

الأطر القانونية للعلاقة بين مجلس الدولة والمجلس الدستوري
على ضوء التعديل الدستوري 2016

*Legal frameworks for the relationship between the Council of State and the
Constitutional Council
In light of the constitutional amendment 2016*

تاريخ الإرسال: 2018/10/10 * تاريخ القبول: 2019/02/04 * تاريخ النشر: 2019/02/10

د/ سعاد عمير
أستاذة محاضرة (أ)
كلية الحقوق - جامعة تبسة (الجزائر)

ملخص:

نتناول ضمن هذه الدراسة دراسة طبيعة العلاقة بين مؤسستين دستوريتين مختلفتين هما مجلس الدولة والمجلس الدستوري على اعتبار الأول جهاز رقابي تابع للقضاء الإداري، والثاني جهاز رقابي تابع للقضاء الدستوري و دورهما في المجال الرقابي، على ضوء التعديل الدستوري 2016.

كلمات مفتاحية: الأطر القانونية، مجلس الدولة، المجلس الدستوري، التعديل الدستوري 2016.

Abstract :

In this study, we examine the nature of the relationship between two different constitutional institutions: the State Council and the Constitutional Council. The first is a supervisory body of the administrative judiciary, and the second is a supervisory body of the constitutional judiciary, and their role in the controlling of legal texts.

Keywords : legal frameworks, council of state, constitutional council, constitutional amendment 2016.

مقدمة:

تعتبر الرقابة القانونية على أعمال السلطة أهم آلية لتجسيد دولة القانون لأنها هي الضمانة الأساسية لتحقيق التوازن بين ممارسة السلطة في الدولة والتمتع بالحقوق والحريات وتفعيل هذه الرقابة القانونية يقتضي بناء مؤسسات دستورية مستقلة قد تأخذ صورة جهاز سياسي أو جهاز قضائي تسند له جملة من الأطر الرقابية والتي تتسجم مع بنائه وتكوينه واختصاصاته .

وما يستحضرنا دراسته ضمن هذا المجال كنموذج لمؤسسة دستورية رقابية ، مؤسستين دستوريتين مختلفتين احدهما تم ادراجها تحت إطار الفصل الخاص بالسلطة القضائية وتتمثل في مجلس الدولة ، والمؤسسة الثانية تم ادراجها تحت إطار الفصل الخاص بالرقابة و تتمثل في المجلس الدستوري .

فبالنسبة لمجلس الدولة فقد جاء تحت مسمى نظام الازدواجية القضائية، حيث جسد المؤسس الدستوري الجزائري بموجب دستور 1996 نظام الازدواجية القضائية من خلال اعداده نظاما متكاملا للقضاء الإداري ، وذلك بتأسيس مجلس الدولة بمقتضى المادة 152 منه مخولا له سلطة تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية ، بعد أن كان ضمن دستور 1989 يجسد وحدة القضاء ، كما أنه تبنى مبدأ الرقابة على دستورية القوانين من خلال انشاء مجلس دستوري على غرار

ءسءورئ 1963 و 1989 ، لئؤسس بءلك ضماناء رقابئة مءنوعة فئ سبئل ءفسءء ءولة القانون من ءلال ءبئفه مجلسئ رقابئئ ًمارس كل منهما اءار رقابئ معئن على النصوص القانونئة و هو الامر الءئ يفرض طرء الاشكال الءالئ :

طالما كان كل من مجلس ءولة والمجلس ءسءورئ ءهازئ رقابئئ على النصوص القانونئة فما هئ الأطر القانونئة لممارسة كل منهما لهءه الرقابة وما هئ طبئعة العلاءة القاءمة بئنهما عند ممارسة هءه الرقابة؟.

للاءابة على هءه الاشكالبه فقء اءبعنا المنهء الوصفئ من ءلال وصف الاءار الشكلبه والوظئفئ لعمل المجلسئ والمنهء الءللئلل للبعء فئ أطر العلاءة القانونئة القاءمة بئنهما.

قسما ءراسءنا إلى مبعءئئ :

ءناولنا ضمن المبعء الأول الإءار الءنظئمئ (الشكلبه)

وضمن المبعء الءانئ الإءار الموضوعئ (الاءءصاص)

المبعء الأول: الإءار الءنظئمئ (الشكلبه)

رعم اءءلاف الطبئعة القانونئة لكل من مجلس ءولة والمجلس ءسءورئ على اءءبار أن الأول ءهاز قضائئ وفق صرئء النص ءسءورئ¹ و الءانئ ءهاز ًغلب علفه الطابع السئاسئ ، لكونه ءئر ءابع لأئ سلءة من السلءاء الءلالء الءنفئذئة أو الءشرئعئة أو القضائئة ءئر أن ءلك لم ًكئ ءائلا أما ءوء أطر شكلبئة فرضء ضرورة ءوء علاءة بئئ المجلسئ سواء من ءئء الءكوبئ أو من ءلال ممارسة سلءة الاءءار.

