

جامعة زيان عاشور " الجلفة "  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم : الحقوق

صلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات شهادة الماستر  
تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذة:

- د/ لدغش سليمة

إعداد الطلبة :

• بوزيان حمزة

• بوربيع رحمة

السنة الجامعية : 2016/2015

جامعة زيان عاشور " الجلفة "  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم : الحقوق

صلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات شهادة الماستر  
تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذة:

- د/ لدغش سليمة

إعداد الطلبة :

• بوزيان حمزة

• بوربيع رحمة

أعضاء اللجنة

أ..... رئيسا

أ..... مشرفا ومقررا

أ..... عضوا

السنة الجامعية : 2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ إِنْ يَنْصُرْكُمُ اللَّهُ فَلَا غَالِبَ لَكُمْ وَإِنْ يَخْذَلْكُمْ فَمَنْ ذَا الَّذِي يَنْصُرُكُمْ مِنْ بَعْدِهِ وَعَلَى اللَّهِ

سورة آل عمران

فَلْيَتَوَكَّلِ الْمُؤْمِنُونَ }

## كلمة شكر :

أقول من بعد افتتاح القول بحمدي ذي الطول شديد الحول  
فالحمد لله العلي المجزل المانح لنا الفضل المكمل  
ثم صلاة الله والسلام على النبي دينه الإسلام  
محمد الذي سما على السماء وأهابه من بعد الأرض سما

في مثل هذه اللحظات قبل خط الحروف وتجميعها في سطور ، سطورا كثيرة تمر في الخيال، لا يبقى لنا في نهاية المطاف إلا قليلا من الذكريات وصور تجمعنا برفاق كانوا إلى جانبنا فيجب علينا شكرهم ووداعهم ونحن نخطوا خطواتنا الأولى غمار الحياة ، نخص بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من أشعل شمعة في دروب عملنا وإلى من وقف على المنابر وأعطى من حصيلة فكره لينير دربنا ؛ الأساتذة الكرام في كلية الحقوق ، ونتوجه بالشكر الجزيل إلى الدكتورة المشرفة " لدغش سليمة" وكذا أعضاء لجنة المناقشة.

بوزيان حمزة

بوربيع رحمة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء :

الحمد لله الذي وفقنا لهذا ولم نكن لنصل إليه لولا فضله علينا وعطاه ، نحمده ونشكره ونرجو المزيد من هديه وتوفيقه ورضاه ، أما بعد :

إلى من نزلت في حقهم الآيتين الكريمتين في قوله تعالى : { وقضى ربك ألا نعبد إلا إياه ، وبالوالدين إحسانا } .

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أعز ما أملك في الدنيا ، إلى من ضحت براحتها وسعادتها ، إلى من تعبت كي أسعد وأستريح ، أمي الحنونة .

إلى الإنسان الذي سعى جاهدا في رعايتي وتربيتي وتعليمي وتوجيهي والوقوف إلى جانبي ، إلى أبي العزيز حفظه الله .

إلى إخوتي وكل الأهل .

إلى كافة الأصدقاء والأحباب .

إلى أساتذتي الكرام وخاصة الأستاذ محمد عزلاوي وأسرة الجامعة ورفقاء الدراسة .

وفي الأخير أرجو من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعاً يستفيد منه جميع الطلبة

المقبلين على التخرج وشكراً .

بوزيان حمزة  
بوربيع رحمة



هفتاد و نه

# المقدمة

لقد تميز النظام الجزائري بعدم الثبات منذ الاستقلال في جميع سلطاته سواءً التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، حيث انتهجت الجزائر في كل مرحلة من مراحل التطور نظام معين.. (1)، فالنظام القضائي له نصيب من التحول المستمر وعبر مراحل إلى ان تعزز بميلاد هيئة جديدة وذلك من النظام الموحد الذي أخذت به الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية التعديل الدستوري الذي شهدته الجزائر في دستور 1996 (2) حيث أدخل التعديل الدستوري تغييرات جذرية على النظام القضائي الجزائري وذلك بتبني نظام ازدواجية القضاء وإنشاء نظام قضائي إداري مستقل يرأسه مجلس الدولة، الهيئة العليا، المحكمة العليا بالنسبة للقضاء العادي، يتميز مجلس الدولة بانتمائه إلى السلطة القضائية واعطائه قضاة محترفون يخضعون إلى القانون الأساسي للقضاة مثلهم مثل قضاة القضاء العادي وهم ممثلون في المجلس الأعلى للقضاة بقاضيين كما هو الحال بالنسبة لقضاة الجهات القضائية الأخرى.

ومن بين الأسباب التي أدت إلى اعتناق نظام ازدواجية القضاء تزايد عدد المنازعات المعروضة على القاضي وعدم تحكم القاضي في المنازعات الإدارية .... (3).

أخذت العديد من الدول بنظام ازدواجية القضاء وكانت فرنسا مهد هذا النظام والمصدر التاريخي الذي أخذ عنه المشروع الجزائري مثل جل نظم القضاء الإداري المقارن وهو ينشئ وينظم جهة القضاء الإداري فقام مجلس الدولة في الجزائر على غرار مجلس الدولة في فرنسا مع وجود بعض الاختلافات والفوارق بين كل منهم

(1) مذكرة المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر مذكر ماجستير للطالب بومفراس أحمد تحت اشراف الأستاذ رزق الله العربي بن مهدي (2014-2015).

(2) التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 الذي أقر في المواد (152-153) على اتباع وانتهاج ازدواجية القضاء من خلال تأسيس مجلس الدولة جهة القضاء الإداري إلى جانب المحكمة العليا جهة القضاء العادي.

(3) عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع الطبعة (03)، الجزائر 2013.

يعتبر مجلس الدولة أعلى هيئة قضائية إدارية في الجزائر ويتميز مجلس الدولة عن نظيره في النظام القضائي العادي المتمثل في المحكمة العليا بازدواجية اختصاصاته، حيث يفصل في المنازعات القضائية التي تفرض عليه وله اختصاص آخر وهو الاختصاص الاستشاري، يبدي مجلس الدولة الجزائري رأيه في مشاريع القوانين التي يتم إخطاره بها من طرف الحكومة<sup>(1)</sup>

ويؤكد خطاب رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> بمناسبة افتتاح السنة القضائية 1998-1999م على ضرورة تدعيم القضاء الإداري بتأسيس هيئة مجلس الدولة، حيث أضاف كل من وزير العدل في كلمة ألقاها في المجلس الوزاري حول مشروع القانون العضوي المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة، والرئيس الأول لمجلس الدولة على ضرورة الأخذ بنظام ازدواجية القضاء،

وفي نفس السياق جاء مضمون مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة لتدعيم هذه الفكرة<sup>(3)</sup> وهكذا تم التصريح رسمياً بميلاد هيئة جديدة في الجزائر مجلس الدولة هيئة قضائية إدارية تتظر في المنازعات الإدارية وهيئة استشارية ولممارسة الاختصاصات المنوطة إليه يجب توفر العديد من الوسائل...و من بينها الوسائل البشرية، حيث ينقسم الأشخاص الذين يمارسون مهامهم إلى فئتين الأولى هي فئة القضاة والثانية هي فئة الإداريين وكل فئة تخضع لنظام قانوني معين، وتمارس اختصاصها في المجال المحدد لها قانوناً<sup>(4)</sup>.

مجلس الدولة جاء نتيجة التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996، الذي كرس مبدأ الازدواجية القضائية، واعتبار مجلس الدولة هيئة استشارية تتمتع بصلاحيات استشارية، التعديل الدستوري الجديد 2016 قد حدد الصلاحيات الاستشارية لمجلس الدولة في مشاريع الأوامر والتي تقدم من طرف رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين من طرف الحكومة<sup>1</sup> وهذا التعديل يعد قفزة نوعية وتوسيع صلاحيات مجلس الدولة ومهامه.

(1) سليمان محمد الطماري، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1996 ص 6-7-8.

(2) خطاب رئيس الجمهورية اليامين زروال بمناسبة افتتاح السنة القضائية 1999/1998م نشرة القضاء، العدد 55، ص 3 وما يليها.

(3) رشيد مخلوفي: "مجلس الدولة"، مجلة إدارة، العدد 01، المجلة 09، سنة 99 ص 57.

(4) مذكرة المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر-المرجع السابق.



فماهي اهم الصلاحيات الاستشارية لمجلس الدولة وما هي طبيعة هذا الرأي الاستشاري ومدى إلزاميته؟ .

سيتم دراسة هذا الموضوع في فصلين خصصنا الفصل الأول للنظام القانوني لصلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية مقسم إلى مبحثين نتكلم فيه على تطور القضاء وظهور الصلاحية الاستشارية لمجلس الدولة بالنسبة للمبحث الأول، أما المبحث الثاني تشكيل هيئات مجلس الدولة الاستشارية ونطاق عمله والفصل الثاني أهم الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري المبحث الأول الرحلة التحضيرية والمبحث الثاني مرحلة الدراسة وإصدار الرأي.

# الفصل الأول

النظام القانوني لصلاحيات

مجلس الدولة الاستشاري

**الفصل الاول:****النظام القانوني لصلاحيات مجلس الدولة الاستشارية**

عند دراسة صلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية في الجزائر لا بد من التطرق للنظام القانوني لهذه الصلاحية والذي نتكلم فيه عن ماهية الصلاحية الاستشارية من حيث ما حل تطور القضاء الاداري في الجزائر وفرنسا باعتبارها مهد النظام القضائي ومنها انتشر هذا النظام سنتكلم عن تعريف الاستشارة و طبيعتها القانونية لما لها من اهمية بالغة في النظام القضائي يمارس مجلس الدولة صلاحياته الاستشارية عن طريق تشكيلتين الجمعية العامة واللجنة الدائمة حدد القانون نطاق العمل الاستشاري لمجلس الدولة والتشريعات المستتثات من العمل الاستشاري سنحاول ابراز النظام القانوني لصلاحيات مجلس الدولة الاستشارية من خلال مبحثين المبحث الاول ماهية الصلاحية الاستشارية لمجلس الدولة المبحث الثاني تشكيل هيئات مجلس الدولة في المجال الاستشاري و نطاق عمله الاستشاري .

## المبحث الأول: ماهية الصلاحية الاستشارية لمجلس الدولة

منذ انشاء مجلس الدولة وتأسيسه مرت بعدة تطورات فكان أول اختصاص له مارسه هو هيئة استشارية ذلك بإبداء رأيه في مشاريع القوانين<sup>(1)</sup>

وتعد فرنسا مهد القضاء الإداري ومنها انتشر هذا النظام في كثير من الدول ويعد مجلس الدولة الفرنسي أهم مؤسسة قضائية إدارية واستشارية<sup>(2)</sup> وقد كان النظام الفرنسي المصدر التاريخي الذي اخذ عنه المشرع الجزائري<sup>(3)</sup> سيتم التطرق في هذا المبحث إلى تطور القضاء وظهور الصلاحية الاستشارية لمجلس الدولة في كل من الجزائر وفرنسا ونتكلم عن تعريف الاستشارة وطبيعتها القانونية.

### المطلب الأول: تطور القضاء الإداري وظهور صلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية

يمكن تصنيف الأنظمة القضائية التي عرفتها دول العالم المختلفة إلى نظامين قضائيين متميزين هما نظام وحدة القضاء، القانون المطبق في الدول الأنجلو سكسونية ونظام الازدواج القضائي والقانون هو نظام فرنسي النشأة<sup>(4)</sup> ويقصد بنظام وحدة القضاء وجود هيئة واحدة أو هيكل قضائي واحد للدولة وهو القضاء العادل يتولى الفصل في كافة أنواع المنازعات سواء تلك تثور بين الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والإدارة من جهة أخرى<sup>(5)</sup> ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام إنجلترا، الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول العربية السودان، الأردن. أما نظام القضاء المزدوج فيقصد به وجود هئتين قضائيتين مختلفتين ومستقلتين في الدولة جهة أو هيئة قضائية للقضاء العادي، تتولى الفصل في المنازعات العادية بين الأفراد وجهة أخرى للقضاء الإداري تختص بحسم النزاع الإداري القائم بين العلاقات التي تكون الإدارة طرفاً فيها<sup>(6)</sup> وفي هذا يؤكد الأستاذ جاك فيقي بقوله " إن وجود نظام ازدواجية القضاء يفرض علينا تقسيم المنازعات بين نظام القضاء الإداري ونظام القضاء العادي، بمعنى وجود نظام خاص لتسوية المنازعات الإدارية الذي يجد أصل نشأته في النظام الفرنسي<sup>(7)</sup>

(1) عمار عوابدي عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري (دوان المطبوعات الجامعية) الجزائر ص 32.

