

الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري: بين التطور الدستوري والمأمول القانوني

The Consultative Competence of the Algerian Council of State: Between the Constitutional Development and the Legal Expectation

د/بن عائشة نبيلة*

جامعة المدية؛ الجزائر

تاريخ الإستلام: 2021/05/31 تاريخ القبول: 2022/01/15 تاريخ النشر: 2022/03/01

ملخص:

جاء التعديل الدستوري 2020 في مادته 142 و 143 والتعديل الدستوري 2016 بترقية في المجال الاستشاري لمجلس الدولة بفعل مادتيه 136 الفقرة الثانية و 142، إذ أصبح يعطي رأيه الاستشاري في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، وهذا بصدر القانون العضوي 18-02 والنظام الداخلي لمجلس الدولة سنة 2019 ويكرسا دراسة مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل هيئة واحدة لمجلس الدولة وهي اللجنة الاستشارية، لذا وجب إتباع المنهج التحليلي لتوضيح نية المشرع في ترقية المجال الاستشاري لمجلس الدولة وإثراء وتطوير القواعد القانونية، لكن يؤخذ على مسألة عدم الإلزام بتطبيق الرأي الاستشاري ومحدودية مجالات الاستشارة.

الكلمات المفتاحية: مجلس الدولة ؛ اللجنة الاستشارية ؛ الرأي الاستشاري؛ القانون العضوي 18_02 ؛ النظام الداخلي لسنة 2019 ؛ التعديل الدستوري 2020.

Abstract :

The 2020 constitutional amendment came with the articles 142 and 143 and the 2016 constitutional amendment, which promoted the

* المؤلف المراسل.

consultative field of the State Council by virtue of its articles 136, second paragraphs, and article 142, as it now gives its advisory opinion on laws and orders, and this is with the issuance of the Organic Law 02-18 and the internal system of the State Council in 2019 that are devoted to study The laws and orders that are issued by one body of the State Council, which is the Advisory Committee. Therefore, it is necessary to follow the analytical approach to clarify the intention of the legislator to promote the advisory field of the State Council and to enrich and develop legal rules, while taking into consideration the issue of not being obligated to apply the advisory opinion and the limited areas of consultation.

Keywords: Council of State; Advisory Committee; Advisory opinion; Organic Law 18_02; Bylaws of 2019; Constitutional amendment 2020

مقدمة:

لجأت الدولة من اجل تنظيم شؤونها و مشاكلها المختلفة الى الاستعانة بالاستشارة ، كإجراء مهم يساهم بشكل كبير في التخفيف من هذه الأعباء و العمل على إيجاد الحلول اللازمة لمختلف المشاكل ، وان تعددت تعاريف الاستشارة فاعلمها يتفق على أنها : " مجموعة الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية ".¹ وقد تأخذ الاستشارة أشكالا مختلفة إما استشارة اختيارية أو استشارة ملزمة او استشارة الرأي المطابق.

كما تعرف الهيئات الاستشارية بأنها تلك الهيئات الاستشارية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم من

¹ - بوضياف احمد : الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، (مؤسسة الكتاب الوطنية للنشر ، الجزائر ، سنة 1989)، ص 13.

عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة ، فالتشكيلات الاستشارية هي التي تمارس الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وتتعلق بالآراء التي تقدمها هذه الأخيرة.¹

ونظرا لتعدد الوظيفة التشريعية وتطورها جعلت هيئات قضائية تشارك في العملية التشريعية عن طريق الاستشارة، بعدما كانت مقتصرة على السلطتين التشريعية و التنفيذية، وهذا التعاون جاء نتيجة المفهوم الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات و الذي اخذ به المؤسس الدستوري.

ومن بين هذه الهيئات التي انطيت لها مهمة المساهمة في العملية التشريعية مجلس الدولة ، إذ بعد إحداث مجلس الدولة في دستور 1996 لتجسيد الازدواجية القضائية في وحدة السلطة ، تم تكريس مهام قضائية و مهام استشارية لمجلس الدولة ، وأكدها التعديل الدستوري لسنة 2016 لكن بتوسعت المجال الاستشاري لمجلس الدولة و يظهر ذلك في مادتيه 136 الفقرة الثانية و 142 ، وانعكس ذلك حتى على الإطار التشريعي بصدور القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله والذي تم تعديله بالقانون العضوي 18-02 بتغيير تشكيلة الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة و توسيع مجالها ، وتعديل النظام الداخلي لمجلس الدولة في سبتمبر 2019 ثم اكد عليها التعديل الدستوري 2020 في مادته 142 و 143.

وعليه تطرح الإشكالية التالية: ما مدى فعالية الرأي الاستشاري لمجلس الدولة في ترقية القيمة التشريعية لمشاريع القوانين و مشاريع الأوامر؟.

¹ - شيهوب مسعود : المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الأول ، (ديوان المطبوعات الجامعية للنشر ، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، سنة 2005)، ص 83.

للبحث في هذا الموضوع نعتمد على المزج بين المنهج الوصفي أساسا والتحليلي احتياطاً، باعتبارهما من بين أنسب المناهج لمثل هذه الدراسات، لأنها تحتاج في بعض جوانبها للوصف، وأما المنهج التحليلي فنحتاجه في تحليل هذه المعطيات وكذا تحليل النصوص القانونية والتعليق عليها.

وللإجابة على هذه الإشكالية والبحث في الموضوع نقترح خطة مكونة من محورين أساسيين متمثلان في:

- المبحث الأول : تطور النصوص القانونية المنظمة لمجلس الدولة كهيئة استشارية.
- المبحث الثاني : إجراءات الاستشارة المتبعة أمام مجلس الدولة .

