الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020

The advisory function of the State Council in light of the 2020 constitutional amendment

بن عيشوش عمر[1]*

[1] مركز البحث في العلوم الإسلامية و الحضارة الأغواط، الجزائر

o-benaichouche@crsic.dz

تاريخ الإرسال: 2024/03/20 تاريخ القبول: 2024/05/08 تاريخ النشر: 2024/06/01

****

ملخص:

تناولت هذه الدراسة موضوع الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة،التي لا تقل أهمية عن الوظيفة القضائية؛ فمجلس الدولة يتمتع أيضاً باختصاصات استشارية خولها له دستور 1996 بموجب المادة 119 ، المعدلة بموجب المادة 136 من دستور 2016، المعدلة هي الأخرى بموجب المادتين 142-143من دستور2020؛وتجدر الإشارة أن مجالها في البداية كان ضيق بالنظر إلى نوعية النصوص المقدمة له ، ويتمثل الاختصاص الاستشاري في إبداء الرأي واقتراح التعديلات المتعلقة بمشاريع القوانين فقط وهذا ما أكدته المادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم ، غير أن دستور 2016و 2020 وسعا من مجال استشارة مجلس الدولة و أخضع أوامر رئيس الجمهورية المتخذة خلال شغور المجلس الشعبي الوطني أو العطل البرلمانية أو في حالة المسائل العاجلة.

الكلمات المفتاحية: الرأي الاستشاري - مجلس الدولة – القضاء الإداري-صياغة القوانين

Abstract:

This study dealt with the subject of the advisory function of the Council of State, which is no less important than the judicial function; the Council of State also has advisory powers granted to it by the 1996 Constitution under Article 119, amended by Article 136 of the 2016 Constitution, also amended by Articles 142-143 of the 2020 Constitution,It should be noted that its scope was initially narrow given the quality of the texts submitted to it, and the advisory competence is to express an opinion and propose amendments related to draft laws only, and this is confirmed by Article 4 of Organic Law No. 98-01, amended and supplemented, but the 2016 and 2020 Constitution expanded the scope of consultation with the State Council and subordinated the orders of the President of the Republic taken during the vacancy of the People's National Assembly, parliamentary holidays or in case of urgent matters.

Key words: Advisory Opinion - State Council - Administrative Judiciary - Drafting Laws.

*المؤلف المرسل

بن عيشوش عمر

مقدمة:

تم إنشاء مجلس الدولة بموجب المادة 152 من دستور 1996، و بعد سنتين صدر القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة في 30 ماي 1998، وحلّ هذا الأخير محل الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا و ورث اختصاصاتها؛ ويعتبر مجلس الدولة هو هيئة مقومة لأعمال الهيئات القضائية والإدارية و هو الضامن لتوحيد الاجتهاد القضائي في المواد الإدارية بعد أن تبنّى المشرّع بصفة واضحة نظام القضاء المزدوج، وهذا بالإضافة إلى دوره الاستشاري للسلطة الإدارية المركزية إلى جانب دوره كمحكمة إدارية عليا، يتربع على هرم هياكل القضاء الإداري الجزائري.

أما على المستوى النظري، فتكمن أهمية دراسة مجلس الدولة من حيث الاختصاص والإجراءات في كون نظام المنازعات الإدارية في الجزائر لم يكتمل نسبياً إلا في سنة 2008 وهو سنة صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد، فما فتئ المشرّع يتدخل من حين لآخر بإصلاحات جزئية ابتداء من 1963 إلى 1965 و1966 وانتهاء بإصلاح 1990، ثم الإصلاح الدستوري لسنة 1996 عندما تبنى صراحة نظام القضاء المزدوج، مؤسسا في مادته 152 مجلس الدولة وجِهات قضائية إدارية أخذت تسمية محاكم إدارية في قانون المحاكم الإدارية الصادر في 30 ماي 1998 تحت رقم 02/98، و هو التاريخ نفسه الذي صدر فيه قانون مجلس الدولة تحت رقم 01/98، و قانون محكمة التنازع في 3 يونيو تحت رقم 03/98، و توّجت المنظومة التشريعية بصدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المؤرخ في 23 فيفري 2008.