(2) نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري للطالبة صاش جازية أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة الجزائر 2007-2008 ص 8.

(3) نفس المرجع ص 8.

(4) عمار عوابدي النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الأول (دوان المطبوعات الجامعية) الجزائر

1998 ص 17.

(5) ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995 ص 67-72.

(6) نفس المرجع ص 72.

(7) VICUIR(j): le contentieux administratif: Edition Dalloz ; Pavis 1997 P<sub>3</sub> et P<sub>4</sub>

## الفرع الأول: أسباب ومراحل نشأة ازدواج القضاء في فرنسا

عرفت نشأة المجلس الفرنسي ونظام الازدواج القضائي في فرنسا مراحل طويلة في بادئ الأمر حتى وصلت الى الصورة المكملة التي تبنتها الكثير من الدول فيما بعد وهذا نتيجة تضافر الجهود وتداخل عدة عوامل وأسباب تاريخية وسياسية ودستورية ومنطقية<sup>(1)</sup> وعليه سوف تقسم هذه الأسباب والعوامل إلى عدة مراحل نوجزها كالتالي:

### أولاً: مرحلة الفساد القضائي والإداري في فرنسا

شهدت فرنسا أثناء حقبة الاقتطاع وقبيل الثورة الفرنسية سميت بمرحلة الفساد القضائي الإداري نتيجة فساد الجهاز القضائي (البرلمانات القضائية) وتدخلها في الجهاز الإداري الذي أصابه الفساد بدوره.

كان نظام الإقطاع وضعف اهتمام الملك في تسيير الشؤون العامة وانشغاله بعرض قوته واستبداده على الحكم سبب في هذا الفساد وتردي الأوضاع الإدارية والقضائية مما ولد في نفسية الشعب وذهنيته روح الثورة التي غدتها أفكار الفلاسفة آنذاك نص على انشاء مجلس الدولة كهيئة استشارية في بادئ الأمر تابعه للإمبراطور بتولي تقديم المشورة والرأي والنصح له في الشؤون والأمور الإدارية، حيث كانت اللجان الإدارية لمجلس الدولة تقدم المشورة حول مشاريع القوانين واللوائح والأوامر أما لجنة المنازعات فكانت تقدم رأياً حول التظلمات والشكاوى ضد الإدارة العامة والتي تسمح لرئيس الجمهورية إصدارها في قرار نهائي حولها<sup>(2)</sup>

### ثانياً: مرحلة الثورة الفرنسية والتفسير الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات

قامت الثورة الفرنسية عام 1789 نتيجة للوضع السيئ الذي وصلت إليه فرنسا في تلك الحقبة، أعلن الثوار فيها الكثير من المبادئ وأقروا العديد من الإصلاحات من بينها إصلاح فساد البرلمان، القضاء وذلك إثر اعتناق مبدأ "مونتييسكو" المشهور، مبدأ الفصل بين السلطات والمطبق في الدول الأنجلو سكسونية آنذاك غير أن الفرنسيين تبنا تفسيراً في نوع المقالات حيث أكدوا على

(1) عمار عوايدي عملية الرقابة القضائية ، مرجع سابق، ص 33

(2) André Deleubader: Droit Administratif. 16<sup>ème</sup> Edition. LGDJ Paris 1998. P36

أن الفصل بين السلطات هو فصلاً جامداً ومطلقاً مما أدى إلى فصل الإدارة العامة وعدم خضوعها للقضاء العادي، وهذا ما جعلها مستقلة استغلاً عضواً وموضوعاً، وهكذا صار قانون 16 أوت 1790 المتعلق بالتنظيم القضائي، حيث جاء في المادة 13 منه ينص على مبدأ الفصل "الوظائف القضائية مستقلة وتبقى منفصلة عن الوظائف الإدارية إلا أن هذا الفصل المطلق بين السلطات يثير تساؤلاً حول الجهة التي تتولى حسم النزاع.

### ثالثاً: مرحلة الإدارة العامة هي الإدارة القاضية

بعد أن قررت الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات في قانون 16 أوت 1790 أصبحت الإدارة العامة تختص بالنظر في شكاوى الأفراد، فكان على المواطنين أن يرفعوا بتظلماتهم إلى الإدارة نفسها أو إلى السلطة الرئاسية التي تعلوها مباشرة لتفصيل شكاوهم وبهذا أصبحت الإدارة الخصم والحكم في القضايا التي تخصها ولأن المواطن أصبح محروماً في الواقع من الوصول إلى حقه، لأن الإدارة يصعب عليها في كثير من الأحيان الحكم ضد نفسها<sup>1</sup>، لا يمكن أن تكون الإدارة هي الخصم القاضي في نفس الوقت وهذا يحرم المواطن من

### رابعاً: مرحلة إنشاء مجلس الدولة (القضاء المقيد).

بعد الانتقادات اللاذعة للإدارة القاضية عرفت عدة تغييرات وتعديلات تولد عنها إنشاء مجلس الدولة ابتداءً من السنة الثامنة لقيام الجمهورية الفرنسية وهذا عن طريق الدستور الجديد الذي نص على إنشاء مجلس الدولة كهيئة استشارية يتولى تقديم المشورة والرأي والنصح للحكومة حول مشاريع القوانين واللوائح والأوامر.

### خامساً: مرحلة القضاء البات

إن الهيئات التي حظي بها مجلس الدولة جعلت له مكانة هامة لا يستهان بها لدرجة أن أغلب الحلول والاقتراحات التي يقدمها كانت تؤخذ بعين الاعتبار مما زادت ثقة في عمله حيث حسنت من أساليبه العملية والإجرائية التي استحوز على إثرها شيئاً فشيئاً على صفة القاضي الحقيقي أو

<sup>1</sup> أحمد محيو، المنازعات الإدارية (ترجمة فائر أنجي وبيوض خالد) ديوان المطبوعات الجامعية- 1994، ص 20.  
(Ch). DEBBACH. Contentieux Administratif 7<sup>et</sup> Edition. Dalloz. 1999 P168.

القاضي البات وتقدر ذلك رسمياً بصدور قانون 24 ماي 1872. (1) حقوقه ولا يمكن ان تحكم الإدارة ضد نفسها.

### الفرع الثاني: مراحل تطور القضاء الإداري في الجزائر

#### 1) المرحلة الاستعمارية (1830-1962):

لقد تطورت وتغيرت تشكيل واختصاصات التنظيمات والهيئات المختصة بالنزاعات الإدارية خلال الفترة الاستعمارية من 1830 إلى 1962 حسب تطورات الأوضاع في فرنسا والجزائر مع انحيازها وانقيادها لخدمة الاستعمار على حساب العدل وحقوق وحرريات الجزائريين (2) حاولت السلطات الاستعمارية خلال هذه المرحلة وضعت هيئات قضائية مختصة في الفصل في النزاعات الإدارية حيث وضع أول هيكل قضائي تحت وضع أول هيكل قضائي تحت تسمية مجلس الإدارة في سنة 1832 وهيكل قضائي ثاني سمي مجلس المنازعات في سنة 1845 (3) تبعاً لإصلاح النظام القضائي في فرنسا ومستعمراتها أصدر المشرع قانوناً (4) تحت رقم 53-611 بتاريخ 1953 وذلك لتحويل مجالس المعاملات السابقة والقائمة في كل من الجزائر، وهران وقسنطينة إلى محاكم إدارية (5) حيث تتألف هذه الأخيرة من رئيس وثلاثة مستشارين أحدهم مهمته مفوض الحكومة بها يتم اختيارهم من الطلبة خريجي المدرسة الوطنية للإدارة بعد تريض لدجى قسم المنازعات لمجلس الدولة ونستنتج من هذا ان قانون واحد نظم المحاكم الإدارية سواء كانت في الجزائر أو في فرنسا تتشكل من أعضاء مختصين في القانون.

#### اختصاصات:

- إضافة لبعض الاختصاصات الاستشارية أصبحت المحاكم في مجال (6)
- هناك اختصاص نوعي واقليمي.

(1) أحمد محيو. المنازعات الإدارية، مرجع سابق ص 12.

(2) نفس المرجع ص 12.

(3) خلوفي رشيد تنظيم واختصاص القضاء الإداري. دوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 2002. ص 30

(4) محمد الصغير يعلي المنازعات الإدارية. دار العلوم للنشر والتوزيع، غنابة الجزائر. 2005. ص 35

(5) خلوفي رشيد "نفس مرجع سابق" ص 85.

(6) محمد الصغير يعلي "مرجع سابق" ص 67.

**(2) مرحلة الاستقلال 1962-1996:**

لقد عرف التنظيم القضائي بالمنازعات الإدارية عدة تطورات منذ استقلال الجزائر إلى حيث صدور التعديل الدستوري (دستور 1996) الذي أحدث نظاماً مزدوجاً بموجب المادة 152 منه (1) غداة استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962 وجدت الدولة الجزائرية نفسها أمام مجموعة من العوائق ومخلفات الاستعمار على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وكان عليها أن تختار بين أحد الطريقتين إما أن تستمر في تطبيق التشريع أو تعيش فراغ قانوني على جميع المستويات وقد حسم القانون رقم 62-153 المؤرخ في 1962/12/31 يقضي باستمرار التشريع الفرنسي إلا ما كان يتنافى منه مع السيادة الوطنية كان يتعلق الأمر بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة الجزائرية أو التفرقة العنصرية (2) واعمالاً بقانون 62-157 يتم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث الموجودة بالجزائر، قسنطينة ووهران وعهد إليها الفصل في المنازعات الإدارية بحكم قبال للاستئناف أمام المجلس الأعلى وهذا لغاية سنة 1965 نهاية المرحلة إن نظام ازدواجية القضاء يفرض انشاء محكمة للتنازع وهو أمر لم يتحقق في النظام القضائي الجزائري في الفترة من 1862-1965 وبالتالي فإن ازدواجية وإن بدت ملامحها في الإبقاء على ثلاث محاكم إدارية إلا أن هذا الإبقاء فرضته ظروف تاريخية ولم يكن نتيجة قناعة من المشرع بتميز هذا النظام عن غيره (3).

**(3) المرحلة الممتدة ما بين 1965-1998:**

بعد إلغاء المحاكم الإدارية الثلاث الموروثة عن الاستعمار بموجب أمر 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي ثم نقل اختصاصاته إلى المجالس القضائية ثم نقل اختصاصها الى المجالس القضائية من خلال الغرف الإدارية التي أقيمت بها إلى جانب الغرف الأخرى.

(1) محمد الصغير بعلي، منازعات إدارية مرجع سابق، ص.60.

(2) القانون رقم 62-153 المؤرخ في 1992/12/31.

(3) عمار بوضياف "القضاء الإداري في الجزائر" دراسة وصفية تحليلية مقارنة، طبقاً لقانون اجراءات مدنية وإدارية. دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2008، ص.58.



لقد مر تطور نظام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية بالمراحل التالية:

**1- المرحلة الأولى من 1965-1986:** بعد إلغاء المحاكم الإدارية الموروثة عن النظام

الاستعماري ثم إحداث 03 غرف إدارية خلفا لها بالمجالس القضائية بكل من الجزائر، وهران وقسنطينة.<sup>(1)</sup>

**2- المرحلة الثانية من 1986-1990:** ازدياد المنازعات الإدارية تم رفع الغرف إلى 20

غرفة بموجب مرسوم رقم 80-107 المؤرخ في 1986/04/29 الذي أضاف 17 غرفة إدارية.

**3- المرحلة الثالثة من 1990-1998:** حيث تم رفع غرفة إدارية بكل مجلس من المجالس

القضائية الواحدة والثلاثون عبر التراب الوطني مع إضافة غرف أخرى كما تم إحداث مجلس قضائي جديد.

**التعديل الدستوري لسنة 1996 تبني الازدواجية:**

لقد ترتب على مصادقة الشعب على التعديل الدستوري لسنة 1996 دخوله البلاد على الصعيد

القضائي نظاماً قضائياً هو نظام الازدواجية يختلف من حيث هيكله واجراءاته عن نظام وحدة

القضاء الذي ساد ولمدة طويلة داخل البلاد فطبق في الفترة الممتدة من 1965 إلى نوفمبر 1996

ولعل السؤال الجوهرى الذي يطرح نفسه لماذا هجر المشرع الجزائري نظام وحدة القضاء وتبني

ابتداءً من 1996 نظام الازدواجية.<sup>(2)</sup>

**أسباب تبني نظام الازدواجية في الجزائر:**

لا شك أن وراء تبني نظام ازدواجية القضاء أسباب كثيرة موضوعية دفعت السلطة إلى هجر

نظام الوحدة ويمكن حصر هذه الأسباب فيما يلي.<sup>(3)</sup>

(1) محمد الصغير بعلي "المنازعات الإدارية مرجع سابق ص29.