وعليه تحليل الموضوع :

المبحث الأول: تطور النصوص القانونية المنظمة لمجلس الدولة كهيئة استشارية

تتطلب دراسة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الإلمام بدراسة التطور القانوني لها، الذي مرّ عبر مراحل مختلفة، وذلك باختلاف المنظومة الدستورية والقانونية لكل مرحلة، بداية من دستور 1996 الذي أنشأ مجلس الدولة أول مرة وتجسدت أحكامه في الميدان بالقانون العضوي 01-98، ثم نتيجة لعملية الإصلاحات والتعديلات جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 وتلاه القانون العضوي 18-02 وجاء التعديل الدستوري 2020 في مادته 142 و143.¹

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري 2020، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، العدد 82.

المطلب الأول : التطور التشريعي للهيئات الاستشارية لمجلس الدولة

تختلف الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة على مرحلتين : المرحلة الاولى تمثلت في القانون العضوي 98-01¹ التي تضمن هئتين هما الجمعية العامة واللجنة الدائمة، أما المرحلة الثانية فتمثلت بصور القانون العضوي 18-02 وتضمن هيئة واحدة هي اللجنة الاستشارية.²

الفرع الأول : الهيئات الاستشارية في القانون العضوي 98-01:

جاء القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والمرسوم التنفيذي 98-261³ المتعلق بتحديد أشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، فحسب المواد 35،36،37 من القانون العضوي 98-01 يتداول مجلس الدولة في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة، وتظهر الجمعية العامة من خلال تشكيلتها وصلاحياتها، إذ نصت المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01 على تشكيلتها وهي: رئيس مجلس الدولة، نائب رئيس مجلس الدولة، محافظ الدولة، رؤساء الغرف الخمسة، خمسة من مستشاري الدولة. ويمكن حضور الوزراء أو الوزير المعني بالمشروع القانوني أو ممثلهم .

وكما أنه لا يصح الفصل في مشروع القانون إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة .

¹ - القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية ، لسنة 1998، العدد 37.

² - القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 4 مارس 2018 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية ، لسنة 2018، العدد 15.

³ - المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 اوت 1998 ، المتضمن تحديد أشكال و الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ، الجريدة الرسمية سنة 1998، العدد 64.

وقد أشارت المادة 36 من القانون العضوي 01-98 على ما يلي : " تبدي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأيها في مشاريع القوانين "، أي أن الغرض الأساسي من اجتماع الجمعية العامة بالتشكيلة المذكورة هو مناقشة مشروع القانون، فبعد سماع وجهة نظر الحكومة بخصوص مشروع القانون يتولى المجلس و بعد المناقشة وبموجب مداولة منه إبداء الرأي فيه إما أن يضم صوته إلى الحكومة ، فيؤيد مشروع القانون المعروض عليه إذا اقتنع به، أو يدخل بعض الإضافات إذا رأى في مشروع القانون بعض الثغرات أو يعبر عن رأيه في إلغاء مادة أو فقرة، أو مجموعة من الفقرات إذا ثبت له عدم فائدتها.¹

ويتخذ المجلس رأيه بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين ، و في حالة التعادل يرجح صوت الرئيس وهذا ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي 261/98.

أما اللجنة الدائمة فحسب ما جاء في نص المادة 38 من القانون العضوي رقم 01-98 تتمثل في: رئيس لجنة برتبة رئيس غرفة، أربعة مستشاري دولة، محافظ الدولة وأحد مساعديه. كما يشارك الوزير أو ممثليه في جلسات بالنسبة للقضايا التابعة لقطاعه برأي استشاري.

وإذا كانت الإستشارة تناط بالجمعية العامة في الأوضاع العادية لمشروع القانون، فإنها تسند إلى اللجنة الدائمة في الحالات الإستثنائية التي ينه رئيس الحكومة على استعجالها لمشاريع القوانين، مما قد تمس باستقلالية المجلس تماشياً مع التفسير المخالف للمادة 20 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي 01-98 السالف الذكر، حتى وإن كانت مبرراته منطقية لا سيما تلك المرتبطة بطول المدة المخصصة للإستشارة لو أن المشرع عرض المشروع على الجمعية العامة، مما قد يعيق الحكومة على تحقيق ما تريد الوصول إليه. أو المتعلقة بإحتمال زيادة الخطورة بسبب تأخر صدور النص، أي أنّ الحكمة من عرض مشروع القانون على

¹ - بورقة فيصل : الاختصاصات القضائية و الاستشارية لمجلس الدولة وفق قانون الاجراءات المدنية و الادارية ، (مذكرة تخرج المدرسة العليا للقضاء ، دفعة 2010/2007)، ص 40.

اللجنة الدائمة دون الجمعية العامة يكمن في طابعه الإستعجالي، ومن ثم فإنّ عرضه على الجمعية العامة لربما يأخذ وقتا طويلا ولا تستطيع الحكومة من جهة أخرى تقديم المشروع مباشرة لمجلس الوزراء دون أخذ رأي مجلس الدولة.

لذلك اكتفى المشرّع بعرض الإستشارة على خلية أصغر تركيبة من الأولى وهي اللجنة الدائمة والتي تكمن مهمتها فقط في مناقشة كل مشروع تلح الحكومة على طابعه الإستعجالي، أي أنه يعرض على الجمعية العامة كقاعدة أساسية وعلى اللجنة الدائمة كقاعدة إستثنائية لسد فراغ قانوني مثلا.¹

بالتالي يجب على الحكومة ان تنبه رئيس مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي لمشروع القانون ، ليحيل رئيس مجلس الدولة هذا المشروع الى رئيس اللجنة الدائمة و يكون برتبة رئيس غرفة ليقوم بتعيين مستشار للدولة كمقرر حالا.²

الفرع الثاني : الهيئة الاستشارية في القانون العضوي 02-18:

ان التعديلات الواردة في القانون العضوي 02-18 متعلقة أساسا بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة سواء من حيث التشكيلة و المهام ، اذ ان التشكيلة تم استبدالها باللجنة الاستشارية (في مكان الجمعية العامة و اللجنة الدائمة) و هذا ما أكدته المادة 35 من القانون العضوي السابق الذكر بنصها : " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية"، أي انها تدل ان هناك لجنة واحدة تسند لها الوظيفة الاستشارية سواء عل الحالة العادية او في الحالة غير العادية.