المطلب الأول: مءاركة مجلس ءولة فئ ءكوبئ المجلس ءسءورئ

طبقا لنص الماءة 183 من الءءءل ءسءورئ 2016 (ًكوبئ المجلس ءسءورئ من 12 عضاوا أربعة من بئئهم رئئس المجلس ونائب رئئس المجلس بعئئهم رئئس ءمهورئة وائءان ًنءءبهما المجلس الشعبئ الوطنئ وائءان ًنءءبهما مجلس الأمة وائءان ًنءءبهما المءكمة العلفا وائءان ًنءءبهما مجلس ءولة).

من ءلال النص ًبئئئ أن مجلس ءولة ًساهم فئ ءكوبئ المجلس ءسءورئ وءلك من ءلال انءءاب عضاوئ من أءءاءه للعضوئة فئ المجلس ءسءورئ.

ووءوء عضاوئ من مجلس ءولة فئ ءكوبئ المجلس ءسءورئ من شأنه أن يعزز العلاءة القانونئة بئئ القضاء الءءارئ والقضاء ءسءورئ² ءاصة وأن العءئء الفقهاء يعءبءون المجلس ءسءورئ من قبئل الهئئاء القضائئة وءلك بالئظر إلى ءسمئئة بءاءة من ءلال اسءعمال مصءلء مجلس على ءرار مجلس ءولة³.

فضلا على أن المجلس ءسءورئ مءله مءل مجلس ءولة ًءءص بالئظر والفصل فئ كل الطلباء المرفوعة إلئه سواء ءعلق الأمر بمساءلة الفصل فئ ءسءورئة النصوص القانونئة أو عند كونه قاضئ انءءاب، وهنا أئضا ءءضء ءلبا علاءة القضاء الءءارئ بالقضاء ءسءورئ ءاصة و أن العملفة الائنءابئة قاءمة على ءملة من القراءاء والاءراء الءءارئة الءئ ًءءءل المجلس ءسءورئ للفصل فئ صءءها طبقا للاءءصاص المقر له ءسءورئا فئ هءا المءال⁴.

كما أن نسبة مءاركة السلءة القضائئة عموما فئ ءكوبئ المجلس ءسءورئ قء ارءءعت فئ ظل الءءءل ءسءورئ 2016 مءارئة مع ما كانت علفه فئ ظل ءسءور 1996 ، فبعء أن كانت عضاوئ ارءءعت إلى أربعة أءءاء، فأصبءء ءشكلبة المجلس قاءمة على أساس مئءأ المساواة بئئ السلءاء الءلالء، لءمءل كل سلءة بأربعة أءءاء، هءا فضلا عن اءءمالئة اءءئار رئئس ءمهورئة للأءءاء الءئئ بعئئهم من السلءة القضائئة وهنا سوف ءطغئ الءشكلبة القضائئة على ءركبئة المجلس و ًءعل منه هئئة قضائئة أكثر منها سئاسئة.

المطلب الثاني: إخطار مجلس الدولة للمجلس الدستوري

خول المؤسس الدستوري ضمن التعديل الدستوري 2016 لمجلس الدولة سلطة إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على احوالة منه عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك الحقوق و الحريات التي يضمنها الدستور⁵.

ومثل هذا الأمر جاء من أجل ضمان الفصل في المنازعات ضمن إطار دستوري ، حتى لا تكون الهيئات القضائية في موقع انكار العدالة بعدم فصلها في النزاع المعروض عليها عندما تواجه نصوص غير دستوري ، أو في موضع الغير محترم للقواعد الدستورية من خلال تطبيقها للنصوص المخالفة للدستور.

وقد أحسن المؤسس الدستوري صنعا بتحويله مجلس الدولة مثل هذا الاختصاص ، خاصة وأن مجلس الدولة هو مستشار الحكومة فيما يخص مشاريع القوانين التي تبادر بها .