(2) عمار بوضياف "القضاء الإداري في الجزائر نظام الوحدة الازدواجية من 1962-2000 " ص81.

(3) نفس المرجع. ص57.

**1/ تزايد المنازعات الإدارية:**

ويعتمد نظام الازدواجية بوجود هيكلين أوله النظام القضائي العادي والثاني نظام قضائي إداري هذا الأخير الذي يتكون من محاكم إدارية يعلوها مجلس الدولة حيث يعتبر مجلس الدولة أعلى هيئة قضائية إدارية في الجزائر.<sup>(1)</sup>

ولمجلس الدولة عدة اختصاصات منها الاختصاص الاستشاري، وبموجب هذا الاختصاص الذي يعتبر الاختصاص الأصلي له عند نشأته في فرنسا<sup>(2)</sup> نجد مجلس الدولة يبدي رأيه في مشاريع القوانين التي يتم إخطاره بها من طرف الحكومة<sup>(3)</sup> ويؤكد الأستاذ رشيد مخلوفي بقوله: " لكن الإطار القانوني الذي نظم القضاء الإداري في الجزائر ينفرد من حيث مبادئه الأساسية وما نتج عن التغيير الذي مس القضاء الجزائري 1998 يعتبر مجرد تغيير هيكله وبالتالي هو بمثابة ازدواجية هيكلية وليست ازدواجية قضائية"<sup>(4)</sup> أنشئ مجلس الدولة الجزائري رسميا يوم 17 يونيو 1998 في إطار إعادة تنظيم القضاء ومؤسساته في البلاد<sup>(5)</sup> و حددت صلاحياته حسب قانون رقم 98/01 الصادر في 30 ماي 1998 اختصاصات مجلس الدولة الجزائري وتنظيمه وسيره فهو تابع للسلطة القضائية أعضاؤه قضاة خاضعون للقانون الأساسي للقضاء وبالإضافة إلى وظيفته القضائية، يضطلع المجلس بوظيفة استشارية ويتمتع بعدة صلاحيات.

إن دائرة المنازعات الإدارية تتسع يوما بعد يوم وهذا ما يلاحظه العام والخاص فكثيرة هي الدعاوي التي رفعت ضد البلديات بعدها الكبير والولايات الـ 48 والوزارات والهيئات الإدارية المستغلة.

**2/ عدم تحكم القاضي العادي في المنازعات الإدارية:**

إن المنازعات الإدارية تتميز عن سائر الخصومات المدنية والشخصية والتجارية.

**المطلب الثاني: تعريف الاستشارة و طبيعتها القانوني**

استخدمت الاستشارة قديما بطرق واساليب مختلفة على ماهي الحال عليه الان حيث عرفت تطور شينا فشيئا مع مفهوم وتوسع نشاطها في كل المجالات اصبحت الاستشارة تقدم من طرف

(1) عمار بوضياف "القضاء الإداري في الجزائر" مرجع سابق ص83.

(2) سليمان محمد الطماوي الوجيز في القانون الإداري - مرجع سابق ص6.

(3) المادة 3/119 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996

(4) رشيد مخلوفي مرجع سابق ص52.

(5) مجلس الدولة <http://www.aljareava.net>

كفاءات علمية وخبرات معتمدة وترصد لها امكانيات مادية وبشرية هائلة وخير دليل استشارة مجلس الدولة ولهذه الاستشارة قوانين تنظم سيرها ومدى الزامية ارائها سوف ندرس في هذا المطلب تعريف الاستشارة وطبيعتها القانونية من خلال فرعين الفرع الاول تعريف الاستشارة والفرع الثاني الطبيعة القانونية للاستشارة.

### الفرع الأول: تعريف الاستشارة وطبيعتها القانونية

يذكر الأستاذ أحمد بوضياف بقوله: " وإذا كانت الاستشارة في نظر الكثير من الفقهاء تعني شرحاً منظماً يحوي مجموعة من المبادئ الفقهية فإنه يمكن القول أن الاستشارة مجموعة من الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقاً لقواعد علمية والحالة هذه أقل من مستوى القانون<sup>(1)</sup> إن الاستشارة بالرغم أنها أصبحت إحدى المظاهر الحديثة التي عرفتتها الدول العريقة في الحضارة والتقدم العلمي والإداري، والدليل على ذلك كثرة وتفاقم وتزايد عدد الهيئات الاستشارية تكفل تنسيقاً بين الإدارات وتجعل السلطة المختصة قادرة على اتخاذ القرار<sup>(2)</sup> إلا أن الاستشارة لغة واصطلاحاً ليست حديثة ولا وليدة القانون الإداري بل تضرب بجذورها في أعماق التاريخ وبمصطلحات مختلفة كالشورى مثلاً، فقد عرفت بصفة واضحة عند مجيء الإسلام لقوله تعالى: ((وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ))<sup>(3)</sup> وقوله أيضاً ((وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ))<sup>(4)</sup> وقوله صلى الله عليه وسلم "ما خاب من استخار، وما ندم من استشار"، كما يبين الإسلام أيضاً ومن خلال القرآن الكريم أن الشورى عرفت أيضاً في عهد المماليك كمملكة سبأ عندما طلبت الملكة بلقيس المشورة والافتاء من قومها حول رسالة سيدنا سليمان -عليه السلام- التي يدعوها ويحثها الى الإسلام فلم تتعجل الملكة وطلبت المشورة من قومها لقوله تعالى ((يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ تَشْهَدُونِ))<sup>(5)</sup> وهكذا تبين أن مصطلح الاستشارة قد عرفت قديماً، وتطور شيئاً فشيئاً مع مفهوم الدولة والأمة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ومن خلال تدخل دور الدولة في الكثير من القطاعات وظهور العديد من الوظائف العسكرية والسياسية والمدنية.

(1) د. أحمد بوضياف: الهيئات الاستشارية في الجزائر، مؤسسة الكتاب الوطنية الجزائر 1989 ص 13.

(2) نفس المرجع ص 13.

(3) سورة الشورى الآية 38.

(4) سورة آل عمران الآية 159.

(5) سورة النمل الآية 52.

نتج عنه زخم كبير من الهيئات الاستشارية في جميع القطاعات والميادين والمجالات التي تؤسس وتقام خصيصاً لأجل تقديم الرأي والمشورة معتمدة على كفاءات علمية وخبرات فنية هذا ما يؤكد يقيناً التحول الحاصل في شكل مفهوم ودور الاستشارة البسيط في بادئ الأمر باعتبارها مجرد رأي غير منظم ولا مهيكّل إلى كونها في الوقت الحالي وظيفة قائمة بذاتها تقوم بها هيئات مختلفة، وترصد لها إمكانات مادية وبشرية هائلة ولعل خير ذلك صلاحيات مجلس الدولة الجزائري الاستشارية<sup>(1)</sup> ومن خلال ما سبق بيانه وتفصيله يتضح لنا أن للاستشارة أهمية بالغة وملحة في الحياة الإدارية والوظيفية للدولة.

أما أهميتها فتعود إلى التقدم العلمي والفني الذي لعبه دور الباعث إلى الزيادة في عدد الهيئات الاستشارية في شتى القطاعات من جهة وإلى تغيير دور ومهمة ووظيفة الإدارة في حد ذاتها نتيجة التعقيد المستمر والمتزايد في أدائها وأهدافها فلم تبق مهمتها محصورة في تلبية الحاجيات البسيطة والخدمات المتعددة والمتنوعة فحسب بل امتدت إلى انتهاج استخدام وسائل وطرق وأساليب جديدة معقدة أكثر متطورة ومتغيرة مع التطور التكنولوجي.<sup>(2)</sup>

وفي هذا العدد لا بد أن ننوه بأهمية صلاحيات مجلس الدولة الاستشارية تعتبر عملاً وقائياً لأنها تساعد الإدارة والحكومة على احكام التشريع وصحة تفسير وتطبيق القوانين واللوائح في حين الوظيفة القضائية هي عمل علاجي لتصحيح ومخالفة القوانين واللوائح.<sup>(3)</sup>

وأما ضرورة الاستشارة فترجع إلى أن اعتبار النشاط الاستشاري أسلوباً فعالاً وعمامة يضمن حياة النشاط الإداري، وبذلك أصبحت الاستشارة ضرورة لا يمكن أن تستغنى عنها لطابعها الفني. وفي هذا السياق يقول الأستاذ أحمد بوضياف بقوله: " لسنا مبالغين إذا قلنا بأن النشاط الإداري مدين بوجوده إلى النشاط الاستشاري قدر حاجته إلى النشاط القانوني كله.<sup>(4)</sup>

(1) بومقواس أحمد نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري -مرجع سابق ص10.

(2) احمد بوضياف الهيئات الاستشارية في الجزائر: المرجع السابق ص92.

(3) محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية مصر، 1967 ص91.

(4) أحمد بوضياف الهيئات الاستشارية مرجع سابق ص95.

## الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للاستشارة

إن الحديث عن الطبيعة القانونية للاستشارة أو العمل الاستشاري يتطلب ذلك الحديث عن القوة الملزمة للرأي الاستشاري في طلبه والالتزام به من جهة وتمييزه عن العمل التنفيذي من جهة أخرى، وهذا كله من أجل تحديد الصلاحيات الاستشارية لمجلس الدولة في طبيعتها القانونية.<sup>(1)</sup>

فعلى إثر تميز العمل التنفيذي عن العمل الاستشاري نجد هذا الأخير قائم على سبيل التغيير، هذا الطابع التخيري يضي عليه سلبية على القرار والرأي الاستشاري ويقيد سلطته من قبل الجهة المستشارة، في حين نجد أن العمل التنفيذي مثلما يجمع على ذلك الكثير من الفقهاء قائم على عنصر الالتزام والاجبار، فبمجرد صدوره يكون واجب وملزم التنفيذ دون أن يترك فرصة وينتج آثاره<sup>(2)</sup> ويحدث قرينة قانونية على شرعيته بمجرد تنفيذه وهو ما يسميه الفقيه جورج فيدال "قوة الشيء المحكوم فيه".

وهكذا نصل إلى أن العمل الاستشاري مرتبط باحترام قواعد الاختصاص ما بين الهيئات المختلفة سواءً الاستشارية أو التنفيذية، وليس مرتبط بمدى ما ينتج ويترتب ويتولد عنه من آثار قانونية.<sup>(3)</sup>

وعليه فإن امتنعت السلطة المستشارة من اللجوء إلى الاستشارة أثناء إصدارها للعمل التنفيذي أو القرار الإداري يترتب ذلك بطلان الإجراء والقرار بسبب عين عدم الاختصاص وعلى العكس من ذلك إذا اتبعت الهيئة التنفيذية إجراء طلب الاستشارة من الهيئة الاستشارية محترمة بذلك قواعد الاختصاص مثلاً قد يكون عملها قابل للبطلان بل صحيحاً وناظراً ومنتجاً لجميع آثاره القانونية ولو لم تلتزم بالرأي الاستشاري ومضمونه الاستشاري عموماً آثار جدالاً فقهيًا حول الطبيعة القانونية للرأي الاستشاري بين الفقهاء القانون الإداري واختلفت آرائهم وتصنيفاتهم حول ذلك يمكن إيجازها وتلخيصها في ثلاثة تصنيفات أساسية:

(1) عمار بوضياف القضاء الإداري في الجزائر مرجع سابق ص 95.

(2) عمار عوايدي النظرية العامة للمنازعات الإدارية. مرجع سابق ص 30.

(3) ماجد راغب الحلو المرجع السابق ص 62.

**1/ الرأي الاستشاري الاختياري:**

في هذه الحالة تكون الهيئة الإدارية التنفيذية لها الحرية الكاملة في إصدار قراراتها سواء في طلب الاستشارة أو الالتزام بها.

**2/ الرأي الاستشاري الملزم (الاجباري):**

وفي هذه الحالة تكون الهيئة المستشيرة ملزمة ومجبرة على طلب الاستشارة بقوة القانون، لأنه ينص على ذلك، وبالتالي إذا لم يحترم هذا الاجراء يكون عملها باطلاً بعين عدم الاختصاص ولكن إذا احترمنا النص القانوني، وطلبت الاستشارة بكون عملها صحيحاً ولم تأخذ بمضمون الرأي الاستشاري ولم تلتزم به .