¹ - بورقعة فيصل : المرجع السابق ، ص 41.

² - بوجادي عمر : اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ،(رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزو، الجزائر، سنة 2010)، ص 382.

وفي قراءة لرأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع.م.د/18 المؤرخ في 13 فبراير 2018 والمتعلق بمراقبة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون 98-01 ، فقد أشار إلى أن الهدف من تعديل القانون العضوي 98-01 في المواد موضوع الإخطار هو تكييف المواد موضوع الإخطار مع ترقيم الدستور (أي دستور 2016) وحتى في دستور (2020)، أما فيما يخص التعديل الذي مس الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة فالملاحظ من ذات الرأي أنه تم دمج اللجنة الدائمة والجمعية العامة معا في لجنة استشارية واحدة و هذا ما يستدل عليه من العبارة الواردة في الرأي : " ...تهدف إلى استبدال اللجنة الدائمة و الجمعية العامة بلجنة استشارية وإحالة اختصاصاتها الى هذه الاخيرة مع تحديد تنظيمها ...".

أما عن تشكيلة هذه اللجنة فقد نصت عليها المادة 37 من القانون العضوي 18-02 التي تنص على : "يرأس اللجنة الاستشارية رئيس مجلس الدولة وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف و ثلاث مستشاري الدولة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة"، وأشار الى ذلك النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2019 من خلال المادة 114.¹

تصح اجتماعات اللجنة الاستشارية بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل...، وقد احتفظت المادة السابقة بإمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات المخصصة للتداول في القضايا التابعة لقطاعاتهم، لأن من شأن ذلك السماح للحكومة بحق المشاركة في جلسات المناقشة شرح وتوضيح أسباب تقديم المشروع، وسماع وجهة نظر الوزير المعني أو ممثله، من اجل تنوير اعضاء اللجنة قبل المناقشة والتصويت على

¹ - للنظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2019، الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 27 أكتوبر 2019 ، العدد 66.

المشروع محل الاستشارة، و ما يجب التنويه إليه ان ممثل الوزير يجب الا تقل رتبته عن رتبة مدير إدارة مركزية.¹

المطلب الثاني : تقييم النصوص القانونية المنظمة لمجلس الدولة في إطار وظيفته الاستشارية

إذا تفحصنا تركيبة مجلس الدولة في إطار وظيفته الاستشارية قبل صدور القانون العضوي 18-02 أي في جمعية عامة التي جاء بها القانون العضوي 98-01 ، نجد ان مواد القانون العضوي لا تفيد البتة الصفة الالزامية للاستشارة وهذا بالرجوع الى الالفاظ العامة التي حررت بها وكان على المحرر لهذه المرجعية ان يستمد حكم الاستشارة من القاعدة الدستورية تطبيقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية.²

ويلاحظ أن المشرع حاول توسيع نطاق المشاركة قدر الإمكان، فإلى جانب رئاسة مجلس الدولة ورؤساء الغرف، وكلهم من ذوي الخبرة والكفاءة العالية، كذلك قد أشرك المشرع خمسة مستشارين، كما إعتترف للحكومة ممثلة في الوزراء المعنيين أو ممثليهم بحق حضور جلسة أو جلسات المناقشة لتتولى الحكومة توضيح الأسباب التي دفعتها لتقديم مشاريع القوانين، فتفصح عن مقاصده وأهدافه ونطاق تطبيقه وغيرها من المحاور ذات الأهمية التي تريد إبلاغها إلى أعضاء مجلس الدولة، وهذا العمل من شأنه تنوير أعضاء مجلس الدولة، فقبل دخولهم إلى مرحله المناقشة وقبل تصويتهم على النص محل الإستشارة، يسمعون وجهة نظر القطاع المعني بالأمر، وتجدر الإشارة إلى أن ممثل الوزير داخل الجمعية العامة، يجب أن لا

¹ - معزوزي نوال : الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانوني و المأمول ،(مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 6 ، العدد 2 ، السنة 2019)، ص 324.

² - زوينة عبد الرزاق : الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، (مجلة مجلس الدولة ، الجزائر ، العدد 1 ، سنة 2002)، ص 30.

تقل رتبته عن مدير إدارة مركزية ، ويعيّن من رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني وهذا ما نصت عليه المادة 39 من القانون العضوي رقم 98-01 السالف الذكر ، وبذلك حرص المشرّع على فرض مستوى معيّن بالنسبة إلى الأشخاص الذين يمثلون الحكومة ، مما ينعكس إيجاباً على مستوى مناقشات وأعمال مجلس الدولة.¹

وخلافا للجمعية العامة لم يشر المشرّع للنصاب القانوني الواجب توافره لاعتبار مداولات اللجنة صحيحة من الناحية القانونية واكتفى في المادة 08 من المرسوم التنفيذي 261/98 المحدّد لأشكال الإجراءات وكيفية توافره لإعتبار المداولة وهو أغلبية أصوات الحاضرين ، ولاشك أنّ التشكيلة المصغّرة للجنة الدائمة، يمكنها من الاجتماع في مدة زمنية معقولة أو من مناقشة المشروع المعروض عليها وتداول فيه، ويبلغ عدد أعضاء اللجنة الدائمة في مجلس الدولة الجزائري ستة (6) أعضاء فقط ، ويقع على عاتق رئيس الحكومة تنبيه رئيس مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي للمشروع، وعندئذ إخطار المجلس به، فإن تم ذلك تعيّن على رئيس مجلس الدولة إحالته على اللجنة الدائمة ، وفي حالة عدم التنبيه على الطابع الاستعجالي، فإنّ هذا يعني أنّ المشرّع سيسلك الطريق العادي فيعرض على الجمعية العامة.²