كما أن تبني المؤسس الدستوري الإخطار من خلال الدفع بعدم الدستورية يزيد من نطاق علاقة المجلس الدستوري بالهيئات القضائية ، لأن فصله في مدى دستورية النص المعروض عليه بناء على هذه الاحواله يجعله في تعامل مباشر مع كل من المحكمة العليا و مجلس الدولة هذا من جهة ، و من جهة أخرى هناك تقارب كبير بين الآجال القانونية لرفع دعوى الالغاء طبقا لنص 829 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية⁶ و آجال اصدار المجلس الدستوري لقراره⁷ و هي أربعة أشهر من تاريخ الإخطار⁸ و امكانية التمديد أربعة أشهر أخرى ليكون مجمل الأجل ثمانية أشهر⁹ و هو نفس الأجل المنصوص عليه في المادة 830 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية و التي بمقتضاها قد يصل الأجل المقرر قانونا لرفع دعوى الالغاء إلى ثمانية أشهر.

هذا وقد ربط المؤسس الدستوري سلطة مجلس الدولة بالإخطار حسب نص المادة 188 بوجود ادعاء من أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية ، ليفصل مجلس الدولة في إحالة الدفع بعدم الدستورية في أجل شهرين ابتداء من تاريخ استلامه الارسال من الجهة القضائية المثار أمامها الدفع¹⁰. وفي حالة عدم فصل مجلس الدولة في أجل شهرين المذكور يحال الدفع بعدم الدستورية تلقائيا إلى المجلس الدستوري¹¹.

وعند إخطار المجلس الدستوري طبقا للمادة 188 من التعديل الدستوري 2016 يعلم بذلك كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول الذين يمكنهم توجيه ملاحظاتهم للمجلس الدستوري حول الدفع بعدم الدستورية المعروض عليه ليفصل في ذلك في جلسة علنية ، ويبلغ قراره إلى مجلس الدولة أو المحكمة العليا لإعلام الجهة القضائية التي أثير أمامها الدفع بعدم الدستورية¹².

المبحث الثاني: الإطار الموضوعي (الاختصاص)

إذا كان كل من مجلس الدولة والمجلس الدستوري يشتركان في جملة من الأطر الشكلية بالرغم من اختلاف الطبيعة القانونية لكل منهما ، فإنه تبعا لذلك كانت هناك جملة من الاختصاصات المشتركة بين المجلسين ، والتي تتجلى من خلال ممارسة كل منهما لمهمة الرقابة والاستشارة ، على أن هذا الاشتراك في ممارسة هذه الاختصاصات لا يعني حتما تطابق عمل المجلسين عند ممارستها ، حيث تختلف الأطر الموضوعية لعمل كل مجلس تبعا لاختلاف الطبيعة القانونية له.

المطلب الأول: اختصاص المجلسين برقابة النصوص القانونية والتنظيمية

تنص المادة 181 من التعديل الدستوري 2016 على أنه " المؤسسات الدستورية و أجهزة الدولة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور...."

كلف المؤسس الدستوري الجزائري المؤسسات الدستورية و أجهزة الدولة برقابة تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور والسهر على ضمان احترام القانون و تجسيد مبدأ المشروعية ، و مكنها من أجل تحقيق ذلك بآليات قانونية

متنوعة تتناسب وعمل كل مؤسسة أو جهاز رقابي ومن بين هذه الأجهزة مجلس الدولة والمجلس الدستوري محل دراستنا، حيث يمارس كل منهما جملة من الاختصاصات الرقابية لضمان تطابق النصوص القانونية مع الدستور بما يتناسب وطبيعته القانونية.

أولا : بالنسبة لمجلس الدولة فإنه طبقا لنص المادة 171 من التعديل الدستوري 2016 " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية ... ويسهر على احترام القانون ."

من خلال النص يتضح لنا أن المؤسس الدستوري منح لمجلس الدولة جملة من الاختصاصات الرقابية تظهر من خلال :

1- مراقبة تطبيق القانون: ويظهر ذلك من خلال نص المادة 171 من التعديل الدستوري 2016 السالفة الذكر والتي كلفت مجلس الدولة بمهمة تقويم أعمال الجهات القضائية الادارية و السهر على احترام القانون، ويكون ذلك بممارسته للاختصاصات القضائية المسندة له بموجب القانون العضوي 13/11¹³ ، حيث أنه وطبقا لنص المادة 9 منه يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الالغاء و تفسير و تقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الادارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية ، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة¹⁴.

و من خلال هذه الدعاوى فإن مجلس الدولة يراقب مدى تطابق القرارات الادارية مع القانون من خلال إلغاء القرارات الادارية غير المشروعة ، فنتأكد هنا مهمته الدستورية المتمثلة في السهر على احترام القانون¹⁵ عندما يمارس دوره كقاضي الغاء و تقدير مدى مشروعية القرارات محل دعوى فحص المشروعية و اعطاء التفسير الصحيح و المطابق للقانون عند ممارسته لسلطاته كقاضي تفسير.

كما يختص مجلس الدولة دائما في إطار السهر على احترام القانون بالفصل في استئناف الأحكام و الأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الادارية و القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة¹⁶.

