



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام (منازعات إدارية)

قسم العلوم القانونية و الإدارية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون

الموضوع:

الهيئات الوطنية الاستشارية

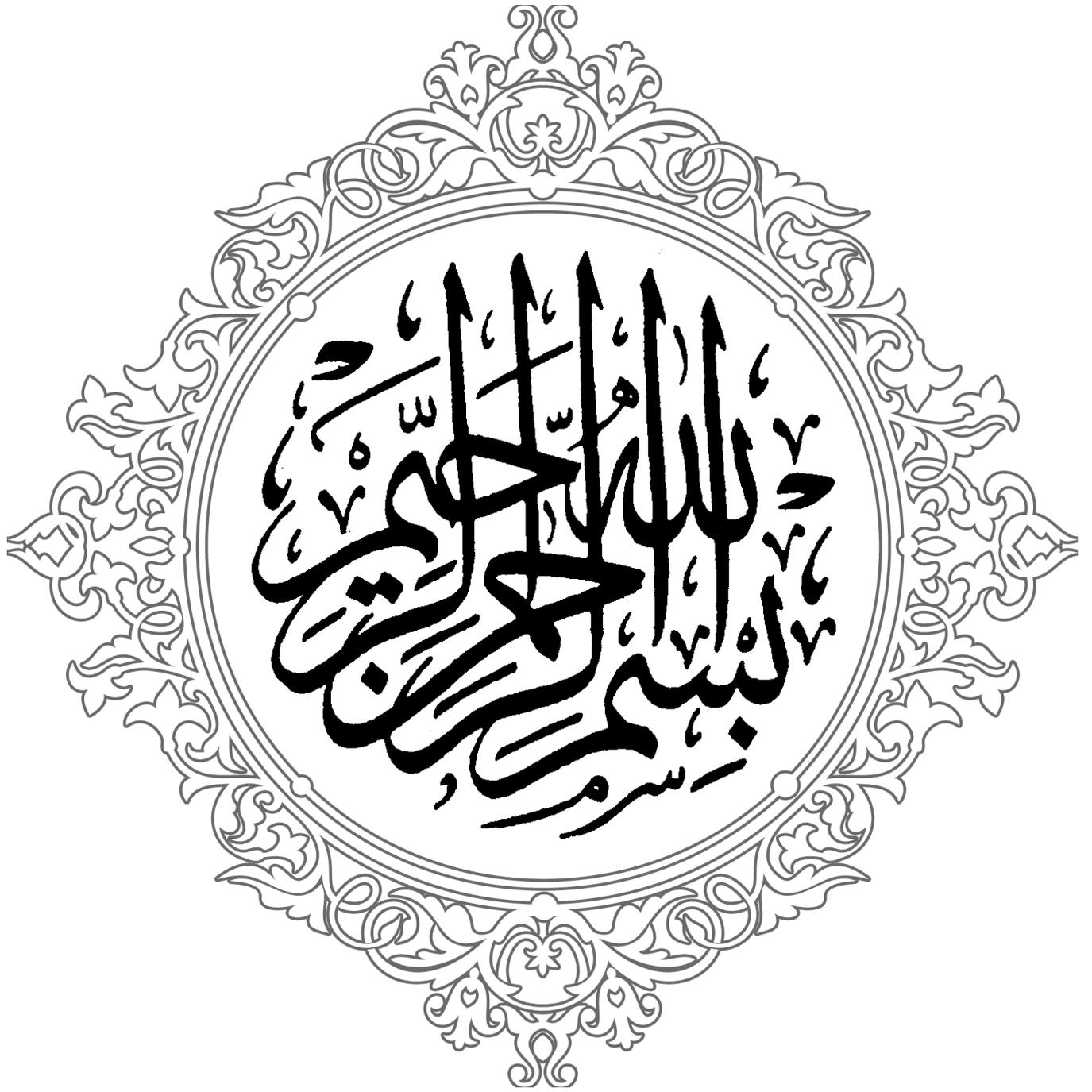
تحت إشراف :
الدكتورة : سامية العايب

إعداد الطلبة :
1/ ياسمينة بوشعير
2/ نصر الدين كموش

تشكيل لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
01	سامية العايب	08 ماي 1945	أستاذ محاضر	مشرفا
02	سهيلة بوخميس	08 ماي 1945	أستاذ محاضر	رئيسا
03	خليل بوصنوبرة	08 ماي 1945	أستاذ محاضر	عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2015 – 2016





كلمة شكر و تقدير:

قال الله تعالى: "ولئن شكرتم لأزيدنكم" صدق الله العظيم

فالحمد و الشكر لله حمد خلقه و رضا نفسه و زنة عرشه و مداد كلماته الذي أنار
لنا درب العلم و أماننا على

إنجاز هذا العمل

نتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى الأستاذة المشرفة الدكتورة "سامية

العايبج" على حسن توجيهها لنا و على ما بذلته معنا من مجهود من خلال متابعتها
للعمل و نائحتها القيمة.

نشكر أعضاء لجنة المناقشة، الذين تفضلوا بقراءة المذكرة و فحصها

كما نشكر كل

من وسعهم قلبنا و لو تسعمهم ورقتنا ونختم شكرنا

إلى كل من ساعدنا في إنجاز هذه المذكرة من قريب أو من بعيد

و لو بكلمة طيبة....

إهداء

" وَ قَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَ بِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِنَّمَا يُبَلِّغُنَّ
عِنْدَكَ الشُّكْرَ أَكْثَرًا أَوْ كَلِمَاتًا فَلَا تَقُلْ لِمَا أُفْسِدُوا وَ لَا تَنْهَرْنَهُمَا
وَ قُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا (23) وَ اخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَ قُلْ
رَبِّي أَرْحَمُهُمَا مِنِّي رَبِّيَ غَفِيرًا (24) " الإسراء 23. 24.

أهدي ثمرة عملي هذا أولاً و قبل كل شيء إلى أختي و أعمز الناس على
قلبي:

أبي رحمه الله و أمي العزيزة

إلى أختي و خطيبي و عائلتي و كل الأصدقاء و الأحرار

دون نسيان جميع الأساتذة الذين أشرفوا على تدريسي عبر مختلف

الأطوار التعليمية

ياسمين

إهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات وأشهد أن لا إله إلا الله
وحدّه لا شريك له وأشهد أن محمد عبده ورسوله

أهدي ثمره جهدي

إلى من أوصى بهما خاتم الأنبياء والرسل إلى مصدر بهجتي

وفرحتي أمي و أبي

إلى أخي و أختي

إلى خطيرتي و جميع أصدقائي

- حفظهم الله -

نصر الدين

مفصلة

شهد العالم خلال السنوات الأخيرة تزايد كبير في دور الدولة وواجباتها و اتساع نطاق تدخلها في جميع مجالات الحياة، حيث أصبحت تتدخل في كل المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و قد نتج عن توسع مجالات تدخل الدولة تخصص دقيق للمرافق الإدارية العامة و تعقيد كبير للمشاكل التي تتطلب حلولاً لها، و لعل ذلك راجع إلى التطور التكنولوجي الذي زاد من أهمية الاهتمام بالتخصصات المختلفة، و كانت له مساهمة فعالة في إيجاد و بروز أوضاع جديدة و معقدة في القطاع العام¹.

و مع تعقد و تشابك العمل الإداري و تشعب الوظيفة الإدارية بسبب تضخم الجهاز الإداري في الدولة، كان لابد من تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الحكم و صنع القرار²، فكلما تراكمت الأعباء ازدادت المسؤوليات، و تبعها بالضرورة زيادة اتخاذ القرارات و اختيار البدائل عند اعتراض موقف يتعذر على الإداري إيجاد الحل المناسب له في الوقت المناسب و تحت ظروف معينة، و لذا يلجأ إلى من يرى فيه القدرة على إيجاد الحل المناسب له.

تعد عملية اتخاذ القرارات من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة العامة للنهوض بوظائفها و تحقيق أهدافها، فهي تعد جوهر النشاط الإداري، و قد أصبحت أهمية هذه القرارات، لما لها من نتائج على الفرد و المجتمع، تفرض نوعاً من التعقيد في الدراسة قبل اتخاذها، هذا التعقيد فرض على الإدارة اللجوء إلى الاستشارة كإجراء مهم، يساعدها في اتخاذ قرارات سليمة و ملائمة، حتى تكون في منأى عن بعض النتائج السلبية³.

تعتبر الاستشارة من ضرورات الإدارة الحديثة لضمان فعاليتها والرفع من مستوى أدائها و مشاركة كل الجماعات في اتخاذ القرارات تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي، كما تعتبر أسلوباً فعالاً و دعامة تضمن حياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية، فنقدم الدول و الأنظمة يبقى مرهون بمدى اعتمادها على عملية الاستشارة في اتخاذ القرار و صناعته، فهي بذلك أصبحت من الأركان الأساسية التي لا يمكن للإدارة أن تستغني عنها .

لقد برزت أهمية الاهتمام بالاستشارة بشكل كبير، في ظل التطور الذي يشهده عصرنا في شتى مجالات الحياة، مما دفع الدول على إنشاء هيئات استشارية تكون إلى جانب المؤسسات الإدارية

¹ - عادل بن أحمد يوسف الصالح، الاستشارات الإدارية: الواقع و المأمول، المؤتمر العربي الثاني حول الاستشارات و التدريب، الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2003، ص 2.

² - عصام علي الدبس، ماهية القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2014، ص 305.

³ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مختبر الدراسات السلوكية و الدراسات، الجزائر، 2006، ص 109.

المركزية، تساهم في رسم السياسات العامة و تساعد في صنع القرارات، لضمان فعالية النشاط الإداري و تحقيق التنمية الشاملة.

إن ظاهرة إنشاء الهيئات الاستشارية بالدولة ظاهرة قديمة، و إن تدعمت و ترسخت معالمها في الإدارة المعاصرة، باعتبارها عملية حيوية لترشيد العمل الإداري و فعاليتها و توجيهه، بغض النظر عن النظام الذي يجري فيه، و لعل أحكمها و أنجعها " نظام الشورى " في الإسلام⁴.

حيث يعد النظام الإسلامي من النظم السبّاقة التي أخذت بمبدأ الشورى، معتمدا على الرأي الجماعي في شؤون السياسة و الإدارة و الحكم بوجه خاص، و قد نصت على ذلك العديد من الآيات القرآنية، و منها قول الله تعالى في سورة آل عمران : « و شاورهم في الأمر»، وفي سورة الشورى : « و أمرهم شورى بينهم»، و في الأحاديث قول الرسول - صلى الله عليه و سلم-: "ما خاب من استخار، و لا ندم من استشار"، و قوله: "ما تشاور قوم إلا هدوا لأرشد أمرهم"، و عليه فإن الشورى في الإسلام تعد من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم، و تعتبر دعامة هامة لبناء حكم سليم و رشيد، تلافيا للأخطاء و الاستبداد بالرأي و تحقيقا لأرشد السبل السياسية و الإدارية على ما يستقر عليه آراء أهل الاختصاص و النظر⁵.

حرصت الدول الحديثة على تبني فكرة الأخذ بالهيئات الاستشارية نظرا للتعقيد الذي أصبح يواجه النشاط الإداري إيماننا منها بفعاليتها و أهميتها في تطوير و تقويم النشاط الإداري، و تكريسا للمبادئ الديمقراطية التي تنادي بضرورة مشاركة الأفراد في صنع القرارات و إدارة الحكم. إن الجزائر كغيرها من دول العالم عملت على إنشاء هيئات استشارية تعمل في مجالات مختلفة و متعددة، و كان الغرض من ذلك هو توسيع دائرة المشاركة في صنع السياسات العامة و اتخاذ القرارات، و هذا من أجل تعزيز الحوار و التشاور داخل المجتمع بما يكفل مسيرته الثابتة و المستمرة و يعزز انسجامه الدائم و تقدمه في شتى المجالات.

و عليه فإن الإشكال الذي يؤطر هذه الدراسة يتمحور في:

ما مدى فعالية الهيئات الوطنية الاستشارية في تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية ؟

و يندرج ضمن هذه الإشكالية الرئيسية جملة من الإشكالات الفرعية، و المتمثلة فيما يلي :

ما هو مفهوم الاستشارة ؟ و ماهي أهميتها و صورها ؟

⁴- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار-عنابة، الجزائر، دون تاريخ نشر، ص 93.

⁵- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 46، 49، 53.

ما هو الدور المناط بالهيئات الوطنية الاستشارية ؟ و إلى أي مدى أخذ المشرع الجزائري بفكرة هذه الهيئات ضمن نظامه القانوني ؟

ما مدى مساهمة هذه الهيئات في صنع القرار السياسي و الإداري ؟

1/ منهج الدراسة:

اقتضت دراستنا الاعتماد على المنهج الوصفي لوصف موضوع الدراسة خاصة الإطار النظري أو المفاهيمي، والمنهج التحليلي من خلال تحليل دور الهيئات الوطنية الاستشارية و مدى مساهمتها في تحقيق الحوار و التشاور داخل الدولة، أما المنهج التاريخي فكان ضرورة لتتبع التطورات التي عرفتها الهيئات الوطنية الاستشارية في الجزائر و دوافع وجودها و الدور الذي لعبته في السابق، و اعتمدنا المنهج المقارن للتعرف على أهمية الاستشارة و الدور الذي تؤديه الهيئات الاستشارية في الدول المقارنة، و منهج دراسة حالة، تم استخدامه في هذه الدراسة للغوص في الجانب التطبيقي لهذه الهيئات، من خلال جمع البيانات العملية و الحقائق التفصيلية المتعلقة بكل هيئة.

2/ أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في أهمية الاستشارة و دورها في ترشيد عملية اتخاذ القرارات و الزيادة و الرفع من مستوى أداء الأجهزة الإدارية من خلال إشراك الجماعة في رسم السياسات العامة للبلاد، و ذلك تكريسا للمبادئ الديمقراطية و سعيًا نحو تحقيق التنمية في جميع الأصعدة السياسية و الإقتصادية و الاجتماعية، و تحقيق ذلك يبقى رهينا بالدور الذي تؤديه الهيئات الوطنية الاستشارية على أرض الواقع. و عليه فإن الهيئات الوطنية الاستشارية من المواضيع المهمة التي يجب أن تلقى اهتماما كبيرا من قبل الكتاب و الدارسين، خاصة في ظل افتقار المكتبات القانونية لهذا النوع من الدراسات.

3/ أسباب اختيار الموضوع:

يعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى جملة من الدوافع الذاتية و الموضوعية :
بالنسبة للأسباب الذاتية، اختبار القدرات الذاتية و تجسيد الأفكار و المعلومات حول هذا الموضوع و صياغتها بطريقة علمية قانونية منهجية.

- الرغبة في تزويد الدارسين و الباحثين في هذا المجال بمراجع أساسية.
- الرغبة في المساهمة و لو بالشيء البسيط في إثراء المكتبات القانونية بالمستجدات و ما توصلت إليه الأبحاث المتعلقة بالموضوع.

أما عن الأسباب الموضوعية، تتمثل أساسا في أهمية الموضوع و مكانته و جديته على الساحة الوطنية لكونه الوسيلة الضرورية لتجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية، و الدور الفعال الذي يقدمه في شتى المجالات في الدولة.

4/ صعوبات الدراسة:

على غرار أي بحث علمي قانوني، واجهتنا العديد من الصعوبات لعل أهمها يتمثل في نقص المؤلفات و الدراسات المركزة على الاستشارة و الهيئات الاستشارية في المنطقة العربية بصفة عامة وفي الجزائر بصفة خاصة، حيث لم يحض هذا الموضوع في الجزائر بالدراسات المستحقة على الرغم من التطور الذي عرفته الهيئات الوطنية الاستشارية منذ دستور سنة 1963 إلى اليوم.

5/ الدراسات السابقة:

لم يلقى هذا الموضوع الاهتمام الكافي من قبل الباحثين و الكتاب، باستثناء بعض الدراسات أهمها :

- دراسة قام بها الأستاذ أحمد بوضياف سنة 1989 بعنوان الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، و تضمنت هذه الدراسة الاستشارة القانونية و الأهداف و الآثار التي تترتب على الأخذ بها في الجزائر، و توصلت إلى ضرورة تبني الاستشارة القانونية في الإدارة الجزائرية باعتبارها النمط السائد اليوم و المعمول به في كثير من بلاد العالم، مع ضرورة الأخذ بها في حل المشكلات الإدارية.

و لمعالجة موضوع الدراسة، ارتأينا تقسيمه إلى فصلين رئيسيين :

خصصنا الفصل الأول للإحاطة بالإطار المفاهيمي للاستشارة، حيث تناولنا فيه ماهية الاستشارة، صورها، و الاستشارة في بعض الأنظمة المعاصرة.

أما الفصل الثاني، فقد خصصناه لدراسة الهيئات الوطنية الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، و تطرقنا فيه إلى الهيئات الوطنية الاستشارية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي، و الهيئات الوطنية الاستشارية في مجال الأمن و حقوق الانسان، و الهيئات الوطنية ذات الاختصاص الاستشاري.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للاستشارة

إن الوظيفة الاستشارية لازمت الإنسان عبر جميع مراحل تطور المجتمعات البشرية، كأداة فعالة كان يلجأ إليها الحكام و الملوك و الرؤساء و غيرهم للحصول على الحلول الرشيدة للمشاكل التي كانت تواجههم، و لم يعرف مجتمع أسمى استخدام هذه الوظيفة قط من المجتمع الإسلامي الذي استلهمها من نص الكتاب و السنة كأحدى القواعد الأساسية للحكم في الإسلام، و قد اهتم بها العلماء و المفكرين و الفقهاء في الماضي، و مازال الاهتمام يزداد في وقتنا الحاضر، و المتمثلة حاليا في الفكر الديمقراطي و هي موقع جدل بين المؤيدين و المعارضين للحكم الديمقراطي و المشاركة الشعبية¹.

يميل الكثيرون من الإداريين إلى الاعتقاد بأن ليس لديهم الوقت لدراسة أو تكوين مفاهيم استشارية لا ترتبط بالتطبيق العملي، هذه النظرة من قبل بعض الفقهاء خاطئة و قاصرة، فالاستشارة بمعناها الحقيقي عبارة عن اعتقاد أساسي للتطبيق العلمي الإداري الناجح، و هذا يعني أن الاستشارة تعني بالمبادئ الفكرية الأساسية للتطبيق العلمي للقرارات التي تتم صياغتها من دراسة منظمة لتطبيقات سابقة ناجحة.

نظرا لهذه الأهمية نجد أن المنظمة العربية للعلوم الإدارية في الجامعة العربية قد لمست أهمية هذا الموضوع و نظمت لقاء عمان عام 1980 في ميدان الاستشارة، و استدعت المنظمة خبراء من منظمة العمل الدولية و المؤسسة اللندنية للتدريب على أهمية الاستشارة و كيفية تطويرها، و لقد أعطى اللقاء الاستشارة الوجه البارز لخلق الخبير العربي المتخصص و أتاح الفرصة لإبراز مظاهر الاستشارة و أهميتها إلى جانب المدير الإداري².

لقد تزايد الاهتمام بالاستشارة في ظل الدولة الحديثة، حيث اكتست أهمية بالغة و أصبحت من مميزات هذا العصر، حتى غدت الهيئات الاستشارية أحد أبرز مقومات الدول المعاصرة و خاصة الديمقراطية منها، فتعددها يعبر عن الاستجابة لمتطلبات الحياة الديمقراطية التي شكلت وعيا خاصا و فناعة راسخة بضرورة تطوير هذه الوظيفة³.

وعلى هذا الأساس سنحاول في هذا الفصل دراسة ماهية الإستشارة (المبحث الأول)، صور الإستشارة (المبحث الثاني)، ثم نتطرق إلى الإستشارة في النظم المعاصرة (المبحث الثالث).

¹ - أحمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في التنظيم السياسي و الإداري، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص 163

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 16.

³ - أحمد طيلىب، المرجع السابق، ص 203.

المبحث الأول

ماهية الاستشارة

لقد أصبحت الوظيفة الاستشارية أحد أبرز سمات الأنظمة المعاصرة لما تقوم به من دراسات فنية و تقديم اقتراحات إلى الجهات التنفيذية التي بيدها سلطة اتخاذ القرار¹، حيث ذهب أصحاب الفكر الإداري المعاصر اليوم إلى القول بأن مصدر القرارات السليمة و صنع السياسات العامة الرشيدة أساسه الاستشارات التي يتسم فيها أصحابها بالمهارة و الخبرة و الكفاءة العلمية و العملية و بمصادقية البيانات و موضوعية الحياد و التحليل و المعالجة و تقديم البدائل العملية بوضوح²، فالاستشارة تعتبر من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة لأنها تساعد كل إنسان للاهتداء و الاستعانة بآراء ذوي الخبرة و الاستفادة منهم، و إذا كان الإنسان لا يستطيع أن يلم بكل المعارف و العلوم و جميع أنواع المهن و الاختصاصات، فإن هذا النقص يمكن تفاديه باللجوء للاستشارة و الاستعانة بالمتخصصين في شتى مجالات المعرفة و المهارات الفنية المختلفة³.