يتسم نطاق ومجال النشاط الاستشاري في مجلس الدولة الجزائري بالضيّق، وهذا بالنظر إلى ما هو محوّل لمجلس الدولة الفرنسي، حيث أنه يستشار فقط في مجال مشاريع القوانين على حسب القانون العضوي 98-01 ومشاريع القوانين ومشاريع الأوامر على

¹ - عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية ، (دار الريحان ، الجزائر ، 2000) ، ص 73 .

² - بورقعة فيصل : المرجع السابق ، ص 40 .

حسب القانون 02-18، عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي يأخذ برأيه في مشاريع القوانين وكذا مشاريع الأوامر والمراسيم والقرارات والمسائل الإدارية قبل عملية إصدار هذه القرارات.¹

ويتضح أنّ نطاق الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة يقتصر على مشاريع القوانين على حسب القانون العضوي 01-98 ومشاريع القوانين ومشاريع الأوامر على حسب القانون 02-18، وبصفة أدق النصوص التشريعية التي تبادر بها السلطة التنفيذية، واستبعاد المشاريع التي يبادر بها النواب. وهذا ما يؤكّد مجددا ضيق الدور الإستشاري المنوط بمجلس الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن مشاريع القوانين على حسب القانون العضوي 01-98 ومشاريع القوانين ومشاريع الأوامر على حسب القانون 02-18 أيا كان موضوعها سواء تعلقت بالعقار أو الأحوال الشخصية أو قانون العقوبات أو الإجراءات بنوعها المدنية أو الجزائية أو تشريع العمل أو الضمان الاجتماعي، أو قانون الإستثمار أو الضرائب أو الجمارك أو الفلاحة أو المياه وغيرها من المجالات، تأسيسا على ما تقدّم فإنّ مجلس الدولة يساهم مساهمة كبيرة في صناعة التشريع بلقت نظر الحكومة للثغرات التي قد تبدو على بعض المشاريع، فيقترح من هذا المنطلق كل تعديل أو إلغاء يراه مناسبا وضروريا.

وهذا أمر يقودنا إلى ذكر جانب التأهيل في قضاة مجلس الدولة، إذ يفترض فيهم الخبرة الكبيرة والإطّلاع الواسع والثقافة القانونية حتى يمكنوا المجلس من أن يمارس هذا الدور المنوط به كمؤسسة دستورية استشارية في المجال التشريعي.²

¹ - راغب الحلو، القضاء الإداري، (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 1995)، ص 152.

² - بورقعة فيصل: المرجع السابق، ص 43.

بالإضافة إلى ذلك فاذا كانت الهيئتان الاستشاريتان السابقتين الجمعية العامة واللجنة الدائمة قد أثبتتا قصورهما في مجال الوظيفة الاستشارية، فهل هيئة واحدة كفيلة بتفعيل وتطوير الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ؟ وخاصة أنه تم تقليص عدد أعضاء اللجنة الاستشارية من 5 إلى 3 مستشارين والاستغناء عن نائب الرئيس، فهذا الأمر مخالف للمبدأ العام الذي يقضي بأنه كلما توسعت الشورى كان الرأي أقرب إلى الصواب،¹ رغم أن وزير العدل أشار عند التطرق إلى التعديلات التي أدخلت على القانون العضوي أمام البرلمان، أدرج على أنها جاءت "توخيا للنجاعة وعدم ثقل الاجراءات" مضيفاً أن مجلس الدولة بتشكيلته على حسب القانون 01-98 هي تشكيلتين أحدهما خاصة بالقضايا العادية والآخرى بالاستعجال، غير أن في الواقع وفي التطبيق هناك تشكيلة واحدة، ومنه جاء اقتراح تشكيل هيئة واحدة تدرس مشاريع القوانين والأوامر مع الأخذ بعين الاعتبار الطابع الاستعجالي.²

أما بالنسبة إلى الوقت الممنوح لمجلس الدولة لإبداء الرأي، فإن المادة 38 من القانون العضوي 02-18 تنص على أن اللجنة الاستشارية تدرس في أسرع وقت مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر التي ينبه الوزير الأول على استعجالها، إذ إن إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية في زمن قصير للغاية من شأنه التأثير على فعالية الوظيفة الاستشارية وجودة الآراء، وخاصة وأن عدد القضاة قليل ولهم وظائف أخرى قضائية.

وبالنسبة لمسألة تعيين 3 مستشارين من قبل رئيس مجلس الدولة فقد أثارت تحفظات نواب البرلمان أثناء مناقشة القانون العضوي، واقترحوا أن يتم انتخابهم بعد اقتراحهم من قبل رئيس مجلس الدولة أو بين مستشارين الموجودين في مجلس الدولة، نظراً لأهمية تشكيلة اللجنة

¹ - معزوزي نوال : المرجع السابق ، ص 327.