**3/ الرأي الاستشاري الموافق:**

في هذه الحالة الأخيرة تكون الهيئة أو السلطة المستشيرة مجبرة على الذهاب للرأي الاستشاري وملزمة بالأخذ به أيضاً وفي نفس الوقت، وإلا يعد عملها باطلاً شكلاً وموضوعاً

## المبحث الثاني: تشكيل الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة ونطاق عمله

يمارس مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري بواسطة تشكيلتين الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة لكي يتسنى لمجلس الدولة ابداء الرأي على المشروع ويمارس مجلس الدولة المهمة الاستشارية في تشكيلات ذات طابع استشاري تتولاه هيئتان هما: الجمعية العامة في الاستشارة العادية واللجنة الدائمة في الاستشارة العاجلة<sup>(1)</sup>.

وحسب القانون العضوي رقم 11-13 الفصل 4 المادة 35 يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة لمجلس الدولة وتحديد مجال الاستشارة ومضمون النشاط الخاضع للاستشارة والقوانين التي لا تخضع لاستشارة مجلس الدولة.

### المطلب الأول: تشكيل الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة

تتشكل الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة ممن لجنة دائمة في الحالة الاستعجالية وجمعية عامة في الحالة العادية وتنظم التشكيلتين النظام الداخلي لمجلس الدولة والقانون العضوي سنتطرق لتشكيل الجمعية العامة الفرع الاول واللجنة الدائمة الفرع الثاني.

(1) عمار بوضياف النظام القضائي الجزائري "مرجع سابق" ص 307.

## الفرع الأول: تشكيل الجمعية العامة

تشكل الجمعية العامة استناداً إلى المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01 من:

- رئيس مجلس الدولة رئيساً.

- نائب رئيس مجلس الدولة.

- محافظ الدولة.

- رؤساء الغرف.

- خمسة (5) من مستشاري الدولة.

- الوزراء أو الوزير المعني بمشروع القانون أو ممثليه.

يقوم رئيس مجلس الدولة بتحديد تاريخ الجمعية العامة ويستدعي القضاة<sup>(1)</sup> قبل شهرين من تاريخ الانتخابات، ويشترط لصحة الجمعية العامة بلوغ النصاب والمحدد بالتلثين، وفي حالة ما إذا لم يتم بلوغ هذا النصاب يحدد تاريخ آخر للجمعية العامة وتتحدد في المرة الثانية مهما كان عدد الحضور حيث يقوم رئيس مجلس الدولة بافتتاحها ويشكل مكتباً مكلفاً بمراقبة سير التصويت مكون من ثلاث أشخاص على الأقل وهو منتخب بالأغلبية البسيطة سواء برفع الأيدي أو التصويت السري، وأعضاء المكتب المنتخبون ينتخبون رئيساً لهم تجرى الانتخابات التي يسهر عليها المكتب المنتخب طبقاً للمادة 37 من النظام الداخلي، ويفوز بالانتخابات ويصرح به المرشح الذي يحصل على الأغلبية البسيطة للأصوات المعبر عنها عن طريق الاقتراع السري.

أما في حالة ما لم يحصل أي مترشح على النسبة المطلوبة يجرى دور ثانٍ للمرشحين اللذين تحصلا على أكبر عدد من الأصوات<sup>(2)</sup> من طرف رئيس المكتب مع إمكانية الطعن في شرعية الانتخابات من طرف المترشحين ويسجل هذا الاحتجاج في محضر الانتخابات<sup>(1)</sup> وتدون نتائج الانتخابات في محضر يحرره رئيس كاتبة الضبط للمجلس ويوقعه رئيس مكتب التصويت ويتلى

(1) تنص المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري صادر بموجب المداولة المؤرخة في 26-5-2002. يكون قابلاً للتشرح أو التصويت على قاض يمارس مهامه أو أن يكون في وضعية انتداب لدى إدارة مركزية أو في مؤسسة تكوين تابعة لوزارة العدل.

(2) المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.



هذا المحضر على أعضاء الجمعية العامة<sup>(2)</sup> وفي الأخير يحرر رئيس كتابة ضبط مجلس الدولة الجزائري محضراً لسير الجمعية العامة يتم توقيعه من طرف رئيس مجلس الدولة، ويمكن أن يطلع عليه جميع أعضاء الجمعية العامة.<sup>(3)</sup>

تضم التشكيلة البشرية لمجلس الدولة كقاضي استشاري في الاستشارات العادية التي يكون في شكل جمعية عامة، قضاة ذوي خبرات في الميدان القضائي لكن غير مختصين في المجال التشريعي الذي يمكن أن يكون متشعباً لعدة اختصاصات قد لا يكون من اختصاص مجلس الدولة.

لا يكون اشتراك ممثلي مشروع القانون في غالب الحالات كهيئات مساعدة ومآزره لتوجه الجمعية العامة في المناقشة وخاصة لما يكون الموضوع ذا طابع تقني يتطلب درجة عالية من الخبرة المراد اشراكها في النقاش حسب النظام الداخلي للمجلس.

#### عمل الجمعية العامة:

حسب النظام الداخلي لمجلس الدولة يفتح الرئيس الجلسة ويعطي الكلمة للمستشار المقرر لعرض المشروع للتقرير النهائي وتعطى الكلمة بعد ذلك لمحافظ الدولة المساعد لتقديم ملاحظاتهم ثم يفتح الرئيس بعد ذلك تقديم عروض باب المناقشة التي يشارك فيها القضاة والوزير المعني أو ممثلوه.

تدون ملاحظات أعضاء الجمعية العامة من قبل كاتب الجلسة<sup>(4)</sup> ثم تختتم المناقشة عن طريق الانتخاب بالأغلبية البسيطة لأعضاء الجمعية العامة الحاضرين من أجل المصادقة على التقرير النهائي الذي سيرسل إلى الأمانة العامة للحكومة<sup>(5)</sup>

(1) المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(2) المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(3) المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(4) المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(5) المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

يدون المستشار المقرر التقرير الذي سيرسل إلى الأمانة العامة للحكومة<sup>(1)</sup> بدون المستشار المقرر التقرير النهائي طبقاً لقرار الجمعية العامة ويوقعه يرسل هذا التقرير الذي يوقعه كذلك رئيس مجلس الدولة إلى الأمانة العامة للحكومة<sup>(2)</sup> تدون جميع هذه الإجراءات في السجل الخاص بذلك<sup>(3)</sup> يحفظ أصل التقرير وجميع الوثائق المتعلقة بالملف لدى المصلحة المختصة على مستوى قسم الاستشارة.

## الفرع 02: تشكيل اللجنة الدائمة

نظراً لاختلاف الوضعيات التي تكون عليها مشاريع القوانين حسب ما تعرضنا له سابقاً، اختلفت الإجراءات المتبعة في الاستشارة الاستعجالية عنها في العادية عندئذ يعرض المشروع على اللجنة للمناقشة والتداول فيه فقط ولا يعرض على الجمعية العامة، وفيما يلي نأتي على عرض تشكيلة اللجنة الدائمة وعملها.

### تشكيل اللجنة الدائمة:

تتشكل اللجنة الدائمة من الأعضاء التالية:

- رئيس لجنة يرتبه رئيس غرفة.
  - أربعة (4) مستشاري دولة.
  - محافظ الدولة أو أحد مساعديه<sup>(4)</sup>
  - الوزير المعني بالمشروع أو أحد ممثليه<sup>(5)</sup>.
- إذا أردنا تقييم اللجنة الدائمة نلاحظ عليها ما يلي:

1) يعتبر عدد التشكيلة المتكونة من سبعة (7) أفراد بالمقارنة مع أفراد الجمعية العامة، فالوقت الذي يستغرقه النقاش في الاستشارة الاستعجالية يكون ناقصاً عن وقت الجمعية العامة، لأن

(1) المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(2) المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(3) المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(4) المادة 38 من القانون العضوي رقم 98-01 والمتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عملي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 1 جوان 1998 المعدل والمتمم بموجب قانون عضوي 12/11.

(5) المادة 39 من القانون العضوي رقم 98-01.

الأولى يشترط لها السرعة في تقديم الاستشارة لأنها مرتبطة بالوقت الاستعجالي أما الثانية فمعنية بالوقت العادي. والمفروض أن يكون عدد الأشخاص في الثانية على الأقل مساويا لعدد أعضاء الجمعية العامة، حتى يتسنى لهم السرعة في إنجاز الاستشارة المستعجلة بتعاونهم وتقسيمهم للمهام فيما بينهم.

(2) إن اتخاذ المداولات بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين حسب تعبير المادة الثامنة (8) من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 261 جاءت عامة، وغير محددة للعدد المرجعي لصحة اجتماع اللجنة أو حتى الجمعية العامة لأنها أشارت إلى الأعضاء الحاضرين وقدرت نسبة التعبير أن تكون بالأغلبية.

**عمل اللجنة الدائمة:** لم يتناول بالنص المباشر في المرسوم التنفيذي شأنه شأن عمل الجمعية العامة وهذا يشكل صعوبة على الباحث لعدم نشر النظام الداخلي ولكن بعد البحث وجدنا بعض المواد التي تعرض في بعض المراجع مثل المصادقة على المداولة من أعضاء اللجنة الدائمة، ومحافظ الدولة المساعد بالأغلبية على التقرير النهائي، الذي يعده المستشار المقدر، ثم يرسل إلى رئيس مجلس الدولة،<sup>(1)</sup> ويكون إبداء الرأي من قبل اللجنة الدائمة بالأغلبية المطلقة للحاضرين مع ترجيح رأي رئيسها عند تساوي الأصوات<sup>(2)</sup>

### المطلب الثاني: نطاق العمل الاستشاري لمجلس الدولة

مادام العمل الاستشاري نشاط يقوم على مبدأ تخيري قد يأخذ به كراي استشاري وقد لا يأخذ به مما يجعل نطاق الاستشارة المقدمة من مجلس الدولة ترتبط ضيقا واتساعا حسب تدخل المشرع وما يرسم من مجال لتطبيق الاستشارة حسب المضمون ومحتوى النشاط الفرع الأول و عدم خضوع القوانين الاستثنائية لاستشارة المجلس الفرع الثاني

#### الفرع الأول: محتوى النشاط الخاضع للاستشارة

بما أن الصلاحيات الاستشارية موكلة لمجلس الدولة لكي يقدم الرأي وحدد المشرع الجزائري مجال الاستشارة بمشاريع القوانين من قبل الحكومة المادة 136 دستور 2016 ومشاريع الأوامر<sup>(3)</sup>

(1) محمد الصغير بعلي القضاء الإداري مجلس الدولة، العلوم عنابة. ص187.

(2) نفس المرجع. ص187.

(3) نفس المرجع، ص188.

من قبل رئيس الجمهورية المادة 142 دستور 2016 واستبعدت الاستشارة في القوانين العضوية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية  
أولاً - الاستشارة حول مشاريع القوانين والأوامر:

لقد جاء في دستور 2016 تحديد مجال الاستشارة حسب المادتين 136 و142 حيث تنص المادة 136 «.... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ". بمعنى أن مهمة مجلس الدولة الاستشارية تنصب حول النصوص التشريعية للحكومة.

يستمد مجلس الدولة مجاله الاستشاري نزولاً عند رغبة المشرع الدستوري الذي حدد العملية من خلال عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني ، يكمن الدور الاستشاري لمجلس الدولة في محاولة تقديم خدمة استشارية حول مشاريع القوانين الحكومية ومشاريع الأوامر لرئيس الجمهورية ونلاحظ أن الدستور الجديد 2016 خول لرئيس الجمهورية طلب الاستشارة في مشاريع الأوامر بعدما كانت مقتصرة على مشاريع قوانين الحكومة<sup>(1)</sup>

### 1- إصدار التشريع في شكل نصوص تمهيدية:

المادة 136 من الدستور بما يلي: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

نستخلص من قراءة المادة من المشرع الدستوري أن العمل التشريعي مقسم بين أطراف هم الإدارة المركزية وأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة تقدمه من قبل مجموعة برلمانية تتكون في عددها من 20 نائباً فما فوق وأعضاء مجلس الأمة من قبل 20 عضواً.

في المسائل المنصوص عليها في المادة 137: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الدولة

(1) بومقواس أحمد نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري مرجع سابق ص37.