إن موضوع الاستشارة له أهمية خاصة في دراسة التنظيم الإداري و السياسي لأي دولة من الدول، و انطلاقاً من هذه الأهمية تعددت و اختلفت الآراء حول الاستشارة و الهيئات الاستشارية و كيفية تعريفها، شأنها كشأن أي موضوع يحظى باهتمام كبير⁴، حيث برزت تعريفات مختلفة و ذلك حسب نظرة كل كاتب، و سنتناول في هذا المبحث مفهوم الاستشارة (المطلب الأول)، و مفهوم الهيئات الاستشارية (المطلب الثاني)، ثم نتطرق إلى عناصر العمل الاستشاري (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مفهوم الاستشارة

إن تحديد مفهوم الاستشارة يتضمن غموضاً، إلا أن هذا لا يمنع من إعطاء فكرة عن الاستشارة إذا ما أبرزنا إلى الوجود بعض المظاهر التي تبين الإطار الذي تتجلى فيه ضرورة الاستشارة، فمن أهم الأسباب التي أدت إلى تعزيز حتمية و أهمية الاستشارة تعقد المشكلات الإدارية بسبب طابعها الفني المعقد في الوقت الحاضر، كذلك مشكل الوقت بسبب كثرة الموضوعات و درجة تعقدها، الأمر الذي لا

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، دون تاريخ نشر، ص 103.

² - أحمد طييب، المرجع السابق، ص 163.

³ - عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1984، ص 225.

⁴ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 89.

يسمح للهيئات التنفيذية بدراسة كل الملفات بشكل دقيق و على النحو المطلوب لأجل اتخاذ قرار بشأنها في الوقت المناسب، إضافة إلى توسع نشاط الدولة في المجالات المختلفة و عدم اقتصرها على تقديم الخدمات، بل اللجوء إلى استخدام أساليب دقيقة لتحقيق أهداف السياسة العامة المسطرة في هذه المجالات.

و مهما يكن من أسباب فإن الاستشارة ذات فائدة¹ و أهمية كبيرة، لذلك سنحاول تحديد أهم التعريفات التي وردت بخصوص الاستشارة (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى أهمية الاستشارة و ضرورتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الاستشارة

تعرف الاستشارة بأنها خدمة تقدم من طرف شخص أو عدة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين مؤهلين داخليين أو خارجيين محليين أو دوليين، إما عن طريق المستشار (المستخدم) أو عن طريق الطلب أو الإخطار كما هو معروف بالنسبة للهيئات الاستشارية ذات الطابع الحكومي، و تكون هذه الخدمة على شكل دراسات و آراء و توصيات تمثل في أصلها معلومات في شكل بدائل أو حلول لمشاكل قائمة أو متوقعة تتعلق بصنع أو تطوير أو تقييم السياسات العامة².

تعرف أيضا بأنها التعبير القانوني عن الآراء المقدمة فرديا أو جماعيا للسلطة الفردية المختصة باتخاذ القرار الذي أجريت الاستشارة بشأنه.

و قد عرفها معهد المستشارين الإداريين في بريطانيا بأنها: « خدمة يقدمها شخص أو أشخاص لهم من الاستقلال و التأهيل ما يمكنهم من تعريف و بحث المشكلات المرتبطة بسياسات المنظمة و بتنظيمها و بطرق و إجراءات عملها، و من ثم التوجيه بعمل و إجراء محدد لمعالجة المشكلات و المساعدة أيضا في تنفيذ التوصيات المقدمة »³.

¹ - عزيزة ضميري، الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008، ص 137، 138.

² - أحمد طييب، المرجع السابق، ص 163، 164.

³ - محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية و دورها في صنع القرار السياسي و الإداري: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي،

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 7.

و عرفها الإداري و المستشار في الوكالة العالمية للعمل (KUBER.M) بأنها: « خدمة يقدمها شخص أو عدة أشخاص مستقلين و مؤهلين من أجل تحديد و بحث المشكلات المتعلقة بالسياسات العامة، و التنظيم و الإجراءات و الأساليب و وضع التوصيات العلمية المناسبة و المساعدة على تنفيذها»¹.

أما الأستاذان "جون. م فيفتر" و "فرانك ب. بسرود" فيعرفان الاستشارة بأنها النشاط التكميلي الذي له آثار غير مباشرة، و يلاحظ أنهما يقسمان العمل الإداري إلى عمل مباشر في تحقيق الأهداف و هو العمل التنفيذي، أما العمل الاستشاري فهو تكميلي له غير مباشر².

هذا عن النظرة الغربية، أما في الأدبيات العربية فهي تفرق بين الاستشارة كعملية فنية و وسيلة للارتقاء، و التي تقوم بالمفهوم الحديث على توفر شرط المعرفة و الكفاءة و الإمكانيات، و بين المشورة التي تجذرت أصولها في الفكر العربي الإسلامي و لها شروطها و مقوماتها، و التي هي عبارة عن إسداء الرأي دون أن يترتب على صاحبها آثار قانونية سلبا أو إيجابا و في غالب الأحيان تقدم مجانا دون مقابل³.

من التعريفات السابقة الذكر نستخلص أن الاستشارة هي عملية يتم بموجبها تقديم رأي أو خدمة لسلطة إدارية أو جهة حكومية بناء على طلبها، تهدف إلى حل مشكلة معينة.

الفرع الثاني

أهمية الاستشارة

لقد برزت الحاجة للاستشارة مع بروز التطور التكنولوجي الذي زاد من أهمية الاهتمام بالتخصصات المختلفة و أسهم إسهاما كبيرا في توسيع حجم المنظمات، الأمر الذي أدى إلى ضرورة الاستعانة و الاعتماد على خبرات المستشارين، كما كان لهذا التطور المتجدد مساهمة فعالة في إيجاد و بروز أوضاع جديدة و معقدة في القطاع العام، مما استدعى إعادة هيكلة المنظمات و اللجوء إلى الخبرات الفنية المتخصصة لمواجهة التغييرات السريعة و المتجددة⁴.

¹ - أحمد طييب، المرجع السابق، ص 204.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 95.

³ - عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 217.

⁴ - عادل بن أحمد يوسف الصالح، المرجع السابق، ص 2.

لقد أصبحت الحاجة ماسة إلى الاستشارة لما تحتوي عليه من مقاصد و أهداف متنوعة، في ظل التطور الحاصل و تزايد أدوار و أعباء الإدارة و تعقد المشكلات الإدارية التي تتطلب حلولاً لها، فالاستشارة تقوم بتخفيف العبء عن الإدارة و ما تقوم به من وظائف كثيرة، كما تمهد الطريق أمام الحكومة و تسهل عليها نشاطاتها بفعل لجوئها إلى الخبراء و ذوي الكفاءات الفنية، و بذلك تتيح لنفسها امكانية الإطلاع الفرعي على المشاكل و المهام، إلى جانب فعالية تنفيذ القرارات و السياسات في الإطار الإداري، الأمر الذي يسهل ربط المعلومات بالنشاط الحكومي التنفيذي¹.

كما تعمل الاستشارة على تبسيط مهام الإدارة و التخلص من عامل الضغط الزمني، فقد لا يتسع الوقت أمام الرئيس الإداري المختص لدراسة الموضوع الذي يطلب إليه اتخاذ قرار فيه، وقد يحتاج إلى استشارة بخصوصه لاستجلاء بعض عناصره، أو معرفة علاقته بأمر آخر... إلخ، و تلك هي مهمة الهيئات الاستشارية، فهي التي تقوم بدراسة ما يطلب إليها دراسته من مشاكل، و تجميع ما يتعلق بها من معلومات و بيانات، و إجراء التحليل و التخطيط و التفسير اللازم قبل تقديم المشورة إلى الجهات المستشارة².

من هذا المنطلق أصبحت الاستشارة عملية لا يمكن للإدارة أن تستغني عنها و ذلك لدورها الكبير في مساعدة هذه الأخيرة و تخفيف الأعباء عنها³.

تظهر أهمية الاستشارة أيضاً أنها تمكن الإدارة من الاستفادة من خدمات الأخصائيين دون التأثير على وحدة القيادة الإدارية⁴.

المطلب الثاني

مفهوم الهيئات الإستشارية

لقد دفعت أهمية العمل الاستشاري العديد من الحكومات الحديثة إلى إحداث الهيئات الاستشارية المتعددة في الأعمال الإدارية و السياسية المستقلة، تقدم استشارات و توصيات فنية تتسم بنوع من الدقة و

¹ - عزيزة ضميري، المرجع السابق، ص 138.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 104.

³ - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 11.

⁴ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 117.

الموضوعية و العلمية، و الحديث عن الأجهزة الاستشارية يجرنا للتركيز على الطبيعة القانونية للآراء الصادرة عنها، لذلك سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف الهيئات الاستشارية (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى الطبيعة القانونية للهيئات الاستشارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الهيئات الاستشارية

لقد كثرت التعريفات حول الهيئات الاستشارية، و سنحاول إبراز أهمها حسب ما تناولها الكتاب و الباحثون:

يعرفها الأستاذ **حمدي أمين عبد الهادي** بأنها تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي و المشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أم من الناحية الفنية، و الحقيقة أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد على كفاية هذه الخدمة الاستشارية، فالإدارة تنطوي على مشاكل بشرية، و من ثم تكون معالجتها على نحو إنساني أفضل¹.

و يعرفها الأستاذ **محمد فؤاد مهنا** بأنها تلك الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، و تتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة و المناقشة و البحث و إبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم².

أما الدكتور **سيد محمود الهوا ري** فيرى بأنها تلك الأجهزة المعاونة في تخفيف العبء الذهني و العصبي على الإدارة العليا و المساهمة في التنسيق و الوحدة في الجهد الجماعي³.

و يعرفها الدكتور **سليمان محمد الطهاوي** بأنها هيئات إدارية تقوم أصلا لمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية، فهي من هذه الناحية شبيهة إلى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة و لكنها تختلف عنها في وظيفتها إلى حد كبير، فالهيئات الإدارية الاستشارية - وفقا للتسمية الأمريكية- تنحصر وظيفتها في الإعداد و التحضير و البحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار⁴.

¹ حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية و تطبيقاتها المقارنة)، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1980، ص 482.

² محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة، 1967، ص 653.

³ سيد محمود الهوا ري، التنظيم، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة، 1976، ص 174.

⁴ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 103.

و يعرفها الأستاذ أحمد بوضياف بأنها هيئات أو أفراد متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة يبدون آراء مؤكدة و غير ملزمة لتخفيف العبء عن الإدارة ومساعدتها¹.
و يعرفها الفقه الفرنسي بأنها اجتماع أشخاص يتشاورون ويقدمون آراءهم حول موضوعات عامة أو خاصة².

نستخلص من التعريفات التي تم ذكرها أن الهيئات الاستشارية هي هيئات تتكون من مجموعة خبراء و فنيين متخصصين في مجالات مختلفة، يبدون آراء مدروسة و مؤكدة للإدارة لتخفيف العبء عليها و مساعدتها في اتخاذ قرار معين.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للهيئات الاستشارية

تصدر الهيئات الاستشارية كما اشرنا إليها سابقا آراء و توصيات للهيئات التنفيذية الرئيسية، و كما هو دال عليها اسمها فطبيعتها استشارية مما يوحي بكون الآراء الصادرة عنها في حالات كثيرة تفتقد لعنصر الالتزام، لأنها مجرد آراء و وجهة نظر مصدرها أخصائيين في مجال محدد، و من هنا فهي لا تلزم الجهة التي طلبت الاستشارة³.

و إذا ما اعتبرت السلطة المستشيرة نفسها مرتبطة و ملزمة بالعمل الاستشاري تكون قد خالفت قواعد اختصاصها، كما أن الهيئة الاستشارية التي تدلي برأيها تخرج هي الأخرى عن مدى اختصاصها إذا ما اعتقدت أن رأيها له صفة الالتزام، إلا في حالات معينة سندرسها فيما بعد، و ذلك أن القاعدة العامة: أن السلطة المستشيرة لا يمكنها أن تنقيد بمحتوى الاستشارة فحريتها كاملة في اتخاذ قرار معين إلا إذا ألزمها القانون بذلك، لكن دون أن ينفي ذلك ما لهذه الآراء أو ما يمكنها ممارسته من قوة تأثير على السلطة المستشيرة و توجيه لها، و التي غالبا ما تكون مستمدة من قيمتها الذاتية على اعتبار أنها آراء صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة في المسائل التي يطلب منهم إبداء الرأي بشأنها، أي يمكن القول أن لها قوة التأثير المعنوية⁴.

المطلب الثالث

عناصر العمل الاستشاري

¹ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 99.

² - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 12.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 117.

⁴ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 109.

إن دور الهيئات الاستشارية ازداد تعقيدا في المرحلة الحالية و مستقبلا و ذلك مهما كان تخصصها و مهما كان نوع الاستشارات التي تقدمها، و هذا نتيجة ثورة المعلومات و وسائل الاتصال من جهة، و تغير دور الدولة الحديثة من جهة أخرى، فهي تقوم بدراسة ما يطلب إليها دراسته من مشاكل و تحديدها و صياغتها بشكل دقيق و سليم، و جمع البيانات و المعلومات و الحقائق حولها، و إجراء ما يقتضيه الحال من تحليل و تخطيط ثم تقدم آراء مدروسة و بدائل مناسبة لحل المشكلة، و إحاطة صانع السياسة أو القرار بصورة عن نقاط القوة و الضعف لهذه السياسة أو القرار¹.

و بالتالي يعتبر الفكر جوهر العمل الاستشاري، و يمكننا اجمال عناصره الأساسية في ثلاث نقاط: جمع و تحليل الحقائق (الفرع الأول)، التخطيط (الفرع الثاني)، التنظيم (الفرع الثالث)، و سنتطرق إلى كل عنصر بنوع من التفصيل.

الفرع الأول

جمع و تحليل الحقائق

يعتمد العمل الاستشاري أساسا على توجيه الجهود نحو دراسة مشكلة قائمة أو متوقعة و تقديم الحلول التي تساهم بشكل فعال في معالجة تلك المشكلة²، و لتحقيق ذلك لابد من تحديد المشكلة أولا، من خلال جمع و تحديد البيانات و المعلومات و الحقائق الضرورية، ثم القيام بتحليل هذه المعلومات و الحقائق لاستخلاص النتائج و الحلول و البدائل المناسبة لحل هذه المشكلة³، و سنتطرق إلى دراسة كل من جمع و تحليل الحقائق بشكل مفصل فيما يلي:

أولا: جمع الحقائق

يعتبر جمع الحقائق جوهر العمل الاستشاري، و قد يتخذ أشكالا متنوعة و عديدة، كالأبحاث و دراسات التحليل الإداري، و ترتيب البيانات لتحقيق فائدة كبرى، لذلك تبدو الأعمال الإحصائية مجسدة في كثير من المنظمات لأنه يصعب مجرد محاولة التنبؤ بما يمكن أن يحدث دون الاستعانة بقوانين الاحتمالات الرياضية⁴.

إن عملية جمع الحقائق تشكل أهمية كبيرة لأنها تعين الاستشاري في وضع استنتاجاته عن الموقف و اقتراح التحسينات اللازمة، و لن تكون لاقتراحاته و توصياته قيمة تذكر إذا لم تكن مرتكزة على حقائق و معلومات دقيقة و كافية، و بديهي كلما كانت المعلومات صحيحة أدت إلى تيسير مهمة

¹ - أحمد طييب، المرجع السابق، ص 164.

² - عادل بن أحمد يوسف الصالح، المرجع السابق، ص 2.

³ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 442، 443.

⁴ - فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 53.

الاستشاري و نجاحها في جميع مراحلها، فمثلا عندما يعرض الاستشاري اقتراحاته للمناقشة مع المسؤولين بالمنظمة فإن موقفه سيكون ضعيفا إذا لم يكن على علم بمختلف النقاط التي تثار في المناقشة، و على العكس من ذلك ستلحق توصياته الاهتمام و الاحترام المناسبين إذا ما أظهرت المناقشة هيمنته على المعلومات و البيانات، و من الأهمية أن يتم التركيز على البيانات و المعلومات و الاحصائيات و الحقائق الضرورية للعمل الاستشاري، بمعنى أن تكون دقيقة و مختصرة و كافية، فالمعلومات الزائدة تمثل جهدا ضائعا في حد ذاته، كما أنها تعيق إلى حد كبير عملية التحليل¹.

ثانيا: تحليل الحقائق

تعتبر هذه العملية المرحلة التالية بعد جمع الحقائق اللازمة للدراسة، حيث يتم فيها تحليل هذه الحقائق و معرفة ما إذا كانت هناك بيانات أو معلومات نافعة فيعمل على استيفائها، و هكذا حتى تتكامل المعلومات فيخضعها للتساؤلات السابقة، و في هذه المرحلة يركز الاستشاري على اكتشاف ما قد يكون هناك من مؤشرات دالة على وجود مشكلات أو أوجه قصور أو تأخير أو غيرها...الخ. يقوم الاستشاري على ضوء هذا التحليل بوضع الإجابات المناسبة على تساؤلاته، بالإضافة إلى ما يكون قد تم تسجيله من ملاحظات و انتقادات تشكل دلائل ملمومة و مباشرة عن أوجه قصور أو ضياع.

إن تشخيص و تحديد المشكلات هو أدق و أهم جانب في مهمة الاستشاري و هذا يعتمد بالدرجة الأولى على خبرته و مهارته، و الاستشاري الحصيف لا يتوقع أن تظهر له المشكلات واضحة جلية من بين الحقائق المجمعة فقط ، فإذا كان تحديد المشكلة هو نصف الحل، فإن مهارة الاستشاري و خبراته تظهر في استخلاص النتائج و اقتراح الحلول و البدائل و مزاي كل حل و كل بديل يقدمه للمنظمة². تحتاج الاستشارة إلى جمع الحقائق حتى تتشكل الرؤيا الواضحة لدى الاستشاري للتعرف على المشكلة بصورة دقيقة، و من ثم التقدم باقتراحات بعد القيام بعمليات التحليل و الربط و الدراسة و الوصول إلى نتائج مرجوة³.

الفرع الثاني

التخطيط

التخطيط نشاط يتعلق بالمستقبل، استشرافه و الاستعداد له و مواجهة سلبياته و تنمية إيجابياته، وفقا لما يرتبط بالمستقبل من متغيرات محتملة و متوقعة الحدوث⁴.

¹ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 442.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 443.

³ - موسى اللوزي، التنظيم الإداري (الأساليب و الاستشارات)، زمزم ناشرون و موزعون، الأردن، 2010، ص 210.

⁴ - سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 91.

فالتخطيط عملية ذهنية تستفيد من معارف الإنسان و خبراته لتحديد المستقبل أو التنبؤ به، ثم الاستعداد لمواجهته، و تحديد المستقبل أو التنبؤ به يستلزم تفكيراً عميقاً و تمحيصاً دقيقاً و تصوراً شاملاً لما يمكن أو يجب أن يحصل في المستقبل، أي بمعنى آخر تحديد الهدف الواجب تحقيقه.

أما الاستعداد لمواجهة المستقبل فيشمل تقرير اعتماد كافة الحلول الملائمة للأمور المتوقعة أو المحتملة الوقوع، و يستوجب ذلك جمع كافة الحقائق و إجراء الاحصائيات و إعداد السياسات و البرامج و تحديد العناصر المادية و البشرية اللازمة و غيرها من التدابير الضرورية لمواجهة ذلك المستقبل¹.

يعتبر التخطيط أهم مرحلة من مراحل العمل الاستشاري و الأساس الذي ترتكز عليه المراحل الأخرى، ففي هذه المرحلة تمزج كل عناصر العمل الاستشاري، و لا بد من أن تكون وحدات منفصلة، و لا تشرح الحقائق دلالاتها بالنسبة للمستقبل إلا بفضل التخطيط، فهو بذلك يتضمن مجموعة واسعة من الواجبات و الوظائف، بعضها يدون مثل وضع جدول توقيت و إتمام أجزاء الإنتاج المحددة، و بعضها الآخر يستخدم قدرات فكرية عالية في محاولة التنبؤ بالاحتياجات و الطلبات و حجم العمليات للسنوات العديدة المقبلة².

