

المؤسسات الدستورية والإدارية ذات الاختصاص الاستشاري الفرعي

بسبب خصوصية المراحل التي مرت بها الجزائر والفرغ المؤسساتي الذي عرفته، و محاولة منها الوصول إلى توسيع مجال الديمقراطية التشاركية، و الحكم الرشيد و صيغة ترسانة قانونية تتلائم و خصوصية النهج الجزائري في سن القوانين، و في الرقابة بشتى أنواعها (الرقابة المالية، السياسية، الإدارية، القضائية...) أسند المؤسس الدستوري الجزائري لأغلب المؤسسات الدستورية و الإدارية و القضائية اختصاص استشاري فرعي أو تكميلي إضافة للاختصاصات الأصلية المسندة لها من بينها:

-الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة:

أدخل تعديل الدستور لسنة 1996 تغيرات جذرية على النظام القضائي الجزائري، وذلك بتبني نظام الازدواجية القضائية وإنشاء نظام قضائي إداري مستقل على رأسه مجلس الدولة الهيئة العليا يقابلها المحكمة العليا بالنسبة للقضاء العادي.

يعتبر مجلس الدولة الهيئة العليا في النظام القضائي الإداري باعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية، إلى جانب دوره الرئيسي كمحكمة إدارية عليا، مع ضرورة احترام سلطات وصلاحيات الهيئات العليا الأخرى، مثل المجلس الدستوري الذي يتمتع إلى جانب الرقابة على القوانين والاتفاقيات والتنظيمات بالفصل خاصة بالمنازعات الانتخابية الرئاسية والرئاسية.

ويتميز مجلس الدولة الجزائري بانتمائه إلى السلطة القضائية وأعضائه قضاة محترفون يخضعون إلى القانون الأساسي للقضاء مثلهم مثل قضاة القضاء العادي، وهم ممثلون في المجلس الأعلى للقضاء بقاضيين كما هو الحال بالنسبة لقضاة الجهات القضائية الأخرى.

ويتكون الأساس والإطار القانوني للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من نصوص ذات طابع مختلف، فمنها الدستورية، ومنها التشريعية ومنها النصوص التنظيمية إلى جانب النظام الداخلي للمجلس.

-الأساس الدستوري:

تنص المادة 119 من دستور 1996 في فقرتها الأخيرة على ما يلي:

"تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني، أما بعد التعديل الدستوري 2016 فقد أضاف إمكانية إيداعها مكتب مجلس الأمة حسب نص المادة 136 فقرة أخيرة من تعديل 2016.

تطبيقاً لهذا المادة أصبح عرض مشروع أي قانون على مجلس الدولة اجبارياً وبذلك مرحلة من مراحل إعداد القوانين.

-الأساس التشريعي:

يمثل القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13، الأساس التشريعي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، بحيث يشير إليها في مواد عديدة، منها المادة 4 والمادة 120 اللتان تؤيدان المبدأ و المواد 35 إلى 41 مكرر 5 التي تعدد الإجراءات الخاصة بممارسة الوظيفة الاستشارية. وتنص المادة 4 على: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة في نظامه الداخلي".

-النصوص التنظيمية والنظام الداخلي:

يتكون الإطار التنظيمي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من مجموعة من النصوص أهمها:

-المرسوم التنفيذي رقم 98-216 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة.

-المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المحدد لشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.

وقد أحالت المادتين 41 مكرر 2 و 41 مكرر 5 من القانون العضوي 98-01 المذكور سابقاً إلى النظام الداخلي، لتحديد وتوضيح المسائل التي لم تتكفل بها النصوص التشريعية والتنظيمية المشار إليها أعلاه، وهكذا خص النظام الداخلي المواد من 77 إلى 119 منه إلى المهمة الاستشارية فتطرق إلى الأحكام العامة، ثم إلى التشكيلات التي تقوم بدراسة القوانين وصولاً إلى كيفية إعداد التقرير النهائي لمجلس الدولة حول مشروع القانون.

آثار الرأي الاستشاري لمجلس الدولة:

-الأثر الإلزامي للرأي الاستشاري:

تنص المادة 136 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 2016: "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة بمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

يظهر لنا من نص المادة أعلاه، أن رأي المجلس الدستوري له آثار إجبارية كوثيقة شكلية، من الواجب الالتزام بها، وإرفاقها ضمن أوراق ملف مشروع القانون، حتى يقبل من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. أما في حالة عدم الالتزام بحلقة الاستشارة كجزء من الخطة الثلاثية في تكوين عملية التشريع بمشاريع القوانين الحكومية، فيكون هذا القانون فاقداً للدستورية.

