخذ أمانة المجلس استنادا إلى توعية الإخطار، وضعية تسجيل الاستعجال دون ترك الأمر إلى مجلس الدولة لكشف بمحض إرادته الشيء الذي يفسر أن مجلس الدولة لا يتدخل في تحديد وضعيات تسجيل مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر،

(1) زوبنة عبد الرزاق، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر 2002، ص 40.

المعروضة عليه للاستشارة ولا يسمح له حتى بالمشاركة في تحديد نوع التسجيل أو المناقشة فيه، وعليه يمكن الحكم بأن التسجيل لا تتحكم فيه إلا الحكومة صاحبة المشروع<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: تعيين المقرر وإعداد تقريره.

بعد أن يتم تنفيذ مشروع النص في السجل الخاص لدى الأمانة العامة يأتي دور رئيس مجلس الدولة من أجل تعيين المقرر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية. وهذا ما قضت به المادة 41 مكرر من القانون العضوي 18-02، أما في الحالات الاستثنائية والتي تم النص عليها في المادة 38 من نفس القانون<sup>(2)</sup> فإن رئيس اللجنة الاستثنائية هو الذي يقرر وذلك لاتسام المشاريع بالطابع الاستعجالي، هذا ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 05 من المرسوم التنفيذي 98-261<sup>(3)</sup>.

وبعد تعيين المقرر يقوم هذا الأخير بإعداد التقرير الذي يعد مرجعا تحضيريا تعقد بموجبه وعلى أساسه جلسات ومداولات المجلس الاستشارية وللمقرر في القسم الاستشاري السلطة والحرية في أن يستدعي الموظف المختص والمفوض من قبل الوزير المعني من أجل تزويده بمعلومات أكثر وكل ما له علاقة بالموضوع ومن له دراية بالميدان الذي يدور حوله المشروع.

### الفرع الأول: تعيين المقرر

بعد استلام رئيس مجلس الدولة مشروع القانون يقوم بإصدار أمر يقضي بتعيين مقرر ما بين مستشاري الدولة وهذا حسب الحالتين التاليتين:

(1) بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص382.

(2) المواد 38، 41 من القانون العضوي 18-02، نفس المرجع سابق.

(3) المادة 5 من المرسوم التنفيذي 98-261، نفس المرجع سابق.



### 01. في الحالة العادية:

حيث تنص المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الدولة على ما يلي "يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر بعد تسجيل الإخطار مقرر من بين مستشاري الدولة أو مستشاري الدولة في مهمة غير عادية".

يتضح أنه بمجرد إبلاغ رئيس مجلس الدولة يتولى بموجب أمر صادر عنه تعيين مقرر من بين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية من ذوي الشخصيات ذات كفاءات عليا<sup>(1)</sup>، وهذا على غرار المشرع الفرنسي الذي نظم هذه الفئة تنظيماً متميزاً. إذ يتم تعيينهم من كبار الشخصيات ذات الكفاءات العليا لفترة 04 سنوات غير قابلة للتجديد إلا بعد مرور سنتين.

أما عن صلاحيات مستشاري الدولة في مهمة غير عادية<sup>(2)</sup>، تتمثل في المساهمة والتدخل في ممارسة الاختصاص الاستشاري للمجلس وعليه فإنه يعتبرون في التشكيلات الاستشارية كما يشاركون في المداورات التي تتخذها هذه التشكيلات.

وهذا ما يغير مستشاري الدولة في مهمة غير عادية عن مستشاري الدولة في مهمة عادية بحيث يتم تعيين هذه الفئة الأخيرة بموجب مرسوم رئاسي<sup>(3)</sup> طبقاً للمادة 78 من التعديل الدستوري 1996 المعدل والمتمم بالقانون 16-01 وذلك باعتبارهم قضاة وبالتالي

(1) المادة 3 من المرسوم التنفيذي 03-165 مؤرخ في 7 صفر 1424 الموافق لـ 9 أبريل لسنة 2003، يحدد شروط وكيفية تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.

(2) غلام لياس، مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلمة الحقوق، جامعة تيزي وزو 2009، ص 38.

(3) المرسوم الرئاسي 98-187، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر عدد 44-1998.

ينتمون إلى سلك القضاة ومن ثم يخضعون للقانون الأساسي للقضاء<sup>(1)</sup>، أما عن صلاحيات مستشاري مجلس الدولة في مهمة عادية تشمل المجال القضائي فقط هي كما يلي:

- يقررون في التشكيلات القضائية والاستشارية.
- يشاركون في المداولات.
- يمكن لهم ممارسة وظائف محافظ الدولة المساعد وهذا ما نصت به المادة 29 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة:

"يعتبر مستشارو الدولة مقررين في التشكيلات القضائية والتشكيلات ذات الطابع الاستشاري ويشاركون في المداولات، يمكن مستشاري الدولة ممارسة وظائف محافظ الدولة المساعد".

يعتبر مستشارو الدولة في مهمة غير عادية مقررين في التشكيلات ذات الطابع الاستشاري، ويشاركون في المداولات تحدد شروط وكيفيات تعيينهم عن طريق التنظيم.

## 02. في حالة الاستعجال:

يرسل رئيس مجلس الدولة بعد تسجيل إخطار مجلس الدولة الملف كاملاً إلى اللجنة الاستشارية، الذي يعين من بين أعضائها مستشاراً مقرراً بموجب أمر، وحسب المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الدولة

وكذا المادة 05 من المرسوم التنفيذي 98-261 المحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري، حيث جاء فيها "في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على

(1) المادة 02 من القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06-09-2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57، 2004.

استعمالها يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين في الحال مستشار مقرر"

والسؤال الذي يفرض نفسه لماذا هذا الاختلاف في تعيين المتحرر في كلتا الحالتين؟

- ربما يعود لطبيعة المشروع لكون في حالة الاستعجال<sup>(1)</sup>.

الفرع الثاني: إعداد التقارير.

بعد تعيين المقرر يقوم بإعداد تقرير الذي يعد مرجعا تحضيريا، تعقد على أساسه مداورات المجالس الاستشارية فالمقرر له نفس سلطات المقرر في القسم القضائي وله حرية استدعاء أي موظف مختص ومفوض من قبل الوزير المعني لتزويده بمعلومات أكثر وتفسير حول المشروع واستدعاء كل من له علاقة بالمشروع والاستعانة بالخبراء، فأثناء تأدية المقرر مهامه يمر بـ4 مراحل هي<sup>(2)</sup>:

أولا: التأكد من استيفاء ملف الإخطار كامل شروطه.

فالمقرر يتأكد من التأسيس القانون للإخطار وكذا النظر إلى شرعية المسائل والمشاكل التي أدت إلى وضع هذا المشروع، كما أنه ينظر في رقابة الملائمة وله أن يستعين بالآراء السابقة للمجلس حول المشاريع التي هي من نفس الميدان.

(1) علام لياس، نفس المرجع السابق، ص38.

(2) واعر فطيمة الزاهري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصيص قانون إداري، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، 2012، ص56.

**ثانياً: الاجتماع بالموظف المختص أو الممثلين بالوزارة المعنية بالمشروع المقترح.**

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

**ثالثاً: تحرير التقرير المعروض للمناقشة.**

يقوم المقرر في هذه المرحلة بتحرير التقرير الذي سيعرض للمناقشة داخل القسم أو الهيئة المختصة وتجدر الإشارة إلى أن النص الذي ستدور حوله المناقشة هو نص التقرير الذي وصل إليه المقرر<sup>(1)</sup>.

**رابعاً: إعلام أمين القسم بقائمة ممثلي الوزارات وتوزيع نص التقرير على جميع الأعضاء.**

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

(1) علام لياس، نفس المرجع السابق، ص148.

المطلب الثالث: مرحلة فحص المشروع وإعداد الرأي الاستشاري.

الفرع الأول: اجتماع اللجنة الاستشارية.

يتم استشارة مجلس الدولة بخضوعها إلى مجموعة من الإجراءات والقواعد المحددة في القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 02-18 وأيضا في المرسوم التنفيذي 261-98 والتي تكمن في تشكيل لجنة استشارية.

يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية، إذ تبدي هذه اللجنة رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 02-18 ويرأس اللجنة الاستشارية رئيس مجلس الدولة، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاثة مستشاري الدولة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

تصح اجتماعات اللجنة الاستشارية بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل، تدرس اللجنة الاستشارية في أقصر الآجال مشاريع القوانين والأوامر في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير على استعجالها، ويمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، ويتم تعيين ممثل لكل وزارة الذين يحضرون جلسات اللجنة الاستشارية من بين أصحاب الوظائف العليا<sup>(2)</sup>.

يبيدي مجلس الدولة سابقا قبل تعديل القانون 01-98 رأيه الاستشاري عن طريق الجمعية العامة واللجنة الدائمة، أما بعد التعديل بالقانون العضوي 02-18 يبيدي رأيه عن

(1) دواوي كهينة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، مسار المؤسسات الاستشارية الدستورية في الجزائر، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018.

(2) المادة 4 من القانون العضوي 02-18 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمها وعمله.

طريق لجنة استشارية، وتتخذ مداوات اللجنة الاستشارية بأغلبية الأصوات الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحاً، وبعد ذلك يدون رأيه مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: إصدار الرأي الاستشاري.

بعد مناقشة المشروع المعروض على مجلس الدولة، يتولى هذا الأخير إبداء الرأي الاستشاري سواء في الحالة العادية أو في حالة الاستعجال، غير أن إبداء الرأي الاستشاري لمجلس الدولة يكون باحترام شروط معينة، نظراً للطبيعة القانونية الخاصة للآراء الاستشارية الصادرة عن مجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

### أولاً: شروط صحة الرأي الاستشاري:

كما تعرضنا سابقاً يتخذ الرأي الاستشاري لمجلس الدولة بأغلبية الأصوات الحاضرين ويكون صوت الرئيس مرجحاً<sup>(3)</sup>، في حال تساوي الأصوات إذ تعلق شروط الرأي الاستشاري لمجلس الدولة بالمظهر الخارجي بالإضافة إلى الشروط الموضوعية وكذا السرية التي تمتاز بها الآراء الاستشارية لمجلس الدولة.

