



جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام

دور مجلس الدولة في العملية  
التشريعية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ:

د: بركاني اعمر

من إعداد الطالب:

المغاري ادهم

لجنة المناقشة:

الأستاذة: بومعزة نوارة..... رئيساً

الأستاذ: بركاني اعمر..... مشرفاً ومقرراً

الأستاذة: لعامرة ليندة..... ممتحناً

تاريخ المناقشة: 2023/ 06/25

# إهداء

قال تعالى:

{يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ} [المجادلة: 11]

الحمد لله حتى يبلغ الحمد منتهاها الحمد لله الذي تتم بفضل الصالحات والذي وفقنا باستعاذته وكرمه وعظاياه.

تم بحمد الله وتوفيقه ورضاه ورضا الوالدين إكمال مرحلة الماستر (الماجستير) من جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية-الجزائر- تخصص (قانون عام اداري) وكما أهدي هذا النجاح.....

إلى روح أبي الطاهرة

إلى من علمني كيف أرتقي سُلّم الحياة بحكمةٍ وصبر، كُنْتُ اتمنى لو أطل الله في عمرك أكثر لكي ادخل الفرحة والسرور الى قلبك مرة كما ادخلتها الى قلبي مراتٍ عدة، لكن اقل ما يمكنني أن أهدي تلك الروح التي اشتاق اليها كثيراً هذا العمل المتواضع.

إلى أمي الغالية

إلى ضياء عيني وجلاء أحزاني، الى نبع الحنان، الى من كان دعاؤها جسراً لعبور طريق النجاح وتحقيق الأمنيات، شكراً لكي يا أعلي من روحي.

اخوتي وسند حياتي

إلى من قال فيهم ربي: " سَنَشُدُّ عَضُدَكَ بِأَخِيكَ "

أقاربي وأصدقائي

إلى من عشنا معهم أجمل الذكريات بجلوها ومرّها، إلى من حفروا معنا هذا الطريق الشائك إلى طريق النجاح والأبداء.

اساتذتي الكرام

إلى الشموع التي احترقت لتنير لنا دروب العلم والنجاح، إلى من نسجوا لي بعلمهم كلماتٍ من ذهب وعباراتٍ من دُرر.

والى كل من يهमे أمري.

## شكر وعرقان

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيباً مباركاً فيه كما ينبغي  
لجلال وجهك وعظيم سلطانك لا نحصي ثناءً عليك، أنت  
كما أثنيت على نفسك .

الحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذه المذكرة،  
ولا يسعني إلا أن أسجد الله شكراً وحمداً على توفيقه.

اخص بالشكر والامتنان والتقدير للأستاذ  
المشرف الدكتور بركاني اعمر على توجيهاته القيمة وكل ما  
بذلت من جهد.

كما أتقدم بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل  
أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم وحضورهم  
لمناقشة هذه المذكرة.

ولا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر ووافر الامتنان  
إلى أفراد عائلتي الذين حفزوني ودعموني بشكل  
متواصل.

... لكم جميعاً تشكراتي الخالصة

أدهم حسام المغاري

ما في المقام لذي عقلٍ وذي أدب  
مِنْ رَاحَةٍ فَدَعِ الْأَوْطَانَ وَاعْتَرِبْ

سافر تجد عوضاً عمّن تفارقه  
وَأَنْصِبْ فَإِنَّ لِدَيْدِ الْعَيْشِ فِي النَّصَبِ

إني رأيتُ وقوفَ الماءِ يفسدهُ  
إِنْ سَالَ طَابَ وَإِنْ لَمْ يَجْرِ لَمْ يَطْبِ

والأسدُ لولا فراقُ الأرضِ ما افترست  
والسَّهْمُ لولا فراقُ القوسِ لم يصب

والشمسُ لو وقفت في الفلكِ دائمة  
لَمَلَّهَا النَّاسُ مِنْ عُجْمٍ وَمِنْ عَرَبِ

والبدرُ لولا أفول منه ما نظرت  
إليه في كل حين عين مرتقب

والتَّبَرُ كالتُّرْبِ مُلْقَى فِي أَمَاكِنِهِ  
والعودُ في أرضه نوعٌ من الحطب

فإن تغرَّبَ هذا عَزَّ مطلبه  
وإن تغرَّبَ ذاك عَزَّ كالذهبِ.

الامام الشافعي.

## قائمة المختصرات:

➤ ج. ر. ج. ج: الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائرية

➤ ط: الطبعة

➤ ص: الصفحة

➤ ع: العدد

➤ ج: الجزء

## مقدمة:

تعد عملية سن القوانين في الدول من العمليات المعقدة، التي تستلزم تضافر الجهود لما ينتج عنها من تنظيم لحياة الإنسان.

فمنذ أن بدأ الإنسان في العملية التشريعية وهو يحاول جاهدا أن يصل للعدالة، وبغية الوصول الى ذلك كان لزاما عليه إيجاد وسائل وآليات تشريعية لغرض تحقيق هدفه المسطر. مع التطور الحاصل في حياة الإنسان كان على مشرعي القوانين أن يطوروا طرق وآليات العملية التشريعية، ومن هنا أتت فكرة إدخال هيئات تساعد المشرع في العملية التشريعية أو في سن القوانين، غير الهيئات المعتادة وهي البرلمان والسلطة التنفيذية، وعليه بدأت السلطة القضائية بالمشاركة بالتشريع وهو ما أكدته الدستور الجزائري الحالي من خلال المادة 3/179 من التعديل الدستوري لعام 2020، حيث نصت على:

"تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد، ويسهران على احترام القانون"<sup>1</sup>.

وفي هذا السياق ومع دخول السلطة القضائية في الوظيفة التشريعية، استحدث الدستور الجزائري مجلس الدولة من خلال دستور لسنة 1996، وعلى الرغم من اعتباره رأس الهرم على القضاء الإداري حيث توجد محكمة إدارية، ومحكمة الاستئناف إدارية،

---

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-483 المؤرخ في 02/12/1996، ج. ر. ج. ع 76، صادر في 08/12/1996. المعدل والمتمم بموجب: القانون 02-03، مؤرخ في 10/04/2002، ج. ر. ج. ع 25، صادر في 14/04/2002. قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15/11/2008، ج. ر. ج. ع 63، صادر في 16/11/2008. وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06/03/2016، ج. ر. ج. ع 14، صادر في 07/03/2016، (استدراك ج. ر. ج. ع 14، صادر بتاريخ 03/08/2016)، وبنص التعديل المصادق عليه في الاستفتاء الشعبي الأول من نوفمبر 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ع 82، صادر بتاريخ 30/12/2020.

ومجلس الدولة، وعلى الرغم من أن الوظيفة القضائية هي الطاغية والظاهرة، إلا أن لمجلس الدولة الجزائري وظيفة تشريعية.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المضمار أن المشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي (مجلس الدولة)، حيث يعتبر النظام الفرنسي هو المؤسس الأول لمجلس الدولة. ومع التطور الحاصل فإن الهيئات التشريعية في العصر الحديث تُعدُّ من الركائز والمقومات الأساسية التي ترتكز عليها عند اتخاذ القرارات، والتي تعمل كذلك على ترشيد النشاطات الإدارية والسياسة، حيث أن الجزائر أيضا حذت طريق الدول المتقدمة وأنشئت هيئات استشارية في مختلف المجالات سواء القانونية أو الاقتصادية وغيرها.

تمتاز الوظيفة التشريعية للدولة عموما على أنها ليست مخصصة للسلطة التشريعية وحدها، ولا يقتصر سن القوانين على هذه السلطة لوحدها، بل أن في الدولة عدة هيئات وسلطات تشارك السلطة التشريعية في سن وإعداد القوانين، وذلك انطلاقا من عدم جمود مبدأ استقلالية السلطة القضائية.

بل الى جانب السلطة التنفيذية التي تساهم لا محال في العملية التشريعية، هناك السلطة القضائية والتي من مهامها الأصلية هو تطبيق القانون، إلا أنها تشارك في العملية التشريعية وتتعاون كذلك عن طريق مختلف هيئاتها وأجهزتها ومن بينها على وجه التحديد مجلس الدولة.

ويكمن الهدف من اختيار الموضوع إيضاح وتحليل دور مجلس الدولة الجزائري، حيث كيف لهيئة قضائية أن تشارك في العملية التشريعية، وتبيان مدى التطور الحاصل في مجلس الدولة، من الجهة القانونية ومن جهة أخرى التطور الداخلي في مجلس الدولة.

وهنا تتضح أهمية دراسة هذا الموضوع في دور مجلس الدولة في العملية التشريعية، حيث سنتعرف على إجراءات مشاركة مجلس الدولة في الوظيفة التشريعية من خلال مختلف القرارات التي تم إصدارها كدرجة أولى أو كجهة استئناف، ومن خلال التي سوف يصدرها

كجهة طعن. ومن الأهمية أيضا التطرق الى الأحكام التي يتخذها مجلس الدولة كجهاز قضائي والتي يتم أخذها كمصدر من مصادر القانون<sup>1</sup>.

على غرار مختلف الدول سيما الدول التي تتبع نظام اللاتيني، مثل فرنسا ومصر، فإن الجزائر بعد صدور دستور 1996، أنشأ مجلس الدولة لتكريس نظام الازدواجية القضائية<sup>2</sup>.

إنشاء مجلس الدولة بهذه الصفة يعتبر سابقة تشريعية في الجزائر سيما ما له من الطابع الخاص، كونه ليس هيئة قضائية فحسب، ينظر أساسا في المنازعات الإدارية أين تكون الدولة أو أحد أشخاص الذين يمثلونها طرفا في المنازعات، بل لديه مهمة أخرى، ألا وهي مهمة استشارية والتي منحها إياها المشرع الدستوري في المادة 179 من تعديل الدستوري لسنة 2020، وهو ما يدفعنا لطرح الإشكالية: **فيما يظهر دور مجلس الدولة في الوظيفة التشريعية؟**

ومن خلال هذه الإشكالية يمكن أن نطرح بعض التساؤلات الفرعية، تتمحورا أساسا في:

- كيفية يتم تأطير الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة وفقا للتشريع؟
- فيما يتمثل محتوى الدور التشريعي الذي يقوم به مجلس الدولة؟
- فيما تتمثل الهيئة الخاصة بمجلس الدولة التي تشارك في العملية التشريعية؟
- كيف تشارك الهيئة الخاصة بمجلس الدولة في العملية التشريعية؟

---

1- قرار مجلس الدولة رقم 025039 الصادر بتاريخ 19/04/2006، مجلة مجلس الدولة ع9، لسنة 2010، ص 57.

2- أنشأ مجلس الدولة بموجب، القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر. ج. ع37، صادر بتاريخ 01/06/1998.



وبغية الإلمام بمعظم جوانب الموضوع في الدراسة، ارتأينا إتباع منهج وصفي ذلك لدراسة جميع التساؤلات للوصول لتفسير منطقي وعلمي حول وظيفة مجلس الدولة التشريعية، ومنهج تحليلي وفي بعض الأحيان المنهج المقارن بهدف تحليل مضمون النصوص القانونية وطبيعتها، ثم القول والوصول الى كفايتها من عدمه. ومقارنتها بالأحكام والإجراءات التي يعتمد عليها مجلس الدولة والأحكام والإجراءات المعتمدة لمجلس الدولة الفرنسي.

ولغرض محاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة والتساؤلات الفرعية، سوف نتناول في البداية، الإطار التشريعي لدور مجلس الدولة الجزائري في الوظيفة التشريعية من خلال تبيان الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وطبيعة الروابط مع الهيئات المشاركة بالوظيفة التشريعية، ثم مضمون هذه الوظيفة التشريعية، من حيث مجال العملية التشريعية لمجلس الدولة وأثرها (الفصل الأول).

ثم التطرق الى آليات تفعيل الدور التشريعي لمجلس الدولة الجزائري، حيث سيتم تبيان الهيئات المشاركة في العملية التشريعية لمجلس الدولة، ثم تبيان هذه الهيئات حسب القانون العضوي 01-98، والهيئات المنصوص عليها في التعديل القانون والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله<sup>1</sup>. ثم مشاركة مجلس الدولة في العملية التشريعية، من خلال إجراءات المختلفة، ورقابته على مدى توافق نصوص القانونية مع مبدأ المشروعية (الفصل الثاني).

---

1- القانون العضوي رقم 02-18، المؤرخ في 4 مارس 2018، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، عدد 15، الصادر 2018/03/07.

# الفصل الأول

## الإطار التشريعي لدور مجلس الدولة

### الجزائري في الوظيفة التشريعية

يعتبر مجلس الدولة الجزائري حديث النشأة بحيث انه لا يتعدى الثلاثون عام على إنشائه، وللعلم أن مجلس الدولة بدا فعليا بالعمل بعد عامين على نشأته في 1996. أوكلت لمجلس الدولة وظيفة تشريعية بجانب الوظيفة القضائية المعروفة وهو ما يعد تطورا كبيرا في النظام التشريعي.

ويعد دور مجلس الدولة في الوظيفة التشريعية دورا مهما لا يقل عن دوره القضائي المعروف، فهو دور يهدف إلى تعزيز دولة القانون والحفاظ على مبدأ المشروعية، فمنذ أن أنشأ المشرع الجزائري هيئات استشارية في مختلف المجالات وهو يسعى لتعزيز دولة القانون.

ففي سبيل هذه الأهداف أسست الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة، وهذا يجعلنا نصل إلى الطبيعة القانونية لوظيفة مجلس الدولة التشريعية، حيث أن دور مجلس الدولة

يتجسد من خلال الطبيعة القانونية له، وأضف إلى ذلك طبيعة علاقة مجلس الدولة مع من يشاركون في صنع القانون.

كما أنه مضمون الدور التشريعي لمجلس الدولة يتجلى من خلال مجاله حيث أعطى المؤسس الدستوري من خلال المواد 142-143 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2020 مجال للمشاركة في العملية التشريعية، وهذه المشاركة تجعلنا أمام حيرة من مدى إلزاميتها على من يتخذ بها.

ولتبيان أهمية الإطار التشريعي لمجلس الدولة سنتطرق الى طبيعة مجلس الدولة (المبحث الأول)، والى مضمون الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### الطبيعة القانونية لمجلس الدولة

لجأت الدولة الجزائرية من خلال الدستور الجزائري لعام 1996 إلى مجلس الدولة، الذي استحدث وقتها، بهدف تنظيم شؤونها، سيما المنازعات الإدارية، حيث أن معظم دول العالم لجأت إلى هيئات تساعد المشرعين المعروفين للقانون، وهو ما قام به المشرع الجزائري حيث أنه لم يكتفي بإنشاء هيئة قضائية وتنظيم الجانب القضائي، بل اتجه لما هو أسمى من ذلك من خلال إعطاء السلطة القضائية مجال في العملية التشريعية.

وهو ما أكد عليه من خلال التعديلات الدستورية، حيث تم تنظيم الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة من خلال القوانين العضوية، والمراسيم، والتنظيم الداخلي.

ولفهم طبيعة مجلس الدولة أكثر كان لابد من فهم الرابط الذي يجمعه بمن يشاركه نفس الوظيفة. ويلاحظ أنه ومن خلال الطبيعة القانونية ومدى إعطاء مجلس الدولة صلاحيات مرتبطة بمدى تحقيق الهدف المنشود، وهو دولة القانون. حيث أن مجلس الدولة لديه من الخبرة الكبيرة والكفاءات التي يجب أن تستغل.

وعليه سنطرق إلى الأساس القانوني لمجلس الدولة في (المطلب الأول)، وإلى تداخل مجلس الدولة بالسلطات المشاركة في العملية التشريعية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### الأساس القانوني لمجلس الدولة

عند دراسة هيئة دستورية وهم قضائي بحجم مجلس الدولة، لابد أن نبين أساسه الدستوري الذي أعطاه هذه المكانة، بل أكثر من ذلك عن طريق التطرق لأساسه التشريعي وأساسه التنظيمي، حيث أنه أسست الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة في الدستور ومن

خلال تعديلاته أيضا، وفي القانون العضوي وتعديلاته أيضا، وصدرت مراسيم رئاسية وتنفيذية عدة بخصوص هذه الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة الجزائري.

وعليه سنتطرق الى الأساس الدستوري (فرع اول)، من ثم الى الأساس التشريعي (فرع ثاني)، ومن ثم الى الأساس التنظيمي (فرع ثالث).

## الفرع الأول: الأساس الدستوري لمجلس الدولة

أخذ المؤسس الدستوري بنظام الازدواجية القضائية، الذي عبر من خلاله عن إنشاء الهرمين القضائيين، الأول هو القضاء العادي على هرم هذا القضاء وجود محكمة عليا، والثاني للقضاء الإداري على قمة الهرم وجود مجلس الدولة، ويكون ذو اختصاص مستقل عضويا ووظيفيا وبالتالي توحيد جهود المجتهدين القضائيين في الاختصاص الإداري من أجل إيجاد حلول للنزاعات الإدارية والفصل فيها الذي يعود بالنفع على الجماعات والأفراد حيث يوفر لهم الحماية والحرية لحقوقهم<sup>1</sup>.

### أولا: الوظيفة القضائية لمجلس الدولة

كما هو الظاهر لدى العامة من الناس أن مجلس الدولة يتميز في الوظيفة القضائية، لأنها وظيفته الظاهرة للعامة، إلا أن الحقيقة غير ذلك، حيث أن مجلس الدولة لديه وظيفة استشارية تتساوى بالأهمية مع الوظيفة القضائية، وهو ما أكده المشرع الدستوري في نص المادة 143 من التعديل الدستوري 2020 التي جاء نصها كما يلي:

" تعرض مشاريع القوانين علي مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة " <sup>2</sup>.