ومن خلال تصفح القانون العضوي لمجلس الدولة يكتشف منه أنه يتمتع بالاختصاص الاستشاري، حسب نصين المادتين الرابعة والثانية عشرة منه، فجاء نص المادة الرابعة دالاً على الإجبارية من المعنى العام الذي يمكن استخلاصه بتحليل و فهم مصطلحات المادة المنحصرة بين الإبداء، التقديم، الرأي و مشروع القانون. أما بالنسبة لنص المادة 12 من القانون العضوي السالف الذكر، فلها التعبير الذي جاءت به المادة 4 وهو نوع من التأكيد على إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة كأثر إجباري لصحة وسلامة التسلسل التشريعي.

-الأثر الاختياري للرأي الاستشاري

نتناول هذا الأثر من الجانب الموضوعي للرأي الذي يصدر من مجلس الدولة حسب الحالات التي سبقت الإشارة إليها، والرأي الاستشاري حسب النسق القانوني المتعارف عليه عمل غير إجباري التطبيق على الهيئة الطالبة للاستشارة من جانبها الموضوعي الذي صدر فيه الرأي بالحذف أو السحب أو التعديل أو الانثاء. وتبقى حرية التصرف مطلقة للحكومة في الأخذ بالرأي المقترح من مجلس الدولة أو عدم الأخذ به، ولا تعاقب الإدارة الحكومية لما تلقى بالرأي جانباً، ولا تعير له أي اهتمام، وبذلك يكون الرأي الاستشاري بمجلس الدولة في جانبه الموضوعي، ذا آثار اختيارية عكس آثاره الشكلية التي يجب احترامها والالتزام بها.

ثانياً: المجلس الدستوري(المحكمة الدستورية حالياً)

يتمتع المجلس الدستوري(المحكمة الدستورية) بمكانة هامة بين مؤسسات الدولة، كونه المكلف بالسهر على احترام الدستور بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة احكام أخرى في الدستور، إذ يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية، يبدي رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ويفصل في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور.

-استشارة رئيس المجلس الدستوري(المحكمة الدستورية) الجزائري أثناء حل البرلمان

إن حق حل البرلمان تقرر في الأنظمة البرلمانية، حيث خول للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان دستوريا في مقابل سحب الثقة من الحكومة ومسئوليتها أمامه، لذلك يعتبر حق الحل من أخطر الحقوق الممنوحة لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية مقابل المسؤولية الوزارية، ترتيبا على ذلك لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال حق الحل إلا إذا وجدت دلائل هامة واضحة، مع وجود أغلبية الناضحين(الشعب) مستعدون لتأييد سياسته وغير راضين على تصرفات نوابهم، و لقد استخدم حق الحل في فرنسا في عدة مواضع.

عرفت الجزائر حل المجلس الشعبي الوطني- الغرفة الوحيدة في البرلمان آنذاك- بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-01 استنادا إلى أحكام المادتين 74 و120 من الدستور، وذلك بعد إجراء الدور الأول للانتخابات التشريعية والتي أسفرت عن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ. وفي 1992 وبعد إعلان رئيس الحكومة سيد أحمد غزالي عدم نزاهة الانتخابات تقرر حل البرلمان (المجلس الشعبي الوطني). وبالعودة إلى دستور 1996 وبمقتضى المادة 29 منه لا ينصب الحل على مجلس الأمة، كما أضاف هذا الدستور وبموجب المادة 147 عبارة: " ورئيس المجلس الدستوري" وبذلك فإن استشارة رؤساء المؤسسات الدستورية تعد هي الأخرى ضمانا قانونية قبل اللجوء إلى الحل البرلماني.

-استشارة رئيس المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) عند إعلان حالة الطوارئ والحصار:

تنص المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020:

" لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه.

يستقيل الوزير الأول وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية، ويمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 و المواد 93 و 142 و 147 و 154 و 155 و 208 و 210 و 211 من الدستور.

لا يمكن، في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103 أعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 و المواد 93 و 142 و 147 و 155، 210، 211 من الدستور.

لا يمكن، خلال هاتين الفقرتين، تطبيق أحكام المواد 05&، 107، و 108، 109، 111 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري و المجلس الأعلى للأمن".

تنص المادة 97 من التعديل الدستوري 2020: يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها 30 يوم في اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا....."

تنص المادة 98 من التعديل الدستوري 2020: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك ان يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما. ولا يتخذ مثل هذا الاجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية..."

تنص المادة 100 من التعديل الدستوري 2020: إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

-الاختصاص الاستشاري للبرلمان:

اشترط الدستور لتقرير إحدى الحالتين (الطوارئ أو الحصار استشارة رئيس الغرفة الثانية) و رئيس الغرفة الأولى ضمانا لحماية حريات الأفراد و حقوقهم، و لعدم عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية في الظروف العادية، و تعتبر هذه الاستشارة ذات أبعاد قانونية و سياسية لاسيما في ظل نظام الفصل بين السلطات و التعددية الحزبية، مع احتمال عدم تمتع رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية، مما يدعم مكانة رأي رئيسي البرلمان لأنهما يعبران عن رأي الغرفتين، ومن ثم فهما مطالبان بمراعاة موقف النواب و الأعضاء على السواء للحفاظ على سمعة المجلس، و يجب على رئيس الجمهورية أن يتخذ بيعين الاعتبار رأيهما و يقدر نتائجهما قبل اتخاذ القرار، و قد جعل التعديل الدستوري أسبقية استشارة رئيس الغرفة الثانية قبل استشارة رئيس الغرفة الأولى مثلما كان مقررا في دستور 1996 قبل التعديل.