### أ. شروط المظهر الخارجي للرأي الاستشاري:

فالمظهر الخارجي للرأي الاستشاري الصادر عن مجلس الدولة يتعلق بنوع الرأي، فإذا كان المشروع المقدم من الوزير الأول غير مقبول لإبداء الرأي فيه، يصدر مجلس الدولة رأياً

(1) المرسوم التنفيذي 98-261، نفس المرجع السابق.

(2) المادة 97-108 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

(3) بانو نريمان، نفس المرجع السابق، 60.

بالرفض الكلي وقد يكون المشروع غير مقبول في بعض من أجزائه فيصدر بشأنه رأيا بالرفض الجزئي.

أما في حالة الموافقة على المشروع، فيصدر الرأي مشمولا بالموافقة العامة التي تعالج كل موضوع المشروع المقدم من طرف الحكومة.

### ب. الشروط الموضوعية للرأي الاستشاري:

إن رئيس مجلس الدولة يؤكد على أنه يكون رأي المجلس في شكل خلاصة تتخذ إحدى الصور الثلاثة التالية:

- حالة كون المشروع غير صالح: فإذا رأى مجلس الدولة أن المشروع المقدم إليه غير صالح يطلب المجلس من الحكومة في شكل رأي استشاري، بضرورة إعادة النظر فيه وإصداره في صياغة جديدة<sup>(1)</sup>.
- حالة كون المشروع يحمل في موضوعه أخطاء بسيطة: فيصدر رأيا يتناول فيه الأخطاء التي يجب مراجعتها وتصحيحها قبل عرضها على البرلمان<sup>(2)</sup>.
- حالة كون المشروع مقبولا عموما: في هذه الحالة يقوم مجلس الدولة بإصدار رأيا يتناول موضوع إثراء مشروع القانون.

ويتعين على مجلس الدولة عند إصدار الرأي الاستشاري في شكله النهائي احترام مواعيد الاستشارة وهي مدد مختلفة، فبالنسبة لمواعيد الاستشارة العادية تتراوح بين أسبوعين إلى شهرين ويكون تطبيقها عندما تسلك الحكومة الطريق العادي، أما مواعيد الاستشارة

(1) بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص 92.

(2) بوجادي عمر، نفس المرجع السابق، ص 385.

الاستعجالية فمدتها تتراوح بين أسبوعين إلى عشرة أيام وتتعلق بفحص مشاريع النصوص ذات الطابع الاستعجالي<sup>(1)</sup>.

**ثانيا: شرط سرية الآراء الاستشارية الصادر عن مجلس الدولة.**

في غياب أي نص حول موضوع سرية الآراء الاستشارية أو قابليتها للنشر، فإنه في نظرنا تكون سرية غير قابلة للنشر وهذا على غرار مجلس الدولة الفرنسي الذي يقر بعدم قابلية نشر آرائه فيما يتعلق بمشاريع القوانين أو الأوامر أو المراسيم أو الآراء التفسيرية ويبرر هذه السرية في عاملين الأول يتعلق بتحقيق الاستقلالية للمجلس، أما الثاني فإنها تعطي الحرية للمجلس خاصة الأعمال المتعلقة بالجانب السياسي<sup>(2)</sup>.

يوجه رأي المجلس الذي يصدر في شكل تقرير نهائي إلى الأمانة العامة للحكومة التي تبقى الوسيط الدائم بن الحكومة والمجلس حسب نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 98-261 "يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل للأمانة العامة للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة"<sup>(3)</sup>.

وهذا ما أكدته نص المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس الدولة حيث جاء فيها ما يلي "يدون المستشار المقرر التقرير النهائي طبقا لقرار الجمعية العامة ويوقعه"

"يرسل هذا التقرير الذي يوقعه كذلك رئيس مجلس الدولة إلى الأمانة العامة للحكومة"

(1) بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص 91.

(2) [http:// www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) « mission du conseil d'état, conseiller au gouvernement, l'organisation de fondation consultative.

(3) المادة 09 من المرسوم التنفيذي 98-261، نفس مرجع سابق.



وهذا أيضا ما جاء في نص المادة 112 من النظام الداخلي لمجلس الدولة والتي تنص على ما يلي "يرسل التقرير النهائي الممضى كذلك من طرف رئيس مجلس الدولة إلى الأمين العام للحكومة"<sup>(1)</sup>.

فالآراء الاستشارية التي يبديها مجلس الدولة هي مجرد إجراءات تحضيرية كغيرها من الأعمال الإجرائية وبالتالي لا يمكن اعتبارها قرارات نهائية نظرا لكونها لم تكتمل بعد.

### الفرع الثالث: الأثر المترتب على عدم طلب وأخذ رأي مجلس الدولة.

في غياب النصوص الدستورية والتشريعية التي تعالج إشكالية الجزاء القانوني الذي يترتب في حالة عدم طلب وأخذ رأي مجلس الدولة فإننا نعمل على استقراء رأي المجلس الدستوري الجزائري في هذا الشأن.

#### أولاً: عدم طلب الرأي.

من دراسة رأي المجلس الدستوري رقم 06 د/م د/ 98 المؤرخ في 19-05-1998 وهو يعدل يعطل رأيه للمادة 04 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون 18-02 يتأكد لنا أن استشارة مجلس الدولة ملزمة للحكومة وذلك في قوله: "واعتبار أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها يعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور، يكون المجلس الدستوري بذلك أعطى تفسيرا واضحا للمادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996(المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

(1) المواد 98-112 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

فتكون الاستشارة وجوبية قبل إيداع الوزير الأول مشروع القانون وبالتالي في غير ذلك يكون قد خالف قاعدة شكلية جوهرية دستورية يمكن أن تعرض النص لعدم دستوريته<sup>(1)</sup>.

إذا ما تم إخطار المجلس الدستوري مشروع القانون العادي، كما أن المجلس الدستوري يمكن إثارة عدم دستورية مشروع القانون العضوي الذي لم ترد الاستشارة بشأنه من قبل مجلس الدولة، كما أن المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 كرست الطابع الإلزامي لطلب الاستشارة بنصها "يتم وجوبا..".

### ثانيا: عدم الأخذ بالرأي.

وكذلك الحال في الأخذ برأي مجلس الدولة باعتبار أن آراء مجلس الدولة هي آراء استشارية حسب السياق القانوني المتعارف عليه، عمل غير إجباري التطبيق على الهيئة طالبة الإستشارة من جانبها الموضوعي الذي صدر فيه الرأي بالحذف أو السحب أو التعديل أو الإثراء<sup>(2)</sup>.

### المبحث الثاني: مجال العمل الاستشاري.

كانت الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة مقتصرة على مشاريع القوانين التي تبديها الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 119 من دستور 1996<sup>(3)</sup>، وطبقا لنص المادة 136 فقرة 3 من دستور 1996 المعدل لسنة 2016 أن "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، لا بعد رأي مجلس الدولة..." وأيضا ما نصت عليه مادتي 4 و12 من القانون العضوي 98-01 واستثنى اقتراحات القوانين التي يمكن أن يبادر بها 20 نائب وكذلك

(1) عبد الرزاق زوبينة، نفس المرجع السابق، ص30

(2) بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري، نفس المرجع السابق، ص397.

(3) المادة 119 من دستور 1996.

الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان<sup>(1)</sup>.

لكن بعد التعديل الدستوري 2016 وسع المشرع مجال استشارة مجلس الدولة في مشاريع الأوامر وذلك طبقا لنص المادة 142 إلى جانب مشاريع القوانين حسب نص المادة 136 فقرة 2.

وهذا ما أخذ به مجلس الدولة للدستور الفرنسي من خلال مادتي 38 فقرة 3 و 39 فقرة 3 لدستور 1958 ولذلك يبدي مجلس الدولة رأيه الإستشاري في مشاريع القوانين قبل مناقشتها في المجلس الوزاري وبأخذ رأي مجلس الدولة بصفة إلزامية حول مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم<sup>(2)</sup>.

أما في الجزائر يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها القانون العضوي رقم 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي<sup>(3)</sup>.

### المطلب الأول: مضمون النشاط الخاضع للإستشارة.

ما من شك أن الغاية الأساسية والهدف المرجو من إحداث وظيفة ودور استشاري لمجلس الدولة يكمن في الدور الذي يكون فيه المجلس مستشارا للحكومة في عملية إعداد القوانين التي تصدرها هته الأخيرة (الحكومة)، تلك المساهمة التي تزيد من قيمة وكفاءة هذه النصوص القانونية لكي تتماشى وتساير متطلبات وظروف الحياة السياسية والاقتصادية

(1) المادة 136 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) La constatation Frances 1958. [www.Leg-france.Gov.Fr/Html](http://www.Leg-france.Gov.Fr/Html)

(3) القانون العضوي 18-02، نفس المرجع السابق.

والاجتماعية للمواطن مما يحقق في الأخير الانسجام والتكامل والتوازن ووحدة المنظومة القانونية.

حدد المشرع الجزائري مجال الاستشارة في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر وهذا ما جاء به القانون العضوي 18-02 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المادة 04 تعدل وتمم المادة 36 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998 والمذكور أعلاه، وتحرر كما يلي:

المادة 36: "تبدي اللجنة الاستشارية رأيا في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر"<sup>(1)</sup>

حيث تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وأيضا لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة وهذا ما جاء به التعديل الدستوري 2016 وذلك ما جاء في مادتي 136 فقرة 3 و142<sup>(2)</sup>.

**الفرع الأول: إبداء الرأي حول مشاريع القوانين.**

إن الدور الاستشاري لمجلس الدولة يكمن في استشارة الحكومة في مشاريع القوانين التي تصدر عن هذه الأخيرة، وعليه يستوجب علينا ذكر ولو بشكل من التفصيل مجمل النصوص القانونية التي تصدرها الحكومة حتى نتسنى لنا بعد ذلك سهولة تحديد مضمون المهمة الاستشارية لمجلس الدولة.