---

1- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخص قانون عام، كلية حقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007/2008، ص8.

2- المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.

هذا التوجه الذي أخذ به النظام القضائي الجزائري لم يكن معلوما لدى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وفي ظل نظام القضاء الموحد والقانون الظاهر لنا بعد دستور لسنة 1996 التي أدت إلى نظام الازدواجية القضائية و أحدثت لنا مجلس الدولة الذي اخذ الاختصاص الاستشاري كاختصاص ثاني إلى جانب اختصاصه القضائي الأصلي الذي أخذه من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا<sup>1</sup>.

وبالنسبة للوظيفة الاستشارية التي أوكلت للمجلس حسب نص المادة 119 من الدستور الجزائري ما هي إلا تطبيقا لنصي المادتين 38 و 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أين كان نص المادتين كما يلي:

نصت المادة 38 على:

« *Les ordonnances sont prises en conseil de ministres après avis de conseil d'état* »

ونصت المادة 39 على:

« *Les projet de la loi préparaes en conseil des ministres après avis du conseil d'état, tous les projets de la loi préparés par le gouvernement sont aussi examinés par le conseil d'état avant leur adoption par le conseil des ministres et leur transmissions au parlement* »<sup>2</sup>

جعل الدستور الجزائري لعام 1996 من خلال عدة مواد خصصها لمجلس الدولة، حيث يستطيع تقسيمها الى ثلاث أقسام: يتكون القسم الأول من المواد المتعلقة مباشرة بمجلس الدولة من:

- المادة 4-78 وتنص على كيفية تعيين رئيس مجلس الدولة،

---

1-بوجادي عمر، اختصاص مجلس الدولة في الجزائر، دار الأمل للنشر والكتابة والتوزيع، تيزي وزو، 2021، ص188.

2- Articles 38 -39 de la constitution française de 04 octobre 1958, modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 Juillet 2008, sur le site, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

- المادة 119 التي تشير الى اخذ رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشاريع القوانين
- المادة 152 التي تؤسس مجلس الدولة ويحدد مجال اختصاصه.

ويتكون القسم الثاني من المادة المتعلقة باختصاص النظام القضائي وبصفة غير مباشرة مجال اختصاص القضاء الإداري وهي المادة 143 التي تنص:  
"ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

ويتكون القسم الثالث من المواد التي تختص بالهيكل القانوني ونوعية النص القانوني الذي ينظمه ويحدد اختصاصه وهي المادة 153 التي اشارت انه "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى"<sup>1</sup>.

وعليه فان مجلس الدولة الجزائري هو اكبر مؤسسة قضاء اداري في البلاد، لديها اطارها وهيكلها القانوني واختصاصاتها وتنظيمها التي كفلها الدستور، ولها صلاحياتها الواسعة في القضاء الإداري، فهو في بعض الحالات يكون قاضي ابتدائي وفي بعض الحالات استئناف وبعض الحالات نقض، ولديه الوظيفة الثانية تتمثل بالدور الاستشاري للسلطة التنفيذية في مشاريع القوانين<sup>2</sup>.

تعد هذه النصوص الدستورية ضمانا أعطاها المؤسس الدستوري لمجلس الدولة.

---

1-خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأول، ط الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 110 و111.

2-بوضياف عمار، المنازعات الإدارية، ج1، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 143/153.

## ثانيا: التوسيع في الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة

أضاف المؤسس الدستوري لها ضمانات أخرى وهي ضمانات تشريعية، إلى جانب الضمانات الدستورية، حيث أحال تنظيم عمل مجلس الدولة واختصاصاته إلى القانون العضوي، وكما هو معروف القانون العضوي أعلى مرتبة من القانون العادي<sup>1</sup>.

حتى جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليوسع الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة الجزائري من خلال المادة 142 التي نصت على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع في أوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني او خلال العطلة البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على الغرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"<sup>2</sup>.

ثم جاء تعديل الدستوري لسنة 2020 ليعدل من المادة 143 والتي نصت على:

" لكّل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة"<sup>3</sup>.

وفي هذا الإطار الدستوري يمكن أن نضيف رأي المجلس الدستوري رقم 06-98 المؤرخ في 19/05/1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الخاص بي اختصاص

---

1- جبار عبد الحميد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي مجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، ع 2، الجزائر، 2000، ص54.

2- المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

3- المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.



مجلس الدولة، تنظيم وعمله للدستور. حيث أبدى المجلس الدستوري هذا الرأي طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 511 من الدستور<sup>1</sup>.

وبعد قراءة هذه النصوص الدستورية نجد ان مجلس الدولة الجزائري يحتوي على مزايا وخصائص تميزه عن مجالس الدولة الموجودة في التشريعات الأخرى وهي:

• أن مجلس الدولة جزء من السلطة القضائية: حيث بالعودة المادة 152 من الدستور نجد أنها وردت تحت عنوان السلطة القضائية مما يحمي الشك أن مجلس الدولة تابع للسلطة القضائية، وهذا خلاف لمجلس الدولة الفرنسي الذي نجده تابع للسلطة التنفيذية.

• يتميز مجلس الدولة بالاستقلالية: حيث الاستقلالية هنا هي الاستقلالية عن السلطة التنفيذية لأنها وظيفة مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية ليه يعني انه تابع للسلطة التنفيذية باعتبارها طرف في المنازعات، ونجد هذه الاستقلالية في المادة 138 من الدستور التي نصت على: "السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون"<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: الأساس التشريعي لمجلس الدولة

اعتمد المشرع في هذا القانون العضوي 98-01 وفي أكثر من مرة إلى الإحالة سواء إلى القانون أو التنظيم أو النظام الداخلي حيث يلاحظ انه جاء مقتضبا<sup>3</sup>، ومن الممكن ان نصنف الأساس التشريعي لمجلس الدولة إلى صنفان:

---

2-خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 111.

3-بوضياف عمار، مجلس الدولة الجزائري بين وظيفة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية مجلة الاجتهاد القضائي، ع 2، بسكرة، 2006، ص 93 و94.

1-صغير بعلي محمد، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم والنشر، الجزائر، 2005، ص89.

## أولاً: الأساس التشريعي العام:

تعتبر مكانة مجلس الدولة الجزائري افضل من مكانة مجلس الدولة الفرنسي، بحيث انه حظي مجلس الدولة الجزائري بحماية دستورية وامتيازات تنظيمية فالقوانين تجعله يتمتع بامتيازات عدة سواء كجهة قضائية او كجهة تشريعية، مثل استقلاليته عن السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.  
نظم قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مواده من 901 الى 916 الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة حيث شكل هذا القانون الإطار التشريعي العام لمجلس الدولة بحكم ما جاء في كتابه الرابع تحت عنوان: (في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية).

## ثانياً: الأساس التشريعي المتعلق مباشرة بمجلس الدولة:

حيث أتى على شكل أساس تشريعي خاص متعلق بمجلس الدولة بشكل مباشر ومن جهة أخرى أساس تشريعية متعلق بمجلس الدولة بصفة غير مباشرة:

1- الأساس التشريعي الخاص المتعلق بمجلس الدولة بشكل مباشر حيث تقسم إلى ما قبل التعديل وهو القانون رقم 98 - 01 المؤرخ في 30/05/1998 معدل متمم: ونجد في هذا القانون العضوي خمس أبواب يحتوي على 44 مادة:

- يتضمن الباب الأول على ثمان مواد تتضمن أحكام عامة وخاصة في مكان مجلس الدولة وأساس اختصاصه ودوره كهيئة ضابطة .
- ويتضمن الباب الثاني مجال الاختصاص القضائي والاستشاري في أربع مواد من 9 إلى 12 .
- وينظم الباب الثالث تنظيم وتسيير مجلس الدولة.

---

2- بن طيفور نصر الدين، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وأثر ذلك على حماية الحقوق والحريات، مجلة مجلس الدولة، ع 9، سعيدة، 2009، ص 34.

- أما في الباب الرابع فذهب في المادتين 40 و41 إلى العمل حسب قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية وحدده عمله الاستشاري عن طريق التنظيم .
  - والباب الخامس يحتوي على أحكام انتقالية ونهائي عن طريق ثلاث مواد .
- وما بعد التعديل وهو القانون ال عضوي13-11 المؤرخ في26/07/2011: أداء تطور المنظومة القانونية للمنظومة العدالة إلى طلب تعديل وإتمام للقانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة حيث تمت المصادقة من طرف البرلمان على القانون العضوي 11/13 وقد عدل ثلاث جوانب:
- في جانب الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة المنصوص عليها في المواد 9,10,11 .
  - وأيضاً في جانب اختصاصها الاستشاري المنصوص عليها في ال مواد 38,39,40 .
  - وتبديل كل من اختصاص رئيس مجلس الدولة وديوانية، محافظ الدولة وأمانة الضبط.
  - وإلغاء بعض المواد الانتقالية التي يحتويها القانون العضوي 01/98.
  - وبالنهاية تبديل المادة 42 والتبنيه إلى إعلان النظام الداخلي لمجلس الدولة في الجريدة الرسمية.
- 2- الأساس التشريعي الخاص الغير مباشر: يحتوي هذا الأساس الغير مباشر الخاص على جميع النصوص التشريعية التي تحتوي على بعض المواد المتعلقة بكيفية رقابة مجلس الدولة على بعض الأعمال التي تقوم بها بعض الهيئات مثل ما يحتوي عليه قانون المحاماة أو قوانين بعض السلطات الإدارية المستقلة<sup>1</sup>.

---

1-خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 114/111.

ومن خلال القانون العضوي 98-01 او بعد تعديله في القانون العضوي 11-13 يلاحظ انه ضيق الاستشارة في مشاريع القوانين فقط، على الرغم من أن المشرع في المادة الرابعة في القانون العضوي 98-01 التي نصت على "ييدي رايه في مشاريع النصوص التشريعية، الأوامر، المراسيم"، الا أن رئيس الجمهورية أخطر المجلس الدستوري الذي من جهته اعتبره في رايه رقم 06 الصادر في 19-05-1998 ان المراسيم و الأوامر لم يتم ذكرها بصريح العبارة في المادة 119 من تعديل الدستور لسنة 1996، وعليه حصرت الاستشارة في مشاريع القوانين فقط دون غيرها من النصوص التشريعية<sup>1</sup>.

حتى صدر القانون العضوي 18-09 المؤرخ في 04/03/2018 ، الذي عدل تعديل كبيرا على القانون العضوي 98-01 حيث قام بتكبير مجال الاستشارة حيث إضافة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية<sup>2</sup>، وتم تعديله مؤخرا و صدر القانون العضوي 22-11<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث: الأساس التنظيمي لمجلس الدولة

بعد صدور القانون العضوي 98-01 الذي جاء تطبيقا للمادة 153 من الدستوري الجزائري لعام 1996، لوحظ أن القانون العضوي يحتوي على نقص حيث يعتمد في الكثير من المواد على التنظيم، فقد احتوى القانون العضوي 98-01 في عدة مواد منها (43/41/29/17) على نقص، ويعتمد فيه على التنظيم، وبناء عليه صدرت تنظيمات على شكل مراسيم ، ويأتي هذا في سبيل إعطاء السلطة التنظيمية القوة حيث منح هذه القوة

---

1- العام رشيدة، مجلس الدولة كجهة مستقلة من حيث الاختصاصات، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع 2، الجلفة، 2009، ص 10.

2- العربي بن علي بوعلام، الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري " دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة جيلالي لياس سيدي بلعباس، 2019-2020، ص 66.

3- القانون العضوي رقم 11/22، المؤرخ في 09 جوان 2022، والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج. ر. ج. ع 41، صادر بتاريخ 16/06/2022.

الدستور لكل من رئيس الجمهورية الذي يصدر مراسيم رئاسية ، ورئيس الحكومة او الوزير الأول حسب الوضع الذي يصدر من مراسيم تنفيذية <sup>1</sup>.

هناك العديد من المراسيم التي نظمت الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة، وبهذا فإن المشرع الجزائري وضع ترسانة قانونية لغرض ذلك <sup>2</sup>.

أما فيما يخص النظام الداخلي فاعتمد المشرع أيضا من خلال القانون العضوي 01-98 على تنظيم الداخلي في عدة حالات، مثلا في المادة 19 نصت على "يحدد النظام الداخلي كيفية تنظيم وعمل مجلس الدولة، لاسيما عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها كذلك صلاحيات كتابة الضبط والأقسام والمصالح التقنية " .

---

1-صغير بعلي محمد، مرجع سابق، ص90.

2- من بين هذه الترسانة القانونية نجد : المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29-08-1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة، ج ر ع 64، صادر في 30 ماي 1998. والرسوم التنفيذية رقم 98-262 المؤرخ في 29-09-1998، المحدد لكيفيات إحالة جميع أنواع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية في المحكمة العليا الى مجلس الدولة، ج ر ع 72، صادر في 15 أكتوبر 1998. المرسوم التنفيذي رقم 98-263، المؤرخ في 29-08-1998، المحدد لكيفية تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم، ج ر ع 64، صادر في 30 ماي 1998. المرسوم التنفيذي رقم 98-322، المؤرخ في 13-10-1998، والمحدد تصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة، ج ر ع 85، صادر في 13 نوفمبر 1998. المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 09-04-2003، يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لمجلس الدولة، ج ر ع 26، صادر ب 13 افرى 2003. المرسوم التنفيذي رقم 03-166 المؤرخ في 09-04-2003، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98/263، المؤرخ في 29-08-1998، المحدد لكيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم، ج ر ع 26، صادر ب 13 افرى 2003. المرسوم الرئاسي رقم 98-187، المؤرخ في 30-05-1998، متضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر ع 44، صادر في 17 يونيو 1998.

ويتم إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة عن طريق مكتب المجلس حسب ما جاء في المادة 25 من القانون العضوي 01/98<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني

### تداخل بين مجلس الدولة والسلطات المشاركة في العملية التشريعية

بالنظر لمجلس الدولة الجزائري الذي يعتبر في قمة الهرم القضائي، وأنه مؤسسة دستورية مستحدثة من خلال الدستور الجزائري لسنة 1996، وأنه تخطى هذه الوظيفة القضائية، ليضاف لها وظيفة تشريعية، ومن هذا المنطلق تأتي روابط بين مجلس الدولة والهيئات أو المؤسسات التي لها علاقة بهذه الوظيفة التشريعية سواء كان البرلمان بغرفتيه، أو السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية والحكومة، أو المجلس الدستوري الجزائري.

وعليه سيتم البحث في الرابط الذي يربط بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية (فرع أول)، الرابط الذي يربط بين مجلس الدولة والبرلمان (فرع ثاني)، والرابط الذي يربط بين مجلس الدولة والمجلس الدستوري (فرع ثالث).

### الفرع الأول: العلاقة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية

عند النظر إلى الدستور الجزائري ستتشكل لديك رؤية أولية لتوجه المؤسس الدستوري الجزائري، حيث اخذ بالكثير من أحكام الدستور الفرنسي، وهذا الذي يرى في البداية، ولكن عند تمعن وبالنظر إلى السلطة التنفيذية في الدستور الفرنسي تجده مغاير لما هو عليه في الدستور الجزائري.

أعطى المؤسس الدستوري الفرنسي السلطة التنفيذية للوزير الأول ليكون هو رئيسها ورئيس الجمهورية الفرنسي يكون ذو وظيفة تحكيمية مع صلاحيات بالحالات الاستثنائية.

---

1- قدام زهرة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، ببكرة، 2011/2012، ص 13.

وبهذا تكون السلطة التنفيذية في النظام الدستور الفرنسي غير مزدوجة أما في النظام الجزائري نجد المؤسس الدستوري الجزائري أعطي السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية ويكون بيده القرار.

**أولاً: انعدام العلاقة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية، ما قبل التعديل الدستوري لعام 2016**

ولهذا وعند النظر للأعمال الإدارية لرئيس الجمهورية والأعمال السياسية نجد صعوبة في التمييز بينهم وحتى في المواد الدستورية لم تبين لنا بشكل واضح، وهو على عكس القانون الفرنسي الذي بينهم. وأكثر من ذلك حيث أن الأوامر التي تصدر من الرئيس الجمهورية الجزائري لا تخضع لمراقبة مجلس الدولة حيث أنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري، مما يسبب عدم خضوع أي عمل لرئيس الجمهورية بتدخل مجلس الدولة وحتى لو بشكل غير مباشر.

**ثانياً: العلاقة المنشئة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية مع تعديل الدستوري لعام 2016**

ومع التعديل الدستوري لعام 2016 قام المشرع بتغيير هذا الحال، حيث انه من خلال المادة 142 الفقرة الخامسة، فرض اخذ رأي مجلس الدولة في الأوامر قبل أن تتخذ في مجلس الوزراء. بل وأضاف إلى إمكانية اخذ رأي مجلس الدولة في المراسيم الرئاسية وهذا بهدف منح مجلس الدولة تكبير في مجال الاستشارة.

وبالتطرق أيضا إلى العلاقة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية المتمثلة ب رئيس الجمهورية نجد أنها تمتد إلى سلطة التعيين حيث يتم تعيين من قبل رئيس الجمهورية كل من : رئيس مجلس الدولة ويتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي 240/99 المتعلق في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة "ملغى". أيضا محافظ الدولة، وأيضا محافظين الدولة

المساعدين الذين يصنفون على انهم قضاء ويعينون عن طريق مرسوم رئاسي، وأيضا مستشاري الدولة يعينون عن طريق مرسوم رئاسي<sup>1</sup>.