**2- استبعاد العمل التنظيمي:**

تتميز الإدارة المركزية بالإضافة إلى تمتعها بالسلطة التشريعية التي تتم عن طريق الأوامر أو مشاريع القوانين بسلطة أخرى هي الممكنة على استعمال السلطة التنظيمية لما تتخذه من قواعد قانونية عامة ومجردة.

أ- يعتبر العمل التشريعي والتنظيمي من اختصاص الهيئة التنفيذية في جوانب عديدة، الأمر الذي ينبئ بأن السلطة التشريعية في الجزائر تدخل ضمن إطار العمل التنظيمي، والفارق بينهما لا يظهر من المصادقة التي يخضع لها النص التشريعي .

بينما العمل التنظيمي لا يخضع إلا من المصادقة لها النص التشريعي بينما العمل التنظيمي، والفارق بينهما لا يظهر إلا من المصادقة التي يخضع لها النص التشريعي، بينما العمل التنظيمي لا يخضع للمصادقة من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة الشيء الذي دفع بنا إلى القول باحتمال عدم إخضاع العمل التنظيمي للاستشارة من قبل مجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

ب- القرارات في حالة إخضاعها للرأي الاستشاري، يجعلها بطيئة وغير فعالة من جهة، ومن جهة أخرى، إذا ما قامت الإدارة التنفيذية بإخضاع كل القرارات التنظيمية للمراجعة الاستشارية يتولد عنها نوع من التعطيل في تنفيذ القوانين، رغم أن العملية الاستشارية اختيارية.

**الفرع 2: عدم خضوع القوانين الاستثنائية لاستشارة مجلس الدولة****1/ حالة الحصار والطوارئ:**

تخضع عملياً إعلان الحصار والطوارئ إلى صدور ما يسمى بالقانون العضوي الذي يصدر في شكل مراسيم رئاسية لتجسيد حالي الحصار والطوارئ وعدم خضوعها لاستشارة مجلس الدولة<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> يومقواس أحمد نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري مرجع سابق ص35.

<sup>(2)</sup> ماجد راغب الحلو المرجع السابق ص80.

أ- حالة الحصار: أعلنت حالة الحصار لأول مرة منذ الاستقلال في أكتوبر 1988 وكانت لمدة أسبوع، أما الثانية فأعلنت يوم 05 جوان 1991 على إثر الاضراب السياسي لجهة الإنقاذ الإسلامية وأعلنت لمدة 4 أشهر.

ب- حالة الطوارئ: في حالة الطوارئ تخول لرئيس الجمهورية اعلان الطوارئ في حالة الضرورة وهذا لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن والقيام بالعمليات الاستشارية واستثنى من ذلك مجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

## 2/ حالة التعبئة العامة والحرب:

يمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق مراسيم رئاسية في حالة الحرب والتعبئة العامة ويطلب الاستعانة من هيئات رسمية لمساعدته، يظهر ذلك كالتالي:

أ- الاستشارة في حالة التعبئة العامة: نصت المادة 108 دستور 2016 **ح** يقدر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني < واستثنى مجلس الدولة.

ب- الاستشارة بإعلان الحرب: إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملثمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> ماجد راغب الحلو المرجع السابق ص 81.

<sup>(2)</sup> المادة 109 من التعديل الدستور المؤرخ في 2016/3/6

الفصل الثاني

الاجراءات المتبعة امام مجلس

الدولة في

المجال الاستشاري

## الفصل الثاني:

### الاجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري.

يخضع العمل الاستشاري لمجلس الدولة لمجموعة من الاجراءات والقواعد المحددة لذلك حتى يتمكن بتشكيلته الاستشارية من القيام باعطاء الراي المناسب لمشروع القانون يمر مشروع القانون بمرحلتين جد هامتين الاولى المرحلة التحضيرية لفحص مشاريع القوانين المبحث الاول المرحلة الثانية مرحلة الدراسة واصدار الراي الاستشاري المبحث الثاني



### المبحث الأول : المرحلة التحضيرية لفحص المشاريع القانونية

تعد المرحلة التحضيرية جد هامة بالنظر الى الدور الذي تلعبه من خلاله تحضير تهيئة المشروع القانوني ليصبح قابلا للتداول والنقاش.

يعتبر اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين وطلب رأيه حولها من طرف الحكومة امد الزامي كما ورد في المادة 02 من المرسوم التنفيذي يتم وجوبا رقم 98-261 احضار مجلس الدولة بمشاريع القوانين<sup>(1)</sup> وكذلك المادة 136 من دستور 2016 يأخذ رأي مجلس الدولة حول مشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها ويفرغ العمل الاستشاري في شكل تقرير يتضمن رأي مجلس الدولة واذا كانت الحكومة حيث ان التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 أضاف مشاريع الأوامر لاستشارة مجلس الدولة حسب المادة 142 لرئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني او خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة .

وفي هذا سنيين كيف يتم اخطار المجلس بنص القانون وما هي السلطة المخولة لها قانونا بهذا الاخطار وسنبحث كذلك في كيف ومن سيقوم بالاعداد تقرير مجلس الدولة حول المشروع المفروض عليه سيتم التداول حوله فيما بعد

### المطلب الأول : اخطار المجلس إيداع المشروع

كقاعدة عامة يخطر مجلس الدولة من طرف الحكومة باعتباره مستشارا لها يتم ذلك بواسطة رسالة الاخطار بعد ان يقوم بامضائها والتوقيع عليها الوزير المعني بالمشروع<sup>(2)</sup> او الموظف الذي له تفويض بذلك من الوزير

تسبق مرحلة اخطار مجلس الدولة وايداع مشروع الحكومة<sup>(1)</sup> عملية تحويل المشاريع العامة للحكومة لكي تتكفل بعد ذلك باخطار مجلس الدولة ويفرغ العمل الاستشاري في شكل تقرير

(1) د/ عمار بوضياف النظام القضاء الجزائري مرجع سابق ، ص 306

(2) voir l'article conseil d'état enveleobpédie jusi dique .Dazzoz. tomei véputoive dednoit publique administratif. Puris 1958 pu 473

يتضمن رأي مجلس الدولة واذا كانت الحكومة ملزمة بموجب المادة 136 من دستور 2016 فانها غير ملزمة باتباع رايه ، وبعد اكمال عملية الاستلام الملف وعناصره المحتملة من طرف الأمانة العامة للمجلس ويتم تقييده في السجل الخاص بالمجلس، بتنقل اجراء اعداد الملف للاستشارة من قبل المجلس حسب الحالة الطبيعية التي يكون عليها الملف قصد تعيين مستشار الدولة المقرر 1 وليقوم بتهيئة ملف المشروع للمناقشة والتداول فيه اخطار المجلس ان عملية الاخطار في ظل القانون الجزائري يتم بطريقة خاصة تتبع بعملية ثانية ، هي استلام الملف من قبل المجلس لدراسته اثره الرأي .

### الفرع الاول: اخطار مجلس الدولة لمشروع القانون :

1- **عملية الاخطار:** يعتمد العمل الاستشاري لمجلس الدولة أول درجة على عملية الاخطار التي تقوم بها الحكومة طالب منه ابداء الرأي ، و النصيحة حول مشروع القانون<sup>(2)</sup> والاطار يعتبر اجراء وجوبا بالنسبة للحكومة ، ممثلة في الأمين العام لها ، الذي يتكفل بتطبيق العلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة<sup>(3)</sup> بارسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف و الوثائق المرتبطة به الى امانة مجلس الدولة ، ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالاطار<sup>(4)</sup> مما تقدم يمكن القول ان الاخطار له مميزات خاصة هي :

أ- **الاطار اجراء وجوبي :** من شروط الاخطار أنه وجوبي استنادا لنص المادة الثانية 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 ويقصد به الزام رئيس الحكومة احترام الطريق السلس في عملية التشريع ، بعدم تخطي المرحلة الخاصة بالاستشارة القانونية التي يقدمها مجلس الدولة ويتحقق ذلك بوجوبية تمرير المشروع القانوني على مجلس الدولة ، قبل ايداعه مكتب المجلس

<sup>(1)</sup> في القانون الفرنسي هناك مناشير حكومية خاصة تبين عملية الاخطار وشروطها وكيفيةها

<sup>(2)</sup> voir l'article conseil détat enelobpédie jusi dique .Dazzoz. tomei véputoive dednoit publique administratif. Puris 1958 p. 173

<sup>(3)</sup> عمار بوضيف النظام القضائي الجزائري مرجع سابق، ص307.

<sup>(4)</sup> محمد الصغير بعلي، القضاء الاداري مجلس الدولة، مرجع سابق، ص185.

الشعبي الوطني<sup>(1)</sup> وإذا حصل لأي مشروع قانون ان خالف مألوف القاعدة المرسومة<sup>(2)</sup> بعدم احترام عملية الاخطار بالمشروع لدى مجلس الدولة ، فيكون قد خالف قاعدة دستورية وقانونيه معا ، قد يعرضه لعدم دستوريته في حالة اخطار المجلس الدستوري بذلك ، وهي الشكليات التي قد تثار تلقائيا دون التعرض للمسائل الموضوعية في القانون<sup>(3)</sup> الا انها غير مطبقة بالنسبة للقوانين التي ابدى فيها مجلس الدولة رأيه بالمقارنة مع اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي الدائب على تطبيقها<sup>(4)</sup>

### ب- تقديم الاخطار من قبل الحكومة:

اشتطت المادة الثالثة 03 من المرسوم التنفيذي سالف الذكر ، والقيام بالعملية من قبل الأمانة العامة للحكومة حتى تقوم بربط العلاقة بين مجلس الدولة كقاضي استشاري والحكومة صاحبة مشروع القانون المراد اخضاعه للرقابة الاستشارية اما في حالة تقديمه من هيئة أخرى ، فلا يقبل مجلس الدولة<sup>(5)</sup>.

### ج- ان ينصب الاخطار على مشروع القانون والاورام:

لا تكون عملية الاخطار امام مجلس الدولة ، الا اذا كانت منصبة على مشروع قانون مشروع أوامر امام مجلس الدولة ، اذا خالفت هذه الشروط كان الاخطار غير مقبول من امانة مجلس الدولة التي لها سلطة في تقرير صحة الاخطار من عدمه استناد العناصر الملف 01

2- **التسجيل بالاخطار** : يتم تسليم مشروع القانون المصادق عليه من مجلس الحكومة الى مجلس الدولة التي تسهر امانته على تسجيله في السجل الخاص بالاخطار يأخذ وضعية عادية ، وضعية استثنائية

<sup>(1)</sup> المواد 2-3-4، من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 261 ،

<sup>(2)</sup> المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 261

<sup>(3)</sup> عبد الرزاق روبينة الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ، مجلة مجلس الدولة 2002.ص30.

<sup>(4)</sup> G.ViDEL.Droit administatif. Op.cit.p 359

<sup>(5)</sup> المادة 2 من المرسوم التنفيذي 98 - 261.

## الفرع الثاني: ايداع المشروع

تسبق عملية الاخطار وايداع مشروع نص الحكومة عملية تحويل المشاريع القانونية الموجودة في مجلس الحكومة الى الأمانة العامة للحكومة لكي تتكفل بعد ذلك بالاخطار مجلس الدولة<sup>(1)</sup> وهذا ما أكده المرسوم التنفيذي 261/98 المذكور أعلاه عبر المادتين 2 و3 حيث تنص المادة الثانية منه يتم وجوبا اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها.

اما المادة الثالثة فتتص على ان تكلف الأمانة العامة للحكومة بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة<sup>(2)</sup>، وهذا ما أكده المرسوم التنفيذي 261/98 المذكور أعلاه عبر المادتين 2-3 . حيث تنص المادة الثانية منه " يتم "وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها.

أما المادة الثالثة فتتص على أن " تكلف الأمانة العامة للحكومة بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة" واضح جدا الدور الهام الذي يلعبه الأمين العام للحكومة في عملية اخطار المجلس حيث يعتبر الوسيط بين الحكومة والمجلس في المجال الاستشاري .

فقبل ان يرسل الأمين العام للحكومة المشروع القانوني للمجلس وجب عليه ان يتأكد أولا ان رسالة الاخطار او الملف يتضمن كل الوثائق الضرورية التي ينص عليها القانون احيانا وذلك لتسهيل فحص المشاريع من قبل مجلس الدولة هناك من التشريعات الأجنبية من تفرض ان يحتوي الملف على مشروع النص القانوني بالإضافة الى التقرير الذي يشرح فيه الحكومة عرض الأسباب حول النصوص القانونية والى موافقة الوزارة المعنية بالمشروع والدفاع عن المشروع امام المجلس الدولة ، وفي هذا الشأن يحدد المشرع اللبناني وثائق ومرفقات يتضمنها ملف الاخطار مجلس الدولة على النحو التالي: (3) .

