مجلة الاجتهاد القضائي - المجلد 14 - (العدد التسلسلي 29) – مارس 2022 (ص ص: 177 - 190)
مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع - جامعة محمد خيضر بسكرة

الإطار الناظم للإختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري

The framework governing the advisory competence of the Algerian State Council

د. جمال قروف [1]
أستاذ محاضر – كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة (الجزائر)
d.guerrouf@univ-skikda.dz

تاريخ الارسال:	تاريخ القبول:	تاريخ النشر
15 نوفمبر 2021	01 مارس 2022	30 مارس 2022

الملخص:

مجلس الدولة في الجزائر يمارس مهمته القضائية بالإضافة إلى الوظيفة الاستشارية التي تخضع لمجموعة من الإجراءات سواء في إطار القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم، أو المرسوم التنفيذي 98-261، أو بالإحالة إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة 2019، والغرض من الاستشارة هو مساعدة الإدارة المركزية في نشاطها التشريعي عن طريق مشاريع القوانين والأوامر، وتمحورت إشكالية البحث حول الإطار الإجرائي للاستشارة أمام مجلس الدولة الجزائري، وقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاث مباحث.

الكلمات المفتاحية : مجلس الدولة- استشارة- إجراءات- تشريع.

Abstract:

The State Council in Algeria exercises its judicial mission in addition to the advisory function, which is subject to a set of procedures, whether within the framework of the amended and supplemented Organic law 98-01, or Executive Decree 98-261, or by reference to the internal system of the State Council 2019. Consultation is to assist the central administration in its legislative activity through draft laws and orders, and the research problem centered on the procedural framework for consultation before the Algeria State Council, and the study was divided into three sections.

key words: *Council of State- consultation- procedures-legislation.*

[1] المؤلف المرسل: د. جمال قروف ـــــــــــــــ *Email: d.guerrouf@univ-skikda.dz*

مقدمة:

لقد حل مجلس الدولة محل الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا وذلك بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996[1] والقانون العضوي 98-01[2]، باعتباره الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية كما يقوم وينفرد مجلس الدولة بدور استشاري دون سواه فلا تشاركه المحكمة العليا في هذا الاختصاص.

حيث يعتبر مجلس الدولة الهيئة الوطنية في النظام القضائي الإداري مقابل المحكمة العليا في النظام القضاء العادي، وباعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية إلى جانب دوره الرئيسي كمحكمة إدارية عليا.

لقد قرر المؤسس الدستوري الجزائري تسمية الدرجة الإدارية العليا "بمجلس الدولة" في دستور 1996 وترك المجال التشريعي لتسمية الهيئات القضائية الإدارية الأخرى، وهذا خلافا للهيئات القضائية العادية التي أشارت المادة 152 منه إلى تسميتها وهي المحكمة العليا، المجالس القضائية، والمحاكم.

إن تسمية مجلس الدولة بنص المادة 152 من دستور 1996 يعد ضمانة دستورية لا يستطيع المشرع الجزائري أن يغيرها بينما الدرجات القضائية الإدارية الأخرى تعود تسميتها للسلطة التشريعية.

ولمجلس الدولة اختصاصات قضائية واختصاصات استشارية تعتمد على مجموعة من الإجراءات، والهدف من قيام العملية الاستشارية على مجموعة من الإجراءات هو تسهيل على الجهاز التنفيذي النشاط والعمل في المجال التشريعي، ويبرز ذلك من خلال نص المادة 41 من القانون العضوي 98-01 التي أشارت إلى أن تحدد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم، الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي98-261.[3]