ومن الروابط التي تربط السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية مع مجلس الدولة هي إلزامية مجلس الدولة في رفع التقارير عن كل القرارات التي يتخذها، وعن حصيلة نشاطاتها، إلى رئيس الجمهورية الجزائرية بصفته، وهذا تطبيقا لي نص المادة 06 من القانون العضوي 01/98<sup>2</sup>.

وبالتطرق إلى مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه يتشارك مع مجلس الدولة الجزائرية في هذا الجانب، حيث أن مجلس الدولة الفرنسي ملتزم أيضا بتقديم التقارير إلى رئيس الجمهورية الفرنسية.

ومن هنا يستنتج بعض من الجانب التشريعي الذي يشارك فيه مجلس الدولة سواء الجزائري أو الفرنسي في نفس الوقت، حيث انه من خلال هذه التقارير يشارك مجلس الدولة في تحذير رئيس الجمهورية بالثغرات القانونية وأيضا في حالة الاحتياج إلى نصوص قانونية جديدة، فهذه التقارير تكون بمثابة رقابة على القوانين وعلى احتياجات المجتمع فيقوم مجلس الدولة في تقييم القوانين مع الاحتياجات وتنبيه رئيس الجمهورية بها.

وأیضا نكمل على مستوى السلطة التنفيذية فنجد رابطة بين الحكومة ومجلس الدولة حيث يلعب الأمين العام للحكومة حلقة الوصل مع مجلس الدولة الجزائري، فهو المسؤول عن أخطار مجلس الدولة، وهو ما نص عليه القانون العضوي 98-01 معدل متمم، الذي بدوره منح سلطة أخطار مجلس الدولة في مشاريع القوانين بعد المصادقة الحكومة عليها إلى الأمين العام للحكومة.

---

1-حاكم احمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2015/2016، ص 69 و70.  
2-علام لياس، المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد الثاني، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، سنة 2011، ص 103.



ويعتبر الرابط بين الحكومة ومجلس الدولة الجزائري ضيق، حيث يتجلى في إبلاغ الأمين العام للحكومة بمشاريع القوانين لمجلس الدولة فقط، مع إلزامية إرفاق هذه المشاريع بجميع عناصر الملف المحتملة. مع العلم انه تستطيع الحكومة متمثلة في الوزير الأول أو الوزراء أن تطلب رأي مجلس الدولة في جميع المسائل الإدارية التي تشغلهم بحيث يعتبر مجلس الدولة مستشار للحكومة في المسائل القانونية والإدارية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: علاقة مجلس الدولة بالسلطة التشريعية

تعتبر السلطة التشريعية من السلطات التي قاومت في سبيل تكوينها، وفي سبيل استقلال المجتمعات، كذلك ناضلت في وجه الملوك والحكومات الديكتاتورية، حيث انها دائما ما حاولت ان تكون الكلمة للشعب وتحت مبدأ الديمقراطية<sup>2</sup>، وهو ما تسعى له السلطات التشريعية في كل دولة، وبشكل خاص عن طريق انشاء هيئات تساعد في انشاء القوانين وليس لها علاقة بالسلطة المركزية.

#### أولا: تقييد السلطة المركزية

برغم من هذه الاستقلالية التي اكتسبتها الى أن سرعان ما عادت السلطة المركزية لتقيدها ، بهدف تطور احتياجات و الوظائف في المجتمع ، وبهذا كان غطاء لسلطة المركزية لتنشئ هيئات إدارية تساعد الهيئات التشريعية<sup>3</sup>.

لعبت مكانة مجلس الدولة الجزائري دورا حاسما في طبيعة الرابط بينها وبين السلطة التشريعية، حيث أن العلاقة بين السلطة التشريعية ومجلس الدولة الجزائري ليست مثل العلاقة بين السلطة التنفيذية ومجلس الدولة، فهي تعتبر أقل شأنا من علاقة مجلس الدولة بالحكومة، اما بالنسبة للرابط بين مجلس الدولة الجزائري والبرلمان بغرفتيه، المجلس الشعبي

---

1-حاكم احمد، مرجع سابق، ص 71 و72.

2-بوشعير سعيد، مجال القانون في الدساتير الجزائر والمغرب وتونس "المبادرة بالتشريع"، مجلة الإدارة، ع 2، الجزائر، 1998، ص 32.

3-بوجادي عمر، مرجع سابق، ص191.

الوطني ومجلس الأمة، فإنه لم يتم الإشارة ولو بتلميح في أي نص قانوني سواء كانا في الدستور أو القوانين العضوية أو المراسيم التنفيذية أو الأنظمة الداخلية المتعلقة بمجلس الدولة، فلم تشر أي من هذه النصوص على أي رابط بين مجلس الدولة الجزائرية والبرلمان الجزائري.

### ثانيا: فشل محاولة ايجاد أي علاقة

حاول المؤسس الدستوري من خلال الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري التي تم نشرها على موقع رئاسة الجمهورية بتاريخ سنة 2014 خلال تعديل المادة 119 بإضافة فقرة الثالثة تنص على انه يمكن لكل من رئيسي غرفتي البرلمان أن يخطرا مجلس الدولة اقتراحات القوانين لإبداء الرأي فيها ، الا انه تم الاستغناء عن هذه الفقرة في المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور الذي تم نشره على موقع رئاسة الجمهورية بتاريخ 28/11/2015<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: علاقة مجلس الدولة بالمحكمة الدستورية

يعد الدستور الجزائري لسنة 1996 هو أول دستور ربط بين المحكمة الدستورية ومجلس الدولة الذي استحدث وقتها، ويعود السبب من وراء هذا الربط هو تعزيز وتكريس دولة القانون، حيث أن الدستور الجزائري استحدث مجلس الدولة، لكن بنص وباب مختلف عن المحكمة الدستورية.

### أولا: الاشتراك في الهدف بين مجلس الدولة والمحكمة الدستورية

و الرابط الذي يجمع بين مجلس الدولة و المحكمة الدستورية هو تدعيم دولة القانون التي تهدف إلى تبيان العلاقة بين المواطنين فيما بينهم، وبين المواطنين والدولة، والروابط

---

1-حاكم احمد، مرجع سابق، ص 73 و74.

بين المؤسسات الدستورية من جهة أخرى، ويجب أن تكون هذه القواعد معلومة عند الجميع و تطبق على كافة الناس على حد سواء<sup>1</sup>.

ومثلما هو معروف أيضا تسلسل القواعد القانونية حيث نجد في قمة هرم القواعد القانونية، الدستور، ثم القواعد التشريعية، بأنواعها سواء كان قانون عضوي، او قانون عادي ثم القواعد التنظيمية.

وأن الخروج عن هذه القواعد الموضوعية من قبل السلطات المختصة يترتب عليه جزاء أو عقوبة من قبل الجهات الرقابية<sup>2</sup>.

### ثانيا: عن غموض العلاقة بين مجلس الدولة والمحكمة الدستورية.

إن وجود جهات رقابية مثل الرقابة الدستورية أو الرقابة القضائية هو أمر مهم، ولهذا السبب أنشئ المؤسس الدستوري مجلس الدولة المحكمة الدستورية، وعند البحث على روابط بين مجلس الدولة المحكمة الدستورية، تجد بأنه لا يوجد أي نص قانوني يربط بينهم.

وأيضا الآراء التي يتخذها مجلس الدولة التي من خلالها يتم فحص مشروعية النص المعروض عليه لمدة مطابقة الدستور يأخذ بسرية، مما يجعلنا حائرين إذا كانا مجلس الدولة يزاحم المحكمة الدستورية في الاختصاصات أو لا يزاحم.

لكن يمكن أن نصف الرابط بين المحكمة الدستورية ومجلس الدولة برابط تنافسي وخصوصا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي وسع في الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، لتشمل اقتراحات القوانين، و الأوامر، وتتجلى المنافسة حين يقوم مجلس الدولة بمراقبة مطابقة مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين أو الأوامر للدستور، بحيث يراقب مجلس الدولة مدى ملائمة و مراقبة الشكل وأيضا مراقبة التطابق مع الدستور، التي هي

---

1- وافي احمد وإدريس بكر، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص 172.

2- بوشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة "النظرية العامة لدولة الدستور"، ج الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 11.

وظيفة المحكمة الدستورية، الذي يقوم أيضا بمراقبة مدى مطابقة النصوص القانونية قبل صدورها سواء كانت مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين أو الأوامر، ويقوم بمراقبة مدى تطابقها مع الدستور.

وعلى الرغم من التوسع في الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة إلى أن المجلس الدستوري احتفظ بمكانته من خلال نصوص الدستور، و أنه وجود هيئتين رقابيتين بحجم مجلس الدولة الجزائري والمحكمة الدستورية الجزائرية نتيجته هي تكريس دولة القانون في الجزائر<sup>1</sup>.

حيث انه من خلال النظر الى الدستور نجده اقر بان مجلس الدولة هيئة قضائية وان المحكمة الدستورية هيئة سياسية، وذلك من خلال تنظيمه لتشكيلاتهم وطرق العمل، وبهذا نجد عناصر مشتركة عدة بينهم وليس تشابه<sup>2</sup>.

---

1-حاكم احمد، مرجع سابق، ص 76 و77.

2-دبياش سهيلة، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001، ص 191.

## المبحث الثاني

### مضمون الدور التشريعي لمجلس الدولة الجزائري

إن مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي أخذ به المؤسس الدستوري يظهر جليا لنا من خلال استحداث مجلس الدولة، حيث أن المشرع كشف عن نيته بإعطاء هذه الهيئة القضائية وظيفة تشريعية، التي كانت مقتصرة على البرلمان من خلال المادة 119 من الدستور الجزائري لعام 1996 التي نصت على:

"تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

وبهذا تكون اقتصرت الوظيفة التشريعية على مشاريع القوانين، لكنها جسدت لنا مبدأ الفصل بين السلطات.

ومع التعديل الدستور عام 2016 وعام 2020، زاد المشرع من هذه الوظيفة التشريعية ليضيف لها مشاريع الأوامر.

ولتظهر لنا مدى قوة هذا الدور التشريعي لابد من أن نعرف مدى أثره وللتطرق أكثر في مضمون الدور التشريعي سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى: مجال الدور التشريعي لمجلس الدولة (مطلب أول)، ثم أثر هذا الدور التشريعي (مطلب ثاني).

### المطلب الأول

#### مجال الدور التشريعي لمجلس الدولة

عمدت الجزائر على إنشاء هيئات تساعد الهيئات الموكلة لها مهمة التشريع، ومن هذه الهيئات نجد راس الهرم للقضاء الإداري وهو مجلس الدولة.

إن الطرق التي يتم فيها التشريع في الجزائر هي: اقتراح قانون ويكون من خلال البرلمان بغرفتيه، أو مشروع قانون ويكون من قبل الحكومة، أو الأوامر والمراسيم التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

ولكن ومع دستور الجزائر لعام 1996 الذي استحدث مجلس الدولة، أصبح لمجلس الدولة دور في هذا التشريع أو الوظيفة التشريعية.

كيف تدخل مجلس الدولة في هذه الوظيفة التشريعية؟

مع اصدار القانون العضوي 98-01 منح لمجلس الدولة الحق بالمشاركة في التشريع عن طريق، عرض مشاريع القوانين عليه (فرع اول)، ومشاريع الأوامر (فرع ثاني).

### الفرع الأول: عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة

إن اختصاص البدء في عملية تشريع القوانين هي اختصاص مشترك بين البرلمان، والسلطة التنفيذية، ويكون أما على هيئة مشروع قانون، وعندها يكون من طرف الوزير الأول، أو اقتراح قانون، عندها يكون من طرف البرلمان. وبطبيعة الحال هي مرحلة أولية من مراحل التشريع وإصدار القوانين<sup>1</sup>.

وبهذا فإنه عملية مشروع القانون تعتبر من أهم عمليات المبادرة في القانون على مستوى الجزائر، أو حتى في تشريعات أخرى مثل الفرنسية<sup>2</sup>. وقبل التطرق إلى دور مجلس الدولة في مشروع القانون، علينا أن نعرف الاستشارة بشكل موجز، بحيث تعتبر الاستشارة كطلب مساعدة من إنسان لديه تجارب وخبرة فيلجأ له لطلب المشورة، فهي عملية مهمة

---

1- بن سهلة ثاني بن علي وبن هاشمي حمودي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 والدستور المغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسية والقانونية، العدد الثامن، 2013، ص 168.

2- حاكم احمد، مرجع سابق، ص 81.

وحيوية في مجال الإدارة، فالاستشارة أمر مهم لا يمكن التخلي عنه ومع التطور الحاصل أصبحت الاستشارة ركيزة مهمة في المجتمعات<sup>1</sup>.

لأنها لم تعد مطلب الإدارة فقط بل للأفراد أيضا، فالخوف على فعالية مشروعية القرار هو هدف الاستشارة<sup>2</sup>.

### أولا: ضيق مجال الاستشارة

وعند البحث في الأنظمة القضائية المزدوجة تجد أن الاستشارة في مجلس الدولة الجزائري جاءت ضيقة<sup>3</sup>، حيث وانه بالنظر إلى المادة 119 في فقرتها الأخيرة من دستور 1996، نجد أنها نصت على ما يلي: "تعرض مشاريع قوانين على مجلس الوزراء، بعد اخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

وبهذا نجد أنه مجال الاستشارة جاء ضيق ومقتصر على مشروع القانون التي تبادر في الحكومة، وهو ما أكده عليه القانون العضوي 98-01 من خلال المواد

" 4 / 12 / 36 / 39 " .

الذي أعطي مجلس الدولة الوظيفة تشريعية من خلال الاستشارة، ومشاركته في صنع القوانين على عكس المحكمة العليا التي لم تمنح هذا الاختصاص<sup>4</sup>.

---

1- زروفي العربي وخروبي ياسمينة، دور مجلس الدولة "صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، 2019، ص 103.

2- ناجي حكيمة، دور الهيئات الاستشارية في الجزائر، رسالة دكتوراه، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 2.

3- زوينة عبد الرزاق، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة "ولادة كاملة ومهمة مبتورة"، مجلة مجلس الدولة، ع 1، 2002، ص 23.

4- صغير بعلي محمد، مرجع سابق، ص 116.

## ثانيا: محاولة توسيع مجال الاستشارة

للعلم أن المشرع الجزائري من خلال مشروع القانون 98-01 وقبل تعديله حاول توسيع وظيفة مجلس الدولة التشريعية، وهو ما يظهر لنا تأثره بأغلب الأنظمة التي أخذت نظام الازدواجية القضائية حيث جاء في مضمون نص المادة الرابعة قبل تعديلها:

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين، الأوامر حسب الشروط التي حددها القانون والكيفية المحددة ضمن النظام الداخلي، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم أخطار بها من قبل رئيس الجمهورية او رئيس الحكومة حسب الحالة".

ولكن وبعد عرض القانون على المجلس الدستوري لمراقبته ومطابقة القانون للدستور وجد انه غير مطابق، حيث أن المادة 119 من الدستور لعام 1996 لم تعطي مجلس الدولة أي صلاحيات باستثناء مشروع القانون، وهو ما لم يحترمه القانون العضوي 98-01 من خلال المادة الرابعة، وأعلن المجلس الدستوري عن رأيه رقم 06 الصادر بتاريخ 19 ماي 1998، ونص على ما يلي:

"اعتبار أن المشرع بقراره عرض مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها كما ورد في المادة الرابعة من القانون العضوي موضوع الأخطار، لم يتقيد بالنص الدستوري، بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري، وبالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقضي به أحكام المادة 119 من الدستور، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها".

## ثالثا: العودة الى تضيق مجال الاستشارة

وبهذا تم تصغير المهمة التشريعية لمجلس الدولة في البداية، بحجة ان المادة 119 من الدستور لم تحتوي على ما نصت عليه المادة الرابعة من مشروع القانون العضوي قبل



تعديله، وعليه اعطى المجلس الدستوري قوة اكثر لسلطة تنفيذية، حيث لم يعد يخضع لرقابة مجلس الدولة، واكثر من ذلك ان رقابة المجلس الدستوري هي اختيارية<sup>1</sup>.

وبهذا فان مجلس الدولة الجزائري يجد الأساس الدستوري لوظيفته في مشروع القانون في المادة 119 من الدستور لسنة 1996 والتي تنص على:

"تعرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"<sup>2</sup>.

هذه المادة تم تعديلها بموجب الدستور لسنة 2020، و حلت محلها المادة 143 من التعديل الدستوري للوظيفة التشريعية لمجلس الدولة الجزائري في مجال مشاريع القوانين و صارت صياغتها كالتالي: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"<sup>3</sup>.

والى جانب الأساس الدستورية، فان القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، تضمن بدوره أحكاما تتعلق بهذه المهمة، ونذكر من بينها المادة الرابعة 04 التي تنص:

"يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين المحددة ضمن نظامه الداخلي"<sup>4</sup>.

كما أن المرسوم التنفيذي 98-261 الصادر في 29 أوت 1998 المتعلق بأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري فقد نصت مادته الثانية على: "تم وجوبا إخطار

---

1-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص 166/168.

2-المادة 119 من الدستور لعام 1996.

3-المادة 143 من التعديل الدستوري لعام 2020.

4-المادة 4 من القانون العضوي 98-01.

مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها"<sup>1</sup>.

وأيضاً النظام الداخلي لمجلس الدولة تضمن بعض قواعد الإجراءات في المجال خصوصاً المادة 78 منه حيث جاء فيها: "يتكفل مجلس الدولة بإبداء الرأي حول جميع مشاريع القوانين. يخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام الذي سهر على إرسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع قانون في نسختين على الأقل"<sup>2</sup>.