² - مناقشات البرلمان : <http://www.apn.dz/ar/plus-ar/journal-officiel-des-debats-ar>

الاستشارية واعتبارا لاشخاصها ودورهم في التشريع، وتفاديا لتركيز التعيين وحصره اختصاصا اصيلا برئيس مجلس الدولة وفتح باب اختيار الكفاءة دون أي مبرر آخر، لان صفة التعيين تفقددهم وتنقص ادائهم الاستشاري على اكمل وجه.¹

بينت احكام المادة 119 من دستور 96 و المادة 4 من القانون العضوي 98-01 ان مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي التي تخضع لاستشارة مجلس الدولة في النصوص التشريعية التي تبادرها الحكومة فقط،² بالتالي تم استبعاد مشاريع النصوص التشريعية المقترحة من طرف النواب ، وهو دليل على ضعف الدور الاستشاري الذي يمارسه مجلس الدولة في الجزائر،³ والذي لا يزال في التعديل الدستوري 2016 وحتى في القانون العضوي 18-02 وحتى في التعديل الدستوري 2020.

المبحث الثاني : إجراءات الاستشارة المتبعة أمام مجلس الدولة

تناول النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري الاجراءات المتبعة في إطار ممارسة الوظيفة الاستشارية، حيث تطرقت الى تحديد الجهة المخطرة لمجلس الدولة، وتحديد طبيعة رقابته على النص المعروض عليه والاجراءات المتبعة في الدور الاستشاري إلى غاية صدور الرأي الاستشاري.

¹ - معزوي نوال : المرجع السابق ، ص 327.

² - خلوي رشيد : مجلس الدولة ، مجلة الموثق ، (المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، العدد 2 ، سنة 2001)، ص 34.

³ - يوستة ناسيمة : صورة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، (المجلة النقدية في القانون و العلوم السياسية ، المجلد 2، العدد 2)، ص 402.

المطلب الاول : تهيئة المشروع امام مجلس الدولة كهيئة استشارية

هناك إجراءات يتم إتباعها أثناء قيام مجلس الدولة بالوظيفة الإستشارية، نقسمها على مرحلتين :

الفرع الاول : اجراءات تحضير ملف المشروع

قبل صدور التعديل الدستوري لسنة 2016¹ وفي ظل القانون العضوي 98-01 واستنادا لنص المادة 41 منه فإنه تحدد أشكال و كفاءات الإجراءات في المجال الإستشاري عن طريق التنظيم . ولقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 98 / 261 يحدد الأشكال والإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة ، كما تتم إستشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين وفق الإجراءات الواردة أيضا بالنظام الداخلي.

إذ إنّ مجلس الدولة بإعتباره هيئة دستورية مستحدثة بدستور 1996² لا يعمل من تلقاء نفسه، بل ينبغي أن يخطر من قبل الحكومة ويطلب منه إبداء رأيه حول مشروع أو مشاريع قوانين، وبعد الإخطار بإجراء إلزامي بالنسبة للحكومة ، فبعد مصادقة مجلس الحكومة على مشروع القانون، يلزم الأمين العام للحكومة الذي يتولى السهر على العلاقة بين الحكومة ومجلس الدولة بإخطار رئيس مجلس الدولة بالمشروع المصادق عليه مرفقا بعناصر الملف المحتملة من وثائق وتقارير ، إحصاء....إلخ.

¹ - القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية ، سنة 2016، العدد 14.

² - دستور 1996 ، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية ، لسنة 1996، العدد 76.

يسجل الإخطار في سجل رسمي يسمى سجل الإخطار، وهذا ما فرضته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 261/98 بقولها: " يرسل كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة، ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار "، اذا يعتبر الإخطار اجراء وجوبي و الزامي بالنسبة للحكومة ملقى على امينها العام الذي يتكفل به.¹

وبعد إستلام رئيس مجلس الدولة القانون المصادق عليه من طرف مجلس الحكومة، يعين مقرر من أحد مستشاري الدولة بالمجلس ولكن قبل هذا يجب التمييز بين وضعيتين، عما إذا كانت الحكومة تبت المجلس بالطابع الإستعجالي للمشروع أو أنها لم تفعل ذلك وتركت المشروع يسير وفقا للطريقة العادية . فإذا لم تخطر الحكومة المجلس بالطابع الإستعجالي للمشروع، فإنّ هذا الأخير يسلك الطريق العادي ، فبمجرد إبلاغ رئيس مجلس الدولة بذلك يتولى بموجب أمر صادر منه بتعين أحد مستشاري الدولة كمقرر ثم تجتمع الجمعية العامة، ويجد ذلك العضو نفسه أحيانا أمام مشروع قانون مدني أو تجاري أو تشريع إجتماعي أو إقتصادي أو تشريع جزائي أو تشريع جمركي أو تشريع يخص الإنتخابات أو المياه أو السكن أو الفلاحة أو الضرائب أو الصحة أو الغابات وغيرها من الميادين.

أما في الوضع في الحالة الإستعجالية فقد نصت المادة 101 من النظام الداخلي لمجلس الدولة من القسم الثالث المتعلق بالإجراءات الإستعجالية على أنه " يمكن لرئيس الحكومة تطبيقا لأحكام المادة 38 من القانون العضوي أن ينبه في الحالات الاستثنائية على الطابع الاستعجالي للمشروع موضوع المناقشة ، وفي هذه الحالة تتم دراسة هذا الأخير من طرف اللجنة الدائمة لمجلس الدولة " . لذا إذا نهت الحكومة رئيس مجلس الدولة على طابع

¹ - بعلي محمد صغير : القضاء الاداري - مجلس الدولة - ، (دار العلوم للنشر ، الجزائر ، سنة 2004)، ص 185.

الاستعجالي للمشروع يتولى الرئيس بدوره إحالة مشروع القانون على رئيس اللجنة الدائمة وهو رئيس غرفة الذي يعين بدوره مستشار مقررًا .

عموماً فالمقرر يجد نفسه ضمن المجال الذي حددته المادة 12 من الدستور وهو ما يفرض عليه الإطلاع الواسع والخبرة الكبيرة في مجال القانون.