(1) المادة 36 من القانون 16-01، نفس المرجع السابق.

(2) المادة 136 فقرة 3 والمادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

### النصوص التشريعية والتنظيمية التي تصدرها الحكومة.

يعود اختصاص إصدار التشريع وسن القوانين كقاعدة عامة للسلطة التشريعية وهو اختصاص أصيل ناضلت من أجله البرلمانات في صراعها الطويل مع ملوك أنظمة الحكم المطلق، فاستولت على سلطة التشريع والمجالات المالية<sup>(1)</sup>.

طبقا لنص المادة 136 فقرة 3 من دستور 1996 المعدل لسنة 2016 أن: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة..."، وأيضا ما نصت عليه المادة 4 من القانون العضوي 98-01<sup>(2)</sup> وكذلك ما نص عليه المرسوم التنفيذي 98-261 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة<sup>(3)</sup>.

لقد حدد القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة المجال الذي يمارس فيه هذا الأخير وظيفته حيث حصرها في استشارة الحكومة في مشاريع القوانين الصادرة عنها.

تعتبر مشاريع القوانين أهم صور المبادرة بالتشريع سواء في الجزائر أو فرنسا وقد ذهبت معظم دساتير العالم إلى إعطاء حق المبادرة بالقوانين للسلطة التشريعية والتنفيذية على حد سواء، وذلك تجسيدا لمبدأ التعاون والتكامل بين السلطات الذي بدأ يحل محل مبدأ الفصل بين السلطات.

وتعتبر مشاريع القوانين أهم صور مساهمة الحكومة في المجال التشريعي وقد عهد المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الدولة بمهمة لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية، وهي:

(1) السعيد بوشعير "مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس" الفصل الثاني، المبادرة بالتشريع، مجلة الإدارة، العدد 2، 1998، ص32.

(2) القانون العضوي 98-01، نفس المرجع السابق.

(3) المرسوم التنفيذي 98-261، نفس المرجع السابق.

الوظيفة الاستشارية في مجال مشاريع القوانين، فأصبح يشارك في صنع التشريع إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية وفي إثراء المنظومة القانونية<sup>(1)</sup>.

هذا ويجد مجلس الدولة الجزائري الأساس الدستوري للوظيفة الاستشارية في المادة 119 فقرة 02 من الدستور المعدل سنة 1996 والتي تنص: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"<sup>(2)</sup>.

هذه المادة تم تعديلها بموجب الدستور المعدل سنة 2016، وحلت محلها المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 حيث تأسس الفقرة الثالثة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري في مجال مشاريع القوانين وصارت صياغتها كالتالي:

"تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

والى جانب المرجعية الدستورية فإن القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم<sup>(3)</sup> تضمن بدوره أحكاما تتعلق بهذه المهمة، وتذكر من بينها المادة 04 التي تنص على ما يلي:

"يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين المحددة ضمن نظامه الداخلي"

(1) أحمد طييب، نفس المرجع السابق، ص 163.

(2) صماش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، ص 17.

(3) رأي رقم 06/ر.ق.ع/م.د/98 مؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الدستوري، ج ر العدد 37، مؤرخ في 01 يونيو 1998.

كما أن المرسوم التنفيذي 98-261 الصادر في 29 أوت 1998 المتعلق بأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري، فقد نصت مادته الثانية على وجوب إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها.

وتضمن النظام الداخلي لمجلس الدولة بعض خواص الإجراءات في المجال الاستشاري لاسيما المادة 78 منه حيث جاء فيها:

"يتكفل مجلس الدولة بإبداء الرأي حول جميع مشاريع القوانين، يخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام الذي سهر على إرسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع قانون في نسختين على الأقل".

**الفرع الثاني: إبداء الرأي حول مشاريع الأوامر.**

لقد تزايد الاهتمام بالاستشارة في ظل الدولة الحديثة حيث اكتسبت أهمية بالغة وأصبحت من مميزات هذا العصر، غير أن الوظيفة الاستشارية لازمت الإنسان عبر جميع مراحل تطور المجتمعات البشرية، كأداة فعالة كان يلجأ إليها الحكام والملوك والرؤساء وغيرهم للحصول على الحلول الرشيدة للمشاكل التي كانت تواجههم، ولم يعرف مجتمع أسمى استخداما لهذه الوظيفة أكثر من المجتمع الإسلامي الذي استلهمها من نص الكتاب والسنة كإحدى القواعد الأساسية للحكم في الإسلام وقد اهتم بها العلماء والمفكرون والفقهاء في الماضي، ومازال الاهتمام يزداد في وقتنا الحاضر، والمتمثل حاليا في الفكر الديمقراطي وهي موقع جدل بين المؤيدين والمعارضين للحكم الديمقراطي والمشاركة الشعبية<sup>(1)</sup>.

(1) محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى 2010، بيروت-لبنان،

إن مجال العمل الاستشاري لمجلس الدولة يقتصر على مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول ويتحدد اختصاصه في مراجعته في مراجعة القوانين ذات الصفة التشريعية دون أن تمس هذه المراجعة القرارات التنظيمية رغم أنها من الناحية المادية تعتبر تشريفاً تتضمن قواعد عامة ومجردة ويعتبر عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة لمراجعتها إجراء جوهري رغم عدم إلزام الحكومة بإتباع ما ارتآه المجلس من تعديل من صياغته، وهو مشاركة من خلال الوظيفة الاستشارية في إعداد القوانين<sup>(1)</sup>.

مقارنة بالأنظمة الأخرى فإن مجال الاستشارة في مجلس الدولة الجزائري بحيث يبيد رأيه بخصوص مشاريع القوانين فقط، طبقاً لما جاء في نص المادة 4 من القانون 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وكذلك المادة 119 من الدستور الجزائري 1996.

لكن بعد التعديل الدستوري 2016 وسع المشرع مجال استشارة مجلس الدولة في مشاريع الأوامر وذلك طبقاً لنص المادة 142 إلى جانب مشاريع القوانين حسب نص المادة 136 فقرة 2.

وعند التعرض للمادة 4 من مشروع القانون العضوي لمجلس الدولة نلاحظ أن المادة 4 منه قد وسعت من صلاحياته بإبداء رأيه في مشاريع القوانين إلى الأوامر الرئاسية حسب الشروط والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، كما يمكن أن يبيد رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل الوزير الأول أو رئيس الجمهورية، حسب هذه الحالة قدم المجلس الدستوري رأيه في السابق حول استبعاد مجلس الدولة في الاستشارة حول مشاريع الأوامر والمراسيم التنفيذية ورأيه بحجية أن المشرع احتكر لنفسه حق تمديد

(1) عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، ص 159.



اختصاصات استشارية أخرى لم تنص عليها المادة 119 وهذا التفسير غير مؤسس قانونا ويقتضي إختلالات بمقتضياته...<sup>(1)</sup>

تعتبر مشاريع الأوامر الصورة الواضحة التي يشارك بها رئيس الجمهورية في التشريع وتبلغ هذه الصورة أهمية كبيرة في المجال التشريعي الجزائري نظرا للمكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري فإن كل الأوامر تتم الموافقة عليها من قبل البرلمان، وتجد سندها الدستوري في نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 بنصها التالي:

**"الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"<sup>(2)</sup>.**

كما أن للحكومة في فرنسا أن تشرع بأوامر في المسائل التي يختص بها القانون من طرف الأوامر وذلك بعد التفويض التشريعي من البرلمان وهو ما نصت عليه المادة 38-01 من الدستور الفرنسي.

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليوسع في مجال استشارة مجلس الدولة الجزائري ليشمل الأوامر، وهو الجديد الذي حملته المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، حيث ألزمت رئيس الجمهورية بأخذ رأي مجلس الدولة الجزائري قبل إصدار الأوامر، وحسن فعل المؤسس الدستوري الجزائر، ذلك لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هي

(1) المادة 143 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نفس المرجع السابق.

(2) المادة 142 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نفس المرجع السابق.

الحال بالنسبة لمشاريع القوانين واقتراحات القوانين وهذا ما نصت عليه المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 الجزائري<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: عدم إدراج المراسيم التنظيمية.

تعتبر السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الحصري بين المراسيم التي تعد جزء من التشريع اللائحي، وهو اختصاص دستوري تباشره السلطة التنفيذية بصفة دائمة وفي الظروف العادية، والتشريع الفرعي أو اللائحي أقل درجة من التشريع العادي الذي تسنه السلطة التشريعية<sup>(2)</sup> وينقسم التشريع اللائحي إلى ثلاثة أقسام وهي: اللوائح التنفيذية، اللوائح التنفيذية واللوائح البوليسية.

### أولاً: اللوائح التنظيمية:

ويطلق عليها إسم اللوائح المستقلة وهي لوائح قائمة بذاتها لا تستند إلى قانون عهد إليها أمر تنفيذه، وتتضمن هذه اللوائح القواعد الأساسية اللازمة لتسيير المرافق العامة في الدولة استناداً لحق السلطة التنفيذية في إدارتها، وذلك لكونها الأقدر على إدراك متطلبات المرافق العامة، واختيار أصلح النظم المناسبة لها.

### ثانياً: اللوائح التنفيذية:

وتقوم بسنها السلطة التنفيذية بغرض تنفيذ نص معين صادر عن السلطة التشريعية، ذلك أن التشريع العادي لا يعالج كل صغيرة أو كبيرة، ويعود سر الاعتراف للسلطة التنفيذية بهذه الصلاحية إلى أنه حتى تقوم هذه السلطة بالدور المنوط بها تحتاج إلى إصدار

(1) المادة 142، دستور الجزائري 2016، مرجع سابق.

(2) محمد حسن منصور، نفس المرجع السابق، ص121.

نصوص بإرادتها المنفردة، وأن كل تأخير في إصدار هذه اللوائح سينجر عنه تعطيل تنفيذ القانون<sup>(1)</sup> إذ تصدر هذه اللوائح لتنظيم وتفصيل التشريع العادي ووضعه موضع التنفيذ.