وعلى خلاف دستور 1976 فإن دستوري 1989 و 1996 أورد شروطا شكلية أكثر وضوحا تتمثل في الاستشارة والاستماع لمؤسسات الدولة، وقد عدل كذلك المؤسس الدستوري في 2016 من أسبقية استشارة رئيس الغرفة الثانية قبل الغرفة الأولى.

-استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري الوطني في الحالة الاستثنائية.

-اجتماع البرلمان بغرفتيه وجوبا عند اعلان حالة الحرب.

-الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة:

عرفت الجزائر ابتداء من سنة 1962 نقضا فادحا في النصوص التشريعية المتعلقة بتسيير الأموال العمومية وخاصة تلك التي تخص الرقابة عليها. وهذا ما جعل من مهمة الرقابة، مهمة

صعبة حتى ظهر القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والذي يدعو إلى ضرورة وجود تسيير شفاف يرتكز على مبدأ أن كل ما هو مال عام يجب أن يخضع إلى رقابة، كما عرفت الجزائر بعد ذلك تعاقب النصوص التشريعية في هذا المعنى من بينها النصوص المتعلقة بمجلس المحاسبة.

وأعاد المشرع النظر في كيفية تنظيم وسير مجلس المحاسبة وفي المركز القانوني لأعضائه بموجب الأمر رقم 95-20، حيث أصبح هذا الجهاز يكتسي الطبيعة القضائية وأعضاؤه أصبحوا يتمتعون من جديد بصفة القضاة بموجب الأمر رقم 95-20، وعمل هذا القانون على توسيع مجال رقابته، ليشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية، و تم انشاء غرفة إقليمية تابعة لمجلس المحاسبة تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها.

ولقد كرس هذا القانون استقلالية مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه وتسييره، وخول له ممارسة اختصاصات قضائية يتمتع فيها بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه، يظهر من خلالها كهيئة ذات طبيعة قضائية إدارية متخصصة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وخصص المشرع الجزائري الفصل الثاني (لمجلس المحاسبة) من الباب الرابع، هذا الأخير معنون بمؤسسات الرقابة، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تنص المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020: مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات. يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهد مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس نشره. يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصه والجزاء المترتبة عن تحركاته والقانون الأساسي لأعضائه. كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد.

وإضافة إلى وظيفته الرقابية، يظهر مجلس المحاسبة كهيئة استشارية في مجالات هامة جداً تتعلق أساساً بمشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، ويمكن له كذلك أن يقدم اقتراحاته وتوصياته حول مختلف القضايا ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمبادرة منه، أو بشأن تلك التي يتم إخطاره بها من طرف السلطات، حيث أصبحت بعض الهيئات تلجأ إلى استشارة مجلس المحاسبة في بعض المواضيع:

- في مشروع قانون ضبط الميزانية ويحرر تقرير خاص بذلك يلحق بالمشروع.

- جميع مشاريع النصوص المالية تقدم على مجلس المحاسبة ليبيدي الرأي فيها.

- تطلب مساعدة مجلس المحاسبة من قبل السلطة المركزية ورؤساء المؤسسات الدستورية والإدارية مثل رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، رؤساء غرفتي البرلمان، رؤساء الكتل البرلمانية - شريطة أن تكون الملفات لها علاقة بالمالية العمومية، وأن تكون لها طابع وطني وأهمية وطنية وغالباً ما تكون في التحقيقات البرلمانية.

إن تساهم الهيئات الاستشارية في تقييم النشاط الإداري الذي يؤدي بدوره إلى إجراء إصلاحات في اتخاذ القرار، خاصة وأن ارتباط الشورى أو الديمقراطية بخطط التنمية أمر لا جدال فيه، و مع زيادة حجم تدخل الدولة يتسع و يتشعب العمل الإداري لدرجة أصبح من العسير على رجل الإدارة الالمام بكامل الظروف و الجوانب التي تسمح له باتخاذ قرارات صحيحة تخدم المصلحة العامة، و بالتالي أصبح من الضروري الاعتماد على هيئات استشارية يرجع إليها من حين إلى آخر، لتكون منارة يستدل بها لتجنب الوقوع في الخطأ و لضمان تحقيق الأهداف المنشودة.

ملاحظة:

فيما يخص النصوص القانونية المدرجة على مستوى المنصة، الطلبة ملزمون بفهم المواد فقط الذي تم تناولها وشرحها في المدرج.