الفرع الثالث

التنظيم

يمكن تعريف التنظيم بأنه الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم، و يعرف أيضاً بأنه عبارة عن مجموعة من الأفراد توحد جهودها الفردية بشكل مرتب محسوس لتحقيق مهمة متفق عليها.

فالتنظيم عملية إدارية أساسية تقضي بدراسة هيكل الإدارة و أهدافها و مهامها و مسؤولياتها، و أساليب و طرق العمل فيها، و ذلك بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي أوجدت من أجلها بأقل كلفة ممكنة و أقصر وقت معقول و أكبر إنتاجية، و هذا ما يستلزم تحديد أوجه النشاط المتنوعة و تجميعها بشكل منطقي يساعد على سهولة أدائها.

¹ - فوزي حبيش، الإدارة العامة و التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت-لبنان، 1999، ص 45، 46.

² - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 53.

التنظيم ليس هدفا بحد ذاته، بل وسيلة لتحقيق أهداف المؤسسة، و قد أدركت الدول أهمية التنظيم فأنشأت وكالات متخصصة في هيئاتها الدولية و الإقليمية، تعنى بشؤون التنظيم و الإدارة، كما أنشأت معظم الدول أجهزة وطنية فنية و استشارية تعمل في سبيل تنظيم الإدارة و تطويرها، و رفع كفاءتها الانتاجية¹.

يختص جزء كبير من أعمال الاستشارة بالتنظيم بمعناه الواسع، و قد كشفت الدراسات عن وجود تشابه قوي بين التنظيم و التخطيط، فالمنظم يقسم الوظائف إلى الأعمال المكونة لها، و يكلف الموظفين بأعمالهم، و يرسم لهم طريق العمل و يحدد المسؤولية و يجري المتابعة للتأكد من تنفيذ العمل، و عليه - حتى يستطيع القيام بكل هذا- أن يخطط العمل و يضع جداول تنفيذه، و باختصار يقوم موظف المشورة باعتباره منظم بالتحليل الإداري، فيضع الخطط لتحسين التنظيم، فأسلوب المشورة في التنظيم يتخذ لونا قريبا من التنسيق، إذ يصل إلى مختلف أجزاء التشكيل و ينسق بينها².

المبحث الثاني

صور الاستشارة

إن تحضير مشاريع القوانين من طرف الحكومة قبل المصادقة عليها أو فقط التحضير لاتخاذ قرار قبل تنفيذه أصبح اليوم يخضع للاستشارة من طرف أجهزة مختلفة، فالإدارة اليوم أصبحت تستعمل أكثر فأكثر لتقنيات الاستشارة³، تقدم من قبل هيئة مكلفة بإعطاء رأيها بالنسبة للتدبير الذي سيتخذ، و قد اتسع مجال هذه الإجراءات في العصر الحديث، و هذا ما لاحظناه بالنسبة للإدارة المركزية الاستشارية، فنفرق بين ثلاثة أنواع من الاجراءات الاستشارية : الاستشارة الاختيارية، الاستشارة الإجبارية، و الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه.

تشكل الاستشارة أيا كان نوعها عنصرا جديدا يؤثر حتى في القرار، لذلك يبدو من المفيد التعرف على مدى هذا التأثير⁴، و لمعرفة ذلك سنقوم بدراسة كل نوع من أنواع الاستشارة على حدى من خلال هذا المبحث، سنتطرق أولا إلى الاستشارة الاختيارية (المطلب الأول)، ثم الاستشارة الإجبارية (المطلب الثاني)، ثم نتطرق إلى الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه (المطلب الثالث).

¹ - فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 65.

² - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 53.

³ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 109.

⁴ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 269.

المطلب الأول

الاستشارة الاختيارية Consultation facultative

إن الأساس القانوني للاستشارة قد يكون نص تشريعي أو تنظيمي، غير أن الإدارة قد تلجأ إلى طلب الاستشارة حتى في غياب النص القانوني الذي يلزمها بذلك، فالأصل أن للإدارة السلطة التقديرية في اللجوء إلى الاستشارة من عدمه، وهذا ما يسمى بالاستشارة الاختيارية. سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد تعريف الاستشارة الاختيارية (الفرع الأول)، والآثار الناتجة عن هذه الاستشارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الاستشارة الاختيارية

الاستشارة الاختيارية هي تلك الاستشارة التي تطلبها السلطة الإدارية من الجهات الاستشارية المختصة عندما تزمع اتخاذ قرار معين¹، وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة العاملة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة².

و يقول لافريير في هذا الصدد: " تعتبر المشاورات اختيارية عندما لا تلزم السلطة

المستشيرة بطلبها و لا تلزم بتنفيذها"³.

إلا أنه لا يجب أن تكون الاستشارة مظهراً مزيفاً و لو كانت اختيارية، بمعنى لا يجب أن تكون مجرد عملية روتينية لا تقدم و لا تؤخر في عملية اتخاذ القرار، كما تأخذ الاستشارة الاختيارية نوعين: أولاً: الاستشارة التي يقرها نص قانوني معين تاركاً للسلطة الإدارية المختصة الخيار بين أن تطلبها أو لا تطلبها، فللإدارة السلطة التقديرية في ذلك.

ثانياً: الاستشارات التي لا ينص عليها القانون و إنما تجريها السلطة المختصة بإرادتها الحرة، فيمكن للسلطة الإدارية طلب الرأي من الجهة الاستشارية المختصة بشأن مشروع قرار إداري تزمع إصداره، و ترى أنه من الأنسب الاسترشاد برأيها بشأنه و الاستفادة من الخبرات التي يمتلكها أعضاؤها، و ذلك رغم

¹ - حمدي أبو النور، عويس، الإدارة الاستشارية و دور القضاء في الرقابة عليها (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار ريم، بيروت، 2011، ص 115.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 119.

³ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 207.

عدم وجود نص قانوني يسمح لها بذلك، وصولاً من جانبها إلى القرار الملائم و المستند برأي أهل الخبرة¹.

و في كلتا الحالتين يتعين على السلطة الإدارية أن تتخذ القرار الذي تراه مناسباً، و ليست ملزمة لطلب الاستشارة، و بالتالي ليست ملزمة باتباع هذه الاستشارة²، طالما أنه لا يوجد نص قانوني يلزمها بذلك.

و بالتالي إذا لم تكن الجهة الإدارية ملزمة قانوناً باستطلاع رأي جهة أخرى قبل إصدار القرار، بل كان أخذ الرأي متروكاً لمطلق تقديرها، فإن هذه الاستشارة تعد اختيارية، و القاعدة أنه لا يوجد ما يمنع جهة الإدارة من أخذ رأي أي جهة أخرى قبل إصدار قرارها، بل إن هذا الإجراء يعد أمراً محبباً لما له من مزايا تنعكس على صحة و سلامة بل و ملاءمة القرار الإداري من جهة، و ضمان حقوق الأفراد من جهة أخرى³.

من أمثلة هذه الاستشارة في القانون الجزائري، ما جاء في نص المادة 173 من دستور 1996⁴ و كرسته المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نصت على: « يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني « حيث ترك المشرع لرئيس الجمهورية حرية استشارة هذه الهيئة من عدمها في القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، باستثناء بعض الحالات الخاصة ، سنتطرق إليها فيما بعد.

كذلك ما جاء في نص المادة 204 من التعديل الدستوري، التي نصت على أن المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي يعد مستشار للحكومة، يقدم لها اقتراحات و توصيات في المجال الاقتصادي و الاجتماعي، و تبقى لهذه الأخيرة السلطة التقديرية في استشارة المجلس و الأخذ باقتراحاته و توصياته من عدمه.

¹ - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 10.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 269.

³ - André de laubadère, traité de droit administratif, 6^{ème} édition, L.G.D.J, paris, 1973, p295.

⁴ - دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، (ج.ر عدد 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996)، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، (ج.ر عدد 25 مؤرخة في 14 أبريل 2002)، المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، (جريدة رسمية عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008)، و المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق ل 6 مارس 2016، (جريدة رسمية عدد 14 مؤرخة في 27 جمادى الأولى 1437 الموافق ل 7 مارس 2016)، ص 34، 35.

كما نصت المادة 171 من دستور 1996 و المكرسة بالمادة 195 من التعديل الدستوري على أن يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس اسلامي أعلى يتولى إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه، و تعتبر استشارة هذا المجلس اختيارية يمكن لرئيس الجمهورية الاستغناء عنها¹.

و نجد مثل هذه الاستشارة أيضا في التشريع الأردني، و هذا ما نص عليه نظام ديوان التشريع و الرأي سنة 1993 من إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تقدم إليه من الوزارات و الدوائر الحكومية و المؤسسات الرسمية و السلطات المحلية، و كذلك إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين هذه الجهات، و منها ما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (24) من قانون التربية و التعليم الأردني رقم 3 لسنة 1994 التي أجازت للوزير أن يعرض على مجلس التربية و التعليم أي أمور غير تلك التي أوجب القانون عرضها عليه لأخذ رأيه فيها².

الفرع الثاني

آثار الاستشارة الاختيارية

إن الاستشارة الاختيارية كما هو دال عليها اسمها غير ملزمة للسلطة الإدارية، و بالتالي لا يترتب عنها أي آثار قانونية سواء أخذت بها هذه الأخيرة أو لم تأخذ بها، و لا يعتبر القرار الصادر عن الإدارة دون أن يسبق إصداره استشارة هيئة مختصة مخالفا للقانون، و في حال ما إذا لجأت الإدارة إلى طلب الاستشارة فهي ليست ملزمة بالأخذ بالرأي الذي تصدره لها الهيئة الاستشارية، فهو يمثل مجرد اجتهاد لا علاقة له من الناحية القانونية و لا أثر له على الشخص الموجه إليه.

إن الطابع التخييري للاستشارة يعطي مدى سلبيا للرأي الاستشاري، إذ أن السلطة المتقدمة للهيئة الاستشارية لا يمكن أن تعتبر نفسها ملزمة بالرأي الاستشاري فهي حرة إزاء هذا الرأي، إذ أن الاستشارة غير الملزمة تعتبر مقبولة في حالة ما إذا كانت الإدارة لا تعتبر نفسها ملزمة بالرأي الذي تطلبه و إلا فتصبح قد انقضت الصلاحيات الموكلة إليها، فإذا ما اعتبرت السلطة المستشيرة نفسها مرتبطة و ملتزمة

¹ - المواد 197، 195، 204 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 34، 35.

² - خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، علوم الشريعة و القانون، المجلد 35، العدد 02، الأردن، 2008، ص 347.

بالرأي الاستشاري تكون قد خالفت قواعد اختصاصها، و لها أن تقبل الاستشارة غير الملزمة و تعمل إذا ما شعرت بأن العمل بها لا ينقص من الاختصاصات المخولة لها¹.

إذا ما لجأت الإدارة إلى الاستشارة و إن كانت اختيارية، فإن البدء بهذه الاستشارة يؤدي إلى إنشاء التزامات في مقابل الهيئة الاستشارية و الإدارة المستشيرة، حيث تلتزم هذه الأخيرة بأن تمد الجهة الاستشارية بكل المعلومات الخاصة بموضوع الاستشارة و ذلك في الوقت المناسب، كما تلتزم بانتظار صدور الرأي الاستشاري قبل أن تتخذ أو تصدر القرار، كما يجب أن تراعي الاجراءات و القواعد المتعلقة بأخذ الرأي الاستشاري، و لها أن تدخل ما تراه من تعديل على مشروع أو مسودة قراراتها من دون أن تكون ملزمة بأن تعرض ما تدخله من تغييرات أو تعديلات على الجهة الاستشارية مجددا².

و في المقابل تلتزم الهيئة الاستشارية بإصدار رأيها في الوقت المحدد لها، و يجب أن يقتصر رأيها على موضوع الاستشارة المعروض عليها دون أن يتعداه، و لا يمكن أن تتحول في هذا المجال إلى هيئة إصدار قرارات.

المطلب الثاني

الاستشارة الإجبارية: *consultation obligatoire*

إذا كانت السلطة الإدارية تحتفظ لنفسها بالحق في حرية اتخاذ القرار، فإنها تكون في بعض الأحيان ملزمة باللجوء إلى هيئة استشارية متخصصة قبل إصدارها لهذا القرار، بحيث يترتب على هذه الاستشارة التزامات معينة في مقابل الهيئة الاستشارية من جهة و الإدارة المستشيرة من جهة أخرى، و منه سننتقل من خلال هذا المطلب إلى تعريف الاستشارة الإجبارية (الفرع الأول)، و الآثار الناتجة عن هذه الاستشارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الاستشارة الإجبارية

¹ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 269.

² - خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص 348.

يقصد بالاستشارة الإجبارية تلك التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما تزمع اتخاذ قرار معين، حيث يلزمها بأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها¹، و بالتالي تكون الاستشارة الزامية في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذ القرار.

و من ثم فالإدارة -هنا- تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار يؤدي عدم احترامه إلى البطلان، و بعد اطلاعها على الاستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه².

حيث يترك القانون للسلطة الإدارية حرية اتخاذ القرار بدون اتباع رأي الاستشارة عند الضرورة، فهنا يجب على السلطة الإدارية طلب الاستشارة بغير اتباع رأيها³.

إن هذه الصورة من صور الاستشارة لا تقتض بل تتطلب وجود نصوص قانونية صريحة، إذ ينظر إلى هذه الصورة بوصفها خروجاً على الأصل العام تقتضيه حماية حقوق الأفراد من جهة و سلامة العمل الإداري من جهة أخرى، و توضح محكمة العدل العليا بالأردن ذلك بالقول (...إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، و لو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة، و إن إغفاله يشكل إهدارا ل ضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي بجانب رأي الوزير ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد)⁴.

و من أمثلة الاستشارة الإلزامية في القانون الجزائري ما نصت عيه المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تلزم الوزير الأول بعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد طلب رأي مجلس الدولة، ثم يودعها حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

كذلك المادة 142 من التعديل الدستوري، تلزم رئيس الجمهورية باستطلاع رأي مجلس الدولة عندما يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، و لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حالة الحصار أو الطوارئ أو الحالة الاستثنائية أو الحرب إلا بعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الدستوري إلى جانب هيئات أخرى⁵.

¹ - حمدي أبو النور، عويس، المرجع السابق، ص 118.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 119.

³ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 270.

⁴ - خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص 348.

⁵ - المواد 136، 142، 105، 107، 109 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 25، 28، 21، 22.

و مثالها في القانون الفرنسي ما نص عليه دستور سنة 1958 النافذ، الذي يوجب على الحكومة طلب رأي مجلس الدولة في كل مشاريع القوانين التي تقترحها و المراسيم و في بعض القرارات الإدارية المهمة¹.

و في القانون المصري وجوب عرض اللوائح على مجلس الدولة ليقوم بصياغتها، و كذلك أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة قبل أن يقرر وزير الداخلية إحالة الضابط للتأديب .

أما في القانون الأردني، ما نصت عليه المادة 23 من قانون مزاوله مهنة الصيادلة لسنة 1972 من أن يمنح الترخيص بعد أن يستأنس الوزير برأي مجلس النقابة².

الفرع الثاني

آثار الاستشارة الإجبارية

إن الزام السلطة الإدارية باستشارة هيئة معينة يترتب عنه مجموعة من الآثار أو الالتزامات، حيث تلتزم الإدارة بطلب هذه الاستشارة و انتظار صدور الرأي الاستشاري قبل أن تصدر قرارها، و في حالة ما إذا أصدرت الإدارة قرارا دون أن تلجأ إلى الاستشارة رغم وجود نص قانوني يلزمها بذلك، فهي تكون قد خالفت القانون، و يعتبر القرار الصادر عنها معيبا و قابلا للإلغاء بسبب إغفالها إجراء جوهريا في القرار.

كما أن هذه الاستشارة الالزامية لا تعني ضرورة إصدار القرار الإداري، بل مؤداها أن الإدارة إذا ما أرادت اتخاذ القرار تعين عليها الاستشارة أولا، ثم يبقى لها الحق بعد ذلك في إصدار القرار أو عدم إصداره لأن القرار يظل في هذه الحالة تعبيرا عن إرادة الجهة الإدارية التي طلبت الرأي³.

إن الرأي الاستشاري ينتج ازاء من يصدر له التزامات إيجابية خاصة و التي تمكن من تحديد مدى القضية موضوع الاستشارة، فالإدارة ملزمة بالآراء و المعلومات و الاقتراحات المقدمة لها من قبل الهيئة الاستشارية، إلا أن هذا الالزام لا يتأتى من مصدر قانوني لأن القانون لا يلزمها باتباع هذا الرأي بل هو الزام معنوي لا أكثر، و في حالة رفض اتباع الطريق الذي رسمته الاستشارة تكون ملزمة بتبرير موقفها.

¹ - الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي:

, 22:18. www.conseil-etat.fr/conseil-d-etat/missions/conseiller; 25/03/2016

² - خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص 348.

³ - André de laubadère, op.cit, p 296.

و على العكس من ذلك فإن إصدار الرأي الاستشاري لا يمكن أن يؤدي الى حق مكتسب بالنسبة للهيئة الاستشارية وإلا شبه الرأي بالقرار¹.

فالقرار هو تصرف قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، و يحدث آثار قانونية، إما بإنشاء وضع قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم من قبل، و يرتكز القرار على أركان أساسية تتمثل في:

- ركن السبب: و هو يمثل الواقعة المادية أو القانونية المشروعة التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار.
- ركن المحل: و يقصد به موضوع القرار أو الأثر الذي ينجم عن القرار مباشرة، سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، و يجب أن يكون هذا المحل مشروعاً و غير مخالف للقانون.
- ركن الاختصاص: بمعنى أن يصدر القرار عن جهة إدارية مختصة.
- ركن الغاية: بمعنى أن القرار يجب أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.
- ركن الشكل و الإجراءات: فقد يشترط القانون على الإدارة شكل أو إجراء معين قل إصدار القرار. و تعتبر الاستشارة في هذه الحالة من الإجراءات الجوهرية التي يفرضها القانون على الإدارة قبل أن تصدر القرار، و يترتب على مخالفة هذا الإجراء بطلان القرار.
- و بالتالي فالقرار ينتج عنه حق مكتسب على عكس الرأي الاستشاري، الذي يعد مجرد عمل تحضيرى يسبق اتخاذ القرار لا يترتب أي أثر قانوني.

المطلب الثالث

الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه: *consultation assortie de l'exigence de l'avis conforme*

قد تكون الإدارة ملزمة باللجوء إلى استشارة هيئة معينة قبل أن تصدر قرار معين، و ملزمة بالرأي الذي تصدره لها هذه الهيئة، و تسمى هذه الحالة بالأراء المطابقة، أو الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه، حيث يترتب على هذه الاستشارة مجموعة من الالتزامات و الآثار. و سنتناول من خلال هذا المطلب تعريف الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه (الفرع الأول)، ثم نتطرق الى آثار هذه الاستشارة (الفرع الثاني).

¹ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 257.

الفرع الأول

تعريف الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه

تكون هذه الاستشارة في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقاً للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية و إلا فإنه يكون باطلاً¹.

ففي هذا النوع من الاستشارة تكون الجهة المستشيرة ملزمة باستشارة جهة معينة عندما تزمع اتخاذ قرار معين، ثم تنقيد بعد ذلك بما تسفر عنه هذه الاستشارة من رأي، و لا يكون هذا الالتزام إلا بنص قانوني يقرره، و في هذه الحالة يتطلب من السلطة الإدارية أن تتبع الرأي الذي أدلت به الهيئة المختصة حين اتخاذ القرار، و الواجب أن يكون هذا التقيد بالرأي الاستشاري بموجب نص قانوني، و ذلك حتى لا تقع الإدارة في خطأ يؤدي بها إلى الاخلال بالنظام العام².

لا يكتفي المشرع في هذا النوع من الاستشارة بإلزام مصدر القرار الإداري بطلب الاستشارة، بل يوجب عليه اتباع ما تتوصل إليه الجهة الاستشارية من رأي، إذ يتحدد قرار الجهة الإدارية بالرأي الاستشاري بحيث لا يجوز لها الخروج عنه أو مخالفته أو إهماله أو حتى تعديله، لذلك تسمى هذه الآراء الاستشارية بالآراء المطابقة، و إذا خالفت الإدارة ذلك فيعتبر تقصير من جانبها و اخلال بما يفرضه القانون عليها³.

الفرع الثاني

آثار الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه

يترتب على الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه مطابقة مضمون القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية مع مضمون الرأي الاستشاري الذي تصدره الهيئة الاستشارية، حيث يتم صياغة هذا الرأي في شكل قرار إداري نهائي، و بالتالي ينتج آثار قانونية بصورة غير مباشرة، أي تنسب هذه الآثار إلى القرار الإداري النهائي لا إلى الرأي الاستشاري.