وتستمد أهمية الموضوع من إبراز المهمة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، وذلك من خلال محاولة عرض إجراءات الاستشارة في النصوص المتعلق بمجلس الدولة أو حتى في نظامه الداخلي الصادر في 2019[4]، لما لذلك من تأثير كبير على كل من الجهاز التنفيذي والتشريعي، كما أن أهمية الموضوع تبرز من خلال ارتكازه على مجلس الدولة من حيث قيمته، وحجمه، وأهميته، ودوره، وسلطاته سواء في المجال القضائي أو في المجال الاستشاري الذي هو موضوع بحثنا، ولهذا فإن إشكالية الدراسة تتمحور حول: ما هو الإطار الإجرائي للاستشارة أمام مجلس الدولة الجزائري؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية هي:

- ما هو الأساس القانوني لاختصاص مجلس الدولة بالمهمة الاستشارية؟

– ما هي إجراءات الاستشارة وفقا للقانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم، والمرسوم التنفيذي 98-261، والنظام الداخلي لمجلس الدولة 2019؟

ويجد الإطار القانوني الإجرائي للاستشارة أمام مجلس الدولة قواعده في مصادر متنوعة، منها: الدستور، القانون العضوي 98-01، والتنظيمات خاصة المرسوم التنفيذي 98-261، والنظام الداخلي2019.

فبالرجوع لدستور 1996 عالجت ذلك الإطار المواد: 78-04، 119، 122-06، 123-05، 143، 152، 153، وكذلك رأي المجلس الدستوري رقم 6/ر.و.ع/م.ب/98، المؤرخ في 1998/05/19 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الخاص باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور[5]، وذلك طبقا للمادة 165 من نفس الدستور.

حيث نصت المادة 119 من دستور 1996على أنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني."

وقد عدلت المادة 119 بالمادة 136 من التعديل الدستوري 2016[6] بالقانون 16-10، ونصت على أنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة."

كما نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، القانون 16-10، على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة."

أما في التعديل الدستوري 2020[7] فقد نصت المادة 142 منه على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..."

كما نصت المادة 143 من نفس التعديل على أنه: "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة."

ولدراسة موضوع هذا البحث بصفة علمية اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال دراسة تحليلية لتفاصيل وجزئيات الموضوع، مع تحليل النصوص القانونية سواء القانون العضوي 98-01، أو المرسوم التنفيذي 98-261، أو النظام الداخلي 2019.

وعليه سندرس الإطار الإجرائي للاستشارة أمام مجلس الدولة في القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم، والمرسوم التنفيذي 98-261، والنظام الداخلي2019، وهذا ما سنتناوله في ثلاث مباحث على التوالي.

المبحث الأول: الاستشارة طبقا للقانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم

لقد أنيط بمجلس الدولة الجزائري بالمهمة الاستشارية[8]، والغرض من ذلك هو مساهمته برأيه في إثراء النصوص القانونية وانسجامها من الناحية التطبيقية، ولهذا سنسلط الضوء في المطلب الأول على تشكيلات الهيئات الاستشارية طبقا للقانون العضوي98-01 المعدل والمتمم، وفي المطلب الثاني إجراءات الاستشارة وفقا للقانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم.

المطلب الأول: تشكيلات الهيئات الاستشارية طبقا للقانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم

بالرجوع إلى القانون العضوي 98-01 فإنه نص من المواد 35 إلى 39 على الهيئات ذات الطابع الاستشاري، وبالرجوع إلى نص المادة 35 تتمثل هذه الهيئات في الجمعية العامة، واللجنة الدائمة.[9]

الفرع الأول: الجمعية العامة لمجلس الدولة

يمارس مجلس الدولة الوظيفة الاستشارية العادية عن طريق الجمعية العامة، وهذا ما سنتناوله من حيث تشكيلتها، وكذلك من حيث قواعد سيرها واختصاصاتها.

أولا- تشكيلة الجمعية العامة لمجلس الدولة:

بالرجوع إلى نص المادة 37 من القانون العضوي: "يترأس رئيس مجلس الدولة الجمعية العامة للمجلس وتضم الجمعية العامة: نائب الرئيس، ومحافظ الدولة، ورؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة."