وإذا كان المشرع الجزائري لم يخصص قانوناً للإجراءات القضائية الإدارية منفصلاً عن قانون الإجراءات المدنية، فإنه مع ذلك قد خص المنازعات الإدارية ببعض الإجراءات الخاصة بها وذلك من خلال النص عليها في الباب الثاني من الكتاب الرابع المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام جهات القضاء الإدارية، وما هو ما تم التأكيد عليه في المادة 40 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والمادة 2 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 أقر المؤسس الدستوري إنشاء محاكم إدارية استئنافيه إلى جانب المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، وتبعاً لذلك تم سنة 2022 استحداث ستة محاكم إدارية استئنافية في كل من الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة، تامنغست بموجب القانون رقم07/22.

وتم أيضاً تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب القانون رقم 13/22، ليبين طرق وإجراءات رفع الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية للاستئناف المستحدثة.

وباكتمال الهياكل القضائية الإدارية: المحاكم الإدارية، محاكم إدارية استئنافيه، مجلس الدولة، يتفرغ مجلس الدولة لوظيفته القضائية كقاضي نقض وإلى وظيفته الاستشارية.

إشكالية الدراسة: ما هو مجال الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وما هي إجراءاتها ؟

وتبعا لذلك قسّمت الخطة على النحو التالي:

مقدمة

المبحث الأول: الهيئة المكلفة بممارسة الوظيفة الاستشارية ومجالاتها

المبحث الثاني: إجراءات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولةو طبيعتها القانونية

خاتمة

المبحث الأول

الهيئة المكلفة بممارسة الوظيفة الاستشارية ومجالاتها

نتناول في هذا المبحث الجهاز أو الهيئة المكلفة بمباشرة الوظيفية الاستشارية لمجلس الدولة، وتحديد نطاق الرأي الاستشاري لمجلس الدولة؛ على النحو التالي:

المطلب الأول: الهيئة المكلفة بممارسة الوظيفة الاستشارية

كان يمارس المجلس اختصاصه الاستشاري بواسطة تشكيلتين: الجمعية العامة، واللجنة الدائمة حسب المواد 35،36،37 من القانون العضوي 01/98[1]، وبعد صدور القانون العضوي 02/18 أصبحت اللجنة الاستشارية هي الهيئة المكلفة بممارسة الوظيفة الاستشارية، وقد نظم أحكامها في الفصل الرابع الموسوم بـ: تشكيلة مجلس الدولة في المجال الاستشاري 35-41مكرر3[2]، وفيما يلي بيان لتشكيلة كل هيئة:

الفرع الأول: تشكليه الجمعية العامة

استناداً إلى المادة 37 من القانون العضوي رقم 01/98 تتشكل الجمعية العامة لمجلس الدولة من[3]:

- رئيس المجلس.
- نائب رئيس المجلس.
- محافظ الدولة.
- رؤساء الغرف.
- خمسة من مستشاري الدولة.

---

[1] -أنظر: المواد: 35،36،37 ، القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 ، المتضمن اختصاص مجلس الدولة وعمله وتنظيمه ، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998 .

[2] - انظر: المواد: 35-41 مكرر3 القانون العضوي رقم 02/18 المؤرخ في 2018/03/04، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98 : المتضمن اختصاص مجلس الدولة وعمله وتنظيمه، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2018.

[3] - انظر: المواد: 37 (الملغاة)، القانون العضوي رقم 01/98، مرجع سابق.

- الوزراء أو الوزير المعني بمشروع الأمر أو القانون أو ممثليهم، بمعنى أن عدد أعضاء الجمعية العامة هو 13 عضوا إضافة إلى الوزراء أو الوزير المعني بالمشروع المقترح، غير أنهم لا يشاركون في المداولات والتصويت.

الفرع الثاني: تشكليه اللجنة الدائمة:

تتكون اللجنة الدائمة من [1] :

- رئيس اللجنة.
- أربعة مستشاري دولة.
- محافظ الدولة وأحد مساعديه.
- كما يشارك الوزير أو ممثليه في جلسات بالنسبة للقضايا التابعة لقطاعه برأي استشاري.

وخلافا للجمعية العامة لم يشر المشرّع للنصاب القانوني الواجب توافره لاعتبار مداولات اللجنة صحيحة من الناحية القانونية ، ولاشك أنّ التشكيلة المصغّرة للجنة الدائمة ، يمكنها من الاجتماع في مدة زمنية معقولة أو من مناقشة المشروع المعروض عليها وتتداول فيه ، ويبلغ عدد أعضاء اللجنة الدائمة في مجلس الدولة الجزائري سبعة (7) أعضاء فقط ؛فالوزير أو ممثله يحضر الجلسات لكن لا يشارك في المداولة والتصويت؛ هذا و يقع على عاتق رئيس الحكومة تنبيه رئيس مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي للمشروع، 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 فيعرضه على الجمعية العامة.

فالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء أحكام القانون 01/98 تسند للجمعية العامة في الحالات العادية، وفي الحالات ذات الطابع الاستعجالي تكلف اللجنة الدائمة بإبداء الرأي الاستشاري.

الفرع الثالث: تشكيلة اللجنة الاستشارية

تشكيلة أعضاء اللجنة الاستشارية باعتبارها هيئة استشارية من[2]:

- رئيس المجلس.
- محافظ الدولة.
- رؤساء الغرف (عدد غرف مجلس الدولة خمسة).
- ثلاثة من مستشاري الدولة .
- الوزراء أو الوزير المعني بمشروع الأمر أو القانون أو ممثليهم.

---

[1] -انظر: المواد: 38 (الملغاة)، المرجع نفسه.

[2] - انظر: المادة 37، القانون العضوي رقم 02/18، مرجع سابق.

كما أنه لا يصح الفصل في مشروع القانون أو الأمر إلا بحضور نصف عدد أعضاء اللجنة الاستشارية، وإذا تفحّصنا تركيبة مجلس الدولة في اللجنة الاستشارية، يلاحظ أن المشرّع حاول توسيع نطاق المشاركة قدر الإمكان، فإلى جانب رئيس مجلس الدولة ورؤساء الغرف، وكلهم من ذوي الخبرة والكفاءة العالية ، كذلك قد أشرك المشرّع ثلاثة مستشارين، كما اعترف 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 تطبيقيه 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 الاستشارة يسمعون وجهة نظر القطاع المعني بالأمر ، ويعيّن من الوزير الأول أو رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني.

تجدر الإشارة هنا إلى أن ممثل الوزير لدى اللجنة الاستشارية يجب أن لا تقل رتبته عن مدير إدارة مركزية[1]، وبذلك حرص المشرّع على فرض مستوى معيّن بالنسبة إلى الأشخاص الذين يمثلون الحكومة، مما ينعكس إيجابا على مستوى مناقشات وأعمال مجلس الدولة[2].

إنّ الغرض الأساسي من اجتماع اللجنة الاستشارية بالتشكيلة المذكورة هو مناقشة مشروع القانون أو الأمر، فبعد سماع وجهة نظر الحكومة أو رئاسة الجمهورية بخصوص مشروع القانون أو الأمر؛ يتولى المجلس وبعد المناقشة و بموجب 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 يعبّر عن رأيه في إلغاء مادة أو فقرة، أو مجموعة من الفقرات إذا ثبت له عدم فائدتها .

المطلب الثاني: نطاق ومجال الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

مما تجدر الإشارة إليه أن مجلس الدولة كان يستشار فقط في المجال التشريعي فقط ، وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تم توسيع نطاق الوظيفة الاستشارية لتشمل مشاريع الأوامر الرئاسية بموجب المادة 142 ؛ ونفصل في نطاق ومجال النشاط الاستشاري في مجلس الدولة الجزائري على النحو التالي:

الفرع الأول : النطاق الاستشاري لمجلس الدولة في المجال التشريعي

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية في مجال التشريع من نص المادة 143 من دستور 2020 التي أتاحت حق المبادرة بمشاريع قوانين لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ونواب المجلس

---

[1]- انظر: المادة 39 ،القانون العضوي رقم 02/18، مرجع سابق.

2 - انظر: عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية ، دار ريحانة ، الجزائر، 2000 ، ص 73 .

الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة شريطة عرضها على مجلس الدولة لإبداء رأيه ثم يتم عرضها على مجلس الوزراء[1].

وبناءً على ما سبق فإن النصوص القانونية الواجب تقديمها لمجلس الدولة تشمل مشاريع القوانين التشريعية، التي تبادر بها الحكومة، و المشاريع التي يبادر بها نواب البرلمان بغرفتيه.

وتجدر الإشارة إلى أن مشاريع القوانين أيا كان موضوعها سواء تعلقت بالعقار أو الأحوال الشخصية أو قانون العقوبات أو الإجراءات بنوعيها المدنية أو الجزائية أو تشريع العمل أو الضمان الاجتماعي ، أو قانون الاستثمار أو الضرائب أو الجمارك أو الفلاحة أو المياه وغيرها من المجالات ، تأسيسا على ما تقدّم فإنّ مجلس الدولة يساهم مساهمة كبيرة في صناعة التشريع بلفت نظر الحكومة للثغرات التي قد تبدو على بعض المشاريع، فيقترح من هذا المنطلق كل تعديل أو إلغاء ما يراه مناسباً وضرورياً للرفع من جودة المشروع محل الاستشارة.