و إن كان جانب من الفقه يذهب إلى أن الجهة الاستشارية تصبح في هذه الحالة مساهمة في إصدار القرار، كون أن هذا الأخير يصدر وفقاً لمضمون الرأي الاستشاري الذي أصدرته هذه الجهة الاستشارية.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 120.

² - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 11.

³ - خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص 348.

* حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1952/01/09، و الحكم الصادر في 1957/11/05، و الحكم الصادر في 1952/05/14.

و يرى الاتجاه الغالب أن ما يصدر عن الجهة الاستشارية من رأي مجرد عمل قانوني تحضيري خال من أي آثار قانونية.

أما على صعيد القضاء، فإن مجلس الدولة الفرنسي* لم يستقر على مسلك واحد في هذا الشأن، فذهب في بعض أحكامه إلى جواز الطعن بالإلغاء الموجه ضد الاستشارة المطابقة الصادرة عن المجلس البلدي، و التي جاءت تطبيقاً لأحد القوانين التي تنظم تصاريح الألعاب في النوادي و الملاهي، بينما ذهب في أحكام أخرى، و هو الاتجاه الأكثر استقراراً في قضاء المجلس إلى أن الاستشارة هي إجراء لا يمكن فصله عن القرار المتخذ و لا يمكن أن تكون محلاً للطعن، و قضى أيضاً بأنه لا يمكن توجيه دعوى الإلغاء ضد رأي تديبه جهة استشارية و لا ضد قرار الوزير بتأييد الرأي ما لم يترتب عليه نتائج بإصدار القرار النهائي.

بينما استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن الرأي الاستشاري هو مجرد عمل قانوني تحضيري يسبق القرار الإداري الذي يستند إليه، لا يقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء، و من أحكامه في هذا الخصوص: (...إن قرار لجنة التطهير الصادر باقتراح تحية المدعي عن وظيفته و نقله إلى

وظيفة أخرى غير رئيسية لا يعتبر قراراً إدارياً، بل هو قرار استشاري محض ترفعه للوزارة، و من ثم لا يقبل أن يكون محلاً للطعن أمام محكمة القضاء الإداري...)¹.

فإذا كان الرأي الصادر عن الهيئة الاستشارية غير مشروع فإن دعوى الإلغاء توجه ضد القرار الإداري النهائي الصادر عن الإدارة و ليس ضد الرأي الاستشاري.

و في حال عدم لجوء الإدارة إلى طلب الرأي أو عدم تبنيها مضمونه من شأنه أن يجعل القرار الإداري غير مشروع و يمكن الطعن فيه بالإلغاء، و لكن حتى في هذه الحالة، فإن الخيار يبقى للإدارة بين أن تتخذ القرار وفقاً لما حدده الرأي الاستشاري أو العدول عن إصدار القرار كلياً.

إن هذا النوع من الاستشارات يؤدي إلى وجود نوع من الفعالية في اتخاذ القرارات، من خلال تبيان دور الخبراء و المستشارين في إبدائهم لأرائهم و إجبارية تنفيذ هذه القرارات من قبل السلطة و التقيد بما قدموه من آراء².

المبحث الثالث

الاستشارة في بعض الأنظمة المعاصرة

¹ - خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص 355.

² - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 11.

اعتنقت معظم النظم الحديثة مبدأ إشراك الشعب بإدارة دفة الحكم و ابتدأت بقبول ممثلين عنه، و إن كانوا من الناحية التاريخية لا يمثلون سوى طبقة معينة و هي الإقطاع و الكنيسة، و أول ما بدأ في إنجلترا بإلزام الشعب الملك أن يعتمد لممثلي الشعب مجلسا إلى جانبه يشاركه في إبداء الرأي و عرض ما يحتاجه من طلبات، و تطور الأسلوب و اتسع أكثر للتقرب من المحكومين و اجتذاب من يمثلهم، ثم اندلعت حرب الاستقلال في الولايات المتحدة الأمريكية ضد إنجلترا و تبعتها الثورة الفرنسية ضد حكم الملوك و الإقطاع، و صدر ما يعرف بحقوق الإنسان، و من بعدها تطورت الحركات الثورية في العالم، مما اضطر الحكام إلى النزول عند إرادة الشعوب و إشراكهم في الحكم و لو جزئيا¹.

و ظهرت الأنظمة النيابية التي تدعي الديمقراطية، و إن كانت الحرية فيها مكبلة بجانبه سلطة شعبية تمثله، و يكون رأيها استشاريا بجانب الملك الذي احتفظ بأكثر السلطات إن لم نقل جميعها، و منها النظام النيابي الذي يجعل على رأسه رئيسا للجمهورية و مجلسا منتخبا عن الشعب و تعتبر السلطات فيه مفصولة عن بعضها البعض، و وجدت بجانب هذه السلطات أجهزة استشارية تساهم برأيها في سير الحكم².

إذا كانت الحاجة ماسة و ملحة إلى الاستشارة لما تحتوي عليه من مقاصد و أهداف متنوعة، فإنه يتضح جليا من خلال التطور التاريخي الأسباب التي أدت إلى وجود هيئات استشارية، فقد أثبتت لنا التجارب الكثيرة أن الأمة لا تنهض إلا إذا نهض بها قادتها و وضعوا لها تنظيما يسمح بالتدريب على تحمل المسؤولية و على الحرية في إبداء الرأي خالصا و إفساح المجال لتلاقح الأفكار و استخلاص ما صلح منها³، و من ثم أصبحت الاستشارة من أهم مميزات الأنظمة المعاصرة بحيث لا يمكن لأي دولة أن تستغني عنها.

و سنقوم من خلال هذا المبحث بدراسة الاستشارة في بعض هذه الأنظمة، سنتناول أولا الاستشارة في النظام الفرنسي (المطلب الأول)، ثم الاستشارة في النظام المصري (المطلب الثاني)، ثم نتطرق إلى الاستشارة في النظام الأردني (المطلب الثالث) بالرغم من أنه نظام ملكي، إلا أنه قد أخذ بفكرة الهيئات الوطنية الاستشارية.

المطلب الأول

¹- Yves Weber, l'administration consultative, L.G.D.J, Paris, 1968, p 240

²- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص 205، 206.

³- أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 106.

الاستشارة في النظام الفرنسي

تعتبر فرنسا من أول الدول الأوروبية التي أخذت بفكرة الاستشارة، و ذلك بإنشائها في عهد نابليون بمقتضى دستور السنة الثامنة للثورة (1793/11/24) مجلس الدولة في صورة مجلس استشاري، يستشار حول جميع مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة ما عدا بعض الاستثناءات، و كانت الآراء التي يصدرها المجلس اختيارية تخضع لتصديق الرئيس الإداري، حتى صدور قانون رقم 1872/4/24 الذي جعل لآراء هذا المجلس صفة الزامية و لم تعد في حاجة إلى تصديق من السلطة الإدارية¹، فأصبح يستشار في مشاريع القوانين عندما يأمر مرسوم خاص بتقديم استشارة حولها، و ظل المجلس يقدم آراء أحيانا اختيارية و أحيانا أخرى إجبارية عندما ينص مرسوم خاص بذلك².

و قد أعيد تنظيم مجلس الدولة الفرنسي في 1940/12/18، ثم عدل في 1945/7/31 و أعيد النظر فيه في 1953/9/30³.

ثم ذهبت فرنسا إلى إنشاء هيئات استشارية في مجالات متعددة على التوالي نذكر منها : اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان، المجلس الوطني للتعليم العالي و البحث العلمي، المجلس الأعلى للتربية، المجلس الأعلى للبحوث و التكنولوجيا، المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، لكن ستقتصر دراستنا في هذا المطلب على أهم الهيئات الاستشارية في فرنسا و المتمثلة في مجلس الدولة (الفرع الأول)، المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مجلس الدولة Conseil d' état

يباشر مجلس الدولة الفرنسي إضافة إلى اختصاصه القضائي، اختصاصات استشارية يتولاها بوصفه مستشارا للحكومة⁴، حيث تقوم هذه الأخيرة باستشارته فيما يتعلق بمشاريع القوانين و بعض مشاريع المراسيم و القرارات، و تعتبر هذه الاستشارة الزامية بموجب نص المادة 39 من دستور 1958، التي تنص على أنه يجب على الحكومة استشارة مجلس الدولة على جميع مشاريع القوانين قبل طرحها

¹- Alfred Dieudonné, Manuel de droit administratif , chevalier-Maresq, paris, 1883, p 61, 62,63.

²- Mourice Houriou, précis de droit administratif et de droit public , Recueil serey, 8ème Edition , paris, 1929, p 236,237,238.

³- أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 250.

⁴- Mourice Houriou, op.cit, p 231, 232.

للمداولة على مجلس الوزراء و قبل عرضها على البرلمان¹، غير أنها ليست ملزمة بالرأي الذي يصدره المجلس.

يمارس مجلس الدولة الفرنسي هذه الاختصاصات الاستشارية من خلال الأجهزة الآتية :

أولاً: الأقسام الاستشارية

يتضمن المجلس خمسة أقسام استشارية، كل قسم يقدم آراء حسب اختصاصه، و تتمثل فيما يلي²:

أ- **القسم الاجتماعي**: تتمثل مهمته في دراسة مشاريع نصوص القوانين و الأوامر و المراسيم المتعلقة بالصحة و الضمان الاجتماعي و الرعاية الاجتماعية و العمل و التوظيف.

ب- **قسم الشؤون المالية**: و يتولى مهمة النظر في مشاريع نصوص القوانين و الأوامر و المراسيم المتعلقة بالمالية العامة (الضرائب و الرسوم و التكاليف، اعتمادات الميزانية و المحاسبة)، إضافة إلى الأحكام الإقتصادية و المالية و الاتفاقيات الدولية.

ج- **قسم الإدارة**: مسؤول عن النظر في مشاريع نصوص القوانين و الأوامر و المراسيم المتعلقة بحماية و تنظيم و إدارة الإدارة.

د- **قسم الأشغال العامة**: مهمته دراسة مشاريع نصوص القوانين و الأوامر و المراسيم المتعلقة بحماية البيئة و الإسكان و التخطيط الحضري و المدينة و الطاقة و الاتصالات و النقل و العقارات، و الأشغال العامة، و المرافق العامة، و السلامة العامة، و الزراعة و الصيد و القنص.

هـ- **القسم الداخلي**: لديه مهمة دراسة مشاريع نصوص القوانين و الأوامر و المراسيم المتعلقة بالمبادئ الدستورية و الحريات و السلطات العامة.

ثانياً: الهيئة الاستشارية

يجتمع مجلس الدولة الفرنسي للقيام باختصاصه الاستشاري في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة، و سنتطرق إلى دور كل منهما فيما يلي:

أ- الجمعية العامة:

تقدم أهم نصوص مشاريع القوانين الرئيسية و المراسيم و مشاريع القرارات الهامة جداً، إلى الجمعية العامة، بعد مراجعتها من قبل القسم المختص، و تتشكل هذه الجمعية التي يرأسها نائب رئيس

¹ - أحمد بوضياف ، المرجع السابق ، ص 253.

² - الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي :

مجلس الدولة من رؤساء الأقسام، أحد نواب رؤساء قسم المنازعات يضاف إليه - عند الاقتضاء - نائب رئيس آخر، نواب رؤساء الأقسام الإدارية، عشرة (10) مستشاري دولة يعينون كل سنة من قبل نائب رئيس مجلس الدولة، بناء على اقتراح رئيس قسم المنازعات من بين المستشارين المخصصين لهذا القسم، مستشار دولة من القسم الإداري، يعين كل سنة من قبل نائب رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح من رئيس القسم الإداري المعني¹.

تجتمع هذه الجمعية في الحالات العادية، و تختص بإبداء الرأي مسبقاً فيما يلي²:

- 1- المسائل الدولية و الدستورية و التشريعية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.
 - 2- المسائل التي ترى إحدى اللجان رأيها يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري، و مهمة الجمعية العمومية في نظر مثل هذه المسائل هي تنسيق أو توحيد الآراء المختلفة في الموضوع الواحد، و الإفتاء في هذه المسائل قد يكون داخلاً في اختصاص الإدارات أو اللجان نظراً لأهميتها تحال إلى الجمعية العمومية.
 - 3- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات و المصالح و بين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات.
- و يجوز لمن طلب إبداء الرأي أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية العمومية عند النظر فيها، كما يجوز له أن يندب من أهل الخبرة كمستشارين غير عاديين لا يتجاوز عددهم أربعة و لكل منهم صوت محدود.
- ب - اللجنة الدائمة :**

تختص اللجنة الدائمة بالنظر في المسائل الاستعجالية التي تعرض عليها، دون النظر فيها مسبقاً من قبل القسم المختص، و تشمل هذه اللجنة نائب رئيس مجلس الدولة، رئيس أحد الأقسام الإدارية يعين بموجب قرار من قبل الوزير الأول بناء على اقتراح وزير العدل حافظ الأختام، اثنان (02) مستشاري دولة معينين من قبل نائب رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي رئيس القسم المعني³.

¹ - الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي:

www.conseil-etat.fr/conseil-d-etat/missions/conseiller/les-assemblee-generale, 25/03/2016, 17:50.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 253، 254.

³ - الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي:

www.conseil-etat.fr/conseil-d-etat/missions/conseiller/les-assemblee-generale, 25/03/2016, 17:50.

توضح مشروعات القوانين و المراسيم و القرارات التي تحال إلى مجلس الدولة في الصيغة القانونية التي تجعلها مؤدية للغرض المقصود منه دون التعرض لموضوعها أو الحكم على ملاءمتها، و مع ذلك فإنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يلفت نظر رئيس الجمهورية في تقريره الذي يرفعه إليه وفقاً للمادة 51 من الدستور، إذا ما تبين للمجلس أن التشريع المطلوب صياغته يتعارض مع الصرح التشريعي في البلاد، و لا تقتصر مراجعة مشروع القانون أو المرسوم على التأكد من سلامته من الناحية اللفظية فقط، بل التأكد من أن العبارات و المصطلحات القانونية المستعملة تؤدي المعنى الحقيقي الذي يقصده الشارع بالإضافة إلى منع التعارض¹.

من المعلوم أن جلسات الهيئة الاستشارية ليست بجلسات علنية مفتوحة للعموم على الرغم من عدم وجود نص أو قاعدة تفر بذلك، إلا أن التقليد المتبع هو عدم السماح للأشخاص الذين ليست لهم علاقة بالهيئة بحضور مناقشاتها و مداولاتها و يعود ذلك ربما إلى إمكانية تحول الآراء أو المقترحات إلى قرارات إدارية فعلية تتبناها السلطة المستثيرة، و يتم عقد الجلسة للاستشارة و الفتوى برئاسة رئيس الهيئة أو نائبه في حال غيابه، و يتمثل دوره في عرض المشاكل أو القضايا من قبل المقرر و يتبع ذلك المداولات بين الأعضاء، و سماع تقارير الخبراء إن وجدوا، و ذلك للوصول إلى الرأي الاستشاري و إقرار المشورة اللازمة في ذلك.

يتمتع رئيس الهيئة بصلاحيات هامة في هذا الصدد تتمثل في المبادرة في الاستدعاء و وضع جدول الأعمال و انتقاء المقررين و إمكانية اللجوء إلى خبراء من خارج الهيئة الاستشارية، و سلطة توزيع الملفات بين مختلف اللجان الفرعية للهيئة الاستشارية، و بالإضافة إلى كل ذلك يعترف للرئيس عند تساوي الأصوات بامتنياز الصوت المرجح، و خلال المناقشة يقوم الرئيس بتلخيص محضر الجلسة أو المناقشة و إظهار الاتجاه العام مع بذل الجهود في سبيل تقريب وجهات النظر لإصدار الفتوى، و يصدر الرأي عقب الجلسة بعد أن يخضع للتصويت حسب الطريقة المنصوص عليها في النظام، و يتم التصويت عادة برفع الأيدي و نادراً ما يتم بالافتراع السري، و قد يؤخذ الرأي بالإجماع أو بالأغلبية المطلقة أو النسبية و ذلك مع مراعاة النصاب المطلوب.

تجدر الإشارة إلى أن الفتوى التي تصدر عن القسم الاستشاري ليست قرارات إدارية، فهي مجرد آراء استشارية غير ملزمة لجهة الإدارة، كما لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء و بالتالي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الذي تصدره الإدارة مخالفاً لمضمون الرأي الاستشاري².

الفرع الثاني

¹ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 254.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 255، 256.

المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي conseil économique social et Environnemental

عرف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي الفرنسي تطورات عديدة، حيث كان يعرف بالمجلس الوطني الاقتصادي، تم إنشاؤه في ظل حكومة كارنل لليسار من قبل " إدوارد هيريو " بموجب قرار صدر في 16 جانفي 1925، و كان يتكون من 47 عضو و 94 مناوب، وبعد ذلك عرف المجلس عدة تسميات و تغيرات إلى غاية سنة 2008، حيث تم اتخاذ تدابير جديدة بموجب الدستور الصادر في 23 جويلية 2008، و أصبح يدعى بالمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي.

يعتبر المجلس جمعية استشارية تكمل مهمتها الرئيسية في تأمين مشاركة المجتمع المدني في سياسة الحكومة الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية¹.

يمثل المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي ثالث جمعيات الجمهورية، و عليه تشجيع الحوار بين الفئات الاجتماعية المهنية، و المساهمة في تقييم السياسات العامة التي تدخل في حقل كفاءاته، و تشجيع الحوار البناء مع نظرائه على الصعيد الإقليمي و المحلي و الدولي على حد سواء، و المساهمة في إعلام المواطنين².

يعتبر المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي مستشار الحكومة و المجالس النيابية، حيث يقدم رأيه حول مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين التي تقدم له، كما يؤخذ رأيه من قبل الحكومة أو البرلمان حول كل مشكلة ذات صبغة اقتصادية أو اجتماعية أو بيئية، و يمكن للحكومة استشارته حول مشاريع القوانين المتعلقة بالبرامج أو الخطط ذات الصبغة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية باستثناء قوانين المالية³.

قسم القانون الأساسي لـ 28 جوان 2010 أعضاء المجلس الـ 233 إلى ثلاثة أقطاب كبرى تتمثل

في⁴:

أولاً: يجمع القطب الأول الجهات الفاعلة في إطار الحوار الاقتصادي و الاجتماعي، و يتكون من 144 عضو.

¹ - الموقع الرسمي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي الفرنسي:

www.lecese.fr/decourir-cese/historique, 29/03/2016, 18:35.

² - www.diplomatic.gouv.fr/ar/venir-en-France/decouvrir-la-France-les-institutions-francaises, 29/03/2016, 19:48.

³ - Pierre Tifine, « droit administratif français-première partie-chapitre 2 : l'administration de l'état », revue générale du droit on ligne, paris, 2013, p 4229.

⁴ - www.diplomatie.gouv.fr/ar/venir-en-france/decouvrir-la-france/les-institutions-francaises, 29/03/2016, 20:31.

ثانياً: يمثل القطب الثاني الجهات الفاعلة في حيات الجمعيات و التماسك الاجتماعي و الإقليمي، و يتكون من 60 عضو.

ثالثاً: يتألف القطب الثالث من ممثلي الجمعيات و المؤسسات التي تعمل في مجال حماية البيئة و التنمية المستدامة، و يتكون من 33 عضو.

يمكن لرئيس الحكومة و رئيس الجمعية الوطنية و رئيس مجلس الشيوخ، و بواسطة عريضة من المواطنين منذ صدور القانون العضوي في 28 جوان 2010، استشارة المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي.

المطلب الثاني

الاستشارة في النظام المصري

يعاون السلطة التنفيذية في القيام بوظيفتها الإدارية عدد من المجالس و الهيئات و اللجان الفنية المتباينة الاختصاص، و تستعين الإدارة المركزية في مصر ببعض هذه المجالس و الهيئات الاستشارية للقيام بأداء وظائفها على أكمل وجه عن طريق إمدادها بأرائها الفنية التي قد تحتاج إليها قبل البت في أي أمر من الأمور.

و تتمثل تلك الهيئات و المجالس في مجلس الدولة، المجالس القومية المتخصصة، هيئة الرقابة الإدارية، هيئة النيابة الإدارية، الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة، الجهاز المركزي للمحاسبات، الجهاز المركزي للتعبئة و الإحصاء¹.

و سنقوم بدراسة موجزة لأهم هذه المجالس المتمثلة في مجلس الدولة، حيث يوضح دستور مصر العربية لعام 1971 بأن مجلس الدولة إضافة إلى اختصاصه القضائي، هو مستشار الدولة في الفتوى و في صياغة القوانين و اللوائح و القرارات ذات الصفة التشريعية، و إعدادها وذلك على الوجه المبين في القانون².