وتضيف نفس المادة أنه يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، وتشير المادة 39 من القانون العضوي على إمكانية تمثيل الوزير من بعض الموظفين برتبة مدير إدارة مركزية من يعينون من طرف الوزراء.

ثانيا- قواعد سير واختصاصات الجمعية العامة لمجلس الدولة:

تنص الفقرة 04 من المادة 37 من القانون العضوي: "لا يصح الفصل" المادة 35 تتكلم أو استعملت كلمة "يتداول"، إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل (تتكون الجمعية العامة من 12 عضوا حسب ما جاء في المادة 02/37 من القانون العضوي.

كما جاء في المادة 08 من المرسوم التنفيذي 98-261 أن مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة تتخذ بأغلبية أصوات الحاضرين، مع مراعاة أحكام المادة 37، وحالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

أما عن اختصاصاتها فالجمعية العامة تقوم بإبداء رأيها في مشاريع القوانين المقدمة لها من الحكومة في حالات الأوضاع العادية.

الفرع الثاني: اللجنة الدائمة لمجلس الدولة

يمارس مجلس الدولة الوظيفة الاستشارية في الظروف الغير العادية الإستعجالية عن طريق اللجنة الدائمة، وهذا ما سنتناوله من حيث تشكيلتها، وكذلك من حيث قواعد سيرها واختصاصاتها.

أولا- تشكيلة اللجنة الدائمة لمجلس الدولة:

بالرجوع إلى نص المادة 38 من القانون العضوي فإن اللجنة الدائمة تتكون من رئيس غرفة وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل.

وتضيف المادة 39 من القانون العضوي إلى إمكانية حضور بعض الموظفين الإداريين لجلسات اللجنة الدائمة، سواء مشاركة الوزير أو ممثله.

وتجدر الإشارة أن سير اللجنة الدائمة يخضع لنفس القواعد التي تحكم سير الجمعية العامة، لكن المادة 38 أضافت قاعدة أخرى تتمثل في أن اللجنة الدائمة تكلف بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة (الوزير الأول) إلى استعجالها.

ثانيا- قواعد سير واختصاصات اللجنة الدائمة لمجلس الدولة:

إذا كانت الاستشارة تناط بالجمعية العامة في الأوضاع العادية فإنها تسند إلى اللجنة الدائمة في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها مما قد يمس من استقلالية مجلس الدولة.

المطلب الثاني: إجراءات الاستشارة وفقا للقانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم

إن العملية الاستشارية تخضع لمجموعة من الإجراءات[10]، وهذا للسماح لمجلس الدولة بإعطاء الرأي المناسب، ولتوضيح هذه الإجراءات، سنتناول في الفرع الأول القواعد الإجرائية للاستشارة طبقا للقانون العضوي 98-01، وفي الفرع الثاني القواعد الإجرائية للاستشارة طبقا للقانون العضوي 11-13، وفي الفرع الثالث القواعد الإجرائية للاستشارة طبقا للقانون العضوي 18-02.

الفرع الأول: القواعد الإجرائية للاستشارة طبقا للقانون العضوي 98-01

يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة، وهذا ما نصت عليه المادة 35 من القانون العضوي 98-01.[11]

حيث تبدي الجمعية العامة رأيها في مشاريع القوانين، وتكون برئاسة رئيس مجلس الدولة، وبعضوية نائب الرئيس، ومحافظ الدولة، ورؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل، وهذا ما نصت عليه المادتان 36، 37 من نفس القانون.

وخلافا للمادة 36 من نفس القانون، تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها، حيث تتشكل اللجنة الدائمة من رئيس برتبة رئيس غرفة، وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل، وذلك بحضور محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته، وهذا ما نصت عليه المادة 38 من نفس القانون العضوي.

كما يعين رئيس الحكومة طبقا للمادة 39 من القانون العضوي 98-01، وذلك باقتراح من الوزير المعني على مستوى كل وزارة، موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل، للحضور والإدلاء برأي استشاري في جلسات الجمعية العامة واللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاتهم.