و في اطار رقابة صحة تطبيق القانون يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الادارية¹⁷.

2- مراقبة قرارات السلطات الادارية : المؤسس الدستوري منح لمجلس الدولة مراقبة قرارات السلطات الادارية و هو ما يتضح جليا من خلال نص المادة 161 من التعديل الدستوري 2016¹⁸ ، و قد أكد ذلك بتفاصيل أكثر القانون العضوي 13/11 من خلال نص المادة 9 منه و التي نصت بصريح العبارة على اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الالغاء و التفسير و تقدير مشروعية القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية ، و يندرج تحت مسمى قرارات السلطات الادارية المركزية كل من المراسيم الرئاسية و التنفيذية و القرارات الوزارية ، و ما يهمنا في هذا المجال هو كل من المراسيم الرئاسية و التنفيذية و التي تندرج ضمن إطار السلطة التنظيمية و المخولة دستوريا إلى كل من رئيس الجمهورية¹⁹ و الوزير الأول²⁰ حيث يختص مجلس الدولة طبقا للنصين الدستوري و القانوني السالفي الذكر بالنظر في الطعون المرفوعة ضدها ما لم تشكل عملا من أعمال السيادة²¹.

3- في مجال رقابة دستورية القوانين : بمقتضى التعديل الدستوري 2016 أصبح من حق مجلس الدولة التدخل في مجال رقابة دستورية القوانين و ذلك من خلال ممارسة سلطة اخطار المجلس الدستوري وفق اجراء الدفع بعدم الدستورية وفقا لنص المادة 188 من التعديل الدستوري 2016 و التي نصت بصريح العبارة على أنه " يمكن اخطار مجلس الدولة بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة و ذلك عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة امام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك الحقوق و الحريات التي يتضمنها الدستور ."

و بناء على هذا الاخطار يصدر المجلس الدستوري قراره خلال 4 أشهر على أنه يمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر بناء على قرار مسبب من المجلس و يبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الاخطار²².

فتمى ادعى أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية²³ أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق و الحريات المضمونة دستوريا ، يبلغ هذا الادعاء إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة بحسب ما إذا كان النزاع مدنيا أو اداريا ، فيتم اخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على احالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة.

ثانيا : بالنسبة للمجلس الدستوري فقد أسند له الدستور العديد من الاختصاصات أهمها السهر على احترام الدستور²⁴ و ذلك من خلال ممارسته لسلطة الرقابة على دستورية القوانين ، حيث أنه و طبقا لنص المادة 186 من التعديل الدستوري 2016 يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين و التنظيمات و يبدي رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية عقب اخطار من رئيس الجمهورية و ذلك بعد أن يصادق عليها البرلمان .

هذا و قد تبنى المشرع كل من الرقابة السابقة²⁵ و اللاحقة²⁶ ، ففي إطار الرقابة السابقة يبدي المجلس الدستوري رأيه في مدى دستورية كل من المعاهدات و القوانين و التنظيمات²⁷ .

فبالنسبة للمعاهدة و الاتفاق و الاتفاقية متى ارتأى المجلس الدستوري عدم دستوريته فلا يتم التصديق عليها²⁸ ، أما بالنسبة للنصوص التشريعية و التنظيمية فتفقد أثرها ابتداء من يوم قرار المجلس²⁹ .

وفي إطار الرقابة القبلية أيضا يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها طبقا لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 141 من الدستور حيث يصدر بشأنها رأيا وجوبيا بعد أن يخطر رئيس الجمهورية³⁰ .

وإذا كان المؤسس الدستوري ضمن المادة 186 قد نص على أن المجلس الدستوري يفصل برأي ، غير أنه يعود و يستعمل ضمن كل من المادة 189 و المادة 191 مصطلح قرار ، خاصة و أن النصين السابقين يرتبطان ارتباطا وثيقا بنص المادة 186 . فإذا كان المبدأ العام هو اصدار المجلس الدستوري لرأي في الحالات السابقة فلماذا يعود المؤسس الدستوري إلى استعمال مصطلح قرار ، حيث كان من الجدير بالمؤسس الدستوري أن يفصل بين حالات اصدار الرأي و القرار خاصة و أن النصوص سابقة الذكر تندرج كلها ضمن إطار الرقابة السابقة ، فوفقا للنصوص السابقة يطرح الاشكال التالي ، هل يصدر المجلس الدستوري رأيا أو قرارا عند رقابته لدستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات وفقا لنص المادة 186 من التعديل الدستوري 2016 خاصة و أن ذات النص و الذي حمل رقم 165 في ظل دستور 1996 قد فرق بين حالات اصدار المجلس الدستوري للرأي أو القرار ، حيث يكون الأول قبل أن تصبح واجبة التنفيذ و الثاني في الحالة العكسية .