**ثالثا: لوائح الضبط والبوليس.**

تصدرها السلطة التنفيذية للحفاظ على النظام العام الذي يشمل الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة وجمال الرونق، فهي تضع ضوابط لسلوك الأفراد ونشاطهم، على نحو يضمن المحافظة على العناصر السالفة الذكر.

حيث يأخذ التشريع الفرعي لاسيما اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية في النظام القانوني الجزائري صورتين من المراسيم وهي صورة المراسيم الرئاسية ويختص بإصدارها رئيس الجمهورية بمقتضى المادتين 91 فقرة 5 و 143 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016<sup>(2)</sup>.

المادة 91 فقرة 5: "يوقع المراسيم الرئاسية"

المادة 143 فقرة 1: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون"<sup>(3)</sup>.

والصورة الثانية تتجسد في المراسيم التنفيذية التي يصدرها ويوقعها الوزير الأول وهو ما نصت عليه المادة 99 فقرة 4 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 143 فقرة 2 نفس القانون دستور 2016<sup>(4)</sup>.

(1) عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 159.

(2) المادة 91 فقرة 5 من التعديل الدستوري 2016، نفس المرجع السابق.

(3) المادة 143 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016، نفس المرجع.

(4) المادة 99 فقرة 4 من التعديل الدستوري 2016، نفس المرجع.

المادة 99 فقرة 5: "يوقع المراسيم التنفيذية".

مقارنة بأنظمة الإزدواجية القضائية فإن مجال إستشارة مجلس الدولة يتسم بالضيق<sup>(1)</sup> فبالرجوع إلى المادة 136 من الدستور والمادة 04 والمادة 12 من القانون العضوي 01-98 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 98-216 نجدها اتفقت كلها على مصطلح واحد وهو مشاريع القوانين، وعلى ضوء هذه النصوص فإن مجلس الدولة يعتبر غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع<sup>(2)</sup> مما يجعل مجال الاستشارة محصور في مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول دون اقتراحات القوانين التي يبادر بها (20) عشرون نائبا أو عشرون (20) عضو من مجلس الأمة<sup>(3)</sup>، كما استبعدت كذلك من مجال هذه الاستشارة مشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول، وباقي القرارات الإدارية التنظيمية منها الفردية الصادرة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية المختلفة الأخرى<sup>(4)</sup>.

وتتم إستشارة مجلس الدولة كذلك حول الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية وهذا ما جاء في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"<sup>(5)</sup>

(1) عبد الرزاق زوبينة، نفس المرجع السابق، ص23.

(2) حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص139.

(3) المادة 136 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، نفس المرجع السابق.

(4) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص184.

(5) المادة 142 من القانون 01-16، نفس المرجع السابق.

وكذلك ما جاء به القانون العضوي 18-02 في المادة 04 تعدل وتتم أحكام المادة 36 حيث نصت على: "تبدي اللجنة الاستشارية رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر"<sup>(1)</sup>.

إن مشاريع القوانين والأوامر محل الاستشارة، لا يشترط فيها أن تمس المجال الإداري حتى يطلب رأي مجلس الدولة، فاستشارة هذه الأخيرة إلزامية في كل مشاريع القوانين والأوامر أيا كان مجالها، فقد تتعلق بعدة مجالات، كقانون العقوبات أو القانون التجاري أو القانون المدني والأحوال الشخصية... إلخ<sup>(2)</sup>.

وفي الواقع أن مجلس الدولة قد يساهم ولو بشكل كبير في العملية التشريعية، من خلال لفت إنتباه الحكومة أو رئيس الجمهورية إلا ما قد يكون لاحظته من ثغرات فيما قدم له من مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر، بل وقد يساهم في صناعة التشريع، من خلال ما قد يبيده ويقترحه من تعديلات يراها ضرورية، مع العلم أن محل الاستشارة التي يقدمها مجلس الدولة يتعلق بالمشروعية لا بالملائمة، وذلك لأن ملائمة النصوص وجدواها وتحقيق الأهداف المرجوة منها، تخرج عن نطاق الوظيفة الاستشارية الموكلة له<sup>(3)</sup>.

فالدور الاستشاري لمجلس الدولة قد ينصب على<sup>(4)</sup>:

(1) المادة 04 من القانون العضوي 18-02، المرجع السابق.

(2) حسين طاهري، نفس المرجع السابق، ص139.

(3) عادل نوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2013، ص130-131.

(4) ياسمينة بوشعير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة 2016، ص196.

- مما إذا كان مشروع القانون المخطر به قد راعى مبدأ التوزيع الدستوري للاختصاصات، لاسيما ما يتعلق منه بالمجال المخصص للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وراعى مبدأ تدرج القوانين أم لا.
- مما إذا كان هناك تعارض بين مشروع قانون أو الأمر المعروف عليه وبين نصوص قانونية أخرى أم لا.
- مما إذا كان هناك تعارض بين أحكام ومواد المشروع ذاته أم لا.
- مما إذا كانت العبارات والمصطلحات المستخدمة في مشروع القانون أو الأمر واضحة ودقيقة من حيث المعنى والصياغة القانونية أم لا.

#### المطلب الثاني: عملية فحص مشاريع القوانين.

تعتبر الحكومة إستشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر بمثابة ضمانة قانونية لأعمالها من عدم المشروعية أو عدم الدستورية، فمجلس الدولة بإعتباره المستشار القانوني للحكومة يتولى مهمة إنارة طريق عمل الحكومة وتوضيح النقاط المظلمة في عملها من خلال إرشادها إلى العمل القانوني الصحيح الذي يجنب مشاريعها التشريعية عدم الدستورية ومشاريعها التنظيمية عدم المشروعية.

حيث أن الهدف من إشراك مجلس الدولة في العملية التشريعية هو إحداث الإنسجام بين النصوص القانونية وتجنب تصادمها<sup>(1)</sup> وهو نفس الهدف الذي تضمنه القانون العضوي 01-98 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله<sup>(2)</sup>.

(1) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة 2، 2012، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ص140.

(2) عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة، 2003، ص304.

وعليه فإن إعداد وصياغة القانون عملية معقدة ومركبة وليست مجرد تقنية بحتة يقوم بها المشرع، بل أجمع الكثير من الفقهاء على أنها أصبحت فنا قائما بذاته حيث يشترط للقيام بهذه الوظيفة القانونية دعائم ومقومات تسمح للمشرع أن يشكل بنيانا قانونيا صحيحا<sup>(1)</sup>.

كما يهدف مجلس الدولة ويسهر من خلال وظيفته الاستشارية كمستشار للحكومة التي تعرض عليه مشاريع نصوص قانونية ومشاريع الأوامر على أن تكون مساهمة فعالة في إعداد القانون، وذلك من خلال ممارسة رقابة المطابقة على مشروع النص القانوني أو مشروع الأمر، بحيث لا يتوقف المجلس على هذا النوع من الرقابة، بل تتوسع لتشمل رقابة نوعية مشروع النص القانوني أو مشروع الأمر<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الأول: رقابة مجلس الدولة لمطابقة مشاريع النصوص القانونية.

يعني أن مجلس الدولة بواسطة رقابته هذه يقلل ويحدد نوعا ما من عدم صحة وسلامة النص القانوني، ويكون طبقا عن طريق النظر في مدى احترام قواعد الاختصاص كمرحلة أساسية والتي تتعلق بمدى إحترام الحكومة لقواعد الاختصاص التي فرضتها نصوص ومواد أسمى في الدولة متمثلة في الدستور الذي عادة ما يحدد جميع حدود اختصاص السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أي ما يسمى بمجال اللائحة والقانون، وبالتالي يتدخل المجلس الدستوري لتصحيح الوضع في حالة تعدي التشريع على التنظيم في مشاريع الحكومة وذلك بإعلان عن عدم دستورية ذلك القانون أو عن طريق القسم القضائي بمجلس الدولة عن طريق دعوى الإلغاء في حالة تعدي التنظيم على التشريع في المشاريع القانونية ومشاريع

(1) بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص110.

(2) عبد الوهاب يمينة، تطور القضاء في الجزائر، يوم دراسي حول القضاء الإداري، مجلس الدولة، 5 سبتمبر 2011،

الأوامر للحكومة، وهذا إذ لم يصحح الوضع في مجلس الدولة طبقا لما ينظر مجلس الدولة في مدى إحترام الإجراءات وذلك من أجل أن يستكمل النص القانوني شكله النهائي ويفرغ في قالب مشروع قانوني حسب ما تفرضه القوانين واللوائح التي تتبع في مجال الإجراءات القانونية التي يجب احترامها من طرف الحكومة هي استشارة مجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

وتتجسد رقابة مجلس الدولة في مدى توافق النص مع القانون بمفهومه الواسع في ثلاثة أمور وهي:

- مدى مراعاة القواعد الإجرائية.
- مدى مراعاة قواعد الاختصاص.
- مدى مراعاة تدرج القواعد القانونية، ومبدأ المشروعية.

#### أولاً: احترام قواعد الإجراءات.

قبل أن يستكمل النص القانوني شكله النهائي ويفرغ في شكل قانون أو مشروع نص تنظيمي، تفرض القوانين واللوائح أن تتبع هذه العملية إجراءات قانونية مختلفة.

من بين هذه الإجراءات الواجب احترامها من طرف الحكومة هي الاستشارة المسبقة لمجلس الدولة حول مشروع قانون أو تنظيم خصوصا إذا كان القانون يفرض على الحكومة وعلى وجه الإلزام هذه الاستشارة ولهذا فإن مجلس الدولة لا يمكنه رفض كقاعدة عامة فحص نص قانوني على إثر استشارة إجبارية، كما يجب أن يشار أو أن تدرج ضمن تأشيريات القانون أو التنظيم استشارة مجلس الدولة تحت العبارة التالية:

"بعد استشارة مجلس الدولة"<sup>(2)</sup>

(1) بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص121.

(2) عبدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص13.