و سنتطرق فيما يلي إلى القسم الاستشاري بمجلس الدولة (الفرع الأول)، ثم إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القسم الإستشاري بمجلس الدولة

¹ - سعيد السيد علي، أسس و قواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 164.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 264، 265.

يقوم مجلس الدولة بدور هام في شؤون الفتوى و التشريع، حيث يتخصص قسم من أقسام المجلس في مسائل الفتوى، و يتولى قسم آخر مهمة إعداد التشريعات و صياغتها¹، و بالتالي يمثل قسما الفتوى و التشريع الجانب الاستشاري لمجلس الدولة، و قد نظم قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972² هذا الجانب الاستشاري على النحو التالي:

أولاً: قسم الفتوى

يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية و رئاسة مجلس الوزراء و الوزارات و الهيئات العامة، يعين عددها و تحدد دوائر اختصاصاتها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس، و يرأس كل إدارة من هذه الإدارات مستشار أو مستشار مساعد، و تختص كل إدارة بالنظر في المسائل التي ترد إليها من الوزارة أو المصلحة أو الهيئة التي خصصت لها، و بفحص التظلمات الإدارية. و لا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تيرم أو تقبل أو تجيز عقد أو صلح، أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فيما تزيد قيمته على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة³.

و يجوز أن يندب برئاسة الجمهورية و برئاسة مجلس الوزراء و بالوزارات و بالمحافظات و الهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المحافظين، أو رؤساء تلك الهيئات مستشارون يستعان بهم في دراسة الشؤون القانونية و التظلمات الإدارية، و متابعة ما يهم رئاسة الجمهورية و رئاسة مجلس الوزراء و الوزارات و المحافظات و الهيئات العامة لدى المجلس من مسائل تدخل في اختصاصه طبقاً للقوانين و اللوائح، و يعتبر المفوض ملحقاً بإدارة الفتوى المختصة بشؤون الجهة التي يعمل فيها⁴.

و يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس المختص و تبين كيفية تشكيلها و تحديد دوائر اختصاصها في اللائحة الداخلية. كما يجوز بقرار من الجمعية العمومية للمجلس إنشاء لجنة أو أكثر، تتخصص في فرع معين من المسائل يمتد اختصاصها إلى جميع إدارات الفتوى و يتضمن قرار الجمعية طريقة تشكيلها، و لرئيس إدارة

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص 36.

² - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 165.

³ - مجدى مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 214، 215.

⁴ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 261، 262.

الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهميته من المسائل التي ترد إليه لإبداء الرأي فيها، و عليه أن يحيل إلى اللجنة المسائل الآتية¹:

1- كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة.

2- عقود التوريد و الأشغال العامة، و على وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة و غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، إذا زادت قيمته على 50 ألف جنيه.

3- الترخيص في تأسيس الشركات إذا كان إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية.

4- المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى أو لجانها.

5- إبداء الرأي في النصوص و الأنظمة من النواحي المالية².

ثانيا: قسم التشريع

يتشكل قسم التشريع من أحد نواب رئيس المجلس و من عدد كاف من المستشارين و المستشارين المساعدين و يلحق به نواب و مندوبين، و عند انعقاد القسم يتولى رئاسته نائب المجلس و في حالة غيابه أقدم مستشاري القسم، و عليه أن يدعو رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للاشتراك في المداولات و يكون له صوت محدود فيها، و تصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين.

و على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، و يجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات.

و في حالة الاستعجال تتشكل لجنة من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه و أحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة لمراجعة صياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال.

الفرع الثاني

الجمعية العمومية للقسم الاستشاري

¹ - مجدى مدحت النهري، المرجع السابق، ص 215، 216.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 265.

تتشكل الجمعية العمومية بقسمي الفتوى و التشريع من نائب رئيس مجلس الدولة و عضوية نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوى و التشريع و مستشاري قسم التشريع و رؤساء إدارات الفتوى، و تختص بإبداء الرأي مسببا في المسائل و الموضوعات الآتية¹:

1- المسائل الدولية و الدستورية و التشريعية و غيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الدولة.

2- المسائل التي ترى إحدى اللجان رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

3- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات و المصالح و بين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات.

إن الالتجاء إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع بصدد هذه المسائل اختياري، و يجوز لمن طلب الرأي أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية أو يندب من أهل الخبرة كمستشارين غير عاديين لا يتجاوز عددهم أربعة، و لكل منهم صوت في المداولات، و هذا لتوضيح الظروف و الملابسات بالموضوع حتى تبدي الجمعية رأيها عن بصيرة و إحاطة.

يبدو من هذه الدراسة المبسطة لمجلس الدولة المصري بأن الإدارة هي الوحدة الأساسية للقسم الاستشاري للفتوى و التشريع، و يعني هذا خطورة الدور الذي يقوم به رئيس هذه الإدارة².

المطلب الثالث

الاستشارة في النظام الأردني

يساند الإدارة المركزية في الأردن في أداء مهامها و وظائفها و التخفيف من أعبائها، هيئات أو أجهزة أخرى تتمتع بدرجة من الاستقلال، و تتميز بطابعها الفني، فهي ذات اختصاص رقابي استشاري³، و سنقوم من خلال هذا المطلب بدراسة موجزة لأهم هذه الأجهزة المتمثلة في : ديوان الخدمة المدنية (الفرع الأول)، و ديوان التشريع والرأي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ديوان الخدمة المدنية

¹ - مجدى مدحت النهري، المرجع السابق، ص 213.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 206.

³ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2008، ص 202.

يعتبر ديوان الخدمة الوطنية جهاز مركزي معاون رقابي استشاري يهدف إلى ضمان الاستخدام الأمثل للقوى البشرية، و رفع كفاءة العاملين في أجهزة الدولة و مؤسساتها المختلفة و تحقيق العدالة في معاملتهم، و يتكون هذا الجهاز من رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء يمارس صلاحيات الوزير في إدارة شؤون الديوان، و نائب له، و عدد من رؤساء الأقسام و الموظفين، و ينص نظام الديوان على تشكيل هيئتين لمساعدته في القيام بواجباته، تتمثل فيما يلي:

أولاً: مجلس الخدمة المدنية

يرأس هذا المجلس نائب رئيس الوزراء أو الوزير الذي يعينه رئيس الوزراء، و يختص بوضع السياسة العامة لضمان أفضل السبل لاستخدام القوى البشرية و إعداد مشاريع الأنظمة التي تحكم السياسات الخاصة بالرواتب و العلاوات و المكافآت و تصنيف الوظائف، و وضع أسس و قواعد لتوجيه الموظفين و ترفيعهم، و بشكل عام كل ما يتعلق بأوضاعهم، و متابعة تنظيم أجهزة الإدارة العامة و التنسيق بين أعمالها، و العمل على تطوير الجهاز الإداري و رفع كفاءته، و المساهمة في خطط الدولة في التنمية الشاملة¹.

ثانياً: وحدة الإشراف و المتابعة

تتكون هذه الوحدة من عدد موظفي الديوان ذوي الخبرة، و تتلخص مهامها في الاتصال بالأجهزة الإدارية من أجل الحصول على المعلومات و البيانات المتعلقة بشؤون الموظفين، و من ثم دراستها و تقديم التوصيات و الاقتراحات إلى رئيس ديوان الخدمة المدنية بهدف تقييم الإجراءات و الأساليب المتبعة، و الكشف عن أوجه القصور و المخالفات و اقتراح الحلول الكفيلة بتلافيها و الحد منها، بما يكفل رفع الكفاءة الإنتاجية و تطوير الخدمة المدنية .

الفرع الثاني

ديوان التشريع و الرأي

يعتبر ديوان التشريع و الرأي جهاز مركزي معاون حديث النشأة، ذو طابع فني استشاري في مجال التشريع و إبداء الرأي القانوني في المسائل التي تعرض عليه، و يتكون من رئيس يمارس صلاحيات الوزير فيما يتعلق بإدارة شؤون الديوان و عدد من المستشارين القانونيين حسب الحاجة، و يشترط فيمن يعين للعمل في الديوان مؤهل علمي قانوني و خبرة خاصة في مجال القضاء أو المحاماة أو تدريس القانون .

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الدار العلمية الدولية و مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2001، ص 185، 186.

و يستعين هذا الجهاز بعدد من الدوائر التي يشكلها من مستشاريه القانونيين، و هي دائرة التشريع و الدائرة القانونية لإبداء الرأي في المسائل القانونية، و دائرة تطوير و تحديث التشريعات .

أما أهم اختصاصاته فتتلخص في إعداد و مراجعة مشروعات القوانين و الأنظمة، و العمل على تطوير و تحديث التشريعات النافذة، إضافة إلى تقديم الرأي و المشورة للحكومة في المسائل القانونية التي تعرض عليه، و قد أوجب النظام استفتاء الديوان بأي عمل أو مهنة تدخل في نطاق اختصاصه قبل البت فيها أو إقرارها من قبل مجلس الوزراء، باعتباره مستشار الحكومة و ناصحها، و لا شك أن لهذا النص وجاهته، حتى لا يتجاوز مجلس الوزراء على اختصاصات هذا الجهاز الذي أنشئ لمساندته و تقديم العون و المشورة له في هذا المجال الفني المتخصص، و نعني به المجال القانوني¹.

و للديوان في سبيل تحقيق الممارسة الفعلية لاختصاصاته في مجال التشريع و الإفتاء، و من خلال الهيئات التي تشكل في دوائره الثلاث، دعوة ممثلين عن الجهات المعنية بمشروعات القوانين و الأنظمة المقدمة إليها أو المسائل القانونية المعروضة عليها، أو أي شخص آخر من أصحاب الاختصاص و الخبرة فيها للاشتراك في دراستها، دون أن يكون لأولئك الأشخاص الحق في التصويت على قرارات الهيئة، أن لكل هيئة أن تطلب من تلك الجهات أن تقدم لها أي مستندات أو معلومات أو بيانات تحتاج إليها للقيام بالأعمال و المهام المنوطة بها، كما أن للديوان الاستعانة بمن يرى من أصحاب الاختصاص و الخبرة للمساهمة مع مستشاريه في تحديث التشريعات و تطويرها².

¹ - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 185، 189، 190.

² - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 222.

خاتمة الفصل الأول:

من خلال ما تم التطرق إليه في هذا الفصل يمكن القول أن الاستشارة إجراء مهم يسبق اتخاذ القرار الإداري و السياسي، فهي تعمل على مساعدة المؤسسات التنفيذية في إصدار القرارات، من خلال دراسة الموضوع المراد اتخاذ القرار بشأنه دراسة موضوعية مركزة على معلومات متخصصة، و من ثم تقديم الحلول و التوصيات و البدائل لحل المشاكل التي تواجه هذه المؤسسات، بغية الوصول إلى قرارات رشيدة تخدم المصلحة العامة.

لقد تزايدت أهمية الاستشارة مع ما شهده عصرنا من توسع في دور الدولة و اتساع نطاق تدخلها و ما اتسم به من تطورات علمية و تقنية هائلة، كان لها تأثيرها البالغ على الإدارة العامة من نواح شتى، حيث تساعد الاستشارة هذه الأخيرة في أداء مهامها و تخفيف الأعباء عنها.

تقوم بعملية الاستشارة هيئات تتكون من خبراء متخصصين في مجالات مختلفة، يتولون دراسة المشاكل و الصعوبات و تقديم الآراء و الحلول المناسبة لها، لتخفيف العبء عن الإدارة و مساعدتها في اتخاذ قرار معين.

تبقى الآراء و التوصيات التي تصدرها هذه الهيئات الاستشارية مجرد آراء استشارية لا تلزم السلطة المستشيرة و لا يترتب عنها أي أثر قانوني، غير أنه يمكن القول أن لهذه الآراء قوة التأثير المعنوية على اعتبار أنها صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة.

إن العمل الاستشاري عمل عقلي في أساسه، يعتمد على الفكر و تتمثل عناصره الأساسية في جمع و تحليل الحقائق، التخطيط، و التنظيم، بحيث أن كل عنصر يكمل الآخر.

تأخذ الاستشارة صوراً مختلفة، فهي إما أن تكون اختيارية فتكون الإدارة غير ملزمة بطلب الاستشارة ولا بالأراء المقدمة لها، وإما أن تكون إجبارية، فتكون الإدارة ملزمة بطلب الاستشارة بموجب نص قانوني غير أنها ليست ملزمة بالرأي المقدم لها، وإما أن تكون متبوعة بالرأي المطابق، بمعنى أن الإدارة ملزمة بطلب الاستشارة و الأخذ بالرأي المقدم لها بموجب نص قانوني يلزمها بذلك.

شهدت العقود الأخيرة اهتمام متزايد بعملية الاستشارة، حيث أصبحت جل الدول تعتمد على هذه العملية كإجراء مهم في جميع المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.... الخ، و قامت باستحداث هيئات استشارية متعددة داخل الأنظمة السياسية و الإدارية، و من ثم أصبحت الاستشارة من أهم مميزات الأنظمة المعاصرة بحيث لا يمكن لأي دولة أن تستغني عنها.

من بين الأنظمة التي أخذت بفكرة الاستشارة، النظام الفرنسي، من خلال إنشاء مجلس الدولة الذي يعتبر إضافة إلى اختصاصه القضائي مستشاراً للحكومة، تتم استشارته إلزامياً حول مشاريع القوانين، والمراسيم، و بعض مشاريع القرارات.

كذلك يلعب المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي في النظام الفرنسي دور مهم، باعتباره مستشار الحكومة و المجالس النيابية، حيث يقدم رأيه حول مشاريع و اقتراحات القوانين التي تقدم له، كما يؤخذ رأيه من قبل الحكومة أو البرلمان حول كل مشكلة ذات صبغة اقتصادية، اجتماعية أو بيئية.

أخذ كذلك النظام المصري بفكرة الاستشارة من خلال إنشاء العديد من الهيئات و المجالس الاستشارية، و يعتبر مجلس الدولة من أهم هذه المجالس، حيث يلعب دور مهم في مجال الفتوى و التشريع، من خلال تقديم الآراء القانونية و الإفتاء في المسائل الحكومية و المشاكل الإدارية، و يتولى إعداد التشريعات و صياغتها.

ولم تقتصر الاستشارة على الأنظمة الجمهورية، بل امتدت إلى الأنظمة الملكية، حيث يعتبر النظام الأردني من بين الأنظمة الملكية التي أخذت بفكرة الاستشارة، إذ أنشأ العديد من الهيئات الاستشارية التي تعرف بالإدارة المركزية المعاونة، و من أهمها ديوان الخدمة المدنية، و ديوان التشريع و الرأي الذي يلعب دوراً مهماً في مجال التشريع و إبداء الرأي القانوني في المسائل التي تعرض عليه من قبل الحكومة. أصبحت الاستشارة عملية ضرورية داخل الأنظمة الحديثة، فهي تعتبر بمثابة المرشد الأساسي لهذه الأنظمة في عملية اتخاذ القرارات و تنفيذها.

الفصل الثاني
الهيئات الوطنية الاستشارية
في النظام القانوني الجزائري

تعمل العديد من الأنظمة الحديثة على تأسيس مؤسسات و هيئات استشارية، تكون إلى جانب المؤسسات الإدارية المركزية، تقوم بمساعدتها و ترشيد قراراتها، و الجزائر كغيرها من الدول حديثة الاستقلال لم تكتفي بمؤهلاتها الإدارية¹، فلجأت إلى إنشاء مجالس و هيئات استشارية تعددت و تنوعت و تكيفت تبعا للتطورات السياسية التي عرفتھا الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، سواء كانت في علاقة برئاسة الجمهورية أو بالحكومة².

لجأت الجزائر إلى هذا النوع من الهيئات بعد الاستقلال مباشرة من خلال دستور سنة 1963 الذي نص على إنشاء مجلس أعلى للدفاع بموجب المادة 67 تتم استشارته في جميع المسائل العسكرية، و المجلس الأعلى الاقتصادي و الاجتماعي بموجب المادة 69، يستشار في جميع مشروعات و مقترحات القانون ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي³، غير أن هذه المجالس لم تنصب لظروف تعلقت أساسا بالوثيقة الدستورية ذاتها، و التي تم تجميدها خاصة بعد صدور ما سمي بالدستور المصغر في 10 جويلية 1965⁴، و في ظل دستور 1976 الذي جاء مشحونا بالإيديولوجية الاشتراكية غيب هذا النوع من الهيئات الاستشارية إلى أن بدأت تتجلى ملامح النهج الديمقراطي الذي انتهجته الجزائر من خلال دستور 1989، و الذي شكل انطلاقة حقيقية لتجسيد دولة القانون و تكريس أكثر لمبادئ الديمقراطية، حيث تضمن إنشاء المجلس الإسلامي الأعلى و المجلس الأعلى للأمن كمؤسسات استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية⁵.

إن لجوء الجزائر إلى مثل هذه الهيئات أملتھ الظروف المحلية و الدولية الراهنة، التي فرضت عليها إصلاحات سياسية و إدارية و دستورية تتماشى مع مقومات النهج الديمقراطي و التكيف مع متطلباته، و كذلك بسبب المرحلة الانتقالية التي مرت بها الجزائر و الفراغ المؤسساتي الناجم عن عدم التحكم في آليات هذا التحول الديمقراطي، و كذلك من بين الأسباب الجوهرية الداعية إلى استحداث هيئات استشارية في النظام السياسي الجزائري هو تعقد المسائل و المشاكل العامة، خاصة في ظل الظروف الصعبة التي كانت تمر بها الجزائر، و ما سببته الأزمة الأمنية من مضاعفات طالت كل المجالات الأخرى الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

¹ - أحمد طييب، المرجع السابق، ص 204.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 117.

³ - المواد 67، 69 من دستور 1963، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، (جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963).

⁴ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 119.

⁵ - المواد 161، 162 من دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، (جريدة رسمية عدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989).

تعتبر الفترة ما بين 1993 إلى يومنا هذا فترة حساسة عاشتها الجزائر، توسعت فيها الاستشارة بإنشاء عدة مجالس استشارية أخرى في شتى المجالات، كتغيير جذري و هام في مؤسسات الدولة وتأكيدا على الانفتاح السياسي مما أدى إلى تعزيز و تقوية الدور الاستشاري في العمل السياسي و التشريعي، و هذا دليل واضح على توسيع المشاركة في صنع السياسات العامة و اتخاذ القرارات¹. و سنتناول من خلال هذا الفصل أهم الهيئات الوطنية الاستشارية المحدثّة في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي (المبحث الأول)، و الهيئات المحدثّة في مجال الأمن و حقوق الإنسان (المبحث الثاني)، ثم نتطرق إلى الهيئات الوطنية ذات الاختصاص الاستشاري (المبحث الثالث).

المبحث الأول

الهيئات الوطنية الاستشارية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي

قامت الجزائر بإنشاء مجموعة من الهيئات الاستشارية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي، تطورت و تنوعت و اختلفت فيما بينها، و تتمثل هذه الهيئات في المجلس الأعلى للشباب الذي تم إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-256 المؤرخ في 27/08/1995²، ليقدم آراء و توصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب و ازدهاره في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و الرياضي، و ظل قائما إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 2000-112 المؤرخ في 11/05/2000 القاضي بحل المجلس³، و أعيد إنشاؤه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016⁴. و تم إنشاء المجلس الأعلى للتربية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-101 المؤرخ في 11/03/1996⁵، لكن لم تدم حياة هذا المجلس طويلا، إذ مسه الحل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000-113 المؤرخ في 11/05/2000⁶، و تم إنشاؤه من جديد بموجب المادة 102 من القانون رقم 08-04 المؤرخ في 23 جانفي 2008⁷.

¹ - أحمد طيلب، المرجع السابق، ص 204، 205.

² - المرسوم الرئاسي رقم 95-256 المؤرخ في أول ربيع الثاني 1416 الموافق ل 27 أوت 1995، يتضمن إحداث مجلس أعلى للشباب، (جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 11 ربيع الثاني 1416 الموافق ل 06 سبتمبر 1995).

³ - المرسوم الرئاسي رقم 2000-112 المؤرخ في 07 صفر 1421 الموافق ل 11 ماي 2000، يتضمن حل المجلس الأعلى للشباب، (جريدة رسمية عدد 28 مؤرخة في 10 صفر 1421 الموافق ل 14 ماي 2000).

⁴ - المادة 200 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 35 .

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 96-101 المؤرخ في 22 شوال 1416 الموافق ل 11 مارس 1996، يتضمن إنشاء المجلس الأعلى للتربية، (جريدة رسمية عدد 18 مؤرخة في أول ذي القعدة 1416 الموافق ل 20 مارس 1996).