وبالرغم من أن نص المادة 8 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري قد حصرت سلطة المجلس الدستوري في اصدار الرأي ضمن مقتضيات نصي المادتين 186 و 187، لتأتي المادة 191 من التعديل الدستوري 2016 ضمن فقرتها الأولى وتعطي للمجلس الدستوري سلطة اصدار قرار متى وجد أن النص التشريعي أو التنظيمي غير دستوري ليفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس الدستوري و هذا النص يرتبط ارتباطا وثيقا بالمادة 186 فقط دون المادة 188 لأن هذه الأخيرة قد خصص لها فقرة تبين مضمون قرار المجلس الدستوري و ذلك ضمن الفقرة الثانية من المادة 191 ، الأمر الذي يطرح الاشكال التالي : هل الرقابة القبلية تتيح للمجلس الدستوري اصدار آراء و قرارات و نحن نعلم أن الرأي يصدر دائما قبل صدور النص و القرار بعد صدوره و هو مالا يستقيم مع مقتضيات الرقابة القبلية عموما و نص المادة 8 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري خصوصا التي كانت واضحة بهذا الخصوص ، أم أن النص الدستوري قد أغفل ذكر عبارة قرار ضمن نص المادة 186 من التعديل الدستوري 2016 و التي كانت واردة صراحة ضمن نص المادة 165 من دستور 1996.

المطلب الثاني : اختصاص المجلسين بممارسة الاستشارة

منح المؤسس الدستوري الجزائري لكل من مجلس الدولة و المجلس الدستوري جملة من الاختصاصات الاستشارية ، فيشترك كلاهما في ممارسة هذا الاختصاص مبدئيا ، حيث حدد المؤسس الدستوري المجال الاستشاري لمجلس الدولة ضمن المواد 136 و 142 من التعديل الدستوري 2016 ، أما بالنسبة للمجلس الدستوري فلقد ورد مجال اختصاصه الاستشاري في العديد من المواد نذكر منها المواد 104 ، 105 ، 107 ...

وإذا كان المؤسس الدستوري قد أعطى لكلا المجلسين اختصاصات استشارية ، غير أنه أفرد كل مجلس بموضوعات تختلف عن موضوعات المجلس الآخر ، الأمر الذي يجعلنا أمام نتيجة مقتضاها اختلاف المجالات و الموضوعات التي يستشار فيها مجلس الدولة عن المجالات و الموضوعات التي يستشار فيها المجلس الدستوري و نوضح فيما يلي مجال وموضوع الاستشارة بالنسبة لكل منهما :

الفرع الأول : المجال الاستشاري لمجلس الدولة

عند نشأة مجلس الدولة في فرنسا كان دوره الأساسي هو ممارسة الاستشارة ، حيث تستشير الحكومة في كل المسائل القانونية ، أما مجلس الدولة الجزائري فقد صنفه المؤسس الدستوري على أنه جهاز قضائي في المادة الادارية و هو ما نصت عليه المادة 152 من دستور 1996 و التي نصت على أنه " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية ."

أما مهمة الاستشارة فقد كانت مهمة جزئية حصرها دستور 1996 في تقديم مجلس الدولة رأيه الاستشاري في مشاريع القوانين طبقا للمادة 119 من دستور 1996 " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة"³¹

ليوسع التعديل الدستوري 2016 سلطة مجلس الدولة في ممارسة الاستشارة لتشمل الاوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 .

ونتناول فيما يلي دراسة نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وإجراءات ممارستها:

أولا : نطاق الاستشارة

كان الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري ضيقا في البداية ، حيث حصره المؤسس الدستوري في مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة لا غير³² ليخرج من نطاق هذه المهمة اقتراحات القوانين المقدمة من قبل نواب الغرفة الأولى وأعضاء الغرفة الثانية، وهذا ما تؤكده المادة 4 من القانون العضوي رقم 02/18 المعدل و المتمم للقانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .

غير أنه و بمقتضى التعديل الدستوري 2016 تم تمديد نطاق الاستشارة لمجلس الدولة ليشمل مشاريع الأوامر الصادرة رئيس الجمهورية طبقا لما أفترته المادة 142 و التي نصت على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة ."

وهو ما أكدته أيضا المادة 4 من القانون العضوي 02/18 و التي جاء فيها " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر ."