وقد نصت المادة 41 من نفس القانون على الإحالة على التنظيم في تحديد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري، وهذا ما جاء به المرسوم التنفيذي 98-261 الذي سنتطرق إليه لاحقا.

الفرع الثاني: القواعد الإجرائية للاستشارة طبقا للقانون العضوي 11-13

تجدر الإشارة إلى أن المواد 38، 39، 41 عدلت وتممت بموجب المادة 08 من تعديل القانون العضوي 98-01 بالقانون العضوي 11-13.[12]

حيث عدلت المادة 38 بالإشارة إلى أن تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها.

كما عدلت المادة 39 بحيث يعين ممثلو كل وزارة الذين يحضرون جلسات الجمعية العامة واللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاتهم من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل.

أما المادة 41 فعدلت بحيث نصت على أن يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها، وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة.[13]

وبحسب المادة 09 من القانون العضوي 11-13 فقد تمم القانون العضوي 98-01 بالمواد 41 مكرر، 41 مكرر01، 41 مكرر 02، 41 مكرر03، 41 مكرر04، 41 مكرر05.

حيث جاء في المادة 41 مكرر أنه وبعد استلام ملف الاستشارة يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد مستشاري الدولة مقررا، وفي الحالات الاستثنائية يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون لرئيس اللجنة الدائمة الذي يعين في الحال مستشارا مقررا.

وتضيف المادة 41 مكرر01 أن رئيس مجلس الدولة هو الذي يحدد تاريخ دراسة المشروع ويخطر الوزير المعني الذي يعين من ينوب عنه لحضور أشغال مجلس الدولة.

ويمكن لمجلس الدولة حسب المادة 41 مكرر02 أن يستعين بكل شخص يمكن أن يفيده بكفاءته في أشغاله وفقا لأحكام النظام الداخلي.

وتتخذ حسب المادة 41 مكرر03 مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، حيث يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 41 مكرر 04.

أما المادة 41 مكرر05 فأشارت إلى أن تحدد قواعد الإجراءات الأخرى المطبقة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري في نظامه الداخلي.

الفرع الثالث: القواعد الإجرائية للاستشارة طبقا للقانون العضوي 18-02

وقد عدلت المواد 04، 14 من القانون العضوي 98-01، بالمادة 02 من القانون العضوي 18-02[14]، حيث أشارت المادة 04 إلى أن مجلس الدولة يبدي رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر[15]، بحسب الكيفيات التي يحدده القانون العضوي 18-02، وكذا النظام الداخلي.

كما نصت المادة 02/14 من التعديل على أن مجلس الدولة لممارسة نشاطه الاستشاري ينظم في شكل لجنة استشارية.

وقد عدلت وتمم المواد 35، 36، 37، 38، 39، 41، 41 مكرر، 41 مكرر03 من القانون العضوي 98-01، بالمادة 04 من القانون العضوي 18-02.

حيث نصت المادة 35 على أن مجلس الدولة يتداول في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية، لتبدي رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب المادة 36، وذلك برئاسة رئيس مجلس الدولة، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة من مستشاري الدولة يعينهم رئيس مجلس الدولة، وتصح اجتماعات اللجنة الاستشارية بحضور نصف عدد أعضائها، ويمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا ممثل عنهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، وهذا حسب المادة 37.

ونشير أن اللجنة الاستشارية تدرس في الحالات الاستثنائية في أقصر الآجال مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر التي ينبه الوزير الأول على استعجالها، وهذا بالاستناد للمادة 38.

وتشير المادة 39 إلى أن تعيين ممثلو كل وزارة الذين يحضرون جلسات اللجنة الاستشارية في القضايا التابعة لقطاعاتهم يكون من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل.