وعلى مجلس الدولة أن يتأكد أيضا وعلى سبيل المثال فيما إذا كان المشروع القانوني المعروض عليه قد أشار أو نص ضمن تأخيرات على موافقة الوزارة المعنية، أو على التحكيم إن وجد بين عدة وزارات لدى رئيس الحكومة، وهذا لكي يضمن في الأخير بأن العمل بين الوزارات قد احترمت كل الإجراءات القانونية.

حيث تتمثل مراقبة مدى القواعد الإجرائية في الرقابة على كل الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الحكومة عند إعدادها لمشروع القانون أو مشروع الأمر، حيث تتجسد هذه الرقابة في التأكد من أن الإخطار ورد من الجهة المختصة التي حددتها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 حيث جاء فيها:

"يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة

وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة على ذلك"<sup>(1)</sup>

ثانيا: احترام قواعد الإختصاص.

من بين أول النقاط الأساسية أو المسائل القانونية التي يناقشها مجلس الدولة أثناء بداية عملية فحصه للمشروع القانوني تلك المتعلقة فيما إذا كانت الحكومة قد احترمت قواعد الإختصاص التي تفرضها نصوص ومواد أسمى قانون في الدولة ألا وهو الدستور الذي يحدد دائما وفي جميع الأحوال حدود اختصاص السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أو ما يسمى بمجال اللائحة والقانون.

- بمعنى آخر هل الحكومة عندما قامت بإعداد مشروع النص القانوني كانت قد احترمت حدود اختصاصاتها في ذلك والتي بينها الدستور؟

(1) المادة 2 من المرسوم التنفيذي 98-261، المرجع السابق.

- أم أنها تجاوزت بذلك حدود اختصاصها وتعدت عن الاختصاصات المخولة للبرلمان؟

في حالة تعدي التشريع على التنظيم في مشاريع الحكومة فإن المجلس الدستوري يلعب دورا هاما في تصحيح الوضع إذ لم يتم مجلس الدولة بذلك أثناء عملية فحص مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حيث يعلن المجلس الدستوري عدم دستورية ذلك القانون بعد أن تتم المصادقة عليه في البرلمان، وهنا يجوز للحكومة أن تعدل لاحقا بمرسوم<sup>(1)</sup>.

وجب على الحكومة إحترام قواعد الاختصاص التي تفرضها أحكام التعديل الدستوري 2016 وذلك طبقا لما جاء في أحكام المادة 140 والمادة 141 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 التي حددت مجال تدخل السلطة التشريعية، بحيث يشرع البرلمان في حوالي 30 مجال، وإضافة إلى هذا فقد حددت المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، قد حددت نطاق اختصاص السلطة التنفيذية، بمعنى هل الحكومة قد احترمت حدود اختصاصها في عملية إعداد مشروع القانون وفقا لما حدده الدستور؟.

إذا كان المجلس الدستوري هو الجهة المكلفة بمراقبة احترام قواعد الاختصاص بين القانون واللائحة، ومدى دستورية القوانين فإن ذلك لا يمنع مجلس الدولة من التطرق إلى مدى احترام قواعد الاختصاص من قبل الجهة المستشرية له، بل إن مجلس الدولة يحرص على احترام الحكومة لقواعد الاختصاص بشكل أو بآخر.

هذا فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد حدد مجال كل من القانون واللائحة فقد حجزت المادة 140 من الدستور الجزائري موضوعات للمشرع لا يمكن للسلطة التنفيذية تنظيمها عن طريق اللائحة التي جعلها تشمل كل ما هو خارج عن التشريع بنصه من خلال

(1) صماش جازية، نفس المرجع السابق، ص90.

المادة 143 من الدستور الجزائري على ذلك حيث جاء فيها: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول<sup>(1)</sup>.

ونظرا لضيق المجال الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري الذي يقتصر على مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر ومدى احترام الحكومة ورئيس الجمهورية لقواعد الاختصاص على عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي حرص على احترام الحكومة لقواعد الاختصاص، وذلك في حالة اعتداء التشريع على مجال اللائحة في مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة، فإن مجلس الدولة الفرنسي يقوم بتصحيح ذلك من خلال فصل مواضيع مشاريع القانون عن النصوص ذات الطابع اللائحي التي تصدرها الحكومة فيما يعد في شكل مرسوم<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: احترام قاعدة تدرج القوانين ومبدأ المشروعية.

إن قاعدة تدرج القواعد القانونية تهدف إلى احترام السلطات والهيئات العمومية في ممارسة أعمالها لمبدأ تدرج القواعد القانونية في بعدها الدستوري، وذلك بهدف إحداث تجانس بين مختلف النصوص القانونية المشكلة للنظام القانوني للدولة، وإن كان مجلس الدولة الجزائري بحكم مجال الاستشارة، الضيق الذي ينحصر في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، فإن مجلس الدولة الفرنسي ونظرا لإتساع مجال الاستشارة الذي يشمل أغلب النصوص القانونية، فإنه يتجلى بوضوح أثناء رقابته لمدى مراعاة القواعد ذات القيمة الأعلى، وفي مقدمتها القواعد القانونية ذات المصدر الدستوري.

(1) المادة 143 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016، مرجع سابق.

(2) حاكم احمد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير للقانون الإداري المعمق، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالقايد، تلمسان 2016، ص ص 130-131.

مفاد قاعدة تدرج القواعد القانونية أنه على مختلف الهيئات والسلطات العمومية أن تحترم في ممارسة أعمالها القانونية والمادية، مبدأ تدرج للقوانين في شكل تدرج هرمي يكون على أعلى قمته وأسمى نص في الدولة وهو الدستور، يكون ذلك على أساس إحترام أعمال وقرارات الهيئات والسلطات الأعلى منها درجة من الناحية الشكلية والموضوعية على حد سواء.

ترتبط قاعدة تدرج القواعد القانونية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المشروعية حيث لا يمكننا أن نتصور قيام هذا المبدأ إلا من خلال قاعدة تدرج الأشكال والقواعد القانونية بل تعتبر هذه الأخيرة مضمون المبدأ في حد ذاته، إذا كان مبدأ المشروعية هو قمة الضمانات الأساسية لحقوق وحريات الفرد والمجتمع فإنه يعني عند غالبية الفقه سيادة حكم القانون<sup>(1)</sup> حيث أصبح لهذا الأخير مرادفاً تماماً لمبدأ المشروعية.

يمكن تعريف مبدأ المشروعية على أنه خضوع ومطابقة القرارات الإدارية مهما كانت طبيعتها موضوعها أو شكلها للقانون في مفهومه الواسع<sup>(2)</sup>.

أما سيادة الدولة فتعني خضوع الإدارة والدولة بصفة عامة للقانون بحيث تكون تصرفاتها الإيجابية أو السلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة.

يستند مجلس الدولة أثناء ممارسة رقابته حول مشاريع النصوص القانونية ومدى مطابقتها للقانون إلى قاعدة تدرج الأشكال والقواعد القانونية من جهة وعلى مبدأ المشروعية من جهة أخرى، حيث تعبر الأولى عن ممارسة رقابة المطابقة للقانون من الناحية الشكلية، في حين يعني مبدأ المشروعية الناحية الموضوعية لهذه الرقابة.

(1) حاكم احمد، نفس المرجع السابق، ص 132-133.

(2) سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1986، ص 51.

### الفرع الثاني: رقابة نوعية مشروع النصوص القانونية.

لا تتوقف رقابة مجلس الدولة لمشاريع النصوص القانونية ومطابقتها للقانون عند مدى احترام هذه المشاريع لبعض المبادئ القانونية والدستورية، بل تتوسع هذه الرقابة لتشمل كذلك جانب آخر لا يقل أهمية عن تلك المبادئ ونقصد بذلك نوعية مشروع النص القانوني المعروض على مجلس الدولة.

فتحت تسمية "الرقابة النوعية" يمكن لمجلس الدولة أن يشكل مجموعة تدخلات تتعلق بنوعية النص المعروض عليه، حيث توجه لضمان حماية أكبر للنص القانوني الجديد والتأكيد على إمكانية إتباعه دون تعرضه إلى المشاكل والصعوبات القانونية المتعلقة بعملية تطبيقه نتيجة غموضه أو عموميته، لاشك أن رقابة مجلس الدولة في مطابقة مشروع النص القانوني للقانون بواسطة الرقابة النوعية ستحقق وستقدم فائدة كبيرة لكثير من الأشخاص المعنيين بذلك النص سواء أكان المواطن أو الإدارة أو المنتخبين المحليين... الخ لأن هؤلاء يتقبلون النصوص القانونية المنشورة في الجريدة الرسمية إما في أحسن حال أو أنها غامضة ركيكة وردئية الصياغة في شكلها أو مضمونها، وعليه فإن رقابة مجلس الدولة حول نوعية النص القانوني يميز فيه بين نوعية الشكل والمضمون.

أ. نوعية الشكل.

ب. نوعية المضمون.

أ. نوعية الشكل:

نوعية الشكل هنا تعني معرفة الأحكام الجديدة أو النص القانوني الجديد المعروض على مجلس الدولة ضمن التدرج الهرمي للقوانين، أي هل هو نص قانون أو نص مرسوم رأي أو نص مرسوم تنفيذي؟.

وهل هو نص قانوني جديد أم أنه مجرد تعديل لنص قانوني موجود وساري المفعول.؟

فرقابة نوعية الشكل لا تعني فقط مسايرة مشروع النص القانوني للقانون المكتوب من خلال طريقة إعداده وطبيعته والمخاطر التي ستواجهه، لكن الهدف أيضا في تذكير مجلس الدولة للحكومة بأن تفعل كل ما في وسعها من اجل ربط والحفاظ على العلاقة بين الشكل الجديد ومجموعة القوانين الموجودة، والتي تحقق الاجتماع والتطابق.

تمر رقابة مجلس الدولة النوعية إلى مرحلة أخرى تتعلق بهيكل النص من خلال الخطة المعروضة فيها، أو بواسطة نظام المواد القانونية وطريقة تسلسلها وترابطها، لأن النص الجيد من النص المفهوم بطريقة سهلة وبسيطة لدى القارئ.