ثانيا : إجراءات الاستشارة

طبقا لنص المادة 35 من القانون العضوي 02/18 المعدل و المتمم للقانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله فإن مجلس الدولة يمارس مهامه الاستشارية في شكل لجنة استشارية و تتكون هذه اللجنة

من رئيس مجلس الدولة رئيسا للجنة ، محافظ الدولة ورؤساء الغرف و ثلاثة مستشارين الدولة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة³³.

و حتى تكون اجتماعات اللجنة صحيحة لا بد من حضور نصف عدد أعضائها على الأقل³⁴ ، و يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم³⁵ كما يمكنهم أن يعينوا ممثلين عنهم لحضور جلسات اللجان الاستشارية على أن يتم اختيارهم من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل³⁶.

تبدي اللجنة الاستشارية رأيها في مشاريع القوانين و الأوامر³⁷ ، و بخصوص مشاريع القوانين و الأوامر التي ينوه الوزير الأول على استعجالها تدرسها اللجنة في أقصر الأجل³⁸ ، و يتم اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين و مشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها ، و تكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة³⁹.

بعد استلام الملف يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد أعضاء اللجنة الاستشارية مقررا⁴⁰.

تتخذ اللجنة مداولاتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين ، و في حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس⁴¹.

الفرع الثاني : المجال الاستشاري للمجلس الدستوري

بالإضافة إلى كون المجلس الدستوري هيئة دستورية رقابية ، فهو هيئة دستورية استشارية ، حيث خول له المؤسس الدستوري مهمة الاستشارة ضمن حالات محددة على سبيل الحصر ، نصت عليها المواد 102 ، 104 ، 105 ، 107 ، 210 ، ليمارس المجلس الدستوري بذلك مهمة الاستشارة في حالي المانع و الشغور المتعلقة برئيس الجمهورية و عند التعديل الدستوري و في حالي الحصار و الطوارئ و الحالة الاستثنائية .

أولا : حالة الطوارئ أو الحصار

نظم المؤسس الدستوري كل من حالة الطوارئ و الحصار بمقتضى نص المادة 105 من التعديل الدستوري 2016 ، حيث جاء فيها " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ او الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و الوزير الأول ، و رئيس المجلس الدستوري ، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع . و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين ."

و لم يضيف التعديل الدستوري 2016 على ما جاء في نص المادة 91 من دستور 1996 ، حيث تستشار الهيئات المذكورة في النص و من بينها رئيس المجلس الدستوري موضوع دراستنا ، و لعل أهم اشكال يطرح في هذا المجال ما هو سبب حصر الاستشارة ضمن رئيس المجلي الدستوري لا غير ، هل يستشار رئيس المجلس فقط على غرار استشارة بقية رؤساء المؤسسات الدستورية ؟ رغم أن استشارة المجلس مهمة نظرا لخطورة الحالة لما فيها من مساس بالحقوق و الحريات⁴².

هذا و لم يميز المؤسس الدستوري بين الحالتين من حيث المضمون و الاجراءات بحسب ما ورد في النص الدستوري رغم الاختلاف القائم بينهما⁴³.

غير أنه و بالرجوع للنصوص القانونية المنظمة للحالتين تتضح بعض الفروقات بينهما .

فبالنسبة لحالة الحصار فقد عرفها المرسوم رقم 196 /91 ضمن المادة 2 منه بأنها : حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الاجراءات القانونية و التنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية الجمهورية و استعادة النظام العام و كذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية و التنظيمية لاسيما تلك التي ينص عليها

المرسوم ، و يتم اعلان حالة الحصار عند وجود خطر داهم ناتج عن أوضاع داخلية و عندما تنتقل مهمة الحفاظ على النظام العام من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية و التي تخول لها سلطات واسعة ، و يترتب على اعلانها تقييد الحريات العامة⁴⁴.

أما بالنسبة لحالة الطوارئ فهي أقل خطورة من حالة الحصار رغم اشتراكهما في جملة الأحكام الدستورية ، و يتم اعلانها عند وجود خطر يهدد النظام العام و استقرار المؤسسات طبقا لما أقره المرسوم 44 /92 المتضمن اعلان حالة الطوارئ ، غير أنها تختلف عن حالة الحصار في اختصاص السلطات المدنية بحفظ النظام العام عكس حالة الحصار التي تنتقل فيها هذه السلطة إلى السلطات العسكرية كما اسلفنا ، كما أن مدة حالة الطوارئ أطول زمنيا⁴⁵ من مدة حالة الحصار و يترتب على إعلانها تقييد الحريات الفردية و الجماعية مثلها مثل حالة الحصار .