وبحسب المادة 41 يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها، وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة، حيث وبعد استلام الملف يعين رئيس مجلس الدولة أحد أعضاء اللجنة الاستشارية مقررا، وذلك بموجب أمر، وهذا بحسب المادة 41 مكرر، وتتخذ مداولات اللجنة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس، وهذا ما نصت عليه المادة 41 مكرر03 من التعديل.

المبحث الثاني: الاستشارة طبقا للمرسوم التنفيذي 98-261

إن القانون العضوي 98-01، جاء تطبيقا للمادة 153 من دستور 1996، والملاحظ أن القانون العضوي جاء مقتضبا 44 مادة، إذ عمد المشرع الجزائري في مواطن عدة إلى الإحالة على التنظيم، ولهذا سنعالج الأساس التنظيمي لمجلس الدولة الجزائري، وفي المطلب الثاني إجراءات الاستشارة وفقا للمرسوم التنفيذي 98-261.

المطلب الأول: الأساس التنظيمي لمجلس الدولة الجزائري

لقد نص القانون العضوي 98-01 في مواد عدة منه: (17، 29، 41، 43) على ضرورة التدخل عن طريق التنظيم لبيان كيفيات تطبيقه، وبناء عليه صدرت التنظيمات في شكل المراسيم التالية:

- المرسوم الرئاسي 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.[16]
- المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد للأشكال والكيفيات المتعلقة بالاستشارة لدى مجلس الدولة.[17]
- المرسوم التنفيذي 98-262، المؤرخ في 1998/08/29، الذي يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة.[18]
- المرسوم التنفيذي 98-263 المؤرخ في 1998/08/29، الذي يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة.[19]
- المرسوم التنفيذي 98-322، المؤرخ في13 أكتوبر 1998 المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة.[20]

المطلب الثاني: إجراءات الاستشارة وفقا للمرسوم التنفيذي 98-261

جاء المرسوم 98-261 تطبيقا لنص المادة 41 من القانون العضوي 98-01، حيث يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، بعد مصادقة الحكومة عليها، وهذا بحسب المادة 02 منه، حيث تكلف الأمانة العامة للحكومة بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة، استنادا لنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي.

حيث يرسل كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة، ويتم تسجيل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار حسب المادة 04 من نفس المرسوم، حيث وبعد استلام الملف يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد مستشاري الدولة مقررا، أما في الحالة الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر استنادا لنص المادة 05 من نفس المرسوم، وعلى إثر ذلك يحدد رئيس مجلس الدولة جدول الأعمال ويخطر الوزير المعني أو الوزراء المعنيين، بناء على نص المادة 06 نفس المرسوم، حيث يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، ويقدم مذكراته طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي، وهذا ما أشارت إليه المادة 07 من نفس المرسوم التنفيذي.

ونشير أن مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة تتخذ بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وهذا ما جاء في نص المادة 08 من نفس المرسوم، ويتم تدوين رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة، استنادا لنص المادة 09 من نفس المرسوم.

وطبقا للمادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي فإن قواعد الإجراءات الأخرى المطبقة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري تحدد في نظامه الداخلي، طبقا للمادة 04 من القانون العضوي 98-01.

المبحث الثالث: الاستشارة طبقا للنظام الداخلي لمجلس الدولة 2019

يشكل النظام الداخلي الذي يعده مكتب المجلس ضمانا لاستقلالية مجلس الدولة واحتراما لمبدأ تنظيم السلطات، كما يعتبر أداة ووسيلة قانونية لعمل وتسيير مجلس الدولة، إذ تحيل العديد من مواد في القانون العضوي 98-01(04، 07، 19، 25) إلى ضرورة الرجوع إلى أحكام النظام الداخلي.