والجدير بالملاحظة أن المشرع نص في المادة 5 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 261/98 على : " في الحالات الإستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة¹ على إستعجالها ، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر " .

وما يمكن ملاحظته من المادة الأولى والثانية هو أنّ النظام الداخلي جاء ليؤكد على حالة الإستعجال مع عدم تحديد أجل يتقيد به رئيس المجلس أو اللجنة الدائمة ولا حتى العضو المقرر ، لكن المادة 106² من النظام الداخلي تركت المجال أو السلطة التقديرية لرئيس اللجنة وذلك حسب حالة الإستعجال.³

الفرع الثاني : إجراءات دراسة ملف المشروع

نفس طريقة الإجراءات الأولية سيكون ذلك بالنسبة للإجراءات اللاحقة وذلك بالإستناد دائماً لنص المادة 41 من القانون العضوي 01/98 السالف الذكر، وذلك بطبيعة الحال عن طريق التنظيم . إذ يتم تحديد جدول أعمال الجلسة وهذا طبقاً للمادة 06 من

¹ - الوزير الأول ، بموجب تعديل الدستور لسنة 2008.

² - حيث تنص المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الدولة " يحدد رئيس اللجنة الدائمة مدة سير الأشغال حسب حالة الاستعجال " .

³ - بورقة فيصل : المرجع السابق ، ص 49.

المرسوم التنفيذي 216/98 : " يحدد رئيس المجلس الدولة جدول العمال ويخطر الوزير المعني أو الوزراء المعنيين " وبذلك فرئيس المجلس يهتم بتحديد جدول أعمال جلسات المجلس وهذا بعد أن يلتقي التقرير من قبل المستشار المقرر في الوضع العادي، أو من رئيس اللجنة الدائمة في الوضع الإستعجالي، ويبلغ تاريخ الجلسة وجدول الأعمال للوزير أو الوزراء المعنيين .

يتم عقد جلسة مجلس الدولة في المجال الإستشاري، إما في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة وأثناء هذه الجلسة يتلى التقرير المعد من قبل العضو المقرر، لتبدأ بعدها مرحلة المناقشة ثم المداولة وحددت المادة 08 من المرسوم التنفيذي 261/98 النصاب القانوني المطلوب لإعتبار الجلسة صحيحة من الناحية القانونية، وإكتفت بأغلبية أصوات الحاضرين وفي التعادل يرجح صوت الرئيس، ويدون رأي المجلس في شكل تقرير نهائي يتولى رئيس مجلس الدولة إرساله إلى الأمين العام للحكومة، وهذا ما جاء في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر.¹

أما بعد صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 وفي مادتيه 136 و 142 يساهم مجلس الدولة من خلال وظيفته الاستشارية في العملية التشريعية ، و الملاحظ من المادة 142 السابقة قد وسعت مجال الاستشارة لتشمل مشاريع الاوامر بعدما كانت مقتصرة على مشاريع القوانين فقط، ومنا نامل ان يوسعها كذلك الى مجال اقتراحات القوانين والتنظيم مثل التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 اين وسع في مادته 39 مجال الاستشارة لتشمل اقتراحات القوانين والتنظيم.

وقد أشارت المواد النظام الداخلي لمجلس الدولة إلى الاجراءات العادية والاجراءات في حالة الاستعجال: إذ تمثلت الحالة الاولى في أن يقوم رئيس مجلس الدولة بتعيين مقررا أو

¹ - بورقعة فيصل : المرجع السابق ، ص 50.

أكثر من بين أعضاء اللجنة الاستشارية لدراسة الملف على حسب أهميته وحجم العمل الذي تتطلب دراسته ، ثم ينظم مستشار الدولة المقرر سير الاشغال وكيفيات تنفيذ مهمته ويبرمج الاجتماعات وجلسات العمل الضرورية، لاسيما مع ممثلي القطاع الوزاري المبادر بمشروع القانون او الامر، وبعد انتهاء الاشغال يحضر المقرر تقريراً يبلغه لأعضاء اللجنة الاستشارية، و عندها يستدعي رئيس مجلس الدولة اللجنة الاستشارية لاجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير ويخبر الوزير المعني بذلك ، اذ يمكن للوزير المعني او من يمثله برتبة مدير مركزي-على الاقل-الحضور في اشغال اللجنة الاستشارية دون ان يشارك في المداولات.

عندها يفتح رئيس الجلسة ويحيل الكلمة للمقرر لعرض مشروع التقرير ثم لمحافظ الدولة لابداء ملاحظاته، ويسير الرئيس المناقشات ويدونها كاتب الجلسة في سجل خاص، ثم تتم المصادقة على التقرير النهائي باغلبية اصوات الاعضاء الحاضرين ، وفي حالة تساوي عدد الاصوات يرجح صوت الرئيس، وفي الاخير يعد المقرر التقرير النهائي على ضوء الملاحظات المسجلة أثناء المناقشات.¹

أما في الحالة الثانية أي الاجراءات المتبعة في الاستعجال، فلا بد أي ينبه الوزير الاول على وجود الاستعجال، ويحيل مشروع القانون والامر رئيس مجلس الدولة بالملف المرفق به إلى رئيس اللجنة الاستشارية الذي يقوم بتعيين المقرر، ثم يحدد رئيس اللجنة تاريخ الجلسة لدراسة المشروع ويخبر بذلك الوزير المعني ومحافظ الدولة وأعضاء اللجنة، ثم يناقش أعضاء اللجنة محتوى التقرير النهائي الذي يعده ويقدمه المقرر، ويصادق على التقرير النهائي المتضمن رأي مجلس الدولة باغلبية اصوات الحاضرين، و يوقع عليه كل من المقرر ورئيس اللجنة الاستشارية.²

¹ - أشارت إليها المواد من 122 الى 131 للنظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2019.