وعليه تصدر استشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين الحكومية على شكل نص تنظيمي، ويمكن أن تظهر على شكل نص تشريعي، وهنا نجد دور مجلس الدولة التشريعي في مشاريع القوانين"<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: عرض مشاريع الأوامر على مجلس الدولة

تعد الأوامر التي تصدر عن رئيس الجمهورية هي الطريقة التي يشارك بها في التشريع، حيث تعتبر هذه المشاركة ذات أهمية ومكانة لرئيس الجمهورية بالنظر لمركزه في الدستور الجزائري"<sup>4</sup>.

### أولاً: عرض مشاريع الأوامر في الظروف العادية

عند النظر إلى رئيس الجمهورية ومشاهدة ما يمتلكه من سلطات تقديرية في اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر، وما يمتلكه أيضاً من حرية في استخدامها، يصبح لدى الأفراد خوفاً على حقوقهم وحياتهم، وبالتالي كان لا بد من وجود ضوابط على هذه السلطة بهدف ضمان مبدأ المشروعية.

---

1-المادة 2 من المرسوم التنفيذي 98-261.

2-المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، الصادر في 2006/05/22.

3-بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 190.

4-حاكم احمد، مرجع سابق، ص 85.

وفي سبيل هذا وبهدف ضمان مبدأ المشروعية وبعدهما غفل المؤسس الدستوري عنه في دستور 1996، ورغم محاولة وقتها في تداركها من خلال اقتراح قانون العضوي 98-01، لكنها لم تتجح بسبب رأي المجلس الدستوري الذي رفضه، حيث تدارك التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا النقص من خلال المادة 142 التي نصت على:

"الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"<sup>1</sup>.

وبهذا أصبحت الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة العطل البرلمانية، تخضع ل طلب الاستشارة من قبل مجلس الدولة وقبل عرضه على مجلس الوزراء<sup>2</sup>.

وتطبيقاً لهذا صدر القانون 18-02 المعدل والمتضمن للقانون 98-01 حيث نصت المادة الثانية منه كما يلي:

"يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي حددها هذا القانون العضوي و الكيفية المحددة ضمن نظامه الداخلي"<sup>3</sup>.

وأيضاً عدلت المادة 36 بموجب المادة الرابعة منه حيث نصت على:

"تبدي اللجنة الاستشارية رأيا في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر"<sup>4</sup>.

ولعله هنا ظهرت نية المؤسس الدستوري بإخضاع سلطة رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة، وهو شيء جيد، لأن الأوامر لا تخضع لمناقشة، مثل ما هو حاصل

---

1-المادة 142، تعديل الدستوري 2016.

2-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص 170.

3-المادة 2 من القانون العضوي 18-02.

4-المادة 4 من القانون نفسه.

في مشروع القانون وهو ما نصت عليه المادة 37 من قانون 16-12 حيث أتت محتواها على:

"يطبق إجراء التصويت دون مناقشة علي الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية علي كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور وفي هاته الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلي ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة"<sup>1</sup>.

### ثانيا: عرض مشاريع الأوامر في الظروف الاستثنائية

ترجع سلطة القيام بإعلان حالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمواد 97 / 98 / 99 من التعديل الدستوري 2020.

وقبل إعلان الحالة استثنائية يجب أن تتوفر عدة شروط حسب نصوص المواد المذكورة أعلاه، وتتمثل ب:

- الضرورة الملحة،
- خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها وسلامة ترابها،
- وقوع عدوان فعلي، أو على وشك الوقوع .

وللعلم لا تتخذ الحالة الاستثنائية قبل الإجراءات التي نصت عليها المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 في فقرته الثانية التي نصت على "لا يتخذ مثل هذا الإجراء الا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتخول الحالة الاستثنائية رئيس

---

1-القانون العضوي 16-12، مؤرخ في 28 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع 50، 2016.

الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستجوب بها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية<sup>1</sup>.

وعندك قراءة لهذه المواد نستنتج أن الحالات الاستثنائية تتمثل ب:

- حالة الحصار
- حالة الطوارئ
- حالة التعبئة وإعلان الحرب .

ومن هنا نرى أنه تم تهميش دور مجلس الدولة في هذه الحالات ورغم ما يتمتع به من خبرة ومركز وكمؤسسة دستورية عليا تستطيع أن تقدم استشارات جد مهمة، فتهميش مجلس الدولة يعد إجحاف حقيقية ارتكب في حق مؤسسة دستورية<sup>2</sup>.

## المطلب الثاني

### أثر الدور التشريعي لمجلس الدولة

عند البحث عن أثر الدور التشريعي لمجلس الدولة نجد الاستشارة، فالاستشارة أداة يستخدمها مجلس الدولة في سبيل إثراء القاعدة القانونية، وهو ما يعكس أهمية دور مجلس الدولة في الوظيفة التشريعية التي كفلها له الدستور بتعديلاته، وأيضا تضمن القانون العضوي 01-98 والقانون العضوي 11-22 على أحكام تتعلق بمدى إلزامية الأخذ باستشارة مجلس الدولة.

وعليه سنتطرق الى مدى إلزامية الأخذ باستشارة مجلس الدولة (فرع اول)، وأيضا إذا كانت الاستشارة اختيارية (فرع ثاني).

---

1-المادة 98، من التعديل الدستوري 2020.

2-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص 174.

## الفرع الأول: الاستشارة الملزمة لمجلس الدولة

يسعى مجلس الدولة في مهمته الاستشارية في إثراء المنظومة القانونية، وعلى هذا يضمن المجلس اتساق وتكامل النصوص المعروضة عليه وتوافقها مع المحيط القانوني شرط احترام القاعدة القانونية الوطنية، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها، فالرأي الاستشاري يكون على شكل تقرير يدون فيه رأي مجلس الدولة، حيث تكون الحكومة ملزمة بالتماس رأي مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء إلا أنها غير ملزمة بإتباع رأيه هذا ما أحييت له المادة 119 من الدستور<sup>1</sup>، وما يدعم بصفة أقوى على أن الحكومة ملزمة بطلب و بأخذ رأي مجلس الدولة نصه في العديد من النصوص القانونية سواء الدستورية أو التشريعية، ويتم ذلك في حالتين:

- الحالة الأولى تتعلق بمشاريع القوانين
- والحالة الثانية تتعلق بالأوامر.

إلا أنه في كلا الحالتين تكون الاستشارة الزامية سواء للحكومة أو لرئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

### أولاً: عن دليل الزامية الاستشارة

لقد جاء في أحكام نص المادة 3/136 من الدستور الزامية الاستشارة لمجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين حيث نصت:

" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة"<sup>3</sup>.

---

1-المادة 119 من الدستور الجزائري 1996.

2-بكري عبد الرشيد، الدور الاستشاري لمجلس الدولة في ظل تعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة مقدمك لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سنة 2018، ص30 .

3-المادة 136 من تعديل الدستور لعام 2016.

كما تنص المادة 1/142 من الدستور الزامية استشارة مجلس الدولة بشأن تشريع  
بأمر:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس  
الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة...<sup>1</sup>"

اما الحالة الثانية الإلزامية بنص القانون ويجد أساسه في نص المادة 8 من القانون  
العضوي 11-13 المعدل و المتمم للقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، بحيث تتجاوز  
الإلزامية طلب الرأي الى الزامية مجلس الدولة بتعبير عن رأيه وعدم الامتناع عنه<sup>2</sup>.

كما تم التأكيد على هذه الإلزامية بنص التنظيم ما جسده المادة 2 من المرسوم  
التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29/08/1998 حيث يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة  
بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة<sup>3</sup>.

ولم يكتف عن هذا الحد، بالنص على الزامية ابداء رأي مجلس الدولة في مشاريع  
القوانين والأوامر قد أكده في كل من القانون العضوي رقم 98-01 في المادة 12 منه  
والقانون العضوي رقم 18-02 في المادة 4 منه، فنص المادتين قد جاءتا حاملتين وتأكيد  
على إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة كأثر إجباري لصحة وسلامة التسلسل التشريعي<sup>4</sup>.

على الرغم من أن المشرع الزم الحكومة على الأخذ باستشارة مجلس الدولة ورفع  
الغموض حولها، إلى أنه سهى عن درجة إلزامية الأخذ بها، وعند البحث في نصوص  
القانونية التي نصت على العملية تشريعية فإنه لا يوجد أي نص صريح أو حتى ضمني  
يدل على إلزام الحكومة في الأخذ برأي مجلس الدولة، وبالنظر للمادة 12 من القانون

---

1-المادة 142 من تعديل الدستور لعام 2016.

2-المادة 8 من القانون العضوي 11-13 .

3-المادة 2 من المرسوم التنفيذي 98-261.

4-معلق سعيد والعقون رفيق، "الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم  
السياسية، المجلد 07، ع 01، سنة 2022، ص 610.

العضوي 98-01 فوجد المصطلح المستعمل (يقترح)، وهذا يدل على أن الحكومة لها حرية الاختيار سواء في الأخذ بالرأي أو عدم الأخذ به، وهو ما يجعلنا أمام استشارة بسيطة.

### ثانياً: تدارك المشرع للخطأ

ذهب المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 198-261 في مادته الثانية التي نصت صراحة على وجوب إخطار مجلس الدولة في مشاريع القوانين وعليه فإن استشارة الحكومة لمجلس الدولة إلزامية وإلا سوف يكون قد وقع انتهاك لقاعدة دستورية، وبالتالي يستوجب أن يقوم المجلس الدستوري برقابته وإقرار عدم دستوريتها.

والجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري تدارك خطأ من خلال التعديل الدستوري لعام 2016، حيث كان قد استخدم في دستور 1996 في المادة 119 عبارة بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، وهذا يدل على أن رأي مجلس الدولة مطابق ويجب الأخذ به وأتباعه، وهو ما لا يتناسب مع الدستور الفرنسي الذي نقل منه المؤسس الدستوري الجزائري هذه المادة فتم تعديلها في دستور 2016 حيث أصبحت بعد رأي مجلس الدولة وهنا أعطي الحرية للحكومة في الأخذ بالرأي الاستشاري من عدمه<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الاستشارة الاختيارية لمجلس الدولة

تعتبر تلك الاستشارة التي يلجأ إليها الإدارة رغم عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك. حيث تستشير جهة معينة قبل أن تتخذ قرارها وتكون ملزمة بالأخذ برأي هذه الجهة، ففي الاستشارة الاختيارية يكون للإدارة مطلق الحرية في اللجوء لطلب الاستشارة، وكذلك في الأخذ أو عدم الأخذ برأي الهيئة المستشارة.

### أولاً: حرية الإدارة بطلب الاستشارة

---

1-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص 190-191.



ويرد تحت مضمون الاستشارة الاختيارية مبدأ حرية الاستشارة، ومقتضاها أن الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في الاستشارة دون التقيد بنص، كأن تقرر السلطة قبل إصدار قرار إداري اللجوء لاستشارة.

وتكون الاستشارة اختيارية في حالة وجود نص قانوني يلزم الإدارة بالتماس رأي جهة معينة قبل إصدار القرار، حيث تظل الإدارة صاحبة القرار في طلب هذه الاستشارة من عدمه، لعدم وجود ما يقيد سلطتها، وإذا طلبت ذلك فهي أيضا غير ملزمة بأخذ هذا الرأي خاصة اذا تبين لها أن أخذها قد يؤثر على سلطتها المخولة قانونا<sup>1</sup>.

### ثانيا: قصور نصوص قانونية الدالة عن الاستشارة الاختيارية

كما للإدارة أن تلجأ الى الاستشارة الاختيارية رغم عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك، حيث تتشاور مع جهة معينة قبل اتخاذ قرارها وتكون غير ملزمة بأخذ رأي هذا الطرف، وللإدارة حرية اللجوء الى الاستشارة<sup>2</sup>، فحرية التصرف مطلقة للحكومة في الأخذ بالرأي المقترح من مجلس الدولة أو عدم الأخذ به، ولا تعاقب الإدارة الحكومية لما تترك الرأي جانبا وعدم الالتفات إليه<sup>3</sup>.

وبالعودة الى محتوى النصوص المنظمة للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة سواء التي نص عليها الدستور أو القانون العضوي 01/98، إلا أنه لم يتناول بالنص المباشر أن الاستشارة اختيارية لمجلس الدولة الجزائري<sup>4</sup>، إلا أنه بصفة عامة تكون الاستشارة اختيارية ذلك في أي مسألة قانونية.

---

1- قدام زهرة، مرجع سابق، ص 38 .

2- عمير سعاد، "الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة على ضوء التعديلات القانونية التعديل الدستوري 2016 القانون العضوي 02/18\_النظام الداخلي لمجلس الدولة"، مجلة دفاتر السياسية والقانون، المجلد 13، ع 03، سنة 2021، ص 32 .

3- بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 217 .

4- بكري عبد الرشيد، مرجع سابق، ص 31 .

# الفصل الثاني

## آليات تفعيل الدور التشريعي

### لمجلس الدولة الجزائري.

يعتبر مجلس الدولة أهم مؤسسة قضائية إدارية واستشارية متخصصة بالشؤون والمنازعات الإدارية في تاريخ النظام الدستوري السياسي الإداري والقانوني الجزائري، بحيث يستمد وظيفته التشريعية في مجال التشريع من الدستور.

فمنذ إنشاء مجلس الدولة لعب دورا استشاريا هاما للحكومة والإدارة المركزية، وذلك عن طريق تقديم آرائه في القوانين والمشاريع المعروضة عليه، فإنه بهذه الطريقة يساهم بشكل فعال في إثراء المنظومة القانونية وضمان اتساق وتكامل النصوص القانونية والأحكام المعروضة إليه.

وفي سبيل هذه الوظيفة التشريعية أنشئت هيئات وأيضاً حظيت هذه الهيئات بالأهمية من خلال التعديلات على القوانين، بحيث تم تعديلها فيما بعد.

فهذه الهيئات التي لديها الحق في سير أو في تفعيل الدور التشريعي لمجلس الدولة قائمة على تشكيلتين لتأدية وظيفته التشريعية، وأنه بعد تعديل القانون العضوي تم توحيد الهيئتين ليتم إنشاء هيئة استشارية واحدة وهي اللجنة الاستشارية، وقد بين القانون كيفية

سير وممارسة هذه الوظيفة على أرض الواقع وذلك من خلال منحه صلاحيات لهذه الهيئات في مزاولة هذه الوظيفة (المبحث الأول).

ومن جهة أخرى تعتمد هذه الوظيفة على إجراءات وقواعد محددة لكونها مهمة في المجال العملي للدور التشريعي، يتم ذلك بعد إخطار الحكومة بمشروع إلى غاية صدور الرأي بشأنه، بحيث بعد الانتهاء من هذه الإجراءات سواء مع الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة قبل تعديل القانون العضوي، واللجنة الاستشارية بعد التعديل القانون العضوي، بغض النظر عن كونها عادية أو استثنائية، تلتزم التشكيلتين في النهاية بإصدار رأي بشأن المشروع المعروض وإفراغه في شكل ما مع تحديد طبيعة رقابته على النص المعروض عليه (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### الهيئات المشاركة في الدور التشريعي لمجلس الدولة الجزائري

تحظى مسألة تنظيم مجلس الدولة في اختصاصاته التشريعية أهمية كبيرة في تفعيل دوره كمساهم في العملية التشريعية.

بحيث يرتبط مدى فعالية هذه التخصصات ارتباطا وثيقا بمدى كفاءة التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة وكفاءته في بحث وتحليل النصوص القانونية قيد الاستشارة.

فقد خصص المشرع الجزائري هيئات داخل مجلس الدولة مكلفة بالوظيفة التشريعية وتختلف هذه الهيئات حسب القانون العضوي، عليه سنحاول في هذا المبحث التطرق للهيئات واللجان المخولة لها قانونا ممارسة هذه الوظيفة، والغاية من هذا هو معرفة جهود المشرع الجزائري في تنظيم الجهاز الاستشاري بما يناسب مع مجال الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة.

حيث حرص هذا الأخير على تنظيم الهيئة الاستشارية من خلال القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة، حيث تم تقسيمها إلى هيئتين الجمعية العامة واللجنة الدائمة (المطلب الأول)، ليتم تعديل هذا القانون بموجب القانون العضوي 02-18 الذي وحد الهيئتين في هيئة واحدة ألا وهي اللجنة الاستشارية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### الهيئات المشاركة في المهمة التشريعية حسب القانون العضوي

01-98

لكون مجلس الدولة هيئة استشارية قد طرأ عليها عدة تعديلات تضمنها القانون العضوي حول مسألة الجهة المكلفة بالدور الاستشاري، فقد نص المشرع الجزائري في نص

المواد 35، 39 من القانون العضوي<sup>1</sup>98-01، على الهيئات ذات الطابع الاستشاري المتمثلة في الجمعية العامة التي تعتبر الهيئة الأولى المتواجدة في الحالات العادية (الفرع الأول)، أما الهيئة الثانية المكلفة بالدور الاستشاري ألا وهي اللجنة الدائمة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الجمعية العامة

تم تحديد تشكيلة الجمعية العامة في نص المادة 37 من القانون العضوي 01-98، بحيث تتكون من:

- رئيس المجلس الدولة،
- نائب الرئيس،
- ومحافظ الدولة،
- ورؤساء الغرف،
- إضافة الى خمسة مستشاري الدولة<sup>2</sup>.