⁶ - المرسوم الرئاسي رقم 2000-113 المؤرخ في 07 صفر 1421 الموافق ل 11 ماي 2000، يتضمن حل المجلس الأعلى للتربية، (جريدة رسمية عدد 28 مؤرخة في 10 صفر 1416 الموافق ل 14 ماي 2000).

⁷ - المادة 102 من القانون 08-04 المؤرخ في 15 محرم 1429 الموافق ل 23 جانفي 2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربي الوطنية، (جريدة رسمية عدد 04 مؤرخة في 19 محرم 1429 الموافق ل 27 جانفي 2008)، ص 18.

و بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 تم إحداث هيئة جديدة تدعى المجلس الوطني للبحث العلمي و التكنولوجيات، تهدف إلى تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تامين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة¹.
إن هذه الهيئات تأرجحت بين الإنشاء و الحل و لم تقم بمهام كثيرة، و بالتالي سنقوم في هذا المبحث بدراسة أهم الهيئات المنشأة في هذا المجال و أكثرها نشاطا و المتمثلة في المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي (المطلب الأول)، المجلس الأعلى للغة العربية (المطلب الثاني)، و المجلس الإسلامي الأعلى (المطلب الثالث).

المطلب الأول

المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي هو إطار للحوار و التشاور و الاقتراح في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي، و هو مستشار للحكومة ، و يعتبر من أهم الهيئات الوطنية الاستشارية في الجزائر، من خلال الدور الذي يلعبه في المجالات المخصصة له و مناقشته لمواضيع مهمة و متنوعة تساهم في صنع السياسة العامة في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي.
و قد عرف المجلس عدة تطورات و تغيرات، فقد تم إنشاؤه بموجب الأمر رقم 68-610 المؤرخ في 06/11/1968²، و مارس دوره إلى أن تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 76-212 المؤرخ في 30 ديسمبر 1976³، و أعيد إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05/10/1993⁴، و قد تمت دسترته بموجب المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁵.
و سنتناول من خلال هذا المطلب تشكيلة المجلس (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى أعمال المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

يتكون المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي من أعضاء ممثلين و مؤهلين في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و يمارس أعماله من خلال مجموعة من الأجهزة تساعده في أداء

¹- المادة 206 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 36.

²- الأمر رقم 68-610 المؤرخ في 15 شعبان 1388 الموافق ل 06 نوفمبر 1968، يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، (جريدة رسمية عدد 90 مؤرخة في 17 شعبان 1388 الموافق ل 08 نوفمبر 1968).

³- المرسوم الرئاسي رقم 76-212 المؤرخ في 09 محرم 1397 الموافق ل 30 ديسمبر 1976، يتضمن حل المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، (جريدة رسمية عدد 04 مؤرخة في 22 محرم 1397 الموافق ل 12 جانفي 1977).

⁴- المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 05 أكتوبر 1993، يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، (جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 24 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 10 أكتوبر 1993).

⁵- المادة 204 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 35.

مهامه، و سنتطرق فيما يلي إلى أعضاء المجلس ثم إلى أجهزته.

أولاً : أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

يضم المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي 180 عضو موزعين حسب النسب الآتية¹ :

- 50% بعنوان القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.
 - 25% بعنوان الإدارات و مؤسسات الدولة.
 - 25% بعنوان الشخصيات المؤهلة المعينة بالنظر إلى تأهيلها الشخصي.
- أما عن ممثلو هذه القطاعات فيكون تعيينهم على النحو الآتي:
- يتم تعيين ممثلو القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية من قبل موظفيهم، و إذا كان تمثيلهم ثابتاً، تعيينهم حسب الحالة، جمعياتهم أو منظماتهم المهنية أو النقابية، و ذلك حسب الكيفيات المحددة بالمرسوم التنفيذي رقم 94-99 المؤرخ في 04/05/1994²، و تكون ضمن الحدود التالية³:

- 09 ممثلين عن المؤسسات و الهيئات العمومية.
- 09 ممثلين عن المؤسسات الخاصة و أصحاب الحرف و صغار التجار.
- 09 ممثلين عن الإطارات المسيرة في القطاع العمومي الاقتصادي و الثقافي و الاجتماعي التربوي.

• 09 ممثلين لجمعيات ذات طابع اجتماعي و ثقافي.

• 09 ممثلين للجالية الجزائرية في الخارج.

• 30 ممثل للعمال الأجراء.

• 06 ممثلين عن المهن الحرة .

أما بالنسبة لممثلو الإدارات المركزية و المحلية و الهياكل و الهيئات الأخرى التابعة للدولة، فيتم

توزيعهم كما يأتي⁴ :

• 11 ممثل عن الإدارة المركزية.

• 23 ممثل عن الإدارة المحلية.

• 11 ممثل عن الهيئات و الهياكل الأخرى التابعة للدولة.

• 45 ممثل عن الشخصيات المؤهلة المعينة بالنظر إلى تأهيلها الشخصي.

¹ - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي ، المرجع السابق ، ص 11.

² - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المؤرخ في 23 ذي القعدة 1414 الموافق ل 4 ماي 1994، المحدد لكيفيات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و تجديد عضويتهم، (جريدة رسمية عدد 29 مؤرخة في 30 ذي القعدة 1414 الموافق ل 11 ماي 1994)، ص 4، 5.

³ - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 11، 12.

⁴ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 94-99، المرجع السابق، ص 5.

يعين رئيس الجمهورية نصف عدد الشخصيات بحكم تأهيلهم الشخصي، و يعين نصف العدد الآخر رئيس الحكومة أي الوزير الأول حاليا، و يجدد ثلث تشكيلة المجلس كل سنة وفق النسب المذكورة سابقا، حيث يتم التجديد الأول و الثاني بالقرعة في كل فئة من الفئات المعنية، و في كل الحالات يجري التجديد حسب الشروط و الكيفيات نفسها التي تم بموجبها تعيين ممثليها¹.

يقوم رئيس المجلس كل سنة بنشر قائمة أعضاء المجلس بعد ضبطها²، ليتم بعد ذلك توزيع الأعضاء داخل اللجان الدائمة حسب الكيفيات التي يحددها نظامه الداخلي، كما يحدد هذا النظام الداخلي بدقة حقوق و واجبات الأعضاء، فبالنسبة للواجبات يمكن حصرها فيما يلي³:

- ضرورة المشاركة في اجتماعات المجلس و اجتماعات اللجنة التي يكون عضوا فيها.
- الالتزام بالسرية إزاء الغير عن كل واقعة أو معلومة مصنفة ضمن المعلومات السرية اطلع عليها في إطار نشاط المجلس.

- التحلي بالسلوك الذي يلائم المؤسسة و احترام النظام الداخلي.

- يمنع استغلال منصبه لأغراض أخرى.

أما عن الحقوق فتتمثل فيما يلي⁴ :

- يظل أعضاء المجلس تابعين إداريا و قانونيا إلى هيئتهم، و يستفيدون من جميع الامتيازات المنصوص عليها في النظام الداخلي و التشريع المعمول به.

- يستفيدون من كل التسهيلات لممارسة عضويتهم.

- يستفيدون من حماية الدولة التي يجب عليها حمايتهم من أي تهديد أو انتهاك أو قذف.

- يعبر الأعضاء عن آرائهم بكل حرية أثناء دورات المجلس وفي اللجان، غير أن تصريحات المجلس

العلمية تبقى من صلاحيات الرئيس المؤهل وحده السماح لأي عضو في المكتب التعبير عنها.

- يستفيد أعضاء المجلس من كل التعويضات و نفقات الإيواء و الإطعام و النقل خلال مدة الدورات ، و عند الاقتضاء، أثناء أشغال اللجان و جلسات العمل التي يستدعون إليها بانتظام.

ثانيا : أجهزة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

يتم تسيير المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي بواسطة الهيئات و الآليات التالية :

¹ - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المحدد لكيفيات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و تجديد عضويتهم، المرجع السابق، ص 5.

² - المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 12.

³ - المواد 12، 13، 14، 15، 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المؤرخ في 15 جمادى الثانية 1415 الموافق ل 19 نوفمبر 1998، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، (جريدة رسمية عدد 78 مؤرخة في 23 جمادى الثانية 1415 الموافق ل 27 نوفمبر 1994)، ص 12.

⁴ - المواد 18، 19، 20، 21، 22، 23، 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398، المرجع السابق، ص 12، 13.

أ- الرئيس :

يتراأس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حاليا السيد " محمد الصغير بابس"، و يتم انتخاب الرئيس من بين أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة، و يقلد مهامه بموجب مرسوم رئاسي، كما يعين مكتب المجلس من بين أعضائه ثلاثة (03) نواب للرئيس و مقررين إثنين¹، ينوبون عنه في حالة حدوث مانع له و في إطار صلاحياته و فقا للترتيب الانتخابي، أما فيما يخص العهدة فلم يحدد مرسوم الإنشاء و لا القانون الداخلي للمجلس ذلك.

يضطلع رئيس المجلس على الخصوص بالمهام التالية²:

- يسهر على احترام تطبيق النظام الداخلي للمجلس و يدير مداولاته و يتراأس أشغال مكتبه و ينسقها.
- يمارس سلطته على مصالح المجلس الإدارية و التقنية و ينظم عن طريق المقررات كفيات تنظيمها و عملها.

- يعين في مناصب المجلس الإدارية و التقنية و يقترح، بعد موافقة المكتب، تعيين الأمين العام، كما يعين في كل المناصب العليا بعد استشارة المكتب.

- يمثل المجلس أثناء التظاهرات أو المناسبات الرسمية و ينظم بالتشاور مع المكتب علاقات المجلس مؤسسات الدولة، كما يقيم علاقات المجلس مع المنظمات المماثلة الأجنبية، بعد موافقة المكتب.

- يمثل المجلس في كل أعمال الحياة المدنية و يعتبر الأمر الرئيسي بصرف ميزانية المجلس.

ب- مكتب المجلس:

عند كل تجديد دوري للمجلس تنتخب جمعيته العامة مكتب المجلس المتكون من ستة (06) إلى

تسعة (09) أعضاء، و يجب أن تعكس تشكيلته التنوع في تمثيل المؤسسات و المنظمات داخل المجلس³، و تتشاور المجموعات الاجتماعية المهنية المنصوص عليها في المادتين 8 و 9 من النظام الداخلي لتحديد قائمة الأعضاء التسعة في مكتب المجلس، ثم تعرض القائمة المضبوطة على هذا النحو على الجمعية العامة للموافقة عليها، ليقوم المكتب فور تنصيبه بالتشاور مع المجموعات المذكورة أعلاه بتوزيع أعضاء المجلس على مختلف اللجان المنصوص عليها في المادتين 42 و 43 من النظام الداخلي⁴، و التي سنتطرق إليها لاحقا.

يمكن تلخيص مهام المكتب و صلاحياته فيما يلي⁵:

¹- المواد 13، 14 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المرجع السابق، ص 12.

²- المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المرجع السابق، ص 14.

³- المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225، المرجع السابق، ص 12.

⁴- المواد 4، 5 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398، المرجع السابق، ص 10، 11.

⁵- المواد 38، 39، 40 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398، المرجع السابق، ص 14.

- تسيير أشغال المجلس من خلال البت في قبول الملفات المعروضة عليه و التنسيق بين أشغال اللجان و تلقي كل المعلومات و الوثائق التي من شأنها تسهيل أشغال المجلس و السهر على حسن سيره و هدوء المناقشات و ضبط برنامج عمله و الدورات و جدول أعمال الجلسات.
- إعلان الإجراءات التأديبية تجاه أعضاء المجلس.
- إعداد التقرير السنوي عن نشاط المجلس.
- الموافقة على ميزانية المجلس.
- تقييم أشغال الدورة المنصرمة و تحضير الدورة الموالية.

ج- اللجان :

يشكل المجلس من ضمنه لجانا دائمة، و يمكن أن يشكل عند الحاجة لجانا فرعية و لجانا خاصة بناء على قرار مكتبه أو بناء على اقتراح ثلث عدد أعضائه على الأقل، و في المسائل التي تهم عدة لجان يمكنه أن يكون لجانا متخصصة، أما في المسائل القطاعية ذات المنفعة الوطنية فيمكنه أن يكون فرق عمل، و تنتخب كل لجنة من ضمنها مكتب يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقرر¹.

ج-1/ اللجان الدائمة :

تلعب هذه اللجان دورا هاما في نشاط المجلس فمن خلالها يؤدي المجلس أعماله، فهي التي تقوم بالدراسات و جمع المعلومات طبقا لاختصاص كل لجنة، ليتم إعداد التقارير انطلاقا من النقاشات المختلفة للمجموعات الممثلة في المجلس²، و تتمثل هذه اللجان فيما يلي:

- لجنة التقييم:

تعد لجنة التقييم تقارير و دراسات عن الوضع الاقتصادي و الاجتماعي في البلاد، و تبرز فيها على الخصوص الأعمال التي أنجزتها السلطات العمومية بالنظر إلى الأهداف المحددة و آثارها على النشاط الاقتصادي و تلبية الطلب الاجتماعي³، و تعد اللجنة كل ستة (06) أشهر تقريرا ظرفيا عن التطور الاقتصادي و الاجتماعي، و يمكنها أن تحدث لهذا الغرض لجنة فرعية تدعى " الطرف "، و تدرس لاسيما المسائل المتصلة بتقدير الدخل الوطني و توزيعه⁴.

- لجنة آفاق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية :

تحلل هذه اللجنة كل الوثائق و التقارير المتعلقة بسياسات التنمية المتوسطة و الطويلة الأمد، من وجهة رهاناتها و الاختيارات و الأهداف ، و كذلك من حيث آثارها المحتملة على النمو الاقتصادي و

¹ - المواد 16، 22، 23 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 12، 13.

² - أحمد طيلب، المرجع السابق، ص 212.

³ - المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225، المرجع السابق، ص 12.

⁴ - المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 15.

التقدم الاجتماعي، و تقوم كذلك بدراسة الاختيارات الاستراتيجية للتنمية على أساس التوازنات الاقتصادية والاجتماعية و الرؤى المستقبلية، و تدرس بهذه الصفة مشروع المخطط الوطني¹.

- لجنة علاقات العمل :

تتولى هذه اللجنة تحليل الأدوات القانونية و الآليات المتفق عليها التي تحدد تطور الحوار الاجتماعي بين الشركاء الاجتماعيين و تحسين العلاقات الاجتماعية المهنية.

و تدرس اللجنة في هذا الإطار جميع المسائل المتعلقة بما يأتي²:

- مشاكل العمل و التشغيل.

- ظروف العمل و الوقاية من الأخطار المهنية.

- العلاقات المهنية في عالم الشغل و ترقية الحوار الاجتماعي.

- لجنة التهيئة الإقليمية و البيئة :

يمكن تعريف التهيئة الإقليمية و البيئة على أنها مخطط تسترشد به الدولة في تنظيم الإقليم و

البيئة من خلال التوزيع الأمثل و العقلاني للسكان و الأنشطة و البنايات و التجهيزات و وسائل النقل و

الاتصال ، لتحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة داخل الدولة.

و نظرا لأهمية هذه التهيئة تم إنشاء لجنة التهيئة الإقليمية و البيئة على مستوى المجلس الوطني

الاقتصادي و الاجتماعي، تقوم بتحليل و تقويم نتائج البرامج و آثارها على داخل التوازنات الجهوية، و

فيما بينها، و كذلك مدى تطور اللامركزية في تحسين طريقة الحياة لدى السكان و في البيئة، و تدرس

بهذه الصفة المسائل المتصلة بالتهيئة العمرانية و البيئة و العقار لاسيما الفلاحي، و بالتجهيزات الجماعية

و التنمية الجهوية و المحلية و بالمشاكل النوعية لمختلف الجهات و مسائل النقل و المواصلات³.

- لجنة السكان و الاحتياجات الاجتماعية :

تعتبر لجنة السكان و الاحتياجات الاجتماعية لجنة خاصة بدراسة التغيرات الهامة و الناشئة في

مجال السكان و مشاكلهم و احتياجاتهم الاجتماعية، و تتولى هذه اللجنة المهام التالية⁴:

- تحديد نتائج سياسة تغطية الاحتياجات الاجتماعية بالاتصال مع السياسات الديموغرافية و التشغيلية و

التكوينية و المداخل و توزيعها و التضامن الوطني في اتجاه الفئات الاجتماعية و/ أو المهنية المحرومة

بالأخص.

¹- المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225، المرجع السابق، ص 12.

²- المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 15.

³- المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 ، المرجع السابق، ص 15.

⁴- المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398، المرجع السابق، ص 15.

- توصي بالتدابير التصحيحية الضرورية، لاسيما ما اتصل منها بتحسين ظروف تنفيذ الميزانية الاجتماعية للأمة.

- تقوم بدراسة المسائل المتصلة بتطور السكان و تنقلهم و الانعكاسات الاجتماعية للتطورات الديموغرافية، و السياسة المتعلقة بالأسرة و مشاكل الشباب و مشاكل الأشخاص المسنين و عدم التكيف الاجتماعي و النشاط الاجتماعي و الضمان الاجتماعي و نظام الحماية الاجتماعية و مشاكل الصحة العمومية.

ج-2/ اللجان المؤقتة :

بجانب اللجان الدائمة، يمكن للمجلس أن يستعين بلجان مؤقتة متخصصة، مثل " اللجنة الخاصة بالجالية الجزائرية في الخارج "، هذه اللجنة مكلفة بدراسة جميع الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و الحضارية التي يطرحها وجود جالية جزائرية تعيش في بلدان أجنبية، و تقترح كل التدابير أو المساعي الكفيلة بتشجيع التكفل بالمشاكل المتعددة لهذه الفئة، و تقدم كل اقتراح من شأنه السماح بالإبقاء على الروابط الوطنية و صيانتها، كما تدرس و تقترح الشروط الضرورية لإقامة شبكة اقتصادية و علمية و مالية باتجاه الجزائر ضمن الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج¹.

و قد بدأت هذه اللجنة عملها منذ سنة 1999 بإدارة موضوع جديد يتعلق بهذه الشريحة، و خصوصا تلك المتواجدة بفرنسا و المغرب العربي، و لهذا الغرض شكلت مجموعة عمل مكونة من 09 مستشارين لأجل عقد لقاءات و حوارات مع المنظمات و المؤسسات المعنية و تحرير تقارير مفصلة حولها².

د- المصالح الإدارية و التقنية (الأمانة العامة) :

يزود المجلس بأمانة إدارية و تقنية توضع تحت سلطة الرئيس و يسيرها أمين عام يعين بموجب مرسوم تنفيذي، و يتولى هذا الأخير مجموعة من المهام نلخصها فيما يلي³:

- يسهر على حسن تحضير أشغال المجلس و تنظيمها من خلال مسك محاضر المناقشات و القيام بأية مهمة إدارية أو تقنية ترتبط بأشغال المجلس.

- يقوم بنشر الوثائق الصادرة عن أشغال المجلس و يحفظ أرشيفه.

- يسير كل الموارد البشرية و المادية و المالية و يضعها في متناول أجهزة المجلس و يمارس سلطته السلمية التأديبية على جميع المستخدمين التقنيين و الإداريين.

¹ - المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 16.

² - أحمد طييب، المرجع السابق، ص 214.

³ - المادة 88 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 20.

- يسهر على تطبيق تدابير أمن الأشخاص و مقر المجلس و وسائله و يوظف المستخدمين الضروريين لحسن سيره بتفويض من الرئيس.
- يعد مشروع الميزانية و يناقشه مع المصالح المعنية و يعرضه على أعضاء مكتب المجلس للموافقة عليه ، و ينفذ أي تدبير يتلقى بشأنه تفويضا من مكتب المجلس.
- يساعد الأمين العام في مهمته رؤساء أقسام و مدير إدارة الوسائل و خلية مكلفة بمسائل أمن الأشخاص و الممتلكات.
- يزود الأمين العام رئيس المجلس بمستخدمي التأطير و التنفيذ، يختار منهم الرئيس رئيسا للديوان، و يزود كذلك أعضاء المكتب الآخرين بمساعدين، و يخضع المستخدمون الإداريون و التقنيون و مستخدمو التأطير العاملون بالمجلس، للتشريع و التنظيم المعمول بهما في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية، و يستفيد هؤلاء من النظام التعويضي المنصوص عليه في التنظيم المعمول به و المطبق على مستخدمي مصالح الوزير الأول، و يكون تنظيم هذه المصالح الإدارية و التقنية موضوع لائحة من مكتب المجلس، يصادق عليها بمرسوم تنفيذي¹.