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

الفرع الثاني: النطاق الاستشاري لمجلس الدولة في المجال الإداري

يضطلع مجلس الدولة في المجال الإداري بدور هام وحيوي في تقديم الرأي والمشورة والاقتراحات حول ما يحال إليه من مشاريع الأوامر الرئاسية؛ ويستمد ذلك من نص لمادة 142 من دستور 2020 التي منحت لرئيس الجمهورية امتياز التشريع بأوامر في مسائل عاجلة كحالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو أثناء العطلة البرلمانية بعد استشارة مجلس الدولة[2].

أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بإصدار الأوامر في ثلاثة حالات هي:[3]

1- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.
2- في العطلة البرلمانية.
3- في الحالة الاستثنائية

[1] - انظر: المادة143، دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20- 442،المؤرخ في: 30 /12/ 2020 ، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء2020/11/1،الجريدة الرسمية، عدد 82 ، لسنة2020

[2] - انظر: المادة 142، دستور2020، مرجع سابق.

[3] - المادة 142، المرجع نفسه.

تجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي رقم98-01 طرأت عليه تعديلات جديدة بموجب القانون العضوي رقم 22-11[1]، غير أنه لم يتطرق للاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة وركز على الاختصاصات القضائية لاسيما مع استحداث المحاكم الإدارية الاستئنافية.

المبحث الثاني

إجراءات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وطبيعتها القانونية

بعد ما تطرقنا في المبحث الأول إلى الهيئات المكلفة بمباشرة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، وبيان نطاقها، نتناول في هذا المبحث الإجراءات العملية الخاصة بإبداء رأي مجلس الدولة، وتحديد طبيعته القانونية على النحو التالي:

المطلب الأول: إجراءات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

فإنّ هذه الوظيفية تمر بمراحل وإجراءات نفصل فيها كالآتي:

- **إخطار مجلس الدولة.**

يعدّ الإخطار إجراءً إلزاميًّا ، يلزم الأمين العام للحكومة الذي يتولى السهر على العلاقة بين الحكومة ومجلس الدولة بإخطار رئيس مجلس الدولة بمشروع القانون أو الأمر مرفقا بعناصر الملف المحتملة من وثائق وتقارير ، إحصاء ....إلخ[2].

ويسجل الإخطار في سجل رسمي يسمى سجل الإخطار وهذا ما فرضته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 261/98 بقولها: " .... ويسجّل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار "[3].

- **استلام المشروع من جانب مجلس الدولة وعرضه على الجهة المختصة.**

بعد استلام رئيس مجلس الدولة مشروع القانون أو الأمر المصادق عليه من طرف مجلس الحكومة يباشر رئيس المجلس إجراءات الاستشارة، ولكن قبل هذا يجب التمييز بين حالتين، عما إذا كانت الحكومة نبّهت المجلس بالطابع الاستعجالي للمشروع أو أنها لم تفعل ذلك و تركت المشروع يسير وفقاً للحالة العادية.

الفرع الأول: الحالة العادية

---

[1] - انظر: القانون العضوي رقم22-11المؤرخ في:2022/06/09 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم01/98، الجريدة الرسمية عدد41 لسنة 2022.

[2] - انظر: المادة 39 من القانون العضوي رقم 02/18، مرجع سابق، انظر: المادة 115 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 2019/09/19، الجريدة الرسمية عدد 66 لسنة 2019.

[3] - المادة04، من المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 1998/08/29، المتعلق بتحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد64 لسنة 1998.

إذا لم تخطر الحكومة مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي للمشروع، فإنّ هذا الأخير يسلك الطريق العادي، ويمكن تلخيص إجراءات الحالة العادية في العناصر التالية[1]:

- بمجرد إبلاغ رئيس مجلس الدولة بذلك يتولى بموجب أمر صادر منه بتعين أحد مستشاري الدولة كمقرر مع إمكانية تعيين أكثر من مقرر بحسب أهمية المشروع، ويكون المقرر من أعضاء اللجنة الاستشارية.
- بإمكان رئيس مجلس الدولة تعيين فوج عمل من تلقاء نفسه أو بطلب من المقرر بغرض مساعدته في الوظيفة الموكلة إليه.
- يتولى المقرر سير الأشغال المتعلقة بمهمته وله برمجة الاجتماعات و الجلسات التشاورية والتنسيقية لاسيما مع ممثلي القطاعات الوزارية المبادرة بمشروع القانون أو الأمر.
- بعد انتهاء جميع الأشغال؛ يقوم المقرر بتحرير تقرير ويبلغه لجميع أعضاء اللجنة الاستشارية.
- يقوم رئيس مجلس الدولة باستدعاء أعضاء اللجنة الاستشارية ويخطر الوزير المعنى بالمشروع الذي يمكنه الحضور شخصيا أو يكلف من ينوب عليه ليشارك في أشغال اللجنة الاستشارية، غير أنه لا يشارك في المداولات.
- يترأس الجلسة بطبيعة الحال رئيس مجلس الدولة ويقوم بافتتاح الجلسة ويحيل الكلمة للمقرر لعرض مشروع التقرير ، ثم تحال الكلمة لمحافظ الدولة لإبداء ملاحظاته، ويباشر رئيس المجلس تسيير النقاش حول المشروع محل الدراسة؛ ويكلف كاتب الجلسة بتدوين جميع الملاحظات أعضاء اللجنة والوزير المعنى أو من يمثله في سجل خاص.
- يتم المصادقة على التقرير النهائي بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً، وفي الأخير يرسل إلى الأمين العام للحكومة.

الفرع الثاني : الحالة الاستعجالية

إذا أخطرت الحكومة مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي للمشروع، فإنّ هذا الأخير يسلك طريق أسرع لضرورة إبداء الرأي في وقت محدد، ويمكن تلخيص إجراءات الحالة الاستعجالية في العناصر التالية[2]:

- تعين أحد مستشاري الدولة كمقرر.

- يقوم رئيس المجلس بتحديد تاريخ الجلسة، واستدعاء أعضاء اللجنة الاستشارية ويخطر الوزير المعنى بالمشروع الذي يمكنه الحضور شخصيا أو يكلف من ينوب عليه.

---

[1]- انظر: المواد: 115-130، من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

[2]- انظر: المواد 132- 130، من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

- يباشر رئيس اللجنة الاستشارية سير أشغال الجلسة، ويقوم الأعضاء بمناقشة محتوى التقرير النهائي الذي أعده المستشار المقرر.

- يتم المصادقة على التقرير النهائي المتضمن رأي المجلس بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويوقع عليه كل من المقرر ورئيس اللجنة الاستشارية.

في الأخير تجدر الإشارة إلى أن الغاية الأساسية المراد تحقيقها من إشراك مجلس الدولة في إعداد النصوص التشريعية و الأوامر الرئاسية وإبداء الرأي بخصوصها، تتمثل في:

- إحداث التنسيق بين النصوص القانونية للتشريع الواحد أو بين تشريعين أو أكثر.

- التطرق إلى مدى ملائمة مشروع النص القانوني مع أهدافه الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

إذا كانت الحكومة ورئاسة الجمهورية ملزمتان بإتباع إجراءات الاستشارة أمام مجلس الدولة قبل عرض مشاريع القوانين و الأوامر على مجلس الوزراء، فماهي القيمة القانونية للرأي الاستشاري لمجلس الدولة هل هي ملزمة للحكومة ورئاسة الجمهورية أم لا؟

الفرع الأول: الرأي الاستشاري لمجلس الدولة إجراء إجباري

لقد جعل المؤسس الدستوري في دستور2020 طلب رأي مجلس الدولة إجراء إلزامي و وجوبي مستعملا عبارة "**بعد رأي مجلس الدولة**" في موضعين هما :

الأول: المادة 142 التي نصت على قيام رئيس الجمهورية بأخذ رأي مجلس الدولة في مشاريع الأوامر ؛ مع إلزامه بإخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل عشرة أيام على أقصى تقدير[1].

الثاني: المادة 143 التي نصت على قيام الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة بأخذ رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين[2].

كما أكد المشرع الجزائري بإلزامية رأي مجلس الدولة في المادة 02، من المرسوم التنفيذي رقم98-261، واستخدم عبارة " **يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة...**"[3].

من خلال ما سبق يظهر أن الرأي الاستشاري لمجلس الدولة هو إجراء إلزامي وفق النطاق والمجال المحدد دستورياً، وفي حال مخالفته من قبل الحكومة أو رئاسة الجمهورية يكونا قد وقعا في مخالفة جوهرية نص

[1] - انظر المادة 142 من دستور 2020، مرجع سابق.

[2] - أنظر: 143،المرجع نفسه.