### أولاً: تعريف الجمعية العامة لمجلس الدولة.

يشمل التكوين البشري لمجلس الدولة في الاستشارات الدورية من مستشارين ذوي الخبرة القانونية العالية، والخبرة السابقة في المجال القضائي، مما يسمح بعرض مشروع القانون في هيئة خبير يهتم به، و يدرسه بعمق لتلافي التضارب بين التشريعات وتحقيق الطرفي من اقتراح مشروع القانون<sup>3</sup>.

---

1-المادة 35 و39 من القانون العضوي رقم 98-01.

2-مادة 37، القانون نفسه.

3-عبد الرزاق محمد، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2016، ص 52.

كما تبدي رأيها في مشاريع القوانين في الحالات العادية برئاسة رئيس مجلس الدولة، وبحضور نصف أعضاء الجمعية العامة على الأقل<sup>1</sup>.

وعليه يمكن للوزراء المشاركة بأنفسهم، أو كما يمكن لهم تعيين موظفين بدرجة مدير إدارة مركزية على الأقل لتمثيلهم في الجلسات المخصصة للفصل في قضاياهم<sup>2</sup>.  
لا تكون مداوات الجمعية العامة صحيحة إلا بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائها يقودها رئيس مجلس الدولة وفي حال وجود عائق أمامه يخلفه نائب رئيس مجلس الدولة<sup>3</sup>.

### ثانيا: عمل الجمعية العامة.

أن تسيير عمل الجمعية العامة تبدأ مباشرة بمصادقة مجلس الحكومة على مشروع القانون، عليه يتم إخطار مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام للحكومة، الذي يعتبر وسيطا بين الحكومة ومجلس الدولة فهو المسؤول عن إرسال مشروع القانون وبالتالي كل الوثائق المتعلقة به الى مجلس الدولة.

فالمشروع لم يحدد نوع المستندات الخاصة بمشروع القانون والتي يجب أن ترفق مع ملف الإخطار، كما هو الحال أيضا بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الدولة الذي لم يحدد عناصر ملف الإخطار، بل اكتفى بضرورة إرسال نسختين من جميع المستندات ذات صلة بكل مشروع قانون<sup>4</sup>.

---

1- ZOUAIMIA Rachid; ROUAULT Marie Christine, Droit Administratif, éd, Berti, Alger, 2009, 244.

2- بودالية خالد وبلق محمد، "دور مجلس الدولة في العملية التشريعية"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 8، ع 2، 2023، ص 110.

3- فايزة عربية، مكانة مجلس الدولة في القانون الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف، مسيلة، سنة 2019، ص 25.

4- شعيب محمد توفيق وزواقري طاهر، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري"، ع 5، سنة 2016، ص 46.

كما نجد في نص المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس الدولة أنه بعد أن يتلقى مجلس الدولة هذا الإخطار، فإنه يسجل مباشرة في سجل خاص من حيث ترتيبه الزمني، ويصدر رئيس المجلس قراراً بتعيين مقررين اثنين من بين مستشارين، ويتم إرسال نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة الذي يعين أحد مساعديه ليتولى المتابعة<sup>1</sup>، فينظم المقرر جلسات عمل مع ممثلي الوزير الذي يبادر بمشروع القانون وعند انتهاء المستشار المقرر عمله، يطلب من رئيس مجلس الدولة دعوة الجمعية لأجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير نهائياً، ثم يقوم الأخير بتحديد جدول الأعمال واستدعاء أعضاء الجمعية العامة والوزير المختص بمشروع القانون أو من ينوب عنه قبل الموعد المحدد لانعقاد الجلسة بوقت كاف<sup>2</sup>.

يقوم رئيس مجلس الدولة بفتح الجلسة وذلك باستدعاء المستشار المقرر لعرض مشروع التقرير النهائي للمناقشة، ويكون بحضور القضاة والوزير المعني أو ممثليه، ويكون كاتب الضبط مسؤولاً عن تدوين جميع الملاحظات من قبل أعضاء الجمعية العامة لكي يتم الانتخاب بالأغلبية البسيطة لأعضائها هذا ما أشارت إليه المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الدولة<sup>3</sup>.

في الأخير بعد عملية التوقيع يتم إرسال التقرير النهائي إلى الأمانة العامة للحكومة من قبل رئيس المجلس، وتسجل جميع الإجراءات في سجل خاص، ويتم الاحتفاظ بالتقرير الأصلي وكافة الوثائق المتعلقة بالملف لدى الجهة المختصة<sup>4</sup>.

## الفرع الثاني: اللجنة الدائمة

تعتبر اللجنة الدائمة الهيئة الاستشارية الثانية لمجلس الدولة.

---

1- المادة 85، من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

2- شعيب محمد توفيق، زواقري طاهر، مرجع سابق ص 46.

3- راجع نص المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

4- شعيب محمد توفيق، زواقري طاهر، مرجع سابق ص 46.

## أولاً: تعريف اللجنة الدائمة

تعد اللجنة الدائمة المختصة بإعداد الرأي في الحالات الاستثنائية، التي يحذر الوزير الأول على استعجالها، أي تبدي رأياً استشارياً في مشروعات القوانين التي تعرضها الحكومة على المجلس، على أساس المادة 38 من القانون العضوي 98-01: "تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها"<sup>1</sup>.

وتتكون اللجنة الدائمة من:

- رئيس اللجنة برتبة رئيس غرفة
  - أربعة مستشاري دولة
  - محافظ دولة أو أحد مساعديه<sup>2</sup>.
  - الوزير المعني بالمشروع أو ممثليه بحيث يجوز للموظفين ممن هم على الأقل بدرجة مدير إدارة مركزية على الأقل، حضور الجلسة من أجل ابداء الرأي الاستشاري في القضايا المتعلقة بقطاعهم فقط يعينهم الوزير الأول باقتراح من الوزير المعني<sup>3</sup>.
- ومن خلال هذه التشكيلة نلاحظ أن عدد أعضاء اللجنة أقل من أعضاء عدد الجمعية العامة إلا أنه من المفترض أن يكون عدد أعضاء اللجنة مساوياً لعدد أعضاء الجمعية على الأقل حتى يتمكنوا من اكمال الاستشارات المستعجلة بتعاونهم وتقسيم الأعمال فيما بينهم.

---

1- راجع نص المادة 38 من القانون العضوي 98/01.

2- المادة 38، من القانون العضوي 98-01.

3- المادة 39، من القانون نفسه.



فعلى رئيس الحكومة مسؤولية تنبيه رئيس مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي واطار المجلس به من أجل إحالته الى اللجنة الدائمة، وفي حالة عدم تنبيه بأنه ذات طابع استعجالي سيعرض على الجمعية كحالة عادية<sup>1</sup>.

الغاية من عرض مشروع القانون على اللجنة الدائمة دون الجمعية كون المشروع يكون جاهزا في وقت قصير، أي عندما تكون الحكومة تحت ظرف معين لتحضير مشروع قانون يهدف الى معالجة وضعية قانونية استعجالية لأنه من الممكن في حالة عرض مشروع على الجمعية يأخذ وقت أطول مما قد يؤدي الى إعاقة عمل وهدف الحكومة<sup>2</sup>.

### ثانيا: عمل اللجنة الدائمة

فمن حيث الإجراءات يعد مهام اللجنة بطيء، نظرا أن عملها يبدأ من تاريخ تشكيلها من قبل رئيس المجلس بموجب أمر يصدره، ويقوم هذا الأخير بإرسال الملف الى رئيس اللجنة ليعين مقررًا من بين مستشاري الدولة أعضاء اللجنة، كما يقوم بإخطار محافظ الدولة لتعيين أحد مساعديه للمشاركة في أعمال اللجنة<sup>3</sup>.

يتم المصادقة على التقرير النهائي من طرف أعضاء اللجنة ومحافظ الدولة المساعد بعد المداولة عليه من قبل المستشار المقرر، وهذا الأخير يوقع على التقرير النهائي مع رئيس اللجنة ويتم إرساله الى رئيس مجلس الدولة، كما تسجل جميع العمليات في سجل خاص، وفي الأخير بعد أن يقوم رئيس مجلس الدولة بالإمضاء على التقرير النهائي يرسله الى الأمين العام للحكومة هذا ما استندت اليه المادة 112 من النظام الداخلي<sup>4</sup>.

---

1-بكري عبد الرشيد، مرجع سابق، ص 23.

2-قدام زهرة، مرجع سابق، ص 56.

3-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص 204.

4-المادة 112، من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

تعتبر اللجنة الدائمة عن رأيها بالأغلبية المطلقة للحاضرين مع ترجيح رأي رئيسها عند تساوي الأصوات<sup>1</sup>.

وما تجدر الإشارة إليه أن المادة 64 من الدستور الفرنسي، يراد بها أن يكون للقضاء تكريس مبدأ عدم نقلهم إلا في حدود ضيقة، بينما المشرع الجزائري فلم يكن يلجأ الى ذلك وتكريس ديمومة اللجن والقضاة إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>2</sup>.

ويجدر الإشارة أنه غالبا تنصب أعمال اللجنة الدائمة على مشاريع الأوامر بسبب طبيعتها الاستعجالية بعد توسيع مجال الاستشارة ليشمل الأوامر في التعديل الدستوري 2016<sup>3</sup>.

## المطلب الثاني

### الهيئات المشاركة في المهمة التشريعية حسب القانون العضوي

#### 02-18

نلاحظ ان المشرع الجزائري أنشأ هيئة استشارية واحدة بمجلس الدولة لممارسة صلاحياتها ذات الطابع الاستشاري، وهذه الهيئة ممثلة في اللجنة الاستشارية والأخيرة تبدي رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر.

تميز القانون رقم 02-18 بضم الجمعية العامة واللجنة الدائمة في شكل لجنة واحدة بعدما كانت كل واحدة منها مختصة على حدا، حيث ان التعديل تطراً على الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة، وتم جمع كليهما على شكل هيئة أطلق عليها تسمية اللجنة الاستشارية.

---

1-بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 388

2- KHELLOUFI Rachid, contribution au droit administratif algérien, 1999-2016, édition, office des publication universitaires, Alger, 2018, p.273.

3-حاكم أحمد، مرجع سابق، ص 121.

وعليه سنتناول في هذا المطلب تكريس اللجنة الاستشارية (الفرع الأول)، وباعتبار أن اللجنة الاستشارية منظمة تنظيماً بشرياً يخدم المهام سنتطرق إلى أعضائها في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تكريس اللجنة الاستشارية

تعرف اللجنة الاستشارية بأنها هيئة يتم تأسيسها لتقديم التوصيات لمساعدة الإدارة على اتخاذ القرارات المناسبة، إلا أنها تملك أي حق في التصويت أو اتخاذ أي قرارات قانونية.

#### أولاً: المستند القانوني للجنة الاستشارية

وفقاً للعديد من التعديلات التي طرأت على القانون العضوي 18-02، المتعلقة بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من حيث عدد أعضائها ومهامها، تم استبدال الجمعية العامة واللجنة الدائمة وحلت بمكانهما اللجنة الاستشارية، أي وجود لجنة واحدة تكلف بهذه الوظيفة الاستشارية وذلك بغض النظر إن كانت في الحالات العادية أو في الحالات الاستعجالية، هذا ما استندت إليه المادة 2/14 من القانون العضوي رقم 18-02: "لممارسة اختصاصاته مجلس الدولة ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل لجنة استشارية"<sup>1</sup>.

وتأكيداً على ذلك جاءت نص المادة 35 من نفس القانون:

" يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية"<sup>2</sup>.

كما تم تكريسه في نص آخر وهي المادة 2/114 من النظام الداخلي لمجلس

الدولة:

---

1-المادة 2/14، من القانون العضوي 18-02.

2-المادة 35 القانون نفسه.

"ينظم مجلس الدولة من اجل ممارسة مهامه ذات الطابع الاستشاري في شكل لجنة استشارية يرأسها رئيس مجلس الدولة"<sup>1</sup>.

نستخلص مما سبق عرضه من النصوص القانونية ان المشرع الجزائري أنشأ هيئة استشارية، وهذه الهيئة ممثلة في اللجنة الاستشارية التي تبدي رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر.

غير أن الهدف من تعديل القانون 01-98 الذي أثر على الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة هو دمج اللجنة الدائمة والجمعية العامة في لجنة استشارية واحدة استنادا إلى عبارة:

"تهدف إلى استبدال اللجنة الدائمة والجمعية العامة باللجنة الاستشارية وإحالة اختصاصاتها إلى هذه الأخيرة مع تحديد تنظيمها"<sup>2</sup>.

### ثانيا: عدم التميز بين التشكيلتين القضائية والتشريعية

بالنظر في التشريعات الأخرى التي تبنت نظام الازدواجية القضائية، نجد أنها قامت بالفصل أو بعمل تشكيلة استشارية مستقلة بعيدا عن التشكيلة القضائية، حيث ان فصل هذه التشكيلتين له آثار بكل تأكيد على الفعالية الوظيفية التشريعية.

ولكن وعلى عكس التشريعات الأخرى نجد المشرع الجزائري لم يفصل بين التشكيلتين أو يميز بينهم، وفي مراجعة النصوص القانونية لم يتبين التميز أو الفصل بين الأعضاء في أداء المهمة قضائية أو التشريعية.

---

1-المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

2-عايشة نبيلة، "الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري: بين التطور الدستوري والمأمول القانوني"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 11، عدد0، 2022، ص 207.

وهذا يعد تناقضا، حيث أن المشرع الجزائري تبنى الازدواجية القضائية، وبنفس الوقت يجعل نفس التشكيلة القضائية تقوم بالدور التشريعي<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: أعضاء اللجنة الاستشارية

كما وإن سبق الذكر أن اللجنة الاستشارية هي الهيئة الوحيدة التي تقوم بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، سواء في الأحوال العادية والاستثنائية وذلك تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة (1)، بحضور محافظ الدولة (2)، ورؤساء غرف (3)، ثلاثة مستشاري دولة (4).

### أولا: رئيس مجلس الدولة:

لمجلس الدولة الجزائري منذ إنشائه رئيسه الخاص، كون رئيس مجلس الدولة أهم منصب في المجلس لما له من صلاحيات والتزامات تتعلق بتنظيم هذا الجهاز وضمان حسن أدائه القضائي والاستشاري، حيث يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الدولة بمرسوم رئاسي، والأكثر من ذلك فالمشرع الجزائري منح للرئيس الجمهورية السلطة التقديرية لإنهاء مهام رئيس مجلس دولة لأي سبب يراه كافيا وهناك حالات أين يمكنه إنهاء مهامه حتى بدون سبب إلا أنه يشكل انتهاكا لمبدأ عدم القابلية للعزل<sup>2</sup>.

فرئيس مجلس الدولة يلعب دورا مهما في المجال الاستشاري ويتبين ذلك من خلال تكليفه بتنفيذ المشروع الذي يرسله الأمين العام للحكومة، كما يقوم بتعيين مقرر من بين

---

1-بوستة نسيمية، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم

السياسية، المجلد 02، ع02، جامعة تيزي وزو، 2016، ص 397.

2-بومقواس احمد، المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر، مذكرو ماجيستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2015، ص 42.

مستشاري الدولة بموجب أمر، ومن ثم التأكد من إعادة المشروع الاستشاري إلى الأمانة العامة بعد إعداده إلى الحكومة<sup>1</sup>.

### ثانياً: محافظ دولة:

يعتبر محافظ الدولة عضو في مجلس الدولة لا تقل درجته عن درجة رئيس مجلس الدولة، ولا درجة محافظي الدولة المساعدين عن درجة مستشاري الدولة بمجلس الدولة، يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي<sup>2</sup>.

فبرجوع إلى الاختصاص الاستشاري لمحافظ دولة نجد أنه بعد الاطلاع على النصوص القانونية التي شكلت الإطار القانوني لدور محافظ الدولة في المجال الاستشاري، أنها استخدمت بالإجماع مصطلح الحضور أمام التشكيلات الاستشارية لمجلس الدولة<sup>3</sup>.

حيث يظهر من محتوى النصوص القانونية سواء في القانون العضوي رقم 01/98 ولا بالنسبة للقانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم، ونفس الشيء بالنسبة للقانون العضوي رقم 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله أنه لم يتم ذكر اختصاصات محافظ الدولة<sup>4</sup>.

إلا أنه يظهر نوع ما وبصفة غير مباشرة دور محافظ الدولة في المجال الاستشاري في نص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري<sup>5</sup>، وعلى هذا تم إحالة موضوع اختصاص محافظ دولة إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة في المادة 128 منه، على أن تعطي الكلمة بعد إفتح الجلسة

---

1-العربي بن علي بوعلام، نظيرة ادريس خوجة، "تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري وأثره في فعالية الاستشارة دراسة مقارنة، مجلد 11، ع3، سنة 2020، ص 410.

2-صاش جازية، مرجع سابق، ص44.

3-بن جلجول مصطفى، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر في ظل ازدواجية القضاء بعد دستور 1996، أطروحة الدكتوراه في القانون، ملية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2013، ص 184.

4-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق ص 411.

5-المادة 7، من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

لمستشار المقرر لعرض مشروع التقرير الختامي، بعد ذلك تعطي الكلمة لمحافظ دولة  
المساعد لإبداء ملاحظاته<sup>1</sup>.

### ثالثا: رؤساء الغرف:

يتألف مجلس الدولة من خمسة رؤساء موزعين على خمس غرف، يتم تعيينهم  
بمرسوم رئاسي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، لديهم صلاحيات في المجال القضائي  
كما أنهم يشاركون في العملية الاستشارية لمجلس الدولة كأعضاء في اللجنة الاستشارية،  
وبالتالي يساهمون في فحص ودراسة مشاريع النصوص القانونية و الأوامر التشريعية  
المعروضة على المجلس وبهذه الصفة يكون لهم صوت استشاري لكل منهم<sup>2</sup>.