الفرع الثاني

عمل المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

لقد حدد كل من النظام الداخلي للمجلس و المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المذكور سابقا، أعمال المجلس من حيث المهام و الصلاحيات الموكلة إليه، و كيفية إخطاره و طريقة عمله و سير مداولاته إلى غاية إصدار أعماله و نشرها ، فما هي خصوصية عمل المجلس ؟

أولا : مهام المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

يتولى المجلس المهام و الصلاحيات التالية²:

- توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية .
- ضمان ديمومة الحوار و التشاور بين الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين الوطنيين .
- تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في الاقتصادي و الاجتماعي و التربوي و التكويني و التعليم العالي ، و دراستها .
- عرض اقتراحات و توصيات على الحكومة.

¹ - المواد 89، 91، 93، 94، 95 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 20، 21 .

² - المادة 205 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 36.

و لتنفيذ المهام التي كلف بها، يصدر المجلس آراء و توصيات و يعد دراسات و تقارير، و سنتطرق إلى هذه المفاهيم فيما يلي:

أ- إبداء الرأي :

الرأي هو الصياغة الكتابية للنتائج التي توصل إليها المجلس من دراسة ملف عرضته عليه الحكومة¹، حيث يعتبر المجلس مستشار للحكومة تطلب رأيه في المسائل و الأمور ذات الأبعاد الاقتصادية و الاجتماعية، فهو بذلك يشارك في رسم السياسة العامة و وضع توجهات برامج التنمية². و يعتبر الرأي الذي قدمه المجلس حول الملف المتعلق باستراتيجية الجزائر "إ-الجزائر 2013" بناء على إخطار من قبل الحكومة بتاريخ 14 جانفي 2009، من أهم ما قدمه المجلس خلال هذه الألفية، و الذي يتناول سير تطبيق برنامج عمل، بغرض تهيئة الجزائر للتحويل إلى مجتمع المعلومات و الاقتصاد الرقمي على مدى السنوات الخمس (05) المقبلة، و تضمن رأي المجلس ما يلي³:

- تعد هذه الاستراتيجية مساهمة هامة تستحق المواصلة و التشجيع، لكونها أول محاولة لتحديد سياسة عمومية في هذا المجال .

- ضرورة التعاون بين جميع القطاعات من أجل تطبيق هذه الاستراتيجية و تكييفها على أرض الواقع. و سجل المجلس الملاحظات التالية:

- أن خمس (05) سنوات لتحقيق هذا المشروع غير كافية، و هذا يعود لعدم قدرة النسيج المؤسسي الاقتصادي و الاجتماعي على استيعاب مختلف النشاطات المزمع تنميتها.

- وجود نوع من عدم الانسجام فيما يخص ظروف تضافر الجهود و الوسائل الواجب حشدها، و ينبغي على كل طرف أن يتوفر على جميع الوسائل البشرية و المادية المطلوبة.

ب- تقديم التوصيات :

التوصية هي صياغة كتابية للملاحظات التي كون، بغض النظر عن الرأي، من طبيعتها اقتراح حلول تسمح بالوصول إلى نتائج أحسن اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا، و/ أو التنبؤ بالاختلالات و غيرها من الصعوبات المحتملة التي تعترض تنفيذ العملية المقصودة أو تصحيح آثارها⁴.

و قد قدم المجلس في هذا الصدد عدة توصيات حول الملف المتعلق باستراتيجية الجزائر الذي أشرنا إليه سابقا، من بينها¹:

¹ - المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 17.

² - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 42.

³ - رأي مؤرخ في 14 جانفي 2009 حول ملف "إ-الجزائر 2013"، (جريدة رسمية عدد 54 مؤرخة في 26 رمضان 1430 الموافق ل 16 سبتمبر 2009)، ص 18.

⁴ - المادة 60 من المرسوم الرئاسي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 17.

- يوصي المجلس بإنشاء مركز وطني موجه لانتقاط حركة الأنترنيت الوطنية و فصلها عن المنشآت القاعدية الدولية.
 - ضرورة تعبئة المجتمع و إعداده للتكيف مع هذه الإستراتيجية و بالتالي يقتضي ثروة ثقافية و علمية.
 - يلفت المجلس إلى الإشتراك الضروري لكل الأطراف المعنية باعتبارها عاملا أساسيا لنجاح الإستراتيجية و هي (السلطات العمومية و المتمثلة في الحكومة، المؤسسات و رجال الأعمال، المواطنين).
 - ضرورة جعل العنصر البشري حجر الزاوية التي تركز عليها هذه السياسة .
- كذلك قدم المجلس عدة توصيات حول الظرف الاقتصادي من كل سنة، من بين هذه التوصيات لسنة 2004²:

- على السلطات أن تبدي مزيد من الحزم في العمل اليومي الرامي إلى إزالة ظاهرة الأسواق الموازية.
 - إعادة النظر في شروط البنوك و تسهيل الاجراءات المتعلقة بالحصول على القروض و مراجعة المعايير الاحترازية، قصد إعادة استعمال المنتج لتفادي السيولة، و تطوير أنشطة البورصة و سوق السندات، كلها عوامل ينبغي على السلطات العمومية أن تأخذها بعين الاعتبار، خاصة و أن الأمر يتعلق بالأدوات الأساسية لتسيير اقتصاد البلاد في إطار الانفتاح على اقتصاد السوق .
- ج- إعداد التقارير :**

التقرير وثيقة محررة باسم المجلس تحتوي على عناصر التقدير (دراسات أولية، معطيات إحصائية، نتائج مناقشات في اللجان و الجلسة العامة ، استشارات خبراء.....إلخ) حول أي مسألة عرضت عليه، حيث يصدر المجلس تقارير متعددة و ذلك كل سنة، بهدف التخفيف من المشاكل و إيجاد الحلول في الوقت المناسب، و يصادق على التقرير بالأغلبية البسيطة دون أن يقل عدد الأصوات المؤيدة عن ثلث (1/3) أعضاء المجلس³.

من بين التقارير التي أصدرها المجلس، تقرير سنة 2007 الخاص بالتنمية البشرية في الجزائر، و يعتبر هذا التقرير شامل لفترة معينة امتدت من سنة 2000 إلى غاية 2008، و قد تناول العديد من القضايا التي تتعلق بالتنمية المحلية الاجتماعية و الاقتصادية، و تطرق إلى مجالات عديدة من السكن إلى الشغل و التربية و الصحة و التعليم.

و قد سجل هذا التقرير تحسن ملحوظ في مختلف القطاعات، حيث ذكر أن التحسن في المؤشرات تم تسجيلها في العديد من الجوانب، و يعود ذلك بالأساس إلى برنامج التنمية الذي باشرته

¹- رأي حول ملف "إ-الجزائر 2013"، المرجع السابق، ص 22، 23.

²- أحمد طييب، المرجع السابق، ص 233، 234.

³- المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 17.

الجزائر منذ سنوات و سمح بالتكفل باحتياجات المواطنين من التعليم و الصحة و تحسن في معدل العمر الذي انتقل من 72.5 إلى 85.3 سنة، مما جعل الجزائر في مقدمة الدول النامية في هذا المجال و كذا تحسن مؤشرات القضاء على البطالة التي انخفضت من 29% سنة 2000 إلى قرابة 10%، و سجل ارتفاعا في الناتج الداخلي الخام و تحسن المعدل المعيشي مما أدى إلى تراجع نسبة البطالة و الفقر، كما سجل ارتفاع معدلات الزواج لرغم بعض المشاكل الاجتماعية، و لاحظ تراجع شبه كلي للأمراض المعدية و المتقلة، كذلك تراجع نسبة الأمية في الجزائر و خاصة لدى العنصر النسوي.

و نبه التقرير إلى ظاهرة التسرب المدرسي لدى فئة الذكور مقارنة بالإناث ، و اقترح العمل على إدخال المزيد من الاصلاحات في النظام الجامعي بما يسمح للخريجين الجدد بلوج عالم الشغل بمجرد حصولهم على الشهادات¹.

و من بين تقارير المجلس أيضا، تقرير حول الظرف الاقتصادي و الاجتماعي للسداسي الأول من سنة 2015، حيث كشف هذا التقرير من خلال المسح الشامل للوضع الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد عن مؤشرات في غاية الصعوبة من جراء تدهور أسعار النفط في الأسواق العالمية، رغم محاولات المقاومة خلال السداسي الثاني من 2014.

و قد حذر هذا التقرير من عودة البطالة في الجزائر إلى منحها التصاعدي فضلا عن تهديد الضغوط التضخمية و العجز الخطير الذي يعانيه صندوق التقاعد في حال عدم التكفل الجدي بوضعية الصندوق من خلال اصلاحات جوهرية، و أضاف كذلك أن تراجع أسعار النفط تسبب في انخفاض حاد في موارد الميزانية و في احتياطات البلاد من النقد الأجنبي و هو ما يبين هشاشة الاقتصاد الوطني تجاه الصدمات الخارجية.

و قد ذهب خبراء المجلس إلى التأكيد على ضرورة الذهاب إلى الأسواق المالية الدولية، من مؤسسات دولية و شركاء دوليين، للحصول على قروض بفوائد جد ميسرة، و أشار التقرير إلى التحديات التي تواجه البلاد من جراء توسع عجز ميزان الوضعية الخارجية، و تراجع مستوى تغطية الصادرات للواردات، و كشف أن صندوق النقد الدولي يتوقع عجز في الميزان التجاري بنهاية عام 2015 .

و قد أدرج المجلس في هذا التقرير لأول مرة البعد البيئي و مبدأ التنمية المستدامة بأركانها الثلاثة، الاجتماعي و الاقتصادي و البيئي، و ذلك لضرورة تقديم نظرة انتقادية و تحليلية للقطاع البيئي مستقبلا، و إدراج عامل الديمومة في تقييم السياسات العمومية².

د/ تقديم الدراسات :

الدراسة هي وثيقة عمل يعدها أحد أجهزة المجلس أو مجموعة عمل أو هيئة أخرى لحساب المجلس و بعد موافقته عليها¹، فالمجلس يقدم للحكومة دراسات لها أهمية كبيرة حول مشاكل التنمية

¹ - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 41.

² - الموقع الرسمي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

المحلية و الصحة و التعليم و الشغل و غيرها، في محاولة لإصدار قرارات تتلاءم و ما قدمه المجلس من دراسات بهدف الوصول لحل هذه المشاكل، كما يعمل على دراسة الميزانيات المتعلقة بالمؤسسات الوطنية².

ثانيا : صور إخطار المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

يعمل المجلس بطريقتين أساسيتين هما الإخطار الإجباري و الإخطار الذاتي، و سنتطرق إلى كل طريقة على حدى:

أ- الإخطار الإجباري :

ترسل طلبات الآراء و الدراسات من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول كتابيا إلى مكتب المجلس، و تحدد هذه الطلبات الآجال التي ينبغي أن يراعيها المجلس لإصدار خلاصات أشغاله، و يمكن لمكتب المجلس عند الإقتضاء، أن يناقش مع السلطات المعنية الآجال قصد ملاءمتها مع المدة اللازمة لتلقي المعلومات و معالجة المسألة المطروحة على المجلس معالجة ملائمة، و إذا أعلنت السلطة المعنية الاستعجال، يصدر المجلس خلاصات أعماله في أجل أقصاه شهر واحد، ما عدا حالة استعجال تعلنها السلطات المعنية.

يجب أن تصل طلبات الآراء أو الدراسات إلى مكتب المجلس قبل 15 يوم على الأقل من افتتاح الدورة العامة لتسجيلها في جدول الأعمال، و يوزع المكتب فور إخطاره طلبات الآراء أو الدراسات على اللجان الدائمة المعنية، و إذا كانت المسألة تهم عدة لجان، يمكن للمكتب أن يقرر إنشاء لجنة متخصصة أو لجنة خاصة يحدد تشكيلها و مهمتها، و يحدد الآجال التي تسلم فيها اللجان المعنية خلاصات أعمالها عن المسائل المطروحة لديها للدراسة³.

و من أمثلة هذا النوع من الإخطار، إخطار الوزير الأول، باسم الحكومة، للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي بشأن إبداء الرأي حول الملف المتعلق باستراتيجية "إ-الجزائر 2013" المشار إليه سابقا، كذلك إخطار الحكومة للمجلس في رسالة مسجلة تحت رقم " ر.ج/ 98 " المؤرخة في 17 مارس 1998 قصد إصدار رأي حول تقرير يتضمن اقتراحات من أجل " مخطط وطني لمكافحة البطالة"⁴.

ب- الإخطار الذاتي :

¹ - المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 17.

² - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 38.

³ - المواد 52، 54، 55، 56، 58 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 16.

⁴ - أحمد طيب، المرجع السابق، ص 241.

يتعرض المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي إلى أي ملف أو دراسة أو تفكير يدخل في نطاق اختصاصاته و في إطار تنفيذ مهامه، و في هذه الحالة يخطر بذلك السلطات المعنية، و تعود مبادرة الإخطار إلى مكتب المجلس الذي يتداول بشأنه أو ثلث أعضاء المجلس على الأقل¹. إن مسألة الإخطار الذاتي تعبر عن اجتهاد المجلس للعب دور إيجابي كمستشار للسلطات العمومية، فهو بذلك يجتهد من أجل إلقاء المزيد من الضوء على ملفات جد معقدة و حساسة في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي، و بذلك يبقى الإخطار الذاتي هو المعمول به و مجاله واسع جدا و غير محدد إلا بالسلطة التقديرية للمجلس و التي تعتبر آلية فعالة تعبر عن استقلاليته، و بذلك لن يكتفي المجلس بإعطاء آراء طلبت منه من الحكومة، بل لابد من الاقتراح و النقد البناء و التحليل العملي. لقد أصدر المجلس عدة تقارير بطريقة الإخطار الذاتي، عالج من خلالها مواضيع متنوعة تخص الظرف الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد، حيث يداول المجلس على إصدار هذه التقارير في كل سداسي من كل سنة كتعبير عن نشاطه الدائم و المستمر لخدمة الحكومة في بناء سياساتها العامة في المجال الاقتصادي و الاجتماعي².

ثالثا : طريقة عمل المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

يجتمع المجلس للقيام بمهامه في دورات عادية ثلاث (03) مرات في السنة بناء على استدعاء من رئيسه، و تخصص دورة لدراسة برامج التنمية و تقويم آثارها و ضغوطها³، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية بمبادرة من مكتبه أو بطلب من الحكومة أو بطلب من ثلث أعضائه، و ترسل الاستدعاءات كتابيا مرفقة بجدول أعمال الدورة إلى كل عضو من أعضاء المجلس عن طريق وسائل الإعلام، و يتم إشعار السلطات المعنية باجتماعات المجلس و تتلقى جدول أعماله . تكون جلسات المجلس العامة علنية إلا إذا قرر مكتب المجلس خلاف ذلك عند افتتاح الجلسة، و يمكن لأعضاء الحكومة و لممثليهم المؤهلين قانونا و لأعضاء الهيئة التشريعية أن يحضروا الجلسة العامة و مجمل أشغال أجهزة المجلس، و يمكن لأعضاء الحكومة أن يتناولوا الكلمة من الرئيس بناء على طلبهم، و يحدد المكتب بتعليمه كيفية حضور الجمهور أشغال الجلسات العامة . لا تصح مداوات الجمعية العامة للمجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، و في حالة عدم اكتمال النصاب يؤجل الرئيس افتتاح الجلسة العامة بعد إثبات الغياب إلى تاريخ لاحق دون أن يتجاوز هذا التاريخ 48 ساعة، و تعقد أشغال المجلس في هذه الحالة مهما يكن عدد الحاضرين على ألا

¹ - المواد 3، 53 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 10، 16.

² - أحمد طيب، المرجع السابق، ص 231.

³ - المادة 28 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 13.

يقول هذا العدد عن الثالث¹، ثم تبدأ عملية النقاشات حيث يلخص مقرر اللجنة المعنية في الجلسة العامة التقرير أو الدراسة أو مشروع الرأي أو التوصية المطروح للمداولة، ثم يعمد بعد ذلك إلى إجراء مناقشة عامة ينشطها رئيس المجلس الذي يعطي الكلمة للأعضاء المسجلين حسب نظام التسجيل في قائمة يفتحها بنفسه، و يمكن أن يعطي الكلمة لعضو غير مسجل².

عندما يرى رئيس المجلس أن المناقشة العامة قد استنفذت الموضوع يحيل دراسة التعديلات المحتملة على اللجان.

يمكن لمكتب المجلس بعد استشارة رؤساء اللجان، أن يقترح على الجمعية العامة المصادقة بدون مناقشة على كل مشروع رأي أو توصية أعدتها و صوتت عليها لجنة من اللجان، و عندما يتبين للرئيس أن الجمعية العامة على دراية كافية بالموضوع يمكن أن يطلب منها عند اختتام المناقشة تقديم رأيها للانتقال إلى التصويت، و لا يرخص بعدئذ بأي تدخل إذا لم يكن منصبا على إجراء التصويت. تكون الجلسات العامة للمجلس محل تسجيلات كاملة برعاية الأمين العام الذي يتولى تحريرها قصد نشرها.

تقوم الجمعية العامة بالتصويت على الآراء و التوصيات برفع اليد و بالأغلبية المطلقة، و تصادق على التقارير و الدراسات بالأغلبية النسبية برفع اليد كذلك، و يجري التصويت داخل اللجان بالاقتراع السري إلا إذا قرر أعضاؤها خلاف ذلك، و تنشر آراء المجلس و توصياته و دراساته و تقاريره في النشرة الرسمية للمجلس إلا إذا رأى الوزير الأول رأيا يخالف ذلك، و في حالة انقضاء عشرون (20) يوما و لم تصدر أي رأي مخالف، يتولى نشرها أمين عام المجلس

ترسل آراء المجلس و توصياته إلى الأمانة العامة للحكومة بغرض نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، زيادة على نشرها في النشرة الرسمية للمجلس³.

تجدر الإشارة إلى أن المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي من أكثر المجالس الاستشارية نشاطا و فعالية، و لقد عالج عبر جلساته الكثير من الملفات ذات الأهمية الوطنية كملف الفقر و البطالة، و السكن و تنظيم المدن، و جزائر الغد، و العقار الفلاحي، و الديون الخارجية، و السياسة الصناعية، و الصحة و الحماية الاجتماعية، و الجالية الجزائرية بالخارج، و التنمية البشرية، و اقتصاد المعرفة، و التشغيل و الاستثمار و غيرها من الملفات الحيوية، و قدم بشأنها آراء و توصيات و تقارير في غاية من الأهمية⁴، مستخدما في ذلك كافة المعايير الدولية و أحدث التقنيات بما يدل على عمق

¹ - المواد 62، 63، 64، 65، 66 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المرجع السابق، ص 17، 18.

² - أحمد طيب، المرجع السابق، ص 219، 220.

³ - المواد 86، 85، 84، 74، 72، 68، 67 من المرسوم التنفيذي رقم 94-398، المرجع السابق، ص 18، 19، 20.

⁴ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 122.

الدراسة و مصداقيتها، و قد أثرت أعماله المختلفة على توجيه السياسات العامة المتعلقة بالمجالات الاقتصادية و الاجتماعية، و هذا ما أكده رئيس الحكومة في كلمة افتتاحية للدورة (19) للمجلس سنة 2003 قائلا:

" إنني أوجه بالتهاني لكامل أعضاء مجلسكم المحترم و أخص بالذكر أعضاء لجنة التقييم على نوعية محتوى التقرير الخاص بالوضع الاقتصادية و الاجتماعية.....أريد أن أعبر عن ارتياح الحكومة على الطريقة المتبعة في التقرير الذي أعده المجلس و ما تضمنه من توصيات من شأنها أن تغير و بصفة مفيدة سياسة الحكومة "

إن هذا يعتبر تصريح ضمني على إقرار الحكومة بقابلية الأخذ بتوصيات و أشغال المجلس¹، و نستنتج مما سبق أن للمجلس دورا مهما كمنتشار للحكومة، فهو يعمل في مجالات حساسة و تعتبر عنصر أساسي في حياة المواطن، كما يعتبر المجلس وسيط بين الحكومة و المواطن، فهو يضطلع بواقع الحياة الاقتصادية و الاجتماعية عن طريق إعداد الدراسات و التقارير عن المشاكل التي تعيشها البلاد بهدف الوصول إلى تنفيذ قرارات تؤدي إلى حل المشاكل، و تطرح على المجلس ملفات و مواضيع تظهر بوضوح مدى أهمية هذه الهيئة، و هذا يدل أيضا على المكانة الهامة التي تمنحها الحكومة لهذا المجلس².