ثانيا : الحالة الاستثنائية

نظم المؤسس الدستوري الحالة الاستثنائية بمقتضى نص المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 حيث جاء فيها "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها "

ولم يضيف التعديل الدستوري 2016 أي جديد على ما جاء في المادة 93 من دستور 1996 ، حيث تستنشر الهيئات المذكورة في النص و من بينها رئيس المجلس الدستوري ، و بالرغم من خطورة هذه الحالة مقارنة مع حالتها الطوارئ و الحصار ، إلا أن مهمة الاستشارة تبقى موكلة فقط لرئيس المجلس الدستوري دون المجلس ككل رغم أهمية استشارة هذا الأخير ككل ضمن هذه الحالة .

ثالثا : حالتها المانع والشغور لرئيس الجمهورية

طبقا لنص المادة 102 من التعديل الدستوري 2016 فإنه و في حالتها المانع و الشغور لرئيس الجمهورية يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و هو ما يفرق هذه الحالة عن سابقتها ، أين يستنشر المجلس فقط .

ففي حالة المانع : يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ، و اجتماعه هنا ليس شكليا بل هو اجتماع موضوعي ، لأن المؤسس الدستوري خول له أن يثبت من حقيقة المانع بكل الوسائل الملائمة⁴⁶ و يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع .

أما في حالة الشغور : فيجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية⁴⁷.

كما يظهر دور المجلس الدستوري أيضا عند اقتران شغور رئاسة الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة أين يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لإثبات هذا الشغور بالإجماع⁴⁸ ليتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة .

رابعا : التعديل الدستوري

طبقا لنص المادة 210 من التعديل الدستوري 2016 يستنشر المجلس الدستوري في التعديل الدستوري المقترح من رئيس الجمهورية ، ليصدر هذا الأخير التعديل متى ارتأى المجلس الدستوري أن مضمون مشروع هذا التعديل لا يمس بالثوابت التي نصت عليها المادة 210 من التعديل الدستوري 2016 .

الخاتمة :

خول المؤسس الدستوري الجزائري لكل من مجلس الدولة و المجلس الدستوري جملة من الاختصاصات التي تنسجم مع الموضع الدستوري لكل منهما ، و بالرغم من اختلاف الطبيعة القانونية لكل منهما على اعتبار أن مجلس الدولة مجسد للقضاء الإداري و المجلس الدستوري مجسد للقضاء الدستوري، غير أن ذلك لم ينف وجود أطر قانونية مشتركة بين

المجلسين شكالية، وتظهر من خلال تكوين المجلسين وممارستها سلطة الاخطار ، وموضوعية وتظهر من خلال اختصاصهما بممارسة عملية الرقابة القانونية وكذا الاستشارة .

وبالرغم من اختلاف المجال الموضوعي لهذه الاختصاصات بما يتلاءم وطبيعة كل جهاز وبما يحقق أيضا مبدأ توزيع الاختصاص ، فوجود علاقة قانونية بين المجلسين إن شكلية أو موضوعية لا يستلزم حتما تطابق عمل كل منهما ، فمبدأ الفصل بين السلطات وضرورة توزيع المهام والاختصاصات في الدولة، يقتضي حتما اختلاف مجال اختصاص كل مجلس عن الآخر تجسيدا لمبدأ التكامل ، من خلال تنوع أجهزة الرقابة القانونية من جهة واختصاص كل منها بالصلاحيات التي تتلاءم مع طبيعتها القانونية من جهة أخرى.

الهوامش:

11

- 2- في ظل دستور 1996 كان مجلس الدولة ممثلا بعضو واحد في المجلس الدستوري ، أنظر المادة 164 من دستور 1996 .
- 3- الفقرة 2 من المادة 171 من التعديل الدستوري 2016 .
- 4- الفقرة 2 و 3 من المادة 182 من التعديل الدستوري 2016 .
- 5- المادة 188 من التعديل الدستوري 2016 و التي بمقتضاها خول المؤسس الدستوري لكل من المحكمة العليا و مجلس الدولة الاخطار بالدفع بعدم الدستورية بناء على احالة من أحدهما .
- 6- تنص المادة 829 من القانون 09/08 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية على أنه "يحدد أجل الطعن الاداري أمام المحكمة الادارية بأربعة (4) أشهر....."
- 7- تنص المادة 9 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه "يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة البعدية بالدفع بعدم الدستورية بناء على احالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة و يفصل بقرار ."
- 8- تنص المادة 189 من التعديل الدستوري 2016 في فقرتها الثانية على أنه " عندما يخطر المجلس الدستوري على أساس المادة 188 فإن قراره يصدر الأشهر الأربعة التي تلي تاريخ الاخطار"
- 9- الفقرة 2 من المادة 189 من ت.د 2016 " و يمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر بناء على قرار مسبب من المجلس..."
- 10- المادة 13 ، المادة 9 من القانون العضوي 16/18 المحدد لشروط و كفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية .
- 11- المادة 20 من القانون العضوي 16/18 المحدد لشروط و كفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية .
- 12- المواد 21، 22 ، 24 من القانون العضوي 16/18 المحدد لشروط و كفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية .
- 13- القانون العضوي 13/11 المعدل و المتمم للقانون العضوي 01/98 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .
- 14- المادة 901 من القانون 09/08 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية .
- 15- المادة 171 من التعديل الدستوري 2016 .
- 16- المادة 10 من القانون العضوي 13/11 .
- 17- المادة 902 من القانون 09/08 .
- 18- المادة 11 من القانون العضوي 13/11 .
- 19- المادة 903 من القانون 09/08 .
- 18- تنص المادة 161 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الادارية ."
- 19- الفقرة 6 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2016 .
- 20- الفقرة 4 من المادة 99 من التعديل الدستوري 2016 .
- 21- لمزيد من التفصيل حول مضمون أعمال السيادة ، راجع : د/ محمد سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص 132 و ما بعدها .
- 22- الفقرة 2 من المادة 189 من التعديل الدستوري 2016 .
- 23- لم يحدد النص الدستوري درجة الجهة القضائية مما يعني أن الادعاء المقدم من أحد الأطراف بانتهاك النص للحقوق و الحريات المضمونة دستوريا يكون أمام أي جهة قضائية من جهات القضاء الاداري أو العادي مهما كانت درجتها ل يتم عقب ذلك رفع الادعاء للمحكمة العليا أو مجلس الدولة بحسب ما اذا كان الادعاء قد رفع أمام القضاء العادي أو الاداري ، و هو ما تضمنته المادة 2 من القانون العضوي 16/18 .
- 24- المادة 182 من التعديل الدستوري " المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور ."
- 25- المادة 8 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري .
- 26- المادة 9 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري .
- 27- الفقرة 1 من المادة 186 من التعديل الدستوري 2016 .
- 28- المادة 190 من التعديل الدستوري 2016 .
- 29- المادة 191 من التعديل الدستوري 2016 .
- 30- الفقرة 2 من المادة 186 و المادة الاولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري .

- 31- المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 .
- 32- المادة 119 من دستور 1996 / المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 .
- 33- الفقرة 01 من المادة 37 من القانون العضوي 02/18
- 34- الفقرة 02 من المادة 37 من القانون العضوي 02/18
- 35- الفقرة 03 من المادة 37 من القانون العضوي 02/18
- 36- المادة 39 من القانون العضوي 02/18
- 37- المادة 36 من القانون العضوي 02/18
- 38- المادة 38 من القانون العضوي 02/18
- 39- المادة 41 من القانون العضوي 02/18
- 40- المادة 41 مكرر من القانون العضوي 02/18
- 41- المادة 41 مكرر 3 من القانون العضوي 02/18
- 42- ديباش سهيلة ، المجلس الدستوري و مجلس الدولة ، رسالة ماجستير في الادارة و المالية ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 2002/2001 ، ص153 .
- 43- ميز الدستور الفرنسي بين حالي الطوارئ و الحصار و ذلك بالنظر إلى الهيئة المختصة بإعلانها ، فتعلن حالة الطوارئ بقانون و تتولى خلالها السلطات المدنية ممارسة سلطات الضبط المتسعة ، أما حالة الحصار فتعلنها الحكومة لمدة تقل عن 12 شهرا أو البرلمان لمدة تزيد عن ذلك ، و تنتقل سلطات الضبط إلى السلطة العسكرية . لمزيد من التفصيل في هذا المجال : راجع د/ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الطبعة الثانية ، د . م.ج ، الجزائر ، 1992 ، ص 534 .
- 44- د/ غضبان محمد / أ عربي نجاح ، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الحصار و الطوارئ و مدى تأثيرهما على الحقوق و الحريات في الجزائر ، مجلة المفكر ، العدد العاشر .
- 45- تنص المادة الأولى من المرسوم 44/92 المتضمن اعلان حالة الطوارئ (تعلن حالة الطوارئ مدة اثنا عشر شهرا على امتداد كامل التراب الوطني ابتداء من 9 فبري 1992 و يمكن رفعها قبل هذا الميعاد)
- 46- الفقرة 01 من المادة 102 من التعديل الدستوري 2016 .
- 47- الفقرة 04 من المادة 102 من التعديل الدستوري 2016
- 48- الفقرة 08 من المادة 102 من التعديل الدستوري 2016