إن الرقابة الشكلية لمجلس الدولة الجزائري لمشروع النص المعروض عليه فتتصرف إلى طبيعة مشروع النص إذا كان مشروع قانون أو مشروع أم حتى يتسنى له إبداء الرأي فيه كما يفحص المقتضيات، التأثيرات الواردة في النص فيتأكد من صحة أرقامها وتاريخها ومضامينها، ومدى إرتباطها بالموضوع، وفي هذا الصدد يمكنه حذف إحدى المرجعيات القانونية أو إضافة أخرى ذات صلة بمشروع النص<sup>(1)</sup>.

هذا وتتصرف الرقابة الشكلية إلى الصياغة فيراقب المجلس صياغة مواد النص فيقوم بإزالة أي لبس أو غموض في العبارات الواردة فيها.

ولا تتوقف الرقابة الشكلية عند هذا الحد، بل تشمل جانبا اكبر أهمية فيه، وهو ضرورة الترابط بين القاعدة القانونية الجديدة والنصوص الموجودة من قبل، والتي سوف تضاف إليها هذه القاعدة القانونية الجديدة، وبذلك فإن مجلس الدولة الجزائرية ينبه الجهة طالبة الاستشارة

(1) بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص111.

إلى أي مجال ينتمي إليه هذا النص، فإذا كان النص عبارة عن مشروع قانون وأن موضوع يدخل في مجال اللائحة، فإن مجلس الدولة يرجع النص إلى الحكومة لإعادة صياغته في شكل مرسوم والعكس فإذا كان النص عبارة عن مشروع مرسوم وموضوعه يدخل في مجال القانون فإنه يعيد النص إلى الحكومة لإعادة صياغته في شكل مشروع قانون.

نلاحظ في ذلك أن هذه الرقابة ضرورية فهي ضمانات من الضمانات التي تحقق عدم تعرض النص القانوني بعد إصداره إلى تفسيرات وتأويلات متناقضة وغامضة<sup>(1)</sup>.

وبذلك فإن الرقابة الشكلية تهدف إلى الرفع من جودة الصياغة القانونية للنصوص المعروضة على مجلس الدولة، لأن مجلس الدولة غالبا ما يتبنى صياغة غير تلك التي عرضت عليه.

### ب. نوعية المضمون:

من أجل إكمال مجلس الدولة الرقابة النوعية لمشاريع النصوص القانونية فإنها تنص كذلك على نوعية هذه المشاريع، حيث تشمل نوعية مضمون النص المعروف على مجلس الدولة الجزائرية عدة جوانب أساسية ومختلفة فتتكون مثلا مسألة المفاهيم القانونية المستعملة في نص المشروع عاملا هاما من أجل خلق وابتكار مفهوم قانوني حديث، أو مبدأ قانوني جديد.

لمعرفة مضمون النص القانوني أكثر لابد علينا أن لا نقف عند مضمون مواده بل علينا الذهاب إلى أبعد من ذلك والغوص في روح هذه النصوص والمواد من خلال الإحاطة

(1) بلهامل محمد عبد الفتاح، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، دور الاجتهادي لمجلس الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي 2015، ص130.

بمضمون أو بما جاء في عرض الأسباب التي أدت إلى نشأة وظهور هذا النص، وإلى تصريحات الحكومة أو المناشير الوزارية التي مهدت الطريق لأجل بناء نظاما قانونيا جديدا.

تتحقق رقابة مجلس الدولة حول نوعية مضمون مشروع القانون أو نوعية مضمون مشروع الأمر بفضل مسألتين هامتين واللتان تبقى على الحوار الدائم الحي والمتجدد بين مجلس الدولة والحكومة وهاتين المسألتين هما:

عدم سماح المجلس أن تكون التغييرات الموجودة من قبل الحكومة في نص المشروع الجديد والتي تريد بها تعديل النص القانوني القائم مجرد تغييرات شكلية وقاصرة تقلل من الهدف المرجو.

كما للمجلس أيضا الحق في تحليل وانتقاد مدى قابلية تأقلم أحكام مشروع النص الجديد مع البيئة والحياة الإدارية القائمة، أو مع التنظيم القانوني والإداري المطبق.

وهكذا يكون للمجلس دور هام بفضل رقابته النوعية والتي تسمح له بممارسة رقابة الملائمة بتقديم رأيه حول ملائمة النص القانوني، وذلك بعدم التقيد باختيارات الحكومة السياسية، ومن ثم فإن دور المجلس لا يبقى محصورا في مسائل المشروعة أو المسائل الشكلية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: عدم خضوع القوانين الاستثنائية لاستشارة مجلس الدولة.

كل الأعمال سواء التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية مثل: حالة الحصار والطوارئ، وحالة التعبئة العامة والحرب، أو التي تصدر في ظل ظروف عادية مثل التي تحدث بين الدورتين التشريعتين تخرج عن العمل الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري ما عدى العمل التشريعي المقدم من قبل رئيس الحكومة إلى البرلمان والذي يشترط فيه وجوبية خضوعه لاستشارة مجلس الدولة فرئيس الجمهورية يمنح مجالات كبيرة من ميدان التشريع

(1) بن جلول مصطفى، نفس المرجع السابق، ص118



لمجلس الدولة بدلائل مختلفة فنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 تناولت هذه العملية وكذلك أتى في فحواها مشاريع الأوامر تنص على:

**"الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة"<sup>(1)</sup>**

والتي تكون في الأصل من اختصاصات رئيس الجمهورية في الحالة العادية، خلافا ما كانت تربطه بمشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة فقط. وهذا يثبت لنا أن الأوامر التشريعية الصادرة من رئيس الجمهورية محصنة ضد العمل الاستشاري الممارس من قبل مجلس الدولة الجزائري، أما بعد صدور التعديل الدستوري 2016، الذي أخضع الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية خاضعة لاستشارة من قبل رئيس الجمهورية، وكذلك القانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وهذا ما جاء في نص المادة 36 المعدل والمتمم بالمادة 04:

**"تبدي اللجنة الاستشارية رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر"<sup>(2)</sup>**

**الفرع الأول: حالة الحصار والطوارئ.**

تخضع عملية إعلان الحصار إلى صدور ما يسمى بالقانون العضوي الذي يصدر في شكل مراسيم راسية لتجسيد حالة الحصار والطوارئ وعدم خضوعها لاستشارة مجلس الدولة، ويحدد التنظيم حالة الحصار، وبموجب قانون عضوي وهو ما لم يتم إلى حد الآن بالرغم من أهميته بالنسبة للحقوق والحريات العامة في إطار ما يسمى بالمشروعية الخاصة<sup>(3)</sup>.

(1) المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، نفس المرجع السابق.

(2) المادة 36 المعدل والمتمم بالمادة 4 قانون 18-02، نفس المرجع السابق.

(3) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د.ط، 2005، ص 21.

نص المشرع الجزائري على هذه الحالة بالمادة 105 من التعديل الدستوري 2016 والمرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار في صيف 1991 والأزمة الأمنية بالجزائر، وتعرض حالة الحصار والطوارئ على أنها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية في الدولة والسير العادي والمنظم للمرافق العمومية، ولا يتم إعلانها إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري وبعدها تعلن بواسطة رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> المادة 105 من التعديل الدستوري 2016:

"يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"<sup>(2)</sup>

الفرع الثاني: حالة التعبئة العامة والحرب.

من الحالات الأخرى التي تمكن لرئيس الجمهورية التشريع من طريق المراسيم الرئاسية هما حالة الحرب والتعبئة العامة ونظرا لخطورتها وحتى لا يقع رئيس الجمهورية في هامش الخطأ يطلب الاستعانة من هيئات رسمية لمساعدته ويظهر ذلك كالتالي:

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996 مع ملحق 1990، ص 480.

(2) المادة 105 من التعديل الدستوري 2016، مرجع سابق.

نص المادة 108 من التعديل الدستوري 2016: "يقر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني."<sup>(1)</sup>

بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري تم استبعاده من الاستشارة في إعداد المرسوم الرئاسي الخاص بإعلان حالة الحرب رغم استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واجتماع الوزراء، فهو لم يراعي رأي مجلس الدولة في هذه الحالة.

(1) المادة 108 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق.

## خلاصة الفصل الثاني:

من خلال دراستنا لهذا الفصل وتطرقنا إلى الإطار الإجرائي لمجلس الدولة كهيئة استشارية على ضوء القانون 02-18 المؤرخ في 4 مارس 2018 يعدل ويتمم القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله تماشياً مع التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون 01-16، وقد تضمن أساساً تنظيم الوظيفة الاستشارية التي يمارسها مجلس الدولة.

حيث تم توسيع مجال نطاق المجال الاستشاري لمجلس الدولة ليسع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية حسب المادة 4 من القانون العضوي 01-98 المعدل بموجب المادة 2 من القانون العضوي 02-18 الملاحظ عدم إدراج المراسيم التنظيمية في نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على خلاف ما دأبت عليه التجار المقارنة.

مع العلم أن المشرع نظم إجراءات الوظيفة الاستشارية المتعلقة بحالات الاستعجال بإجراءات يحركها الوزير الأول حسب المادة 38 من التعديل الجديد.



## الخاتمة:

هنا تنتهي الدراسة التي كرسنا لبحث موضوع الدور الاستشاري لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 02-18 لأن أي دراسة لهيئة استشارية كمجلس الدولة لا تستقيم إلا من خلال التطرق إلى ماهية هذه الوظيفة وأهميتها العلمية وطبيعتها القانونية وقوتها الإلزامية، وهذا ما تم فعلا في الفصل الأول.

كما أن مرحلة التعديل الدستوري لسنة 2016 مثلت مرحلة مهمة في تاريخ هذه الهيئة الدستورية وتتمثل في توسيع نطاق استشارة مجلس الدولة ليشمل مشاريع الأوامر إلى جانب مشاريع القوانين وقد تم تجسيدها في التعديل الأخير رقم 02-18 للقانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

وعن التساؤل المتعلق بالمكانة الدستورية لمجلس الدولة. فإن مجلس الدولة الجزائري منذ نشأته هو هيئة قضائية بنص الدستور، مخالفا بذلك النموذج الذي قلده وهو مجلس الدولة الفرنسي الذي هو جهاز حكومي تابع للسلطة التنفيذية رغم ممارسته للوظيفة القضائية الإدارية، هذه المكانة الدستورية أثرت في الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بان جعلها تنقلص لحساب الوظيفة القضائية، كما حددت هذه المكانة النظام القانوني لأعضاء المجلس وأنهم جميعا قضاة يخضعون لنفس القانون الأساسي للقضاء ماعدا المستشارين لمهمة غير عادية وهم فئة قليلة داخل المجلس.