### رابعا: مستشارو مجلس الدولة:

على أساس المادة 47 من القانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي  
للقضاء ينقسم مستشاري مجلس الدولة إلى نوعين ألا وهو مستشارو الدولة في مهمة عادية  
ومستشاري مجلس الدولة في مهمة غير عادية، فالأولى يقصد بها الدائمون في مجلس  
الدولة الجزائري يتم تعيينهم من بين القضاة بمرسوم رئاسي يتم اختيارهم بالترقية على أساس  
الجدارة، مع مراعاة متطلبات الأقدمية بين قضاة الدرجة الأولى<sup>3</sup>.

أما بالنسبة للثانية أي فيما يتعلق باختصاصات مستشار الدولة في المهمة الغير  
العادية يتم اختيارهم من بين الشخصيات ذوي الكفاءات العالية في مختلف مجالات النشاط  
الوطني المرتبطين بعضوية مجلس الدولة وغير خاضعين للقانون الأساسي للقضاء<sup>4</sup>.

---

1-المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

2-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص 412.

3-المادة 47 من القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي  
للقضاء، ج. ر ع 57 الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

4-العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص 412.

## المبحث الثاني

### مشاركة مجلس الدولة في المهمة التشريعية.

فمن خلال التشريع تحدد الدولة نطاق الحماية التي تريد منحها لمصالح معينة عن طريق قواعد عامة، فإنه يتم التذرع به ضدّهم بطريقة مجردة، فالمطوب في التشريع احترامه وتنفيذه، سواء كان على علم بالقانون أو جاهل به، وهنا يمكن تصور الغاية من إشراك مجلس الدولة من خلال استشارته هو خلق الانسجام بين النصوص القانونية وتجنب تضاربها.

فمسألة تنظيم اختصاصات مجلس الدولة في العملية التشريعية أهمية كبيرة، فإنه يعتبر القاعدة والأساس الذي تبنى عليه وظيفته التشريعية، بحيث أن مدى فعالية هذه الاختصاصات لها علاقة وطيدة بمدى نجاعة التنظيم الهيكلي لمجلس الدولة وكفاءته في فحص وتحليل النصوص محل الاستشارة، وفي هذا الصدد نظراً لأهمية الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة ارتأينا أن نتعرض إلى سير عمل مجلس الدولة.

يساهم مجلس الدولة بشكل فعال في إعداد النصوص القانونية سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر، وتختلف مراحل إعداد النصوص القانونية حسب نوعية والهيئة التي بادرت به **(المطلب الأول)**، غير أن العامل المشترك في كل الحالات هي الرغبة في الحصول على تشريعات متجانسة و ملائمة للبيئة القانونية، ولا يتحقق ذلك إلا بإشراك كفاءات متحصلة على تأهيل علمي وخبرة مهنية في هذا المجال، لذلك فتح المؤسس الدستوري المجال أمام هيئات ليس من مهامها التشريع المساهمة في العملية التشريعية بمنحها دوراً استشارياً فيخفف بذلك الاستفادة من خبراتها وهذا ما سنتطرق إليه في **(المطلب الثاني)**.



## المطلب الأول

### إجراءات المشاركة في المهمة التشريعية

عند قيام مجلس الدولة بوظيفة الدور الاستشاري يتبع مجموعة من الإجراءات من أجل تسهيل العمل الحكومي في الميدان التشريعي أي إصدار رأي حول مشروع قانوني معروض عليه وهو الأكثر والأنسب فاعلية للحكومة، وتعتبر هذه الإجراءات مهمة في المجال العملي للدور الاستشاري فلقد تم النص عليه في أسمى تشريع وهو الدستور.

وتختلف الإجراءات حسب طبيعة النص المراد أخذ رأي مجلس الدولة بشأنه وفي هذا المجال سنتطرق إل الإجراءات المتبعة في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة تهيئة المشروع (الفرع الأول)، ونتناول كيفية مناقشة مشروع نص وإبداء الرأي فيه (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تهيئة المشروع

وتكون تهيئة المشروع على ثلاث مراحل: بداية بإخطار مجلس الدولة (أولاً)، ثم يقوم رئيس مجلس الدولة بتعيين المقرر (ثانياً)، ثم اعداد تقرير الاستشارة وإرساله للأمانة العامة للحكومة (ثالثاً).

#### أولاً: إخطار مجلس الدولة

قبل أن ينشر أي قانون يكون على شكل مشروع قانون، كمشروع تمهيدي يعده القطاع المعني، ويرسل إلى الأمانة العامة للحكومة مصحوباً عرض الأسباب<sup>1</sup>، حيث يقوم الأخير بدراسته وإعداده من الناحية القانونية قبل نشره مع تقديم الأسباب، وإبداء أعضاء الحكومة للآراء والملاحظات، وبعد تلاقها بالأمانة العامة تجتمع مع ممثلي القطاعات الوزارية المعنية<sup>2</sup>.

1-المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

2-المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

يتولى الأمين العام للحكومة اقتراح قيد المشروع الأولي في جدول أعمال الحكومة التي تجتمع برئاسة رئيس مجلس الوزراء، على شرط القيام بالعملية من الأمانة العامة للحكومة، حتى تقوم بربط العلاقات بين مجلس الدولة كمستشار قانوني والحكومة صاحبة المشروع المراد إخضاعه للرقابة الاستشارية<sup>1</sup>.

يعتمد العمل الاستشاري لمجلس الدولة في المقام الأول على عملية الإخطار التي تقوم بها الحكومة، ويطلب منه إبداء الرأي والاستشارة بشأن مشروع القانون ومشروع الأوامر حيث لا يجوز للمجلس التدخل لإبداء رأيه تلقائياً، بحيث يعد الإخطار إجراءات إجبارياً للحكومة ممثلة في الأمين العام المسؤول عن العلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة<sup>2</sup>. ويرسل مشروع القانون أو مشروع الأوامر وجميع عناصر الملف والوثائق المتعلقة به إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، ويتم تسجيل ذلك الإخطار<sup>3</sup>.

وقد يكون الإخطار شرط إلزامي ويعني التزام رئيس مجلس الوزراء واحترامه لإجراءات العملية التشريعية، وذلك بعدم تجاوز المرحلة المتعلقة بالاستشارة القانونية والفنية المقدمة من مجلس الدولة، يتم تحقيق ذلك من خلال تمرير مشروع القانون إلى مجلس الدولة قبل إبداعه في مكتب مجلس الدولة<sup>4</sup>.

وإذا صادف أي مشروع قانون ينتهك القاعدة المرسومة بعدم احترام عملية الإخطار بالمشروع في مجلس الدولة، فإنه ينتهك القاعدة الدستورية والقانونية يجوز له أن يعرضها لعدم دستورتيتها في حالة إخطار المجلس الدستوري بذلك، وكان ذلك إجراء شكلي يمكن

---

1-المادة 41 و41 مكرر من القانون العضوي 18-02.

2-المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

3-عبد الرزاق محمد، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائر، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، سنة 2016، ص 44.

4-المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

طرحه تلقائياً، دون التطرق إلى القضايا الجوهرية في القانون ولكن يتم تطبيقه فيما يتعلق بالقوانين الذي أبدى فيه مجلس الدولة رأيه<sup>1</sup>.

يجب أن تتضمن عملية الإخطار أمام مجلس الدولة مشروع قانون أقره مجلس الحكومة، وإذا لم يتم استيفاء أحد هذه الشروط فلن يتم قبول الإخطار من قبل الأمانة العامة لمجلس الدولة، والتي لها سلطة تقييم صحة الإخطار أم لا، بناءً على عناصر الملف المقدم إلى أمانة مجلس الدولة<sup>2</sup>.

بعد موافقة مجلس الحكومة على مشروع القانون يلزم الأمين العام للحكومة إخطار رئيس مجلس الدولة بالمشروع المصادق عليه، مع العناصر المحتملة للملف، ويتم تسجيل الإخطار في سجل يسمى سجل الإخطار<sup>3</sup>، يتم تسجيل الإخطار إما في وضعية عادية أو في وضعية استثنائية.

في الحالة الأولى تكون عندما لا تعمل الحكومة على إبلاغ أمانة مجلس الدولة أن مشروع القانون مستعجل، يأخذ القانون المسار العادي ويتم تسجيله في صندوق الملفات العادية، وبعد تبليغ رئيس مجلس الدولة بحالة الملف أنه تم تسجيله في وضعية عادية يصدر أمر بتعيين أحد مستشاري الدولة مقرراً لدراسة المشروع بمساعدة بعض الخبراء في المجال الذي صدر فيه المشروع<sup>4</sup>.

أما الحالة الثانية ألا وهي الوضعية الاستثنائية، وهي عندما نجد أن الحكومة حذرت رئيس مجلس الدولة إلى الضرورة الملحة لمشروع القانون، فيحيل رئيس مجلس الدولة الملف

---

1- عبد الرزاق محمد، مرجع سابق، ص 44 و45.

2- بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 382.

3- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 152.

4- عبد الرزاق محمد، مرجع سابق، ص 45.

الى رئيس اللجنة الدائمة، فيقوم رئيس اللجنة الدائمة بدرجة رئيس الغرفة بتعيين مستشار من مجلس الدولة كمقرر<sup>1</sup>.

يجب على الحكومة الرجوع إلى الطابع الاستعجالي للمشروع، بحيث تأخذ أمانة المجلس بناءً على طبيعة الإخطار دون ترك الأمر لمجلس الدولة للكشف عنه بمحض إرادته.

والدليل على أن مجلس الدولة لا يمكنه التدخل في تحديد حالة تسجيل مشاريع القوانين المقدمة إليه للاستشارة، هو أنه لا يسمح له حتى بالمشاركة في تحديد نوع التسجيل أو مناقشته، وبالتالي يكون التسجيل تحت سيطرة الحكومة المالكة للمشروع<sup>2</sup>.

وبعد تعديل القانون العضوي 01-98 ب القانون العضوي 02-18، أصبحت اللجنة الاستشارية هي المسؤولة الوحيدة في الحالات الاستثنائية أو العادية حيث نصت المادة 2/14 على:

"ولممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري، ينظم في شكل لجنة استشارية".  
وهذا يعني تبديل اللجنة الدائمة والجمعية العامة ب اللجنة الدائمة<sup>3</sup>.

### ثانياً: تعيين المقرر

نظراً لمحدودية صلاحيات مجلس الدولة سواء من حيث الهياكل البشرية أو الكفاءات القانونية المختصة، في ظل تعدد مسائل مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر التي يمكن عرضها على مجلس الدولة، فإن النظام الداخلي لمجلس الدولة مكن رئيس مجلس الدولة

---

1-المادة 5 من المرسوم التنفيذي 98-261.

2-عبد الرزاق محمد، مرجع سابق، ص 46.

3-المادة 14 من القانون العضوي 02-18.

من الاستعانة بخبير أو أكثر لمساعدة مستشار الدولة المقرر في مهامه كلما اقتضت طبيعة المشروع المعروض عليه<sup>1</sup>.

حيث بعد التبليغ واستلام مشروع النص المرفق بملفه، يعين رئيس مجلس الدولة مقررا من بين مستشاري الدولة بموجب أمر<sup>2</sup>.

أثناء إرسال الإدارة مشروع القانون مدعما بوثائق أخرى توضح الموقف والطريقة التي يجب التعامل مع الملف من قبل مجلس الدولة، وفقا لطلبات الأمانة العامة للحكومة المرفقة بالملف الخاص به سواء كانت عادية أو استثنائية<sup>3</sup>، أي عند حالة سكوت أمانة الحكومة، مما يشير إلى أن طلبات الاستشارة لا تتطلب الاستعجال كما هو الحال في الحالة الاستثنائية.

يتم تعيين المقرر من قبل رئيس اللجنة الدائمة بعد إحالة الملف إليه عن طريق رئيس المجلس<sup>4</sup>، أما إذا وجدت الحكومة أن مشروع قانون محاط بظروف غير معتادة تدل على ذلك من خلال العناصر المرفقة بملف المشروع، موضحا لمجلس الدولة ممثلا في أمانته أن الملف يحتاج إلى استشارة عاجلة فيه، عندئذ يتولى رئيس مجلس الدولة بناء على طلب رئيس الحكومة إحالة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة، الذي يتم تعيينه بعد ذلك من قبل مستشار الدولة كمقرر<sup>5</sup>.

والجدير بالذكر أنه تم تعديل المادة 38 من القانون العضوي 98-01، من خلال القانون العضوي 18-02، حيث نصت المادة 38 منه على:

---

1-بودالية خالد وبلال محمد، مرجع سابق، ص 100.

2-المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

3-بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 383.

4-المادة 1/5 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

5-المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي 98/261.

" تدرس اللجنة الإدارية في أقصر الآجال، مشاريع الأوامر ومشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعمالها".

وهنا نجد أن المشرع استبدل عمل اللجنة الدائمة والجمعية العامة فقط، وجعل في مكانهما اللجنة الاستشارية، حيث يلام المشرع هنا انه لم يستبدل من ينبه على حالة الاستعجال حيث كان رئيس الحكومة وأصبح الوزير الأول، وهو عكس المنتظر بان يعطي مجلس الدولة القرار فيما إذا كانت الحالة مستعجلة أم لا<sup>1</sup>.

### ثالثا: اعداد تقرير الاستشارة وإرساله للأمانة العامة للحكومة

فمستشار الدولة هو الذي يتولى المقرر يسير الأعمال وطرق تنفيذ مهمته، ويحدد الاجتماعات وجلسات العمل اللازمة، لاسيما مع ممثلي القطاع الوزاري، الذي يبادر بمشروع القانون أو الأمر، وبعد ذلك يقوم المقرر بتحرير التقرير الذي يخطر به أعضاء اللجنة الاستشارية.

ثم يستدعي رئيس مجلس الدولة اللجنة الاستشارية للمناقشة العامة، حول مشروع التقرير وإبلاغ الوزير أن يحضر بنفسه أو أن يعين من ينوب عنه، على أن يكون على الأقل بدرجة مدير مركزي، دون أن يضطر هذا الوزير أو من ينوب عنه إلى المشاركة في المداولات، يفتتح رئيس الجلسة ويسير المناقشات، ويقدم المقرر مشروع التقرير، ويبيدي محافظ الدولة وأعضاء اللجنة والوزير المختص أو من ينوب عنه ملاحظاتهم، ويسجلها كاتب الجلسة في سجل خاص لهذه الغاية<sup>2</sup>.

يقدم التقرير النهائي للموافقة عليه، ويوافق عليه بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس<sup>3</sup>.

---

1-المادة 38، من القانون العضوي 18-02.

2-بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، ص 102.

3-المادة 41 مكرر 3 من القانون العضوي 18-02.

## الفرع الثاني: مناقشة المشروع البت فيه بالرأي

نص المرسوم التنفيذي رقم 98-261 على أن مهمة فحص المشاريع القانونية هي على مستوى واحد، حيث تتم الموافقة عليها في الظروف العادية كإجراء عادي للجمعية العامة، أما في الحالات الاستعجالية تكون كإجراء استثنائي للجنة الدائمة<sup>1</sup>.

### أولاً: اجتماع الجمعية العامة واللجنة الدائمة

حيث أن رئيس مجلس الدولة يحدد دراسة المشروع، ويخطر الوزير المختص الذي يعين من ينوب عنه لحضور أعمال المجلس، لكن هذه المادة كانت غامضة وناقصة بعض الشيء من حيث المضمون، حيث لم يتم تحديد الإجراءات اللازمة للعمل الاستشاري داخل مجلس الدولة، وهذا ما يميزه عن باقي التشريعات المقارنة التي تعطي أهمية كبيرة لهذه الإجراءات<sup>2</sup>.

خلافًا للمشرع الجزائري الذي لا يوضح المناقشات التي تجري في اجتماعات الجمعية العامة، واللجنة الدائمة، وطريقتها وشروطها بدءًا بافتتاح الجلسة وتداول الكلمة بين رئيس المجلس، والمقرر والأعضاء، مما يؤدي إلى إعلان الرأي<sup>3</sup>، باستثناء طريقة التصويت المنصوص عليها في المرسوم المشار إليه في المادتين 8 و41 مكرر<sup>3</sup>، على أن تتم مداوات الهيئتين الاستشاريتين بأغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجعاً<sup>4</sup>.

---

1- واعر فطيمة الزهراء، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2013، ص 59.

2- المادة 41 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261

3- قدام زهرة، مرجع سابق ص 69.

4- المادة 8 و41 مكرر من مرسوم التنفيذي رقم 98-261.

ومن ناحية أخرى نجد أن المادة 10 من مرسوم سالف الذكر قد أحالت الإجراءات الأخرى إلى النظام الداخلي للمجلس، وهذا يقودنا على مناقشة أهمية المرسوم التنفيذي 261-98 بعنوان:

"تحديد الأشكال وأساليب الإجراءات في المجال الاستشاري امام مجلس دولة" وهو لا يبين في مضمونه أبسط اجراء بالتفصيل، وكأن مضمون المرسوم لا يتطابق مع المرسوم.

وبما أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة في نصوص المرسوم التنفيذي 261-98 بشأن هذه الإجراءات، فقد استفسر بعض أعضاء مجلس الدولة عن إمكانية الإبلاغ عن بعض الإجراءات المتبعة عمليا فنتاح لكل عضو فرصة قراءة النص حتى ولو لم يكمن على دراية بجميع الأفكار، حيث ينكشف التناقض أو الغموض فيه، ثم يناقش المشروع من حيث الشكل والموضوع<sup>1</sup>.