وحسب المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 2019[21]، فإن مجلس الدولة يبدي رأيه في مشاريع القوانين والأوامر، حيث ينظم في شكل لجنة استشارية يرأسها رئيس مجلس الدولة، والتي تتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة من مستشاري الدولة يتم تعيينهم من طرف رئيس مجلس الدولة، ويرفق مشروع القانون أو الأمر الذي يرسله الأمين العام للحكومة إلى مجلس الدولة بجميع الوثائق والمستندات الخاصة به، بعد المصادقة عليه من الحكومة، حسب المادة 115 من النظام الداخلي.

ويمكن لمجلس الدولة أن يستعين بخبير أو أكثر لمساعدة مستشار الدولة المقرر في مهامه كلما تطلبت طبيعة المشروع المعروض ذلك استنادا لنص المادة 116 من النظام الداخلي، وعليه سنتناول الاستشارة وفقا للنظام الداخلي لمجلس الدولة 2019 بالتطرق في المطلب الأول للإجراءات العادية للاستشارة وفقا للنظام الداخلي لمجلس الدولة 2019، وفي المطلب الثاني لإجراءات الاستشارة في حالة الاستعجال وفقا للنظام الداخلي لمجلس الدولة 2019.

المطلب الأول: الإجراءات العادية للاستشارة وفقا للنظام الداخلي لمجلس الدولة 2019

عن الإجراءات العادية للاستشارة حسب المادة 122 من النظام الداخلي، فإن رئيس مجلس الدولة يعين مقررا أو أكثر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية، حسب أهمية المشروع، وحجم العمل الذي تتطلبه دراسته، حيث يقوم المقرر بتنظيم سير الأشغال وكيفيات تنفيذ مهمته، ويبرمج الاجتماعات، وجلسات العمل الضرورية، لا سيما مع ممثلي القطاع الوزاري المبادر بمشروع القانون أو الأمر، وهذا بناء على نص المادة 124 من النظام الداخلي، وعلى إثر ذلك يحرر مستشار الدولة المقرر بعد انتهاء الأشغال تقريرا يبلغه لأعضاء اللجنة الاستشارية تنفيذا لنص المادة 125 من نفس النظام الداخلي، وبعد هذا الإجراء يستدعي رئيس مجلس الدولة اللجنة الاستشارية لإجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير، ويخبر الوزير المعني بذلك، وهذا ما هو منصوص عليه في المادة 126 من النظام الداخلي، ويمكن للوزير المعني أو ممثله برتبة مدير مركزي على الأقل أن يحظر أشغال اللجنة الاستشارية من دون المشاركة في المداولات، وهذا بحسب المادة 127 من نفس النظام.

حيث يفتتح الرئيس الجلسة، ويحيل الكلمة للمقرر لعرض مشروع التقرير، ثم لمحافظ الدولة لإبداء ملاحظاته، بحسب المادة 128 من نفس النظام، ويسير الرئيس المناقشات، ويدون كاتب الجلسة ملاحظات أعضاء اللجنة الاستشارية والوزير المعني أو من يمثله في سجل معد لهذا الغرض، استنادا لنص المادة 129 من نفس النظام، وبأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين تتم المصادقة على التقرير النهائي، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس تطبيقا للمادة 130 من نفس النظام، ونتيجة لذلك وعلى ضوء الملاحظات المسجلة أثناء المناقشات يعد المقرر تقرير نهائي، طبقا للمادة 131 من نفس النظام الداخلي.

المطلب الثاني: إجراءات الاستشارة في حالة الاستعجال وفقا للنظام الداخلي لمجلس الدولة 2019

أما عن إجراءات الاستشارة في حالة التنبيه بحالة الاستعجال من الوزير الأول، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون أو الأمر والملف المرفق به فورا إلى رئيس اللجنة الاستشارية، الذي يقوم بتعيين مقرر، وهذا حسب المادة 132 من النظام الداخلي، حيث يحدد رئيس اللجنة الاستشارية تاريخ الجلسة لدراسة مشروع القانون أو الأمر، ويخبر بذلك الوزير