وبعد التطرق إلى الإطار الموضوعي للاستشارة في الفصل الأول من هذه المذكرة، فقد تم التركيز في فصلها الثاني على دراسة الدور الاستشاري لمجلس الدولة دراسة معمقة من حيث مجالات الاستشارة وطبيعتها ومدى إلزاميتها وكذا إجراءاتها وشكلها ومحتواها.

ولبلوغ هذه الغاية فقد تمت معالجة عدة مسائل تتعلق بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في ظل القانون العضوي 18-02 وكان لابد من التطرق إليها في محاولة للإلمام بهذه الوظيفة التي لم تلق من الاهتمام ما لقيته الوظيفة القضائية لمجلس الدولة، وكان التركيز منصبا في هذا العمل على الجانب التنظيمي والإجرائي لمجلس الدولة أثناء أدائه لوظيفة الاستشارية، محددين طبيعة القانونية لأراء مجلس الدولة ومدى إلزاميتها للهيئات المستشارة.

وعلى ضوء معالجة الإشكالية الرئيسية السابق طرحها في المقدمة والإشكاليات الثانوية المتفرعة عنها كانت النتائج التالية:

- هناك تطور واضح في عمل واختصاصات مجلس الدولة خاصة ما يتعلق منها بالدور الاستشاري.
- وأن هذا التطور الذي ربما يظهر للبعض أنه محدود، إلا أن نشأة مجلس الدولة الحديثة مقارنة بغيره خاصة مجلس الدولة الفرنسي ربما يصلح مبررا للرد على أصحاب هذا الرأي.
- الخلفية التاريخية لمجلس الدولة لعبت دورا هاما في تحديد مكانته الدستورية، هذه المكانة التي تبدو أكثر وضوحا لمجلي الدولة الجزائري مقارنة بنظيره الفرنسي، حيث نشأ مجلس الدولة الجزائري نشأة قضائية فكان هيئة قضائية مما جعل دوره الاستشاري يتسم بالضيق، في حين أن مكانة مجلس الدولة الفرنسي باعتباره جهازا حكوميا ومستشار الحكومة الأول جعلته يلعب دورا محوريا في صياغة التشريع من خلال دوره الاستشاري، وكونه إحدى الهيئات المشاركة بفعالية في العمل التشريعي.
- مجال الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري يتسم بالضيق نوعا ما، فبعد أن كان يقتصر على مشاريع القوانين أضيفت إليه مشاريع الأوامر في التعديل

الدستوري لسنة 2016، وجسدها القانون العضوي 18-02، وكما سبقت الإشارة إليه فقد أحسن المؤسس الدستوري صنعا بضم هذه الفئة من النصوص التشريعية خاصة إذا استحضرننا ظروف صدورها وإجراءات المصادقة عليها لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هي الحال بالنسبة لمشاريع قوانين وإقتراحات القوانين، وهو ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي 16-12 وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.

- يظهر في هذه العملية الدور المركزي للامين العام للحكومة وأنه الجهة الوحيدة للإخطار سواء تعلق الأمر أو مشاريع الأوامر.
- مضمون ومحتوى الاستشارة فإنها تتعلق بمختلف العناصر الخارجية والداخلية لمشروع النص بمعنى تتعلق بجوانب شكلية وأخرى موضوعية بل وتصل حتى إلى مراقبة جانب الملائمة التي لا يتدخل فيها مجلس الدولة عندما يمارس دوره القضائي.
- ومن باب تفسير ضيق مجال الاستشارة مجلس الدولة الجزائري هو الظروف والإمكانات المتواضعة للجزائر والتي منها نقص الإطار الكفاء، عشرون سنة فقط، كما يمكن تفسير سبب ضيق نطاق الاستشارة كذلك بوقوف المجلس الدستوري الجزائري عند التفسير الحرفي لنص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996، عند رقابته للقانون العضوي 98-01 المتعلق بعمل مجلس الدولة وذلك باستبعاده نص مشروع المدة الرابعة منه و إعادة صياغتها لتقتصر على مشاريع القوانين فقط آنذاك.



- وفي ما يتعلق بالطبيعة القانونية للاستشارة وأراء المجلس من حيث طلب الاستشارة، والتي كانت وجوبية حسب مختلف النصوص أما بالنسبة للقوة القانونية لأراء مجلس الدولة فهي مجرد أراء استشارية غير ملزمة للجهة طالبة الاستشارة، والتي لها الحرية في الأخذ بها أو تركها، ربما يبرر ذلك بطبعة وخصائص مجلس الدولة المستغرق هو وتركيبته البشرية وهيئاته بالاختصاصات القضائية مما ينقص ربما من نوعية الرأي المقدم.
- وبخصوص تنظيم مجلس الدولة في مجال وظيفته الاستشارية فإن المشرع قد تولى عن ازدواجية الهيئات الاستشارية المتمثلة في نظام الجمعية العامة واللجنة الدائمة، وعوضهما بلجنة استشارية واحدة للظروف العدية والاستثنائية. مما يستدعي التعديل في النصوص التنظيمية للمجلس بما يتوافق مع هذا التعديل.
- ومما يلاحظ أن النصوص القانونية المنظمة لعمل مجلس الدولة الجزائري في ممارسته لوظيفته الاستشارية سواء القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم أو المرسوم التنفيذي رقم 98-261 أو النظام الداخلي للمجلس لا سيما قسمه الاستشاري، لم تكن بتلك الدقة والوضوح المطلوبين في تفصيل عمل مجلس الدولة أثناء دوره الاستشاري، بل جاءت متضمنة للكثير من الإحالة من القانون العضوي إلى التنظيم وإلى النظام الداخلي، الذي لم يأت بدوره بالشيء الكثير في هذا الجانب خصوصا في الشق المتعلق بتعامل مجلس الدولة مع النص المعروض عليه، واكتفى بتحديد شكل الرأي الذي جعله في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة، دون تحديد محتوى التقرير وأجزائه، مما يجعل اراء مجلس الدولة يكتنفها الكثير من الغموض لدى الدارسين والباحثين في هذا الموضوع خصوصا وأنها تتسم بطابع السرية، الذي يزيد غموضا.

ونتيجة لما سبق، فإنه من الضروري تقديم بعض الاقتراحات التي قد تكون ذات فائدة في المستقبل نوجزها في النقاط التالية:

✓ التخفيف من اختصاصات مجلس الدولة القضائية وجعله يتفرغ لمهام النقض والتقويم والاجتهاد والاستشارة، واستحداث هيئات جهوية تحمل عنه قضايا الاستئناف وكذا المنازعات التي يفصل فيها ابتدائيا.

✓ ومنه إذا تفرغ تخصص لمثل هذه المهام نقتح توسيع مجال الاستشارة ليشمل النصوص القانونية الأخرى كاقتراحات القوانين والمراسيم الرئاسية والتنفيذية. ولما لا توسيع هذا النطاق من الاستشارة بتمكين حتى المحاكمة الإدارية على المستوى القاعدي من تقديم استشارتها للسلطات المحلية من أجل نجاعة أكثر. كما هو العمل به في فرنسا.

✓ نشر آراء مجلس الدولة لتكون مرجعا للباحثين والدارسين والممارسين.



**I. المصادر:****أ. القرآن الكريم:**

1. سورة آل عمران الآية 159.
2. سورة الشورى، الآية 38.
3. سورة طه، الآيات 29، 30، 31، 32.

**ب. الأحاديث الشريفة:**

1. حديث أنس -رضي الله عنه- رواه الطبراني في (معجمه الصغير) (980) والقضاعي في (مسند الشهاب) (774).

**01. دساتير الجزائر**

1. التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
2. القانون 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14.

**02. القوانين العضوية.**

1. القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 37 سنة 1998، معدل ومتمم للقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد 43 سنة 2011 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج ر عدد 15 سنة 2018.

2. القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06-09-2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57، 2004.

3. القانون العضوي 16-02 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 جويلية 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وعملها وكذلك العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة.

### 03. النصوص التنظيمية:

1. المرسوم التنفيذي 03-166 المؤرخ في 29 أوت 2003 المحدد لكيفيات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بمجلس الدولة وتصنيفهم، الجريدة الرسمية، عدد 26 لسنة 2003.

2. المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية 64 سنة 1998.

3. المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 29 أوت 2003 المحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لمجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 2003.

4. المرسوم الرئاسي 98-187 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 44 لسنة 1998.

### 04. الآراء:

1. رأي رقم 01/ ر.م.د. 18/ مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1439 الموافق ل 13 فبراير سنة 2011 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 2018.

2. الرأي رقم 06/ ر.ق.ع/ م.د. 98/ المؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر عدد 37 لسنة 1998.

## II. المراجع:

## أ. الكتب:

1. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2011، مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر 1989.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصلا، ديوان المطبوعات الجامعية 1996.
3. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
4. حمدي أبو النور، عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار ريم، بيروت 2011.
5. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف الاسكندرية، 1986.
6. سعيد بوشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس (المبادرة بالتشريع) العدد 2، الجزائر 1998.
7. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
8. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1976.
9. عبد القادر عبدوا، النزاعات الإدارية ووسائل المشروعية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
10. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، طبعة 2، 2008.

11. عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة 3، 2007.
12. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، 1962-2002، دار الريحانة، الجزائر 2003.
13. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مطبعة الاسكندرية، 1993.
14. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، دون طبعة، 2004.
15. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، دون طبعة، 2005.
16. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، بيروت-لبنان، 2010.
17. محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية ودورها في منح القرار السياسي والإداري، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة مقدمة لاستكمال مذكرة الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2013.
18. مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية 1999.
- III. رسائل الدكتوراه:**
1. جازية صماش، مجلس الدولة في القضاء الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 2007-2008.