بعد الانتهاء من الإجراءات المتبعة أمام الجمعية العامة واللجنة الدائمة، بغض النظر إن كانت عادية أو استثنائية، بسيطة أو معقدة، فإن هذين التشكيلين ملزمان في النهاية بإصدار رأي بشأن المشروع المعروض وإفراغه بشكل محدد، شرط أن يكون له جملة من الخصائص<sup>2</sup>.

وحتى مع تعديل القانون 01-98 بالقانون العضوي 02-18 فان الاجراءات لم تتغير، لكن تغيرت او استبدلت الجمعية العامة واللجنة الدائمة باللجنة الاستشارية فقط وهو ما نصت عليه المواد (2/14 و 38).

---

1-قدام زهرة، مرجع سابق، ص 69 و 70.

2-علام لياس، مرجع سابق، ص 150.



## ثانيا: شكل رأي مجلس الدولة وإشهاره

وجود نصوص تشريعية وتنظيمية تسبب للرأي مجلس الدولة الكثير من الغموض بالإضافة إلى أن أراه ذات طابع سري لا تنشر إلا عندما تخضع للدراسة.

بخصوص آراء مجلس الدولة الجزائري نجد المادة 12 من القانون العضوي نشير إلى شكل رأي مجلس الدولة<sup>1</sup>، أما المرسوم التنفيذي فقد نصت مواده على مادة واحدة فقط ألا وهي المادة 9 على شكل الرأي:

"يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة"<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الدولة لم يتناول شكل التقرير وإنما نص على مضمونه التي فيها اقتراحات تهدف إلى إثراء النص أو تعديله أو سحبه في حالة احتواءه على مقتضيات يعلن بعدم دستورتيتها<sup>3</sup>.

إلا وأنه بصفة عامة لا يمكن أن يخرج الرأي عن الأنماط الثلاثة الموافقة على مشروع القانون الرفض الكلي أو الجزئي، حيث أن الجانب العملي أثبت الرأي يكون على شكل خلاصة المتمثلة في إحدى الصور التالية:

- مشروع غير صالح وبالتالي يجب إعادة صياغته.
- مشروع تسوية بسيطة يمكن تصليحها قبل عرضها على البرلمان.
- تزكية المشروع وعرضه على البرلمان<sup>4</sup>.

---

1-المادة 12 من القانون العضوي 18-02.

2-المادة 9 من المرسوم 98-261.

3-المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس دولة.

4-بن جلجول مصطفى، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 92.

ان إشهار رأي مجلس الدولة في حالة عدم وجود أي نص في كل من النصوص التشريعية والتنظيمية يكون حول موضوع سرية الأراء أو إمكانية نشرها، فمن المحتمل أنها غير قابلة للنشر وهذا يماثل مسألة عدم نشر النظام الداخلي لمجلس الدولة، كما أن سرية أراء مجلس الدولة قد تمنعه من الانخراط في الخلافات السياسية التي تنشأ بشأن النصوص التشريعية، وبالتالي تتيح له مجالاً واسعاً للتعبير عن رأيه بموضوعية<sup>1</sup>.

وعليه فكل هذه الإجراءات كانت غامضة ومختصرة، حيث اكتفى المشرع بإحالة مسألة تحديد إجراء العمل الاستشاري لمجلس الدولة لتنظيمها<sup>2</sup>، كما صدرت في شكل مرسوم تنفيذي 98-261 إلا أن هذا المرسوم ذكر بعض القواعد العامة للمراحل التي تمر بها الاستشارة ولم يخض في تفاصيله، لذلك كان من الأنسب لو أحال المشرع هذه المهمة مباشرة من القانون العضوي إلى النظام الداخلي على الرغم أننا لا نتفق على الرجوع إلى النظام الداخلي كل مرة من أجل الإحالة، فالموضوع مهم لأنه من المؤكد أن النظام الداخلي لمجلس الدولة غير قابل للنشر وهذا ما يؤدي إلى سرعة هذه الإجراءات التي يجب أن تنشر أو تحدد مصادرها أخرى غير النظام الداخلي<sup>3</sup>.

---

1-حاكم أحمد، مرجع سابق، ص 122.

2-المادة 41 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

3-قدام زهرة، مرجع سابق، ص 72.

## المطلب الثاني

### رقابة مجلس الدولة على العمل التشريعي

الهدف الأساسي من رقابة مجلس الدولة على العمل التشريعي هو إحداث التنسيق بين النصوص القانونية، وعليه فلقد أصاب المشرع الجزائري في إسناد الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

فعملية إعداد القانون وصياغته ليست بعملية سهلة وإنما يقع عليه عدة شروط وقواعد فليقيام بهذه الوظيفة دعائم تسمح للمشرع أن يشكل بنيانا صحيحا.

يمارس مجلس الدولة وظيفته التشريعية باعتباره جهاز فني متخصص يتولى مراجعة وصياغة القوانين من خلال رقابة نوعية مشروع النص المعروض عليه لإبداء رأيه ويكون هذا من خلال رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع النص (الفرع الأول)، وكذلك رقابة مجلس الدولة حول الدولة مدى توافق مشروع النص مع القانون (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع نص

الغاية من مشاركة مجلس الدولة في العملية التشريعية هو خلق الانسجام بين النصوص القانونية وتجنب تضاربها، ونجد عدم وجود نصوص قانونية توضح هذه المشاركة سواء في القانون العضوي 98-01 أو المرسوم التنفيذي 98-261.

أما فيما يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الدولة فإنه لم يشير بوضوح إلى المشاركة إلا أنه حاول الاجتهاد، مقتبسا من النماذج المختلفة في الأنظمة المقارنة من أجل القيام بمهامه الاستشارية<sup>1</sup>، فرقابة مجلس الدولة تركز على نوعية مشروع النص من جهتين (الأولى) هو مراجعة المصطلحات القانونية المستخدمة والتأكد مما إن كانت تفي بالغرض

---

1-صاش جازية، مرجع سابق، ص 412.

المقصود منها أم لا، ومن جهة أخرى التأكد من نص المشروع لا يتعارض مع القواعد القانونية(ثانياً).

### أولاً: تحديد نوعية مشروع نص

أول ما يثار بخصوص أي مشروع نص يعرض على مجلس الدولة هو طبيعة القانونية، بمعنى هل هذا النص يخص النصوص التشريعية أم النصوص التنظيمية فمجلس الدولة هنا ينبه الطرف الذي يطلب الاستشارة إلى المجال الذي ينتمي إليه هذا النص، إذا كان النص مشروعاً فموضوعه يقع في نطاق اللوائح، فيمكن لمجلس الدولة إحالة النص إلى الحكومة لإعادة صياغته في لائحة<sup>1</sup>، وبعد ذلك تتم الرقابة الشكلية لمراجعة الصياغة القانونية من النص نفسه من خلال التحكم في الصياغة التي تستند إليها أحكام المشروع كما يفحص المتطلبات و التآشير الواردة في النص، ويتحقق من صحة أرقامها، وتاريخها ومحتوياتها، وصلتها بالموضوع، في هذا الصدد يمكن حذف أحد المراجع القانونية أو أي إضافة تتعلق بمشروع نص<sup>2</sup>.

يسهر مجلس الدولة على أن تكون النصوص مكتوبة بشكل واضح ودقيق لضمان نص قانوني واضح لا يكتنفه الغموض<sup>3</sup>، لأن مجلس الدولة غالباً ما يتبنى صياغة غير تلك التي عرضت عليه<sup>4</sup>.

كما تمارس أيضاً الرقابة على القواعد الإجرائية المتمثلة في مراقبة جميع الإجراءات الاستشارية اللازمة قبل عرض النص على البرلمان، حيث يلزم القانون الحكومة بأخذ رأي

---

1- سعيد سيد علي، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، سنة 2009، ص 21.

2- زوينية عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 28.

3- الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1987، ص 89.

4- حاكم احمد، مرجع سابق، ص 125.

جهة معينة بشأن مشكلة<sup>1</sup>، وإن إشراف مجلس الدولة على مدى مراعاة القواعد الإجرائية هو ضمان الإخطار، حيث يقتصر الإخطار على الأمين العام للحكومة، ويرجع ذلك إلى ضيق مجال الاستشارة الذي يمثل مشاريع القوانين والأوامر<sup>2</sup>.

تتفرع الرقابة أيضا على مدى مراعاة قواعد الاختصاص التي يختص بها المجلس الدستوري، وهذا لا يمنع مجلس الدولة من معالجة مدى احترام قواعد الاختصاص من قبل الجهة التي طلبت الاستشارة، بل تحرص على احترام الحكومة لقواعد الاختصاص بشكل أو بآخر وقد حدد المؤسس الدستوري المجال لكلا من القانون واللائحة<sup>3</sup>.

### ثانيا: الرقابة على مضمون مشروع النص

لا تقتصر رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع النص القانوني على الشرعية فقط بل يتعدى هذا الدور لمناقشة تقييم مدى ملائمته للمصلحة العامة<sup>4</sup>، لأن مجلس الدولة هنا له دور كمستشار للحكومة فإنه يعبر عن وجهة نظره بناءً على تقييم الوقائع<sup>5</sup>، ولا يتردد في الابتعاد عن وجهة النظر القانونية البحتة للدخول في مجال تقييم الوقائع من خلال معالجة مدى ملائمة مشروع النص للظروف القائمة من مبرراته الاجتماعية والاقتصادية، لذلك يبدي الملاحظات التي يراها مهمة، فيما يتعلق بمدى توافق النصوص مع الأهداف التي تطمح إليها الحكومة<sup>6</sup>.

---

1- زونية عبد رزاق، مرجع سابق ص 28.

2- منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، دراسة مقارنة، دار النهضة للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 2007، ص 125.

3- المادة 140 و143 من الدستور الجزائري.

4- زونية عبد رزاق، مرجع سابق، ص 29.

5- عربية فايزة، مرجع سابق، ص 59.

6- حاكم احمد، مرجع سابق، ص 128.

## الفرع الثاني: رقابة مجلس الدولة حول مدى توافق مشروع النص مع القانون

عند القيام بالبحث في مدى تطابق مشاريع القوانين المعروضة عليه لمبدأ المشروعية تظهر أهمية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، حيث هذا الأخير هو الذي يتولى مهمة إثارة طريق عمل الحكومة وتوضيح النقاط المظلمة في عملها من خلال إرشادها إلى العمل القانوني الصحيح وتظهر هذه الرقابة في ثلاثة حالات، الأولى رقابة القواعد الإجرائية لمشروع النص مع القانون (أولاً)، مراقبة مدى مراعاة الاختصاص لمشروع نص القانون (ثانياً)، وأخيراً نجد رقابة مدى مراعاة القواعد ذات القيمة الأعلى لمشروع النص القانوني (ثالثاً).

### أولاً: رقابة القواعد الإجرائية لمشروع النص مع القانون

أمر رقابة القواعد الإجرائية لمشروع النص في القانون يرفضه مجلس الدولة الجزائري كون الحكومة لم تتبع أي إجراء قبل عرضه عليه، فإذا كان القانون يلزم الحكومة باتخاذ رأي جهة معينة بخصوص موضوع ما، فهذا الأخير يرفض مراجعة مشروع النص في حالة امتناع الحكومة عن القيام بهذا الإجراء، مثلاً على ذلك نجد أن المجلس الأعلى للتربية لم يأخذ رأي مجلس الدولة حول مشاريع القوانين المتعلقة بالتعليم العالي، ويعتبر هذا الإغفال مرفوض وغير منطقي فالطابع الاستعجالي للمشروع لا يعتبر مبرراً لكي لا يتم أخذ رأي من طرف مجلس الدولة، كونه يعتبر إجراء ضرورياً في مشروع القانون، تأكيداً على هذا أكد مجلس الدولة في تقريره:

"إذا كان تدخل اللجنة الاستشارية وجوبي لأبداء رأيها حول مدى مطابقة النظام للمعاهدة فكان على الحكومة أن تقوم بإجراء تبليغ النص لهذه اللجنة حتى تتمكن من إبداء ملاحظاتها قبل عرضه على مجلس الدولة"<sup>1</sup>.

---

1-صاش جازية، مرجع سابق، ص 88.

## ثانيا: مراقبة مدى مراعاة الاختصاص لمشروع نص القانون

يعتبر المجلس الدستوري المكلف بمراقبة النصوص القانونية إلا أن هذا لا يمنع من مجلس الدولة بمراقبة مدى احترام الحكومة لقواعد الاختصاص، ومن خلال فحصه لمشروع القانون المعروض عليه في إطار قيامه بوظيفته الاستشارية<sup>1</sup>، حيث حدد المؤسس الدستوري صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بشأن تدخلهما في مراعاة اختصاص لمشروع القانون<sup>2</sup>، في حين حدد أيضا موضوعات للمشرع لا يمكن للسلطة التنفيذية تنظيمها عن طريق اللائحة جعلها تشمل كل ما هو خارج عن التشريع<sup>3</sup>.

يقوم مجلس الدولة في حالة اعتداء التشريع على اللائحة في مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة بتصحيح الوضع عند مراجعته لمشروع القانون ويمكن للحكومة أن تقوم بإصداره في شكل مرسوم، أما في حالة إن كان الموضوع يتعلق بتعدي لائحة على كل مجال المحجوز للقانون، هنا لا يمكن تصور تدخل مجلس الدولة الجزائي لكون أن مراجعة مشاريع المراسيم ليست ضمن صلاحيته وإنما يبقى النص قابلا للإبطال أمام مجلس الدولة<sup>4</sup>.

## ثالثا: رقابة مدى مراعاة القواعد ذات القيمة الأعلى لمشروع نص القانون

يراقب مجلس الدولة احترام الحكومة لقاعدة تدرج القواعد، التي تهدف إلى احترام السلطات والهيئات العامة في القيام بعملها في بعدها الدستوري، وذلك من أجل سد أي تضارب بين مختلف النصوص القانونية التي تشكل النظام القانوني للدولة فيما بينها<sup>5</sup>.

---

1- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1995، ص 190.

2- راجع المادة 122 و125 من الدستور الجزائري.

3- راجع المادة 140 من الدستور الجزائري.

4- صاش جازية، مرجع سابق، ص 90.

5- عربية فايزة، مرجع سابق، ص 60.

حيث يستشار مجلس الدولة أثناء ممارسة وظيفته الاستشارية في مجال الرقابة على دستورية القوانين، ويكون على دراية بأحكام المجلس الدستوري، لذلك فإن ممارسة مجلس الدول لرقابته على مدى احترام النصوص القانونية لأحكام الدستور وقواعد ذات قيمة دستورية، تجسد ضمانات قانونية للحكومة والبرلمان بأن مشاريع القوانين ومقترحات القوانين لا تكون محل عدم دستورية من قبل المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

في حين تمس هذه الرقابة أيضا مراقبة مجلس الدولة على مدى مراعاة النص المعروض عليه للقانون الدولي، حيث تعتبر المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القوانين، وعليه يجب أن تحترم القاعدة القانونية الدنيا القاعدة التي تسموها، ولا تخلفها شرط أن لا يتعارض مجلس الدولة أثناء دراسته لمشروع النص المقدم إليه مع المعاهدات الدولية التي لها حجية أعلى عن القوانين<sup>2</sup>.

---

1-بكري عبد الرشيد، مرجع سابق، ص 43.

2-المادة 150 من الدستور الجزائري.



## خاتمة:

موضوع الدور التشريعي لمجلس الدولة تم تكريسه دستوريا وذلك عن طريق أساسه التشريعي والتنظيمي، فحسب التعديل الدستوري 2020، نجد أن الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة تشمل كل من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين، رغم هذا يجدر لنا الإشارة في هذا المجال أن آراء مجلس الدولة مهما اتسعت اختصاصاتها إلا أن القوة الملزمة والطبيعة القانونية حصرها المشرع.

الرأي التشريعي يتم تقديمه وفقا لإجراءات محددة التي تبدأ من إعداد مشروع إلى غاية المرحلة الأخيرة ألا وهي مناقشة الرأي والبت فيه، في حين يظهر هنا الدور المركزي للأمين العام للحكومة الذي يعتبر الجهة الوحيدة للإخطار سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر.

ووفقا على هذا توصلنا إلى عدة نتائج ونجد أهمها:

- مجلس الدولة الجزائري منذ نشأته دستوريا هو هيئة قضائية إلا أن المكانة الدستورية للمجلس أثرت كثيرا في الوظيفة التشريعية، حيث جعلت دوره الاستشاري يتسم بالضيق.
- علاقة مجلس الدولة بالهيئات المشاركة في العملية التشريعية سواء بصورة مباشرة كالبرلمان والسلطة التنفيذية أو بصورة غير مباشرة كالمجلس الدستوري نستنتج أن المكانة الدستورية لكل مجلس تدخلت مرة أخرى وأثرت على تحديد العلاقة مع هذه الهيئات وأن هذه العلاقة كانت محدودة بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري لكونه هيئة قضائية.
- مجال الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة الجزائري تتسم بالضيق الشديد حيث كان يقتصر على مشاريع القوانين لتضاف إليه الأوامر في التعديل الدستوري 2016.

● إن طلب الاستشارة في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر في الحالة العاجلة أمر إلزامي، أما الآراء الاستشارية لمجلس الدولة هي آراء غير ملزمة للجهة طالبة الاستشارة والتي لها الحرية في الأخذ بها من عدمه دون أي إلزام قانوني.