المعني، ومحافظ الدولة، وأعضاء اللجنة، حسب المادة 133 من نفس النظام، ويسير رئيس اللجنة الاستشارية أشغال الجلسة، ويناقش أعضاء اللجنة محتوى التقرير النهائي الذي يعده ويقدمه المقرر، بناء على نص المادة 134 من نفس النظام، ليتم بعد ذلك المصادقة على التقرير النهائي المتضمن رأي مجلس الدولة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويوقع عليه كل من المقرر ورئيس اللجنة الاستشارية، وهذا بالاستناد لنص المادة 135 من نفس النظام، وبعدها يتم التوقيع على النسخة الأصلية لرأي مجلس الدولة من طرف رئيس مجلس الدولة ومستشار الدولة المقرر، وتحفظ بأرشيف مجلس الدولة طبقا للمادة 137 من نفس النظام، وعلى إثر ذلك يرسل رئيس مجلس الدولة رأي مجلس الدولة في خمس نسخ إلى الأمين العام للحكومة، تطبيقا للمادة 138 من تفس النظام.

وبالاستناد للمادة 136 من النظام الداخلي، فإن مجلس الدولة يقترح في رأيه، جميع التعديلات التي يراها ضرورية، ويسهر بصفة خاصة على ما يأتي:

- مطابقة النص للدستور والاتفاقيات الدولية المصادق عليها والنصوص التشريعية سارية المفعول.
- ملائمة النص.
- صياغة النص وانسجامه والمصطلحات المستعملة فيه.
- قابلية النص للتطبيق وآثاره.

خاتمة:

من خلال ما تقدم فإن الإطار الإجرائي للاستشارة أم مجلس الدولة في الجزائر يظهر من خلال دستور 1996 المعدل في 2016 و2020، وكذلك القانون العضوي 98-01 المعدل بالقانون العضوي11-13 والقانون العضوي 18-02، وأيضا يبرز هذا الإطار الإجرائي في المرسوم التنفيذي 98-261، والنظام الداخلي لمجلس الدولة 2019، ومن خلال هذه الدراسة توصلت إلى نتائج واقتراحات.

النتائج:

- القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998 تطبيقا للمادة 153 من دستور1996، الملاحظ أنه جاء مقتضبا 44 مادة، إذ عمد المشرع الجزائري في مواطن عدة إلى الإحالة على القانون والتنظيم والنظام الداخلي بما لا يتماشى مع نص المادة 153 من دستور 1996 التي تنص على أن القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة يجب أن يحدد تنظيمه، وعمله، واختصاصاته.

- حسب ما جاء في المادة 38 من القانون 98-01 فإن محافظ الدولة أو أحد مساعديه يحضر جلسات ومداولات اللجنة الدائمة أو الجمعية العامة لدى مجلس الدولة كما هو الأمر بالنسبة لدور النيابة في القضاء العادي.لكن هذه المهام تبقى مبهمة بحيث لم توضح المادة 38 المقصود بكلمة "حضور" وكذلك نفس الشيء في المرسوم التنفيذي98-261 أكتفت المادة 07 بالإشارة إلى حضور محافظ الدولة المداولات، وأحالت إلى النظام الداخلي.

- رغم اختصاصه في المجال الاستشاري يبقى مجلس الدولة هيئة قضائية أساسا ينظر في مجموعة من القضايا.

- الهدف من تكليف مجلس الدولة الجزائري بالوظيفة الاستشارية هو مساهمته برأيه في إثراء النصوص القانونية وانسجامها من الناحية التطبيقية.

- إجراءات الاستشارة تشمل في ميدان التشريع مشاريع القوانين والأوامر وهي عملية مجدية لما لها من ايجابيات، أما سلبياتها فإن عملية الاستشارة تمس بالوظيفة القضائية، إذ كيف يكون مجلس الدولة في نفس الوقت مستشارا للإدارة المركزية وفي نفس الوقت قاضيا لما تكون طرف في نزاع أمامه مما سيؤثر على حياده.