[3] - أنظر: المادة02،من المرسوم التنفيذي رقم98-261،مرجع سابق.

عليها الدستور بصريح العبارة مما يعرض مشاريع القوانين والأوامر لعدم الدستورية عند عرضها على المحكمة الدستورية.

الفرع الثاني: الرأي الاستشاري لمجلس الدولة غير ملزم

يعتبر إجراء عرض مشاريع القوانين والأوامر على مجلس الدولة مرحلة من مراحل صياغتها، وبالعودة إلى جميع النصوص المنظمة للوظيفة الاستشارية لا نجد أي نص يشير صراحة أو ضمنيا إلى التزام الحكومة أو رئاسة الجمهورية بالأخذ برأي مجلس الدولة، خاصة أن نص المادة من القانون العضوي استعملت عبارة "**تبدى اللجنة الاستشارية رأيها**"[1]، فمجلس الدولة يبدي رأيه فحسب ؛ مما يوحي بأن الرأي الاستشاري لمجلس الدولة غير إلزامي إذ يمكن الأخذ به كما يمكن مخالفته، غير مسألة الاستشارة تظل بالنسبة للحكومة و رئاسة الجمهورية عبارة عن إجراء إلزامي.

خاتمة:

في ختام هذه الدراسة توصلنا إلى جملة من النتائج نوجزها فيما يلي:

- مجلس الدولة باعتباره أعلى هيئة في هرم الهياكل القضائية الإدارية يعد كجهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية (محاكم إدارية، محاكم إدارية استئنافية) بالإضافة لوظيفته الاستشارية في مشاريع القوانين والأوامر.
- يستشار مجلس الدولة من قبل رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبى الوطني أو في فترة العطلة البرلمانية، وهذا يكرس القيمة الدستورية لمجلس الدولة.
- يستشار مجلس الدولة في مشاريع القوانين التشريعية، التي تبادر بها الحكومة، أو نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.
- عدم الإلزام بتطبيق الرأي الاستشاري لمجلس الدولة؛ من شأنه أن يضعف من قيمة الوظيفة الاستشارية ويجعلها إجراء شكلي فقط.
- الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء أحكام القانون 98-01 كانت تمارس بواسطة الجمعية العامة في الحالات العادية، وفي الحالات ذات الطابع الاستعجالي تكلف اللجنة الدائمة بإبداء الرأي الاستشاري؛ وبعد صدور القانون العضوي 18-02 أصبح الرأي الاستشاري يمارس بواسطة اللجنة الاستشارية التي تتكون من: رئيس المجلس، محافظ الدولة، رؤساء الغرف، ثلاثة من مستشاري الدولة، الوزير المعني بالمشروع القانوني أو ممثله.

[1] - المادة 36 من القانون العضوي رقم 02/18، مرجع سابق.

- لا يصح الفصل في مشروع القانون أو الأمر إلا بحضور نصف عدد أعضاء اللجنة الاستشارية، ويتم المصادقة على التقرير النهائي بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً.

وعليه لدينا جملة من المقترحات نوجزها فيما يلي:

- ضرورية مراجعة الدور الاستشاري لمجلس الدولة وتوسيعه ليكون له دور مساعد في إعداد وصياغة النصوص التشريعية والتنظيمية بجودة عالية.
- الدعوة إلى إضفاءصفة الإلزامية لرأيه الاستشاري؛ وبهذا يكون مجلس الدولة المستشار الفعلي للحكومة.
- نلتمس من المشرع الجزائري الإسراع في تنصيب المحاكم الإدارية للاستئناف الستة (العاصمة –وهران – قسنطينة- بشار- ورقلة – تامنغست) لتخفيف الضغط على مجلس الدولة ليتفرغ لاختصاصاته القضائية والاستشارية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية:

- دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20- 442 المؤرخ في: 30 /12/ 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء2020/11/1،الجريدة الرسمية عدد 82 لسنة 2020.
- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30، المتضمن اختصاص مجلس الدولة وعمله وتنظيمه، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998.
- القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 2018/03/04، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01: المتضمن اختصاص مجلس الدولة وعمله وتنظيمه، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2018.
- القانون العضوي رقم 22-11المؤرخ في:2022/06/09 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم01/98، الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 2022.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 1998/08/29، المتعلق بتحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 64 لسنة 1998.
- النظام الداخلي لمجلس الدولة، مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 2019/09/19، الجريدة الرسمية عدد 66 لسنة 2019.

ثانيا: الكتب

- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية، دار ريحانة، الجزائر، 2000.