● يهدف أشراك مجلس الدولة في عملية إعداد النصوص التشريعية إلى تحسين العمل التشريعي شكلاً وموضوعاً، وإحداث التناسق بين النصوص القانونية.

● وفيما يخص رأي مجلس الدولة، والطبيعة القانونية لاستشارته فهي وجوبية بناء على النصوص القانونية أما بالنسبة للقوة القانونية لرأيه فهي مجرد آراء استشارية غير ملزمة للجهة طالبة الاستشارة.

● أما علاقة مجلس الدولة بالجهات القضائية الإدارية يعتبر مقوماً وله دور استشاري، حيث ظهرت على شكلين في القانون العضوي 98-01 الجمعية العامة واللجنة الدائمة ل يتم تعديلها في القانون العضوي 18-02 بشكل واحد ألا وهي اللجنة الاستشارية.

وعليه نقترح عدة اقتراحات:

● تقليص اختصاصات المجلس القضائي للدولة وجعله يكرس نفسه لمهام النقض والتصحيح والفقهاء والاستشارة، وإنشاء هيئات جهوية للتعامل مع قضايا الاستئناف والنزاعات التي يتم الفصل فيها في المقام الأول.

● دعم المؤسسات الاستشارية من أجل القيام لتنوير السلطة العامة في اتخاذ القرارات والآراء وغيرها.

● في مسألة تكريس مجلس الدولة للمهام التشريعية نقترح توسيع مجال الاستشارات ليشمل نصوص قانونياً أخرى، مثل مقترحات القوانين والمراسيم الرئاسية التنفيذية.

- التأكيد على إلزامية الاستشارة التي يبديها مجلس الدولة في الحالات التي يستشار فيها.
- نشر آراء مجلس الدولة لتكون مصدرا للباحثين والعلماء.
- توسيع مجال الاستشارة مجلس الدولة ليشمل اقتراحات القوانين والتنظيمات.
- تنبيه المشرع حول ضرورة النص على نشر الرأي الناتج عن مداوات المجلس المتعلقة بمشروع القانون.

# قائمة المراجع

## 1. باللغة العربية

أولاً - الكتب:

- 1-الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
- 2-بوجادي عمر، اختصاص مجلس الدولة في الجزائر، دار الامل للنشر والكتابة والتوزيع، تيزي وزو، 2021.
- 3-بعلي صغير محمد، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم والنشر، الجزائر، 2005.
- 4-بوشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، "النظرية العامة لدولة الدستور"، ج الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 5-بوضياف عمار، المنازعات الإدارية، ج1، جسر لنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 6-خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأول، ط الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 7-سالمان عبد العزيز محمد، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 8-سعيد سيد علي، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، 2009.
- 9-وافي احمد وادريس بكر، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.

## ثانيا- الأطروحات والمذكرات:

### 1- الاطروحات:

1. بن جلول مصطفى، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر في ظل ازدواجية القضاء بعد دستور 1996، أطروحة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013.
2. صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية حقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007.
3. العربي بن علي بوعلام، الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري " دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي لياس سيدي بلعباس، 2021.
4. ناجي حكيمة، دور الهيئات الاستشارية في الجزائر، رسالة دكتوراه، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2016.

### 2- مذكرات ماجستير

1. بن جلول مصطفى، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
2. بومقواس أحمد، المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2015.
3. حاكم احمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقاوي، تلمسان، سنة المناقشة 2016/2015.
4. ديباش سهيلة، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001.

### 3- مذكرات ماستر.

1. بكري عبد الرشيد، الدور الاستشاري لمجلس الدولة في ظل تعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة مقدمك لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سنة 2018.
2. عبد الرزاق محمد، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، قانون اداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2016.
3. عربية فايزة، مكانة مجلس الدولة في القانون الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف، مسيلة، سنة 2019.
4. قدام زهرة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، ببكرة، 2012/2011.
5. واعر فطيمة الزهراء، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2013.

### ثالثا - المقالات

- 1- بن سهلة ثاني بن علي وبن هاشمي حمودي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 والدستور المغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسية والقانونية، ع 8، 2013.
- 2- بن طيفور نصر الدين، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وأثر ذلك على حماية الحقوق والحريات، مجلة مجلس الدولة، ع9، سعيدة، 2009.
- 3- بودالية خالد وبلال محمد، "دور مجلس الدولة في العملية التشريعية"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 8، ع 2، 2023.
- 4- بوسته نسيم، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 02، ع2، جامعة تيزي وزو، 2016.

- 5- بوشعير سعيد، مجال القانون في الدساتير الجزائر والمغرب وتونس "المبادرة بالتشريع"، مجلة الإدارة، ع2، الجزائر، 1998.
- 6- بوضياف عمار، مجلس الدولة الجزائري بين وظيفة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، مجلة الاجتهاد القضائي، ع الثاني، بسكرة، 2006.
- 7- جبار عبد الحميد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية وراي مجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، ع 2، الجزائر، 2000.
- 8- زروفي العربي وخروبي ياسمينة، دور مجلس الدولة "صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، ع 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، 2019.
- 9- زونية عبد رزاق، الرأي الاستشاري لمجلس دولة، قراءة حول المركز القانوني لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، ع 1، سنة 2002.
- 10- سعاد عمير، "الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة على ضوء التعديلات القانونية التعديل الدستوري 2016 القانون العضوي 02/18\_النظام الداخلي لمجلس الدولة"، مجلة دفاتر السياسية والقانون، المجلد 13، ع 3، سنة 2021.
- 11- شعيب محمد توفيق وزواقري طاهر، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري"، ع 5، سنة 2016.
- 12- العام رشيدة، مجلس الدولة كجهة مستقلة من حيث الاختصاصات، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع 2، الجلفة، 2009.
- 13- عايشة نبيلة، "الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري: بين التطور الدستوري والمأمول القانوني"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 11، ع 01، سنة 2022.
- 14- العربي بن علي بوعلام، نظيرة ادريس خوجة، "تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري وأثره في فعالية الاستشارة دراسة مقارنة، مجلد 11، ع 3، سنة 2020.
- 15- علام لياس، المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع 2، جامعة عبد رحمن ميرة، بجاية، سنة 2011.
- 16- معلق سعيد والعقون رفيق، "الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، ع 01، سنة 2022.

## رابعاً- النصوص القانونية:

### 1- الدستور

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-483 المؤرخ في 07/12/1996، ج. ر. ج. ج. عدد 76، صادر في 08/12/1996، المعدل والمتمم بموجب: القانون 02-03، مؤرخ في 10/04/2002، ج. ر. ج. ج. عدد 25، صادر في 14/04/2002. قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15/11/2008، ج. ر. ج. ج. عدد 63، صادر في 16/11/2008. وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06/03/2016، ج. ر. ج. ج. عدد 14، صادر في 07/03/2016، (استدراك ج. ر. ج. ج. عدد، صادر بتاريخ 03/08/2016)، وبنص التعديل المصادق عليه في الاستفتاء الشعبي الأول من نوفمبر 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج. عدد 82، صادر بتاريخ 30/12/2020.

### 2- النصوص التشريعية

1. قانون عضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر. ج. ج. عدد 37، صادر بتاريخ 01/06/1998.
2. قانون عضوي رقم 04-11، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج. ر. ج. ج. عدد 57 الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 2004.
3. القانون العضوي 16-12، مؤرخ في 28 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج. ج. ع 50، 2016.
4. قانون عضوي رقم 18-02، المؤرخ في 4 مارس 2018، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر. ج. ج. عدد 15، الصادر 07/03/2018.



5. قانون عضوي رقم 11/22، المؤرخ في 09 جوان 2022، والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج. ر. ج. ج عدد 41، صادر بتاريخ 2022/06/16.

### 3- النصوص التنظيمية

1. مرسوم رئاسي رقم 98-187، المؤخر في 30-05-1998، متضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر عدد 44، صادر في 17 يونيو 1998
2. مرسوم رئاسي رقم 98-251، المؤرخ في 29-09-1998، الذي يحدد اشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري امام مجلس الدولة، ج ر عدد 72، صادر في 15 أكتوبر 1998.
3. مرسوم تنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29-08-1998، الذي يحدد اشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة، ج ر عدد 64، صادر في 30 ماي 1998.
4. مرسوم تنفيذي رقم 98-262 المؤرخ في 29-09-1998، والمحدد كيفيات إحالة جميع أنواع القضايا المسجلة او المعروضة على الغرفة الإدارية في المحكمة العليا الى مجلس الدولة، ج ر عدد 72، صادر في 15 اكتوبر 1998.
5. مرسوم تنفيذي رقم 98-263، المؤرخ في 29-08-1998، المحدد لكيفية تعيين رؤساء المصالح والاقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم، ج ر عدد 64، صادر في 30 ماي 1998.
6. مرسوم تنفيذي رقم 98-322، المؤرخ في 13-10-1998، والمحدد تصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة، ج ر عدد 85، صادر في 13 نوفمبر 1998.
7. مرسوم تنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 09-04-2003، يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لمجلس الدولة، ج ر عدد 26، صادر ب 13 افريل 2003.

8. مرسوم تنفيذي رقم 166-03 المؤرخ في 09-04-2003، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 263/98، المؤرخ في 29-08-1998، المحدد لكيفيات تعيين رؤساء المصالح والاقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم، ج. رعد 26، صادر ب 13 أبريل 2003.

### خامسا - قرار مجلس الدولة

1-قرار مجلس الدولة رقم 025039 الصادر بتاريخ 19/04/2006، مجلة مجلس الدولة عدد 9، لسنة 2010، ص 57.

## .II باللغة الفرنسية:

### A- Ouvrages

1-KHELLOUFI Rachid, *contribution au droit administratif algérien, 1999-2016, édition, office des publication universitaires, Alger, 2018.*

2-ZOUAIMIA Rachid ; ROUAULT Marie Christine, *Droit Administratif, éd, Berti, Alger, 2009.*

### B- Texte de loi

*La constitution française de 04 octobre 1958, modifie par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 Juillet 2008, sur le site, [www.legifrance.gouve.fr](http://www.legifrance.gouve.fr).*

## الفهرس

|    |   |
|----|---|
| 1  | مقدمة:  |
| 5  | الفصل الأول   |
| 5  | الإطار التشريعي لدور مجلس الدولة الجزائري في الوظيفة التشريعية                        |
| 7  | المبحث الأول  |
| 7  | الطبيعة القانونية لمجلس الدولة  |
| 7  | المطلب الأول  |
| 7  | الأساس القانوني لمجلس الدولة  |
| 8  | الفرع الأول: الأساس الدستوري لمجلس الدولة   |
| 8  | أولاً: الوظيفة القضائية لمجلس الدولة  |
| 11 | ثانياً: التوسيع في الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة                                     |
| 12 | الفرع الثاني: الأساس التشريعي لمجلس الدولة  |
| 13 | أولاً: الأساس التشريعي العام:   |
| 13 | ثانياً: الأساس التشريعي المتعلق مباشرة بمجلس الدولة:                                  |
| 15 | الفرع الثالث: الأساس التنظيمي لمجلس الدولة  |
| 17 | المطلب الثاني   |
| 17 | تداخل بين مجلس الدولة بالسلطات المشاركة في العملية التشريعية                          |
| 17 | الفرع الأول: العلاقة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية                                |
|    | أولاً: انعدام العلاقة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية، ما قبل التعديل الدستوري لعام |
| 18 | 2016  |

ثانيا: العلاقة المنشئة بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية مع تعديل الدستوري لعام

2016 ..... 18

الفرع الثاني: علاقة مجلس الدولة بالسلطة التشريعية ..... 20

أولا: تقييد السلطة المركزية ..... 20

ثانيا: فشل محاولة وجود أي علاقة ..... 21

الفرع الثالث: علاقة مجلس الدولة بالمحكمة الدستورية ..... 21

أولا: الاشتراك في الهدف بين مجلس الدولة والمحكمة الدستورية ..... 21

ثانيا: عن غموض العلاقة بين مجلس الدولة والمحكمة الدستورية. .... 22

المبحث الثاني ..... 24

مضمون الدور التشريعي لمجلس الدولة الجزائري ..... 24

المطلب الأول ..... 24

مجال الدور التشريعي لمجلس الدولة ..... 24

الفرع الأول: عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة ..... 25

أولا: ضيق مجال الاستشارة ..... 26

ثانيا: محاولة توسيع مجال الاستشارة ..... 27

ثالثا: العودة الى تضيق مجال الاستشارة ..... 27

الفرع الثاني: عرض مشاريع الأوامر على مجلس الدولة ..... 29

أولا: عرض مشاريع الأوامر في الظروف العادية ..... 29

ثانيا: عرض مشاريع الأوامر في الظروف الاستثنائية ..... 31

المطلب الثاني ..... 32

أثر الدور التشريعي لمجلس الدولة ..... 32

|    |   |
|----|---|
| 33 | الفرع الأول: الاستشارة الملزمة لمجلس الدولة                   |
| 33 | أولاً: عن دليل الزامية الاستشارة                              |
| 35 | ثانياً: تدارك المشرع للخطأ                                    |
| 35 | الفرع الثاني: الاستشارة الاختيارية لمجلس الدولة               |
| 35 | أولاً: حرية الإدارة بطلب الاستشارة                            |
| 36 | ثانياً: قصور نصوص قانونية الدالة عن الاستشارة الاختيارية      |
| 37 | الفصل الثاني  |
| 37 | آليات تفعيل الدور التشريعي لمجلس الدولة الجزائري              |
| 39 | المبحث الأول  |
| 39 | الهيئات المشاركة في الدور التشريعي لمجلس الدولة الجزائري      |
| 39 | المطلب الأول  |
| 39 | الهيئات المشاركة في المهمة التشريعية حسب القانون العضوي 01-98 |
| 40 | الفرع الأول: الجمعية العامة                                   |
| 40 | أولاً: تعريف الجمعية العامة لمجلس الدولة                      |
| 41 | ثانياً: عمل الجمعية العامة                                    |
| 42 | الفرع الثاني: اللجنة الدائمة                                  |
| 43 | أولاً: تعريف اللجنة الدائمة                                   |
| 44 | ثانياً: عمل اللجنة الدائمة                                    |
| 45 | المطلب الثاني   |
| 45 | الهيئات المشاركة في المهمة التشريعية حسب القانون العضوي 18-02 |
| 46 | الفرع الأول: تكريس اللجنة الاستشارية                          |

|    |  |
|----|--|
| 46 | أولاً: المستند القانوني للجنة الاستشارية                     |
| 47 | ثانياً: عدم التمييز بين التشكيلتين القضائية والتشريعية       |
| 48 | الفرع الثاني: أعضاء اللجنة الاستشارية                        |
| 48 | أولاً: رئيس مجلس الدولة:                                     |
| 49 | ثانياً: محافظ دولة:  |
| 50 | ثالثاً: رؤساء الغرف:   |
| 50 | رابعاً: مستشارو مجلس الدولة:                                 |
| 51 | المبحث الثاني  |
| 51 | مشاركة مجلس الدولة في المهمة التشريعية                       |
| 52 | المطلب الأول   |
| 52 | إجراءات المشاركة في المهمة التشريعية                         |
| 52 | الفرع الأول: تهيئة المشروع                                   |
| 52 | أولاً: إخطار مجلس الدولة                                     |
| 55 | ثانياً: تعيين المقرر   |
| 57 | ثالثاً: اعداد تقرير الاستشارة وإرساله للأمانة العامة للحكومة |
| 58 | الفرع الثاني: مناقشة المشروع البت فيه بالرأي                 |
| 58 | أولاً: اجتماع الجمعية العامة واللجنة الدائمة                 |
| 60 | ثانياً: شكل رأي مجلس الدولة وإشهاره                          |
| 62 | المطلب الثاني  |
| 62 | رقابة مجلس الدولة على العمل التشريعي                         |
| 62 | الفرع الأول: رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع نص            |

|    |  |
|----|--|
| 63 | أولاً: تحديد نوعية مشروع نص  |
| 64 | ثانياً: الرقابة على مضمون مشروع النص                                 |
| 65 | الفرع الثاني: رقابة مجلس الدولة حول مدى توافق مشروع النص مع القانون  |
| 65 | أولاً: رقابة القواعد الإجرائية لمشروع النص مع القانون                |
| 66 | ثانياً: مراقبة مدى مراعاة الاختصاص لمشروع نص القانون                 |
| 66 | ثالثاً: رقابة مدى مراعاة القواعد ذات القيمة الأعلى لمشروع نص القانون |
| 68 | خاتمة:   |
| 71 | قائمة المراجع  |

## الملخص

يستمد مجلس الدولة الجزائري وظيفته التشريعية في مجال التشريع في عدة أنظمة قانونية سواء المتمثلة في الدستور أو القانون العضوي، كما ألزمهم في إبداء الرأي في مشاريع القوانين إضافة إلى الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية وذلك بعد تعديل الدستور 2020.

تمارس هذه الوظيفة من قبل هيئات لها صلاحية مزاولة هذه الوظيفة وللمباشرة فيها يشترط إتباع عدة إجراءات وقواعد محددة.

## Résumé

Le Conseil d'État algérien tire sa fonction législative dans le domaine de la législation dans plusieurs systèmes juridiques, qu'ils soient représentés par la constitution ou par la loi organique.

Les juges de conseil d'État, sont également obligés à exprimer leur avis sur les projets de loi, des ordonnances émises par le président de la République, et ce n'est qu'après l'amendement constitutionnel de 2020.

Cette fonction exercée par des organismes qui ont une autorité et un habilité d'exercer ce métier, et pour la continuité de l'exercer, il est nécessaire de suivre plusieurs procédures et règles spécifiques.