(1) محمد بعلي الصغير، الوجيز في المنازعات الادارية، مرجع سابق، ص50.

(2) نفس المرجع، ص4

(3) /S'oublie Bouf :il.e. vole consultative du conseil d'état ou Lebon la veuve admiralive N1

- ارفاق 5 نسخ لمشروع النص القانوني والمصادق عليها من قبل الوزارة الوصية
  - عرض الأسباب التي أدت الى اقتراح مشروع النص القانوني
  - النصوص القانونية المصادق عليها
  - جدول خاص بين النص القديم والنص الجديد المقترح كمشروع مع الأسباب التي أدت الى تعديل كل مادة على حدى.
  - تحديد اسم الموظف او الشخص المختص بتزويد مجلس الدولة بالمعلومات الكافية أو ترك رقم هاتف الادارة المعنية لكي يرجع اليها المجلس وقت الحاجة
  - امضاء الوزير المعني والمختص ضروري وعدم تفويض هذا الاختصاص لانه سلطة دستورية
- غير ان القانون الجزائري لم يوضح وككل مرة العناصر الضرورية التي ترفق بملف الاخطار رسالة الاخطار التي يرسلها الأمين العام للحكومة الى مجلس الدولة حيث اكتفى بنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 261/98 المتعلق بالإجراءات الاستشارية امام مجلس الدولة .
- قائلا : يرسل كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة الى امانة مجلس الدولة ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالاخطار .
- يؤخذ على مشرع الجزائري في هذا النص عدم تحديده لعناصر ملف الاخطار على سبيل الحصر مثلما فعلت الكثير من التشريعات وكأنه يريد إحالة كذلك هذا الموضوع الى النظام الداخلي لكي يصبح على اثرها هذا الأخير الركيزة الأساسية لنشاط مجلس الدولة وعمله كما انه ومن جهة أخرى يؤخذ على المشروع الجزائري أيضا في هذا الفصل عبارة او مصطلح محتملة ماذا يقصد بها المشرع هنا ؟ هل يعني ان الوثائق المرفقة بملف الاخطار هي على سبيل الاختيار وليس الالزام حيث تصبح الأمانة العامة للحكومة حرة في ان ترفق او لاترفق ما تشاء من وثائق ؟ أم يعني ذلك ان مجلس الدولة عليه فقط ان يفحص المشروع القانوني دون النظر في الاسانيد التي يؤسس عليها ها المشروع<sup>(1)</sup>.

(1) عمار بوضياف الهيئات الاستشارية في الجزائر، مرجع سابق، ص53.

**المطلب الثاني: تعيين مقرر واعداد تقرير**

بعد الانتهاء من عملية الاخطار وايداع المشروع للمجلس يتم تقييده في السجل الخاص بالمجلس ويعين رئيس مجلس الدولة مستشار الدولة المقرر الفرع الاول الذي يعد تقرير حول مشروع القانون الفرع الثاني

**الفرع الأول: تعيين مقرر:** ان عملية تعيين مستشار الدولة المقرر تتحكم فيها الحكومة بطريقة غير مباشرة فلدى عملية الاخطار ، ترسل الإدارة مشروع القانون مدعما بوثائق أخرى تبين من خلالها الوضعية والطريقة التي يجب التعامل بها مع الملف من قبل مجلس الدولة ، وذلك حسب طلبات امانة الحكومة التي ترفق مع الملف بخصوص حالته ان كانت عادية او استعجالية ، وعلى هذا النمط تحدده امانة الحكومة ، تتم عملية تعيين المقرر حسب الكيفية التالية (1) .

**أولا في الحالة العادية :** اذ لم تخطر الحكومة المجلس بالطابع الاستعجالي للمشروع ، فان هذا الأخير يسلك الطريق العادي ، فبمجرد ابلاغ رئيس مجلس الدولة بذلك يتولى بموجب امر صادر منه بتعيين احد مستشاري الدولة كمقرر ثم تجتمع الجمعية العامة ويجد ذلك العضو نفسه أحيانا امام مشروع قانون مدني او تجاري او تشريع اجتماعي او اقتصادي او تشريع جزائي او تشريع جمركي أو تشريع يخص الانتخابات أو المياه أو السكن أو الفلاحة أو الضرائب أو الصحة أو الغابات وغيرها من الميادين(2).

**ثانيا : في الحالة الاستعجالية :** اذا رأت الحكومة ان مشروع قانون ما تحيطه ظروف غير عادية تؤشر على ذلك من خلال العناصر المرفقة مع ملف المشروع شارحة للمجلس الدولة المتمثل في امانته على ان الملف يتطلب استشارة عاجلة فيه فيقوم رئيس المجلس الدولة نزولا عند رغبة رئيس الحكومة(3)، وتقييمتها لعملية التعيين التي جاءت بها المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 يكمن التسجيل فيما يلي:

**1 - وضعية عادية :** في حالة عدم قيام الحكومة بإبلاغ امانة المجلس على مشروع القانون لا يحتاج الى استعجال يأخذ المشروع عندها المسلك العادي ويسجل في خانة الملفات العادية(4)

(1) عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص3-5.

(2) انظر المادة 20 النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(3) المادة 5-2. من المرسوم التنفيذي رقم 261/98.

(4) سليمان محمد الطماوي الوجيز في القانون الاداري ، مرجع سابق، ص63.

بعد ابلاغ رئيس مجلس الدولة بحالة الملف بانه سجل في وضعية عادية يصدر امرا بموجبه يتم تعيين احد مستشاري الدولة كمقرر ليقوم بدراسة المشروع ، بمساعدة بعض الخبراء في الميدان الذي صدر فيه المشروع<sup>(1)</sup>.

**ب - وضعية استثنائية:** تتحقق هذه الوضعية اذا ما نبهت الحكومة رئيس مجلس الدولة ، بالطابع الاستعجالي لمشروع القانون يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون الى رئيس اللجنة الدائمة ، ويكون برتبة رئيس غرفة ليقوم بتعيين مستشارا للدولة كمقرر حالاً<sup>(2)</sup>.

والدليل على الاستعجال لابد ان تشير اليه الحكومة ، لتتخذ امانة المجلس استنادا الى نوعية الاخطار وضعية التسجيل الاستعجالي دون ترك الامر الى مجلس الدولة لكشف محض ارادته .  
**الحالة العادية:** يكون فيها التعيين من قبل المشرف العام على تسيير مجلس الدولة وبموجب قرار صادر في شكل امر<sup>(3)</sup> ليعين احد مستشارين الدولة كمقرر ليهتم بالملف الملاحظ لطريقة التعيين نستنتج ان العملية كانت مباشرة وتم توليها الى عمل رئيس مجلس الدولة دون غيره منفردا لها قرار صادر في هذا الشكل.

**الحالة الاستعجالية:** يكون التعيين فيها بطريقة مغايرة نوعا ما للطريقة المتبعة اثناء الاستشارة العادية ، يظهر الاختلاف الذي تتميز به حالة التعيين في الظرف الاستعجالي انه عندما يتم الاخطار من قبل رئيس الحكومة على ان الاستشارة لابد ان تكون عاجلة يقوم مجلس الدولة باحالتها على رئيس اللجنة الدائمة ، وهو نوع من التماطل عكس الحالة العادية الذي يقوم فيها الرئيس بإصدار التعيين عن طريق امر صادر منه ، دون انتظار تعيين جهة أخرى للقيام بالتعيين للمقرر بدله<sup>(4)</sup>.

(1) عمار بوضياف الوجيز في القضاء الاداري في الجزائر، مرجع سابق ، ص63.

(2) ، نفس المرجع، ص64.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري ، مرجع سابق، ص67

(4) ، نفس المرجع، ص67.

## فرع 02 : اعداد تقرير

يقوم المقرر بتقسيم عمله أحيانا الى أربعة مراحل أساسية<sup>(1)</sup> من أجل اعداد تقريره النهائي :

أولاً: يقوم بالتحري حول استفتاء ملف الاخطار على كامل شروطه فيفحص نص المشروع خصوصا من الناحية التأسيسية للاخطار بمعنى التأسس القانوني والى التحكيم بين الوزارات المعنية ان وجد والى شرعية المسائل والمشاكل التي أدت الى وضع هذا المشروع ولا تكفي في ذلك رقابته القانونية حول هذه المسائل ، فله أيضا رقابة الملائمة كما له ان يستعين بالاراء السابقة للمجلس حول المشاريع التي من نفس الميدان.

ثانيا: يقوم المقرر كمرحلة ثانية بالاجتماع بالموظف او الموظفين الممثلين للوزارات المختلفة والمعنية بالمشروع وهذا داخل المجلس لمرة او عدة مرات.

ثالثا: في هذه المرحلة يمر المقرر الى مهمة تحرير التقرير الذي سيرضه للمناقشة داخل القسم او الهيئة المختصة ، وهنا تجدر الإشارة الى ان النص الذي ستدور حوله المناقشة هو نص التقرير الذي توصل اليه المقرر<sup>(2)</sup>.

رابعا وأخيرا: بضعة أيام قبل الاجتماع بتولي المقرر اعلام امين القسم او الهيئة المختصة لمناقشة المشروع بقائمة ممثلي الوزارات المعنية لاستدعائهم للاجتماع داخل القسم ، ثم يقوم بتوزيع نص التقرير ونص المشروع الى جميع أعضاء الهيئة التي ستداول حول المشروع ليكونوا اكثر فهما بكل ما يحيط بمشروع النص المعروض عليهم ، كما يعلم رئيس مجلس الدولة بالتقرير العام الذي توصل اليه وبشرح له الصعوبات الأساسية التي تواجه النص.

بعد التقرير الذي يتوصل اليه المقرر بمثابة نقطة الانطلاق او القاعدة او المبدأ العام حوله كل قضية او مسألة تعرض للمداولة داخل مجلس الدولة في شقة الاستشاري والقضائي على حد سواء لكونه يشكل الوثائق الأساسية التي تعرض الأدلة والبراهين والملاحظات والتي تؤدي

(1) نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي، 261/98. والذي يحدد أشكال الاجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة

(2) أحمد بوضياف الهيئات الاستشارية في الجزائر ، مرجع سابق، ص73.



بدورها الى تحقيق النتائج المرجوة ، ومن ثم تضمن الاعلام وتثرى المناقشة وترسم الطريق الصحيح لبناء واعداد راي استشاريا واضحا قبل مجلس الدولة<sup>(1)</sup> .

---

<sup>(1)</sup> 1VOIY latialeconseild'étatencyclopédie edie juridique DALL 02\_Tome I;vepertoire de droit publique administratif .PARIS.1985 .P474

**المبحث الثاني : مرحلة الدراسة وإصدار الرأي الاستشاري**

لاصدار الرأي في مشروع القانون المقدم للاستشاري ان يكون في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة وتكون فحص المشاريع حسب الحالة فاذا رأى الوزير الأول ان مشروع القانون ليس مستعجل فهنا يسلك الطريق العادي ويكون ابداء الرأي الاستشاري من طرف الجمعية العامة اما اذا نبه الوزير الأول على استعجاله لمشروع القانون فانه يسلك السبيل الاخر والاستثنائي ويكون بذلك اللجنة الدائمة هي المختصة بابداء الرأي الاستشاري اولا ثم تتم المداولات والتصويت عليه من طرف الجهة المختصة ثانيا وبعد المناقشة والتصويت على الرأي الاستشاري الذي يبادر بابدائه مجلس الدولة ليبلغه الى رئيس الحكومة بعد ان يكون قد اخذ شكله النهائي.

حيث سنتكلم في هذا المبحث على نقطتين هامتين في دراسة مشروع القانون الاستشاري و التصويت عليه في المطالب الأول اما المطلب الثاني سنتكلم على شكل رأي مجلس الدولة واشهاره وإصدار الرأي الاستشاري .

**المطلب الأول : دراسة مشروع القانون**

تكون مداولات مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة و لجنة دائمة فاذا رأى الوزير الاول ان مشروع القانون ليس مستعجل يسلك الطريق العادي ويكون ابداء الراي من طرف الجمعية العامة اما اذا نبه الوزير الاول على استعجاله فانه يسلك السبيل الاستعجالي وتكون بذلك اللجنة الدائمة هي المختصة بابداء الراي الاستشاري ثم تتم المداولة والتصويت عليه الفرع الاول مناقشة مشروع القانون الفرع الثاني اجتماع الجمعية العامة واللجنة الدائمة .