² - اشارت إليها المواد من 136 الى 138 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2019.

وبموجب هذه الوظيفة، يمارس مجلس الدولة عن طريق إستشارته من طرف السلطة التنفيذية حول مشاريع القوانين ومشاريع الاوامر رقابة شرعية ورقابة ملائمة على الموضوعات محل الإستشارة ولكن هذه الرقابة تنتهي دائما وإكتفاء بتقديم الرأي دون إصدار الأحكام القضائية لأن ذلك يدخل في نطاق الإختصاصات القضائية للمجلس .

ومن هذا الرأي المقدم من مجلس الدولة فإنه يبقى مجرد رأي لا أكثر ولا أقل لأن الإدارة المركزية حرة في الأخذ أو عدم الأخذ به .¹

بالإضافة إلى عدم إشارة الدستور بصفة صريحة لتقديم النصوص التنظيمية لرأي مجلس الدولة، يرجع ذلك إلى أمر بديهي وهو الطبيعي والعادي لمجلس الدولة والمتمثلة في مساعدة الإدارة خاصة وبالدرجة الأولى في إعداد النصوص التنظيمية . ومنه يتضح لنا أن الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة تتصف بالضيق في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين ومشاريع الاوامر فقط . وهذا بتوسيع الإستشارة لتشمل النصوص التنظيمية التي تخضع حاليا لرقابة مستقلة ولا يمكن لمجلس الدولة مراقبتها إلا بعد الطعن فيها أمام الجهات القضائية الإدارية . لذا نجد أن مصدر النزاعات سبب يكمن في النصوص التنظيمية للإدارة التي لم تمر على مجلس الدولة .

ومن هذا المنطلق كان من الأفضل سماح المؤسس الدستوري لمجلس الدولة في إبداء الرأي في النصوص التنظيمية حيث لا يوجد شك في مقدرة مجلس الدولة في هذا المجال باعتباره قادر على إبداء الرأي في النصوص التشريعية والتي تعد بدورها أسمى من النصوص التنظيمية، ولذلك كان من الأجدر بالمشروع أن يراجع السلطة الإستشارية لمجلس الدولة ويوسع من الدائرة الضيقة المتمثلة في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين و مشاريع الاوامر

¹ - هذا يمنع من القول أن الإدارة المركزية عليها احترام مشروعها الأساسي الحال للاستشارة لمجلس الدولة دون إصدار نص مخالف له.

فقط المعروضة عليه ، وهذا مثلما فنن بإسهاب إجراءات التقاضي في المواد الإدارية في عشرات المواد التي جسدت خصوصيات إزدواج النظام الإجرائي ولو ضمن قانون واحد للإجراءات¹. وتم تأكيد ذلك في التعديل الدستوري 2020 في مادته 142 و143.

المطلب الثاني : تقييم الرأي الاستشاري لمجلس الدولة

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 والتعديل الدستوري 2020 والمعدلة للمادة 124 من دستور 1996 على مايلي : " لرئيس الجمهورية ان يشرع باوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني او خلال العطل البرلمانية بعد اخذ رأي مجلس الدولة ".

وعليه أصبح مجلس الدولة كهيئة استشارية يستشار من قبل الوزير الاول في مشاريع القوانين ، ويستشار في التشريع باوامر في المسائل العاجلة فقط في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة العطل البرلمانية، وهذا التعديل يكرس القيمة الدستورية والمكانة الدستورية المهمة لمجلس الدولة . ويخضع الرأي الاستشاري لمجموعة من الشروط منها ما يتعلق بالمظهر الخارجي و منها ما يتعلق بالموضوع ، اذ يظهر المظهر الخارجي للرأي الاستشاري الصادر عن مجلس الدولة حسب نوع الرأي ، فان كان المشروع المقدم في الحالة العادية غير مقبول لبدء الرأي عليه يصدر مجلس الدولة رايًا بالرفض الكلي ، وقد يكون المشروع غير مقبول جزئيا أي برفض بعض اجزاءه فيصدر بشأنه رايًا بالرفض الجزئي، اما في حالة الموافقة على المشروع فيصدر الرأي مشمولًا بالموافقة العامة التي تعالج كل موضوع المشروع المقدم.

¹ - بورقة فيصل : المرجع السابق ، ص 50.

بينما يظهر ما يتعلق بالشروط الموضوعية للرأي تصدر من قبل المجلس في شكل خلاصة عامة للمشروع بعد القيام بالاعمال التي تكون قد انصبت على الجوانب الموضوعية التالية :

- حالة كون المشروع غير صالح : إذا رأى مجلس الدولة أن المشروع المقدم اليه غير صالح، فيطلب المجلس من الحكومة في شكل رأي استشاري بضرورة إعادة النظر فيه و اصداره في صياغة جديدة.
- حالة كون المشروع يحمل في موضوعه أخطاء بسيطة، فيصدر رأيا يتناول فيه الاخطاء التي يجب مراجعتها، وتصحيحها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني.
- حالة كون المشروع مقبولا، و عندها يقوم مجلس الدولة باصدار رأي يتناول موضوع إثراء المشروع.

وإبداء الرأي الاستشاري من طرف مجلس الدولة كهيئة استشارية سواء على شكل الجمعية العامة او اللجنة الدائمة في ظل القانون 98-01 او في شكل اللجنة الاستشارية في ظل القانون العضوي 18-02 فهو رأي غير اجباري التطبيق على الهيئة طالبة الاستشارة من جانبها الموضوعي الذي صدر فيه الرأي بالحذف او السحب أو التعديل او حتى الاثراء.