2. حكيمة ناجي، دور الهيئات الاستشارية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2015-2016.

3. عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه، دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2011.

#### IV. مذكرات الماجستير:

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

2. إلياس علام، مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009.

3. أنيس فيصل قاضي، دولة القانون ودور القاضي الإداري وتكريسها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، 2010.

4. سهيلة ديباش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2001.

5. عادل نوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2013.

6. محمد عبد الفتاح بلهامل، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، شعبة قانون الإدارة العامة، الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم

الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015.

7. مصطفى بن جلول، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر

2001.



**V. مذكرات الماستر:**

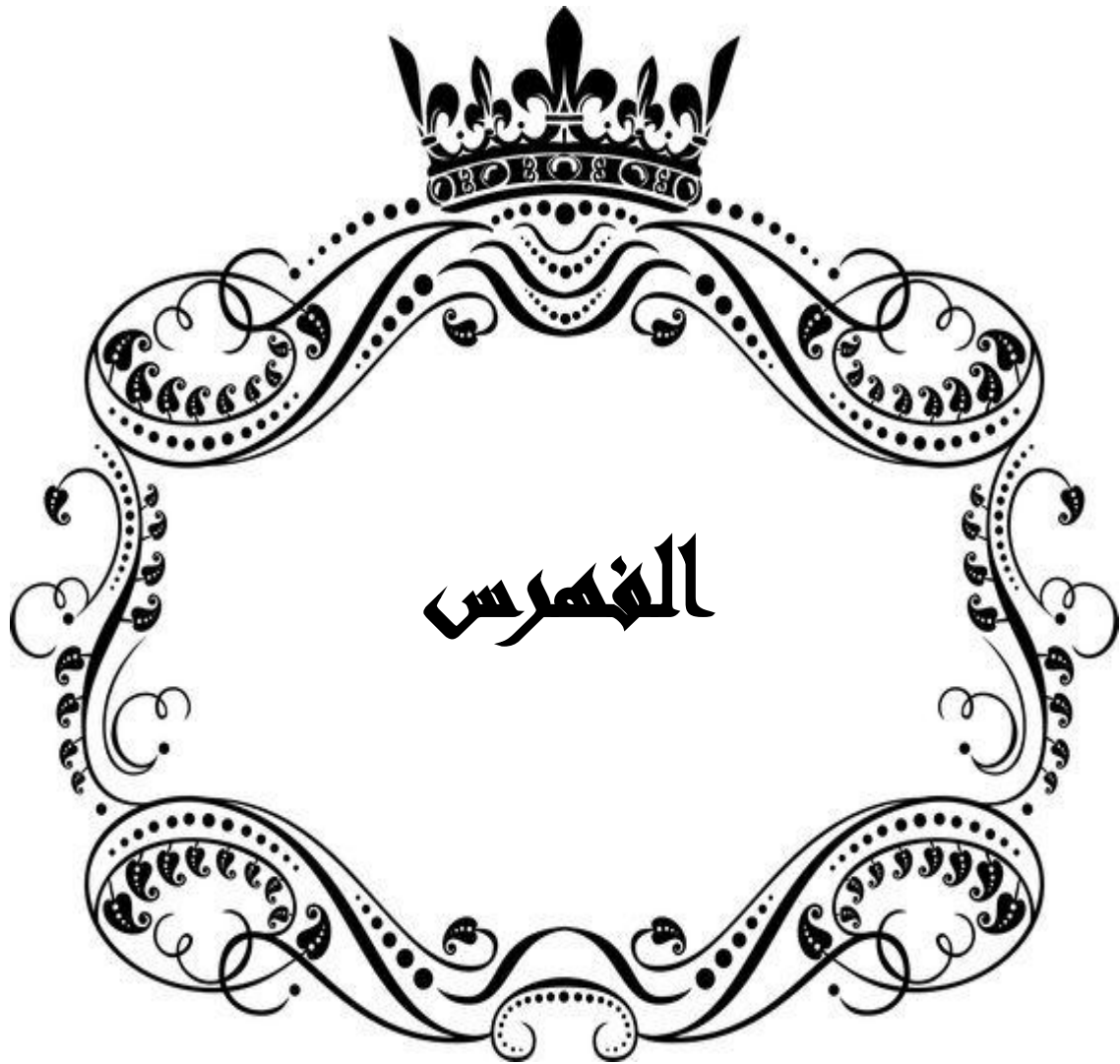
1. فطيمة الزهراوي واعر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
2. نريمان بانو، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، فرع قانون عام، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، مجلس الدولة بين الاختصاصات القضائية والاستشارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2018.
3. كهينة ذواوي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، مسار المؤسسات الاستشارية في الجزائر، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.

**VI. المقالات والمجلات:**

1. خليل عاطف، الحياة العلمية لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، سنة 1969.
2. رشيد خلوفي، مجلس الدولة، مجلة الإدارة، العدد 01، المجلد 09، سنة 1999.
3. عبد الرزاق زويينة، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
4. نبيلة بن عائشة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس-المدية، 2013.
5. مجلسة مجلس الدولة، العدد 5، 2004.

**VII. المواقع الإلكترونية:**

1. [www. Conseil d'état.dz/Html](http://www.Conseil-d-etat.dz/Html)
2. [www. Joradp.dz/Hard/INDEX.Html](http://www. Joradp.dz/Hard/INDEX.Html) SGG Algerie.
3. [www. Leg-France.Gov.fr/Html](http://www. Leg-France.Gov.fr/Html). La constatation 1958.



رقم الصفحة	المحتوى
5...1	مقدمة
<b>الفصل الأول: الإطار الموضوعي للإستشارة.</b>	
8	المبحث الأول: ماهية الاستشارة.
9	المطلب الأول: تعريف والأهمية العملية للاستشارة.
9	الفرع الأول: تعريف الاستشارة.
12	الفرع الثاني: الأهمية العملية للاستشارة.
13	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لاستشارة مجلس الدولة.
13	الفرع الأول: القوة الإلزامية للاستشارة.
15	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري.
17	المبحث الثاني: الإطار القانوني للدور الاستشاري لمجلس الدولة وتشكيلتها.
18	المطلب الأول: الإطار الدستوري والتشريعي.
18	الفرع الأول: الإطار الدستوري.
18	الفرع الثاني: الإطار التشريعي.
20	المطلب الثاني: الإطار التنظيمي والداخلي.
20	الفرع الأول: الإطار التنظيمي.
21	الفرع الثاني: الإطار الداخلي.
21	المطلب الثالث: التشكيلات الاستشارية لمجلس الدولة.
22	الفرع الأول: التنظيم البشري لمجلس الدولة في التشكيلة الاستشارية.
26	الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة في التشكيلة الاستشارية.
<b>الفصل الثاني: الإطار الإجرائي للدور الاستشاري لمجلس الدولة.</b>	
38	المبحث الأول: إجراءات الاستشارة.
38	المطلب الأول: عملية الإخطار واستلام الملف.
39	الفرع الأول: عملية الإخطار.
39	الفرع الثاني: التسجيل بالإخطار.

42	المطلب الثاني: تعيين المقرر وإعداد تقريره
42	الفرع الأول: تعيين المقرر.
45	الفرع الثاني: إعداد التقرير.
47	المطلب الثالث: مرحلة فحص المشروع وإعداد الرأي الاستشاري.
47	الفرع الأول: اجتماع اللجنة الإستشارية.
48	الفرع الثاني: إصدار الرأي الاستشاري.
51	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على عدم طلب وأخذ رأي مجلس الدولة.
52	المبحث الثاني: مجال العمل الاستشاري.
53	المطلب الأول: مضمون النشاط الخاضع للاستشارة.
54	الفرع الأول: إبداء الرأي حول مشاريع القوانين.
57	الفرع الثاني: إبداء الرأي حول مشاريع الأوامر.
60	الفرع الثالث: عدم إدراج المراسيم التنظيمية.
64	المطلب الثاني: عملية فحص مشاريع القوانين
65	الفرع الأول: رقابة مجلس الدولة لمطابقة مشاريع النصوص القانونية
71	الفرع الثاني: رقابة نوعية مشروع النصوص القانونية.
74	المطلب الثالث: عدم خضوع القوانين الاستثنائية لاستشارة مجلس الدولة.
75	الفرع الأول: حالة الحصار والطوارئ.
76	الفرع الثاني: حالة التعبئة العامة والحرب.
84...80	خاتمة.
86	قائمة المصادر والمراجع.

## ملخص المذكرة:

وسع التعديل الدستوري 2016 من الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري يشمل مشاريع الأوامر بعدما كان مقتصرًا على مشاريع القوانين فقط، وللتكيف مع هذا التعديل صدر القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 معدلاً ومتمماً القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ليضيف كذلك الأوامر إلى نطاق استشارة مجلس الدولة، كما وحد هذا التعديل الأخير الهيئة الاستشارية داخل مجلس الدولة بأن جعلها لجنة استشارية واحدة بدل الجمعية العامة واللجنة الدائمة، وتدرج هذه التعديلات في اتجاه تطوير هذه الهيئة الدستورية لتساهم بنجاعة أكثر في بناء المنظومة التشريعية الجزائرية.

## Résumé:

La révision constitutionnelle algérienne de 2016 a élargie le rôle consultatif du conseil d'état algérien aux projets d'ordonnances après qu'il était limite uniquement aux projets de loi.

Et afin d'adapter à cette révision la loi organique n° 18-02 du 04 mars 2018 a été adoptée modifiant et complétant la loi organique a été adoptée pour ajouter les ordonnances de projets à la portée de sa consultation, cette modification de la loi prévoit aussi un autre changement concernant l'organe consultatif au sein du conseil d'état pour en faire un comité consultatif unique au lieu de deux organes: l'assemblée générale et la commission permanente.

Cette modification de la loi vient dans le sens de développement de cet organe constitutionnel. T rendre le processus législatif algérien plus efface