## الفرع الأول : مناقشة المشروع

لاصدار الرأي في مشروع القانون المقدم للاستشارة وهي محاولة الدخول للموضوع عن طريق الدراسة والبحث ومكوناته حتى يتسنى ابداء الرأي عليه ويكون اتجاه مشروع القانون في عملية ابداء الرأي فيه على ما يقرر الوزير الأول ، وبذلك يتجه بالطريق العادي او بالطريق الاستثنائي

1- الحالة العادية :

بعد استلام الملف يعين رئيس مجلس الدولة احد مستشاري مهمة غير عادية (1) مقرا وبموجب امر حسب ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 41 مكرر من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم .

كما ان لرئيس مجلس الدولة السلطة التقديرية في تعيين فوج عمل لمساعدة مستشار الدولة المقرر ، أو ان يعينه بطلب من هذا الأخير (2) يتم ارسال نسخة من الملف الى محافظ الدولة الذي بدوره يعين احد مساعديه لمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته الكتابية حول المشروع (3). وعندما تنتهي الاشغال يقوم المستشار المقرر باخطار رئيس مجلس الدولة لاجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير النهائي (4).

حدد رئيس مجلس الدولة تاريخ دراسة المشروع ويخطر الوزير المعني للحضور او تعيين من ينوبه (5) من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل (6) كما يستدعي رئيس مجلس الدولة أعضاء الجمعية العامة في اجل كاف قبل التاريخ المحدد لانعقاد الجلسة (7).

(1) انظر المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

(2) انظر المادة 41 مكرر من القانون العضوي ،01/98. والمتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه المعدل والمتمم.

(3) انظر المادة 85-86 من نفس النظام الداخلي الجزائري.

(4) انظر المادتين 87-88 من نفس النظام الداخلي الجزائري

(5) المادة 41 مكرر 1 من القانون العضوي 98 / 01

(6) المادة 39 من القانون العضوي 01/98.

(7) المادة 89 من نفس النظام الداخلي الجزائري.

## 2- الحالة الاستثنائية :

اما في الحالة الاستثنائية ينبه الوزير الأول استعجال مشروع القانون من طرف الأمين العام للحكومة يقوم الأول باحالته الى رئيس اللجنة الدائمة والذي بدوره يعين في الحال مستشار الدولة المقرر<sup>1</sup> ويكون هذا الأخير من بين أعضاء اللجنة الدائمة المشار اليهم سابقا وهذا بموجب امر<sup>(2)</sup> ثم يقوم رئيس اللجنة الدائمة باخبار محافظ الدولة ليقوم بتعيين احد مساعديه للمشاركة في اشغال اللجنة كما يحدد رئيس اللجنة الدائمة مدة دراسة المشروع حسب حالة الاستعجال.

## الفرع الثاني: اجتماع اللجنة الدائمة والجمعية العامة

قبل التعرض بالدراسة الى اجتماع الجمعية العامة واللجنة الدائمة تجدر الإشارة فقط الى ان القانون الفرنسي مثلا جعل اجتماع الجمعية العامة كدرجة ثانية بعد ان يتم الاجتماع على مستوى الأقسام الإدارية للمجلس كدرجة ابتدائية<sup>(3)</sup> حيث تبدأ اجتماعات الأقسام الإدارية باعطاء رئيس مجلس الدولة الكلمة للمقرر لكي يعرض تقريره العام على ماسامع أعضاء القسم الحاضرين وبعد ان يعرض الأفكار والاهداف التي أدت الحكومة الى هذا المشروع ويقوم بهذا الأخير بعرض اقتراحاته بشأن النص اما بالتعديل او الرفض او الموافقة<sup>(4)</sup> ومؤسسا تقريره كل ذلك قانونا وملائمة .

يلي هذا فتح رئيس المجلس كلمة والمناقشة لكل أعضاء القسم داخل الاجتماع والى ممثلي الوزارات الحاضرين .

فاذا كان التقرير المقدم للمناقشة يتضمن الغاء المشروع كاملا فانه يتم غلق باب المناقشة وتجرى عملية التصويت يكون للرئيس والمقرر والأعضاء المستشارين فقط صوتا تداوليا اما اذا كان هناك رفض جزئي فقط فان باب المناقشة يبقى مفتوحا على ان تبدأ هذه المناقشة بعنوان المشروع ثم التأشيرات التي جاء بها ثم مناقشة مضمون النص مادة بمادة<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> الفقرة الثانية من المادة 41 مكرر من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم.

<sup>(2)</sup> المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري.

<sup>(3)</sup> /VOIR le site :www.conseil-ETAT.FR le conseil d'étatconseiller de gouvernement

<sup>(4)</sup> jeanmassât :op- cit-p158

<sup>(5)</sup> محمد الصغير بعللي، القضاء الإداري ، مرجع سابق،ص88.

**1- المناقشة والتصويت على مستوى الجمعية العامة**

ان موقف المشرع الفرنسي في جعل المشاريع القانونية على مستويين او درجتين في بعض الأحيان لدليل قاطع وكبير على الأهمية التي يعطيها للوظيفة الاستشارية والمجلس الدولة الفرنسي<sup>(1)</sup>.

وعلى خلاف المشرع الفرنسي قرر المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي 261/98 المذكور أعلاه أنفا ان تكون مهمة فحص المشاريع القانونية على درجة واحدة حيث تقوم بذلك في الأحوال العادية وكإجراء عادي للجمعية العامة ، اما في الأحوال الاستعجالية وكإجراء استثنائي للجنة الدائمة بعد إيداع المشروع القانون 1 لدى مجلس الدولة فان النص لا يقسم بين أعضاء المجلس في الجمعية العامة ، وانما يجب توزيع عدة نسخ من المشروع على كل أعضاء لكي يتسنى لكل عضو قراءة النص كاملا حتى يستطيع ان يلم بكل الأفكار والمسائل التي يتضمنها ذلك النص وان يتوصل ويكشف التناقض الحاصل فيها والنقص الذي يشوبها على ان تنقسم طريقة المناقشة فيما بعد بين أعضاء الجمعية الى جانبين : أولا من حيث الشكل ثم يليها النقاش حول مضمون النص<sup>(2)</sup>.

**2- المناقشة على مستوى اللجنة الدائمة**

المناقشة على مستوى اللجنة الدائمة والإجراءات المتبعة هي نفس الإجراءات المتبعة امام الجمعية العامة يمكن فقط في ان الإجراءات امام الجمعية العامة هي إجراءات عادية او طريق عادي لفحص مشاريع القوانين اما الإجراءات امام اللجنة الدائمة فتعتبر إجراءات استعجالية وطريق استثنائي لفحص هذه المشاريع.

اما مسلك الاجراء العادي دائما سواءا كان على مستويين من خلال عرض المشروع القانوني على القسم المختص ثم على مستوى الجمعية العامة والذي يسمح بفحص مزدوج للنص او حتى

(1) في هذا الشأن يؤكد الاستاذ عمار عوابدي على أن المشروع مقدم إلى مجلس الدولة من قبل الهيئة المعنية أو القطاع المعني هو مشروعاً تمهيدياً وليس مشروعاً قانونياً، ولا يكتسي هذه التسمية إلا بعد عرض المشروع التمهيدي، رأي مجلس الدولة معاً أمام مجلس الوزراء، ليصبح بعد ذلك مشروع قانون يعرض على البرلمان.

(2) خلوفي رشيد، القضاء الإداري مرجع سابق، ص34.

على مستوى واحد ، وبعيدا عن الطريق الاستثنائي امام اللجنة الدائمة هو الذي يعطي للحكومة اكثر ضمانا حول نوعية الرأي الاستشاري التي يقدمها مجلس الدولة في الأخير.(1)

## المطلب 2 : اصدار الرأي الاستشاري

مهما كانت الإجراءات المتبعة في مجال الاستشاري لمجلس الدولة سواء عادية او استثنائية طويلة او معقدة او سهلة وبسيطة فان المجلس في النهاية يقدم رأيا استشاريا بخصوص النص القانوني او المسألة المعروضة عليه .

### فرع 01 : شكل راي مجلس الدولة

يتقيد مجلس الدولة عند اصدار رايه الاستشاري في شكله النهائي بمواعيد قانونية لا يمكن ان يتجاوزها وهي مدة قانونية مختلفة حسب نوعية الاستشارة واجرائها او حسب حالات الاستشارة العادية او الاستثنائية وقد فرق رئيس مجلس الدولة بين نوعين من المواعيد .

**1-مواعيد الاستشارة العادية :** وتتراوح مدتها ما بين أسبوعين الى شهرين حيث يكون تطبيقها عندما تسلك الحكومة الطريق الاستشاري العادي للمجلس.

**2-مواعيد الاستشارة الاستعجالية :** تمتد هذه المواعيد بين أسبوع الى عشرة أيام وتتعلق هذه الأخيرة بفحص المشاريع والنصوص ذات الطابع الاستعجالي(2).

يضيف المشروع البلجيكي على سبيل المثال نوع اخر من المواعيد في المجال الاستشاري فبعد ان جعل مدة الاستشارة في الأحوال العادية في شهر واحد وفي الأحوال الاستعجالية ثلاث أيام وقام بتخصيص مدة ثمانية أيام للاستشارة مجلس الدولة البلجيكي عندما تتعلق هذه الاستشارة لمسألة الاختصاص(3).

اما المشروع الفرنسي وفي غير الأحوال الاستعجال قرر ان تكون مدة فحص المشاريع القانونية بأربعة أسابيع من يوم تقديم المشروع الى مجلس الوزراء على ان تكون هذه المدة اقل بكثير عن

(1) /VOIR LOCCLECTION CONSIEL d'étatéluder et documents n3 (1981-1982)p65

(2) بومفواس أحمد نظام مجلس الدولة ، مرجع سابق ص.77.

(3) 1VOIR Article la principale de Bonne législation dames la pratique de la section de législation de conseil d'état de Belgique RA N spécial 4-1999.P52

الحالات الاستعجالية ، حيث تكون لايام فقط (1) مثلما هو الشأن عند عرض مشروع قانون المالية امام مجلس الدولة .

ومهما كانت المواعيد التي يعمل في حدودها مجلس الدولة فانه في الأخير يجب ان يتوصل الى الإعلان عن رأيه ، الذي قد يتخذ اشكالا مختلفة بحسب نوع هذا الرأي سواء اكان سلبا او إيجابيا او بين هذا وذاك.

وفي كل الأحوال لا يكون رأي مجلس الدولة الاستشاري الا في احد الاشكال الثلاثة وهي : اما بالموافقة على نص المشروع القانوني او بالرفض الكلي للمشروع ، او ان يبدي المجلس رفضا جزئيا يقترح خلاله تعديلا جزئيا(2).

اما بخصوص شكل رأي مجلس الدولة الجزائري فان رئيسه يؤكد على انه يكون في شكل خلاصة يتوصل اليها المجلس ، هذه الخلاصة التي تتخذ احدى الصور الثلاث التالية :

- 1- مشروع غير صالح وبالتالي إعادة صياغته من جديد
- 2- مشروع باخطاء بسيطة يمكن تصليحها قبل عرضها على البرلمان
- 3- الاثراء وعرضه المشاريع على البرلمان

هذه الصور الثلاثة لشكل رأي المجلس تعبر عن موافقة المجلس للمشروع او رفضه كليا او جزئيا يوجه رأي المجلس النهائي الى الأمانة العامة للحكومة والتي تبقى الوسيط الدائم بين الحكومة والمجلس في إيداع مشروع القانون لدى المجلس ، او تسلم رأي هذا الأخير.