وتبقى الحرية المطلقة في الاخذ بالرأي الاستشاري المقترح من مجلس الدولة أو عدم الاخذ به وبذلك يكون الرأي الاستشاري لمجلس الدولة في جانبه الموضوعي ذو آثار اختيارية عكس آثاره الشكلية التي يجب احترامها والالتزام بها،¹ كما لا يوجد أي نص دستوري ينص على الزامية الرأي الاستشاري لمجلس الدولة والاقتراحات غير ملزمة من الناحية القانونية، مما يؤكد

¹ - بوجادي عمر : المرجع السابق، ص 388.

على أن هذه الآراء تعتبر استشارة ليس لها قوة إلزامية بتطبيقها وللجهة طالبة الاستشارة الحرية في الأخذ بالرأي الاستشاري من عدمه دون أن يترتب ذلك أي أثر قانوني.¹

خاتمة :

يمكن القول في الأخير أن مجلس الدولة كجهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية هو أيضا جهة استشارية ، و ظهرت على شكلين في القانون العضوي 98-01 الجمعية العامة و اللجنة الدائمة ليتم تعديلها في القانون العضوي 18-02 بشكل واحد وهي اللجنة الاستشارية ، بالاضافة الى التعديل في المجال الاستشاري اذ لم يعد مقتصر على مشاريع القوانين التي تقدمها الوزارة الاولى انما ايضا مشاريع الاوامر لكن بشروط مرتبطة بحالة الاستعجال و في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني او في حالة العطل البرلمانية وهذا على حسب التعديل الدستوري 2016 بفعل مادتيه 136 الفقرة الثانية و 142 والتعديل الدستوري 2020 في مادته 142 و 143.

لذا نستخلص النتائج التالية :

- يتمتع مجلس الدولة بمكانة دستورية هامة، غير أن دوره الاستشاري يتسم بالضييق باعتباره هيئة قضائية عكس نظيره الفرنسي الذي يلعب دورا محوريا في العملية التشريعية .
- حاول المشرع تطوير الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، وذلك من خلال اضافة مشاريع الاوامر الى جانب مشاريع القوانين ، ولكن قيدها بوجود الحالة العاجلة التي تعود لرئيس الجمهورية في تقدير وجودها.

¹ - زواقرى طاهر و شعيب محمد توفيق : الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري ، (مجلة الحقوق و العلوم السياسية لجامعة خنشلة، الجزائر ، العدد 5، لسنة 2016)، ص 45.

- إن طلب الاستشارة في مشاريع القوانين ومشاريع الاوامر في الحالة العاجلة أمر إلزامي ، أما الاراء الاستشارية لمجلس الدولة هي آراء غير ملزمة للجهة طالبة للجهة طالبة الاستشارة والتي لها الحرية في الاخذ بها من عدمه دون أي الزام قانوني، وهذا ما يفقد اهمية الراي الاستشاري.

وعليه نقترح التوصيات التالية :

- يستوجب وضع منظومة قانونية متجانسة شكلا و مضمونا، تؤطر فيه احكام مجلس الدولة كهيئة استشارية دون أي غموض أو أشكال .
- يستوجب اعتماد سياسة اصلاحية جديدة للقضاء الاداري نصا و تطبيقا، ويتطلب توسيع نطاق الاستشارة على نحو يسمح بمساهمته في ترقية و تطوير القواعد القانونية.
- ارتباط مشاريع الاوامر بالحالة العاجلة يهدر وينقص من اهمية الراي الاستشاري لمجلس الدولة ومن اهمية الاجراء ومساهمته في ترقية القيمة الدستورية لاستشارة مجلس الدولة، و لذا من الافضل ان تكون استشارة هذا الاخير في كل مشاريع الاوامر سواء العاجلة او العادية.
- يستوجب توضيح المقصود بالحالة العاجلة في مشروع الامر، ومن الافضل أن تخضع لاستشارة الرأي المطابق أي يلزم القانون طلب الرأي ويلوم بتطبيق ذلك الرأي الاستشاري لمجلس الدولة سواء في مشاريع القوانين أو حتى في مشاريع الاوامر.
- فصل القضاة الموكلة لهم العضوية في اللجنة الاستشارية عن المهام القضائية، ومنه تسخير تشكيلة متخصصة هيكليا وبشريا ومستقلة عضويا عن التشكيلة المكلفة بممارسة الاختصاص القضائي.

- حتى وإن عدل القانون العضوي 18-02 الطابع الاستشاري لمجلس الدولة بتكريس لجنة واحدة بدلا من لجتين، باعتبار أن إجراءات الجمعية العامة واللجنة الدائمة متشابهة، ومن خلال التشكيلة البشرية كذلك متشابهة، فضمها في لجنة استشارية واحدة، وإلا أن الإجراءات بقت نفسها إلا في حالة وجود استعجال ينه الوزير الاول إلى ذلك، لكن لم تمس بالتعديلات الجوهرية أو بينت مكانتها ودورها الفعال، فمن الاجدر ان يجسد في تعديلات القانونية المستقبلية أن يأخذ بعين الاعتبار التقسيم النوعي للتشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة حتى يكون العمل فيها أكثر تخصصا، أما من غير ذلك ستبقى الوظيفة الاستشارية وظيفية شكلية وفارغة المحتوى والمضمون مما يؤثر في الأخير على عملية إعداد القانون وبنائه وعدم مساهمته للتطور الحاصل في هذا المجال .

- ضرورة توسيع مجال الاستشارة لتشمل مشاريع المراسيم.
- ضرورة نشر الاراء الاستشارية لمجلس الدولة سواء في مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر.
- إعطاء القوة الالزامية للرأي الاستشاري لمجلس الدولة كهيئة استشارية.

كانت هذه المسائل والاقتراحات التي رأينا أنه لا بد منها لإضفاء الحيوية على النشاط الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر، وتفعيل دوره نظرا لأهميته الكبيرة قانونيا وقضائيا واستشاريا، وإداريا.