- أن مشاريع القوانين والأوامر يبدأ منشأها من الجهاز التنفيذي، لترسل بعدها للاستشارة أمام مجلس الدولة، وذلك من أجل أخذ الموافقة الشكلية عليها بوجوبية الإخطار، أما الرأي المقترح فيمكن الأخذ به أو عدم الأخذ.

- إن المرسوم التنفيذي98-261 جاءت نصوصه عامة بحيث لم تحدد بدقة الإجراءات الضرورية للعملية الاستشارية.

- أن مجلس الدولة طبقا للقانون العضوي 18-02 أصبح يمارس نشاطه الاستشاري في شكل لجنة استشارية، وليس جمعية عامة ولا لجنة دائمة.

الاقتراحات:

- نقترح توسيع مجال الاستشارة من مشاريع القوانين والأوامر إلى كل الأدوات التشريعية والتنظيمية الأخرى.

- نقترح أن تشارك المحكمة العليا مع مجلس الدولة في الاستشارة خاصة في مشاريع القوانين والأوامر التي من صلاحياتها، والتي تخضع لها من الناحية العملية في حالة وجود نزاع، وذلك من أجل إثراء النصوص القانونية وانسجامها.

الهوامش:

[1] - الدستور الجزائري المؤرخ في28 نوفمبر1996 المعدل والمتمم، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في1996/12/07، ج ر عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

[2] – القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد37، المؤرخة في 1998/06/01 المعدل والمتمم.

[3] – المرسوم التنفيذي 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

[4] – النظام الداخلي لمجلس الدولة، المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 2019/09/19، ج ر عدد 66، المؤرخة في 2019/10/27.

[5] – رأي المجلس الدستوري رقم 6/ر.و.ع/م.ب/98، المؤرخ في 1998/05/19 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الخاص باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور،ج ر عدد37، المؤرخة في1998/06/01.

[6] – التعديل الدستوري 2016 بموجب القانون 16-01، المؤرخ في 2016/03/06، ج ر عدد 14، المؤرخة في 20016/03/07.

[7] – التعديل الدستوري بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 2020/12/30، ج ر عدد 82، المؤرخة في 2020/12/30.

[8] – أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، مؤسسة الكتاب الوطني، الجزائر، 1989، ص 13.

[9] – حيث نصت المادة 35 من القانون العضوي 98-01، المرجع السابق، على أنه: "يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة."

[10] – عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد01، 2002، ص 27.

[11] – عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 385.

[12] – القانون العضوي 11-13 المؤرخ في2011/07/26، الذي يعدل ويتمم القانون العضوي 98-01، ج ر عدد 43، المؤرخة في 2011/08/03، المعدل والمتمم.

[13] – محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص 185. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ريحانة للكتاب، الجزائر، 2002، ص 307.

[14] – القانون العضوي 18-02، المؤرخ في 04 مارس 2018، الذي يعدل ويتمم القانون العضوي 98-01، ج ر عدد 15، المؤرخة في 2018/03/07.

[15] – مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، "النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، العدد 02، الجزائر، ص 09.

[16] – المرسوم الرئاسي 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر رقم 44 المؤرخة في 17 جوان 1998.

[17] – المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد للأشكال والكيفيات المتعلقة بالاستشارة لدى مجلس الدولة، المرجع السابق.

[18] – المرسوم التنفيذي 98-262، المؤرخ في 1998/08/29، الذي يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة، ج ر عدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

[19] – المرسوم التنفيذي 98-263 المؤرخ في 1998/08/29، الذي يحدد كيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة، ج ر عدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

[20] – المرسوم التنفيذي 98-322، المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة، ج ر عدد 77، المؤرخة في 14 أكتوبر 1998.

[21] – النظام الداخلي لمجلس الدولة الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 2019، المرجع السابق.