حيث تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي 261/98 على مايلي :

يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل الى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة (3) في غياب توضيح حول مسألة اشهار او نشر اراء مجلس الدولة في الجزائر وعدم التطرق اليها صراحة في القوانين التي تنظم مجلس الدولة الجزائري تنص بعض التشريعات الأجنبية على إمكانية اشهار آراء مجلس الدولة من عدمها فيرى القانون الفرنسي على انه خلافا

(1) JEAN massât :op.cit. -p157

(2) mo modesalle :le vole consultatif du conseil d'état du sénégjal.R.A.N spécial 6 .1999 .P28

(3) Yves Rhinau ,et Didier trochet :le conseil d'état -que suis- je ?puf .paris -1994 .P64

للقرار القضائي يعتبر رأي مجلس الدولة سواء امان حول مشاريع النصوص القانونية او ابداء وتقديم الآراء التفسيرية فهو ليس ذو طابع علني للجمهور مؤكدا ذلك في قانون 17 جويلية 1978 الذي يعتبر فيه ان هذه الآراء هي وثائق إدارية غير رسمية وبالتالي لا تمس بحرية الوطن.<sup>(1)</sup>

ويبرر القانون الفرنسي هذه السرية في كونه تضمن موضوعين هامين الأول يتعلق بتحقيق استقلالية كبيرة للمجلس اثناء التداول اما الثاني في سرية المداولات وارااء المجلس تعطي حرية اكبر للمجلس خصوصا في الاعمال المتعلقة بالجانب السياسي وعليه فانه آراء مجلس الدولة الفرنسي توجه للحكومة فقط ولا يطلع عليها الجمهور الا عندما تقرر الحكومة وذلك الا ان اغلب آراء المجلس تنشر في التقرير السنوي لمجلس الدولة.<sup>(2)</sup>

وعلى غرار القانون الفرنسي ينص القانون البلجيكي ان السلطة التي طلبت الرأي هي قاضي الملاءمة في مسألة نشر واعلام الجمهور برأي مجلس الدولة البلجيكي.

وفي هذا قررت لجنة الوثائق الإدارية في بلجيكا بمناسبة تقديم رأيها لوزير الدفاع الوطني ان آراء مجلس الدولة تعتبر كالوثائق الإدارية وبالتالي وعليه طبقا لقانون افريل 1994 اوجب اشهارها احتراماً لنص المادة 32 من الدستور البلجيكي<sup>(3)</sup>.

(1) VOIR le site :www.conseil-ETAT.FR le conseil d'étatconseiller de gouvernement

(2) يحدد المرسوم التنفيذي رقم 98-261. المؤرخ في 29 أوت 1996 أشكال إجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة الجزائري.

(3) VOIR article les principes de de Bonne lé gestation dans pratique de la section de la section deLégislationsconseild'état de Belgique R.A.N Spécial 4.1999.P54



## الفرع الثاني :اصدار الراي الاستشاري لمجلس الدولة

عند التصويت على تقرير المشروع النهائي وامضائه من طرف الأطراف المختصين على حسب الحالة ويتم التصويت من طرف الجمعية العامة او من طرف اللجنة الدائمة وبعد ذلك يتم ارسال الاستشاري النهائي لمجلس الدولة حيث يتولى مهمة ارساله لرئيس مجلس الدولة الى الأمين العام للحكومة (1) ويشترط ان يكون محررا باللغة العربية أساسا مع إمكانية بترجمته الى اللغة الأجنبية أخرى ويكون التقرير مرسلا واجباريا في عشر نسخ على الأقل الى الأمانة العامة للحكومة(2) ثم يتم عرض هذا المشروع مع إقتراحات مجلس الدولة على مجلس الوزراء ثم يودعه الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني.

تختلف القوة الإلزامية للاستشارات من هئيته الأخرى فمثلا اراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع الهيئات ولا يجوز مخالفتها (3)ومن خلال النصوص القانونية والدستورية لا يوجد ما يقيد بالقوة الإلزامية للرأي الاستشاري لمجلس الدولة ، اما القانون العضوي 261/98 والنظام الداخلي لمجلس الدولة فكلها تشير الى عرض رأي مجلس الدولة في شكل تقرير ويرسل الى الأمين العام للحكومة .

(1) المادة 41 مكرر 4 من القانون العضوي 98 / 01 المعدل والمتمم.

(2) المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري .

(3) يصدر المجلس الدستوري آراء عندما يتم إخطاره قبل نفاذ القانون، ويصدر قرارا عندما يتم إخطاره بعد نفاذ القانون.

# الختام

### الخاتمة

على ضوء دراستنا لاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري والتي تتمثل في ابداء رايه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب التعديل الدستوري الجديد 2016تم إضافة مشاريع الأوامر لاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة وهذا يزيد من فعالية واهمية راي مجلس الدولة الاستشاري

لقد درسنا الجانب التاريخي لمجلس الدولة من حيث تطور القضاء الإداري ونشأته وذلك في الجزائر وفرنسا باعتبارها اصل نشأة مجلس الدولة ومراحل تطور القضاء الإداري في فرنسا والجزائر ومفهوم الاستشارة ومجالها القانوني وكذلك تطرقنا الى تشكيلة الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة ونطاق الاستشارة هذا ما يحويه الفصل الأول المجال القانوني لصلاحيات مجلس الدولة الاستشارية

وتطرقنا في الفصل الثاني الى الإجراءات المتبعة امام مجلس الدولة في المجال الاستشاري حيث تعرضنا الى اهم الإجراءات من المرحلة التحضيرية مرحلة الاخطار وايداع المشروع الى مرحلة دراسة وإصدار الراي حيث تكلمنا بالتفصيل عن كل اعتمدنا في بحثنا هذا الدراسة التحليلية الوصفية للصلاحيات لمجلس الدولة كهيئة استشارية في الجزائر هذا ما زاد من قيمة البحث العلمية والقانونية كما قد ساهم بقدر كبير في التوصل .

**نتائج هذا البحث والتي نلخصها فيما يلي :**

فالنسبة للنظام القانوني لصلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية في الجزائر درسنا ماهية صلاحيات مجلس الدولة الاستشارية ، تعد فرنسا مهد القضاء الإداري وأول اختصاص لمجلس الدولة مارسه هو هيئة استشارية وذلك بإبداء رأيه في مشاريع القوانين

## الخاتمة

وتعد فرنسا مهدا القضاء الإداري ومنها انتشر هذا النظام في كثير من الدول وبعد النظام الفرنسي المصدر التاريخي الذي اخذ عنه المشرع الجزائري وتطور القضاء الإداري الجزائري بعدة مراحل الى ان تم تبني نظام الازدواجية بعد ما كانت تبني نظام الاحادية وبعد التعديل الدستور لسنة 1996 دخول الجزائر على الصعيد القضائي الى نظام الازدواجية وذلك لعدة أسباب

ونجد ان العمل الاستشاري المرتبط باحترام قواعد الاختصاص ما بين الهيئات الاستشارية او التنفيذية او ليس مرتبط بمدى ما ينتج ويترتب ويتولد عنه من اثار قانونية يمارس مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري بواسطة تشكيلتين ذات الطابع الاستشاري يتولاه هيتان هما : الجمعية العامة في الاستشارة العادية واللجنة الدائمة في الاستشارة العاجلة

إضافة الى الطبيعة القانونية والقوة الملزمة التي تتمتع بها اراء المجلس الاستشاري والتي تعطى حرية كبيرة لصاحب المشروع القانوني في إتباع أو الأخذ بها او عدم ذلك ويعزز الاختصاص الاستشاري بكثير من الأمور الهامة التي تزيد من فعاليته والمتمثلة في الاخطار وايداع المشروع في المرحلة التحضيرية حيث يرسل الأمين العام للحكومة الى رئيس مجلس الدولة ويعين المقرر حسب ما اذا كان المشروع مستعجلا وفي الأخير فان مجلس الدولة رغم حدائته و العوائق المختلفة التي تحول دون تقدمه يتطلع الى تحقيق كل المهام الموكلة إليه على احسن وجه لا سيما ان الفرصة متاحة اليوم في اطار اصلاح العدالة وتدعيم أسس دولة القانون

قائمة

المراجع

## 1 قائمة المراجع:

2. الكتب:

أ / باللغة العربية :

1/ بعلي محمد الصغير الوجيز في المنازعات الإدارية دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر  
2005

2/ بوضياف عمار المرجع في المنازعات الإدارية القسم الأول الاطار النظري للمنازعات الإدارية  
الطبعة 1 دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2013

3/ بوضياف عمار الوجيز في القانون الإداري الطبعة 3 دار جسور للنشر والتوزيع الجزائر  
2013

4/ بوضياف عمار القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة الازدواجية من 1962 الى  
2000 طبعة ثانية

5 / بوضياف عمار الهيئات الاستشارية في الجزائر مؤسسة الكتاب الوطنية الجزائر 1989.

6 / خلوفي رشيد القضاء الإداري واختصاص ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2002.

7 / خلوفي رشيد مجلس الدولة مجلة الإدارة المجلد 9 العدد 11.

8 / سليمان محمد الضماري الوجيز في القانون الإداري دار الفكر العربي مدينة مصر 1996

9 / ماجد راغب الحلو القضاء الإداري دار المطبوعات الجامعية نصر 1996

10 / محيو احمد المنازعات الإدارية ترجمة فائز انجي وبيوض احمد ديوان المطبوعات الجامعية  
1994

11/ عوابد عمارالنظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الأول ديوان  
المطبوعات الجامعية 1998

12 /عوابدي عمار عملية الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ديوان  
المطبوعات الجامعية الجزائر.

**المذكرات والرسائل الجامعية:**

1/ بومقواس احمد المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق جامعة الاغواط.

2/ صاش جازية نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري أطروحة دكتوراه في القانون كلية الحقوق جامعة الجزائر 2007/2008.

## القوانين :

### أ / الدساتير:

الدستور الجزائري لسنة 1996 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996 المعدل المتمم بموجب قانونين الأول رقم 03/02 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 25 الصادرة في 14 افريل 2002 والثاني رقم 19/08 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008

التعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 الصادرة في 6 مارس سنة 2016 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 16 -01 مؤرخ في 26 جمادي الأول العام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن

### ب -1- القوانين العضوية

ب -1- القانون العضوي 01/98 والمتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمية عمله الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 13/11 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 الصادرة في 3 اوت 2011

ج - القانون رقم 62-153 المؤرخ في 1992/12/31.

### المراسيم التنفيذية

أ-1 المرسوم التنفيذي 261/98 المحدد لاشكال الإجراءات وكيفاتها في المجال الاستشاري امام مجلس الدولة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة في 30 اوت 1998

### د- المراسيم الداخلية

1- النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري الصادر بموجب المداولة المؤخة في 2002/05/26



# الفهرس

# الفهرس

شكر و عرفان

اهداء

مقدمة

الصفحة	العناوين
10	<b>الفصل الأول:</b> النظام القانوني لصلاحيات مجلس الدولة كهيئة استشارية.....
10	<b>المبحث الأول:</b> ماهية الصلاحيات الاستشارية لمجلس الدولة.....
11	<b>المطلب الأول:</b> تطور القضاء وظهور الصلاحية الاستشارية لمجلس الدولة.....
13	<b>الفرع 01 :</b> أسباب ومراحل نشأة ازدواج القضاء في فرنسا.....
17	<b>الفرع 02:</b> أسباب ومراحل نشأة ازدواج القضاء في الجزائر.....
17	<b>المطلب الثاني:</b> تعريف الاستشارة وطبيعتها القانونية.....
19	<b>الفرع 01:</b> تعريف الاستشارة.....
21	<b>الفرع 02:</b> الطبيعة القانونية للاستشارة.....
22	<b>المبحث الثاني:</b> تشكيل الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة ونطاق عمله الاستشاري
22	<b>المطلب الأول:</b> تشكيل هيئات مجلس الدولة الاستشارية.....
24	<b>الفرع 01:</b> تشكيل الجمعية العامة.....
25	<b>الفرع 02:</b> تشكيل اللجنة الدائمة.....
25	<b>المطلب الثاني:</b> نطاق العمل الاستشاري.....
27	<b>الفرع 01:</b> محتوى النشاط الخاضع للاستشارة.....
33	<b>الفرع 02:</b> عدم خضوع القوانين الاستثنائية للاستشارة.....
33	<b>الفصل الثاني:</b> الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري.....
33	<b>المبحث الأول:</b> المرحلة التحضيرية لفحص المشاريع القوانين.....
34	<b>المطلب الأول:</b> إخطار المجلس إيداع المشروع.....
36	<b>الفرع 01:</b> إخطار مجلس الدولة لمشروع القانون.....

38	الفرع 02: إيداع المشروع.....
38	المطلب الثاني: تعيين مقرر وإعداد تقرير.....
40	الفرع 01: تعيين مقرر .....
42	الفرع 02: إعداد تقرير .....
43	المبحث الثاني: مرحلة الدراسة وإصدار الرأي الاستشاري.....
43	المطلب الأول: دراسة مشروع القانون.....
44	الفرع 01: فحص المشروع.....
46	الفرع 02: إجتماع اللجنة الدائمة والجمعية العامة.....
46	المطلب الثاني: إصدار الرأي.....
49	الفرع 01: شكل رأي مجلس الدولة.....
50	الفرع 02: إصدار الرأي الاستشاري.....
53	الخاتمة:.....
60	قائمة المراجع: .....
	الفهرس: .....