المطلب الثاني

المجلس الأعلى للغة العربية

تم إنشاء المجلس الأعلى للغة العربية بموجب المادة 23 من الأمر رقم 96-30 المؤرخ في 21 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم للقانون رقم 91-05 المؤرخ في 16 جانفي 1991 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، و كان يسمى في ظل هذا القانون بالهيئة الوطنية للتنفيذ تم وضعها في مستوى رئاسة الحكومة³، و كانت تتكفل بمتابعة تطبيق أحكام هذا القانون، و ترفع بصفة دورية إلى المجلس الأعلى للدولة تقارير تمكنه من التقدير الصحيح لسير عملية استعمال اللغة العربية⁴.

و قد تمت دسترة المجلس بموجب المادة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016، و التي نصت على أن يحدث لدى رئيس الجمهورية مجلس أعلى للغة العربية يكلف على الخصوص بالعمل على

¹ - أحمد طيلب، المرجع السابق، ص 252.

² - محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق، ص 38، 39.

³ - المادة 23 من الأمر رقم 96-30 المؤرخ في 10 شعبان 1417 الموافق ل21 ديسمبر 1996 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، (جريدة رسمية عدد 81 مؤرخة في 11 شعبان 1417 الموافق ل22 ديسمبر 1996)، المعدلة و المتممة للمادة 23 من القانون رقم 91-05 المؤرخ في 30 جمادى الثانية 1411 الموافق ل16 جانفي 1991، (جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 30 جمادى الثانية الموافق ل22 ديسمبر 1991)، ص 5.

⁴ - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 92-303 المؤرخ في 3 محرم 1413 الموافق ل4 جويلية 1992، يتعلق بكيفيات تطبيق القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، (جريدة رسمية عدد 54 مؤرخة في 14 محرم 1413 الموافق ل15 جويلية 1992)، ص 5.

ازدهار اللغة العربية و تعميم استعمالها في الميادين العلمية و التكنولوجية و التشجيع على الترجمة إليها لهذه الغاية¹.

و سنقوم من خلال هذا المطلب بدراسة مفصلة للمجلس، سنتطرق أولاً إلى تنظيم المجلس (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى صلاحياته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تنظيم المجلس الأعلى للغة العربية

يضم المجلس الأعلى للغة العربية مجموعة من الأجهزة تتولى تسييره، و يمكن أن يشكل كلما دعت الحاجة إلى ذلك مجموعات عمل أو يستعين بأي شخص لإنجاز أعمال أو دراسات تدخل في إطار مهامه²، و تتمثل أجهزة المجلس فيما يلي:

أولاً : الرئيس :

يتأسس المجلس الأعلى للغة العربية حالياً الشاعر عز الدين ميهوبي، خلفاً للرئيس السابق الدكتور العربي ولد خليفة، و يمارس الرئيس مهاماً دائمة في المجلس، يمكن تلخيصها فيما يأتي³:

- يرأس الجمعية العامة و المكتب و يسير أشغالهما و يضبط جدول أعمال اجتماعاتهما.
- يعين المستخدمين الذين لم تتقرر طريقة أخرى في تعيينهم و يمارس السلطة السلمية عليهم.
- يرفع إلى رئيس الجمهورية تقرير سنوي حول عملية تعميم استعمال اللغة العربية.

يعين الرئيس بموجب مرسوم رئاسي و تنهى مهامه بالكيفية نفسها، و إذا حصل مانع مؤقت له ينوب عنه عضو من المكتب.

ثانياً : الجمعية العامة

تتكون الجمعية العامة للمجلس الأعلى للغة العربية من الأعضاء الآتي ذكرهم⁴:

- 22 عضو يمثلون الإدارات و المؤسسات و الهيئات العمومية.
 - من 15 إلى 20 عضو يختارهم رئيس الجمهورية اعتباراً لكفاءتهم.
- يعين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد و تنتهي مهامهم بالكيفية نفسها، و يفقد أعضاء المجلس المعينون بحسب وظائفهم لتمثيل إدارة أو مؤسسة أو هيئة عمومية صفة العضوية عندما تنتهي مهامهم التي يمارسونها في الإدارة أو المؤسسة أو الهيئة العمومية

¹- المادة 3 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 6.

²- المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226 المؤرخ في 17 ربيع الأول 1419 الموافق ل11 جويلية 1998، يتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية و تنظيمه و عمله، (جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 18 ربيع الأول 1419 الموافق ل12 جويلية 1998)، ص 20.

³- المواد 10، 11 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226، المرجع السابق، ص 20، 21.

⁴- المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226، المتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية و تنظيمه و عمله المرجع السابق، ص 21.

التي ينتمون إليها، و في حالة حدوث مانع لأي عضو يستخلف حسب نفس الشروط التي حددت كيفية تعيينه، عندما تتجاوز الفترة المتبقية ستة (06) أشهر¹.

تداول الجمعية العامة للمجلس و تصادق على ما يأتي² :

- النظام الداخلي.
- برنامج و حصيلة النشاط.
- ميزانية المجلس و الحساب المالي.
- التقرير السنوي و كل التقارير الأخرى التي توجه إلى رئيس الجمهورية.
- تقييم أعمال اللجان الدائمة و تصادق على نتائجها، و تدرس و تبدي الرأي في كل مسألة يطرحها عليها رئيس المجلس.

ثالثا : المكتب

يتكون المكتب الذي يرأسه رئيس المجلس من رؤساء اللجان الدائمة، و يحضر الأمين العام

أشغاله و يتولى كتابته، و يجتمع المكتب مرة واحدة في الشهر، و يكلف بالمهام الآتية³:

- يعد مشروع النظام الداخلي للمجلس و يحضر مشروع برنامج النشاط و يتابع تنفيذه.
- ينسق و يتابع أنشطة اللجان الدائمة و مجموعات العمل و كل الأشغال الأخرى المنجزة لفائدة المجلس، و يحضر حصيلة نشاطه.
- يعد مشروع التقرير السنوي و التقارير التقويمية الأخرى و مشروع الميزانية و الحساب المالي للمجلس.

رابعا : اللجان الدائمة

يضم المجلس ثلاث (03) لجان دائمة، و يمكن أن تتشأ عند الحاجة لجان فرعية ضمن كل لجنة، و تكلف اللجان الدائمة بدراسة و إعداد الملفات و التقارير التي تهم مجال نشاطها في إطار برنامج عمل المجلس، و تبدي الآراء و الاقتراحات التي ترتبط بذلك، و تنتخب كل لجنة دائمة رئيسا من بين أعضائها و تعين مقرها⁴.

خامسا : الأمانة الإدارية و التقنية

¹ - المواد 13، 14، 15 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226، المرجع السابق، ص21.

² - المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226، المرجع السابق، ص22.

³ - المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226، المرجع السابق، ص22.

⁴ - المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226 المتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية و تنظيمه و عمله، المرجع السابق، ص22.

- تنشأ لدى المجلس أمانة إدارية و تقنية توضع تحت سلطة رئيس المجلس و يسيرها أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس المجلس، و تنهى مهامه بالكيفية نفسها، و تتكون هذه الأمانة إضافة إلى الأمين العام مما يأتي¹:
- ثلاثة (03) مديرين للدراسات.
 - مكلفان إثنان (02) بالدراسات و التلخيص.
 - خمسة (05) رؤساء دراسات.
 - مديرية الإدارة و الوسائل.
- و يتولى الأمين العام على الخصوص المهام التالية:
- السهر على السير الحسن للهيكل الموضوعة تحت سلطته و تحضير أشغال المجلس و تنظيمها.
 - ضمان التنسيق بين الهياكل الإدارية و اللجان الدائمة.
 - يحضر اجتماعات مكتب المجلس و يتولى أمانته.
- يعد المجلس نظامه الداخلي و يصادق عليه خلال دورته الأولى و تتم الموافقة عليه بمرسوم رئاسي، و يجتمع المجلس مرتين (02) على الأقل في السنة في دورة عادية باستدعاء من رئيسه، و يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بدعوة من رئيسه أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضائه².

الفرع الثاني

صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية

- تتمثل مهام و صلاحيات المجلس فيما يلي³:
- يتابع المجلس تطبيق أحكام الأمر رقم 96-30 المذكور سابقا، و كل القوانين الهادفة إلى تعميم استعمال اللغة العربية و حمايتها و ترقيتها و تطويرها.

¹ - المواد 2، 3 من المرسوم الرئاسي رقم 03-423 المؤرخ في 15 رمضان 1424 الموافق ل10 نوفمبر 2003، المتضمن تنظيم الأمانة الإدارية و التقنية و عملها في المجلس الأعلى للغة العربية، (جريدة رسمية عدد 70 مؤرخة في 21 رمضان 1424 الموافق ل16 نوفمبر 2003)، ص 9.

² - المواد 16، 17 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226، المرجع السابق، ص 21.

³ - المادة 23 من الأمر رقم 96-30 المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية، المرجع السابق، ص 6.

- التنسيق بين مختلف الهيئات المشرفة على عملية تعميم استعمال اللغة العربية و ترقيتها و تطويرها و يقيم أعمالها.
- تقديم تقرير سنوي عن عملية تعميم استعمال اللغة العربية إلى رئيس الجمهورية.
- كما يتولى المجلس المهام التالية¹:
- يساهم في إعداد و اقتراح العناصر العملية التي تشكل قاعدة وضع برامج وطنية في إطار السياسة العامة لبرامج تعميم استعمال اللغة العربية.
- يقدم آراء و اقتراحات فيما يخص التدابير التشريعية و التنظيمية التي تدخل ضمن صلاحياته
- يدعم التنفيذ الفعلي للبرامج الوطنية و/ أو البرامج القطاعية المتعلقة بتعميم استعمال اللغة العربية، و يرقى استعمال هذه الأخيرة و يحميها في الإدارات و المرافق العمومية و يحرص على سلامتها.
- يدرس و يبدي رأيه في مخططات و برامج العمل القطاعية الخاصة بتعميم استعمال اللغة العربية و يتأكد من انسجامها و فعاليتها.
- و يتلقى لهذا الغرض من الإدارات و المؤسسات و الهيئات العمومية كل المعلومات و المعطيات و الاحصائيات التي تتعلق بمهامه و نشاطه .
- كما يقوم المجلس بإبداء ملاحظاته و يبلغ معابنته إلى الجهات المعنية إذا لاحظ تأخرا في تطبيق البرامج المحددة، أو تقصيرا في تنفيذ القوانين أو الأعمال المقررة، و يرفع بذلك تقريرا إلى رئيس الجمهورية.
- يمكن للمجلس أن يبادر بالعلاقة مع المؤسسات المختصة بكل دراسة أو بحث يهدف إلى ترقية اللغة العربية و تعميم استعمالها، و من أجل ذلك يمكنه الاستعانة بالمؤسسات الوطنية أو بالشخصيات العلمية.
- و يتولى كذلك توجيه عمل المؤسسات و الهيئات و القطاعات التي تمارس أنشطة الثقافة و الإعلام و التربية و التكوين في تطوير و تعميم استعمال اللغة العربية، و يقوم و يدرس آثار الأعمال التي تبادر بها مختلف الهيئات و الإدارات على اللغة العربية، و يبدي رأيه في كل مشروع يمكن أن تكون له آثار على عملية تعميم و ترقية استعمال اللغة العربية، و يقدم الملاحظات التقييمية إلى القطاعات المكلفة بإنجاز برامج تعميم استعمال اللغة العربية.
- يصدر المجلس حسب الحالات، توصيات أو آراء أو تقارير أو دراسات و يصادق عليها و يبلغها إلى السلطات المعنية¹.

¹- المواد 4، 6، 7 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226 المتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية و تنظيمه و عمله، المرجع السابق، ص 19، 20.

المطلب الثالث

المجلس الإسلامي الأعلى

يعتبر المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، تعمل على تشجيع و ترقية كل مجهودات التفكير و الاجتهاد من أجل إبراز الأسس الحقيقية للإسلام من تسامح و تفتح على التقدم و الحداثة و جعله في مأمن من الحزازات السياسية .

كان المجلس الإسلامي الأعلى تابع لوزارة الشؤون الدينية و الأوقاف، يشرف عليه علماء و شخصيات دينية مرموقة إلى غاية صدور دستور سنة 1989، الذي ارتقى بالمجلس من هيئة تابعة لوزارة إلى مؤسسة دستورية² بموجب المادة 161 من الفصل الثاني بعنوان " المؤسسات الاستشارية "، وقد أكد هذا التوجه و دعمه كل من دستور 1996 من خلال المادة 171 منه³، و التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 195، و التي نصت على: "يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى"⁴.

و سنتناول من خلال هذا المطلب تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى صلاحياته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى

يتكون المجلس من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس، يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم⁵، و يتولى تسيير المجلس الأجهزة التالية :

أولا : الرئيس

يتولى رئيس المجلس المهام الآتية¹ :

¹ - المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 98-226 المتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية و تنظيمه و عمله، المرجع السابق، ص 21.

² - الموقع الرسمي للمجلس الإسلامي الأعلى:

www.hci.dz/index.php?option=com_content&view=article&id=71:2012-11-22-10-12-05/03/2016,10:48.04&catid=81:slideshow&Itemid=558

³ - المادة 171 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 31.

⁴ - المادة 195 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 34.

⁵ - المادة 196 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 34.

- رئاسة مكتب المجلس المنتخب و إدارة مداوات المجلس و تنسيق أشغاله و السهر على حسن سيره و تمثيله في التظاهرات و الإحتفالات الرسمية الوطنية و الدولية .
- إقامة علاقات مع المجالس الإسلامية المماثلة، و مع الهيئات الدولية ذات الصلة بمجال اختصاص المجلس .
- إعداد برنامج عمل المجلس بمساعدة المكتب، و تقديمه لرئيس الجمهورية بعد اطلاع أعضاء المجلس و المصادقة عليه في جلسة هامة.
- إعداد التقرير السنوي للمجلس بمساندة المكتب و رفعه إلى رئيس الجمهورية بعد المصادقة عليه.
- تحضير أشغال الدورات و الملتقيات و الندوات بمساعدة المكتب و توزيع المهام على أعضاء هذا الأخير و تقييم نشاطهم.

ثانيا : المكتب

- يتكون مكتب المجلس من الرئيس و أربعة (04) أعضاء ينتخبهم المجلس، و يقوم بما يأتي²:
- تنظيم أعمال المجلس و ضبط جدول أعمال الجلسات.
 - مساعدة الرئيس في تحضير الدورات و الملتقيات و الندوات.
 - الإطلاع على ميزانية المجلس و الإشراف على أعمال اللجان.

ثالثا : اللجان

- يتكون المجلس من أربعة (04) لجان تتمثل فيما يلي³:
- لجنة الفتوى و التوجيه و الإرشاد.
 - لجنة التربية و الثقافة و إحياء التراث.
 - لجنة العلاقات و التعاون.
 - لجنة الإعلام و الاتصال.

رابعا : الأمانة العامة

يزود المجلس بأمانة عامة تكلف بتسيير المصالح الإدارية لدعم مهام المجلس، و يسير هذه الأمانة أمين عام تحت سلطة رئيس المجلس، و تساعده المديريات الآتية¹:

¹ - الموقع الرسمي للمجلس الإسلامي الأعلى:

www.hci.dz/index.php?option=com_content&view=article&id=71:2012-11-22-10-12-04&catid=81:slideshow&Itemid=558, 05/03/2016, 11:03.04

² - الموقع الرسمي للمجلس الإسلامي الأعلى :

www.hci.dz/index.php?option=com_content&view=article&id=71:2012-11-22-10-12-04&catid=81:slideshow&Itemid=558, 05/03/2016, 11:28.

³ - الموقع الرسمي للمجلس الإسلامي الأعلى :

www.hci.dz/index.php?option=com_content&view=article&id=71:2012-11-22-10-12-04&catid=81:slideshow&Itemid=558, 05/03/2016, 11:30.

- مديرية الوثائق و الإعلام، و تضم :
المديرية الفرعية للوثائق.
المديرية الفرعية للإعلام.
 - مديرية الدراسات و العلاقات الخارجية، و تضم:
المديرية الفرعية للدراسات.
المديرية الفرعية للعلاقات الخارجية.
 - مديرية الوسائل، و تضم :
المديرية الفرعية للتكوين و الموظفين.
المديرية الفرعية للوسائل العامة و المحاسبة.
- يكون الأمين العام للمجلس أمرا بالصرف ر ئيسيا، و يمكن في حدود المناصب المالية المتوفرة، أن يوظف مستخدمين يسري عليهم القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية²، قصد توفير حاجات سير المديرية التي تتكون منها الأمانة العامة.

الفرع الثاني

صلاحيات المجلس الإسلامي الأعلى

- يتولى المجلس الإسلامي الأعلى المهام و الصلاحيات الآتية³:
- الحث على الإجتهد و ترقيته.
 - إيداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه.
 - رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية، و يعتبر هذا التقرير عرض حال لوضعية معينة درسها المجلس في حدود اختصاصاته، متضمنا تحليلا منطقيًا و اقتراحات أو توجيهات أو توصيات تساعد رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار المناسب، و يتم رفعه إلى هذا الأخير بصفة دورية، أي عند كل دورة يعقدها المجلس، سواء عادية أو استثنائية.
- كما يقوم المجلس الإسلامي الأعلى، باعتباره مؤسسة وطنية مرجعية، بتطوير كل عمل من شأنه أن يشجع و يرقى مجهود التفكير و الإجتهد، مع جعل الإسلام في مأمن من الحزازات السياسية بفضل التذكير بمهمته العالمية، و التمسك بمبادئه الأصلية، إذ هي تتسجم تماما مع المكونات الأساسية للهوية الوطنية و الطابع الديمقراطي و الجمهوري للدولة، و في هذا الإطار لا يمكن أن تحل آراء المجلس محل

¹ - المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 98-33 المؤرخ في 26 رمضان 1418 الموافق ل24 جانفي 1998، يتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، (جريدة رسمية عدد 04 مؤرخة في 30 رمضان 1418 الموافق ل28 جانفي 1998)، ص 7.

² - المرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 1 رجب 1405 الموافق ل23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، (جريدة رسمية عدد 13 مؤرخة في 2 رجب 1405 الموافق ل24 مارس 1985).

³ - المادة 195 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 34.

صلاحيات الهيئات التشريعية أو تمسها، أو تحل محل صلاحيات المجلس الدستوري و المجالس القضائية أو تمسها¹.

و بهذه الصفة يشارك المجلس الإسلامي الأعلى و يسهم فيما يأتي²:

- إعداد و تقويم برامج التعليم الديني و اندماجها المنسجم في المنظومة التربوية.
- تكوين الأئمة و المدرسين و تجديد معلوماتهم.
- تنظيم ملتقيات دورية لصالح نظار وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف و موظفيها، و تنظيم المؤتمرات و الموائد المستديرة على الصعيدين الوطني و المحلي حول الفكر الإسلامي و تنظيم الإسلام.
- إعداد الدلائل و الكتيبات التي ترشد إلى ممارسة المناسك الدينية، و إصدارها و توزيعها.
- تبادل بجميع وسائل الاتصال مع المؤسسات و البلدان الأجنبية، المعلومات المتعلقة بالدين الإسلامي و حوار الديانات.
- إصدار دورية عن الفكر الإسلامي و الإجتهد و توزيعها.

يبيد المجلس رأيه كتابيا بالنظر إلى التعاليم الدينية فيما يعرضه عليه رئيس الجمهورية لهذا الغرض، و يمكن لهذا الأخير أن يبادر بإخطار المجلس كي يصدر، إن اقتضى الأمر، فتاوى في ميدان الفقه الشرعي³، مع العلم أنه لم يحدث و أن أصدر المجلس أي فتوى شرعية منذ إنشائه إلى اليوم. يجتمع المجلس في دورة عادية كل ثلاثة (03) أشهر، و يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو ثلثي (2/3) عدد أعضائه، و تكون مداواته محل صياغة ملأمة و تسجل في محاضر يوقع عليها الأعضاء⁴.

لقد كان للمجلس الإسلامي الأعلى دور كبير في تهدئة الأوضاع في ولاية غرداية، بعد الفتنة التي شهدتها عدة مناطق بهذه الولاية بين المذهبين الإباضي و المالكي، حيث سجل المجلس في البيان الذي توج أشغال دورته العادية السادسة و الخمسين (56) المؤرخ في 05 جانفي 2014، أحداث الفتنة في هذه الولاية داعيا سكانها إلى التحلي بالحكمة و التعقل و روح المسؤولية العليا و تغليب مبادئ الحوار الأخوي، كما قرر المجلس إرسال وفد من أعضائه إلى هذه الولاية سعيا منه إلى إصلاح ذات البين من أجل نشر السلم و التفاهم بين الإخوة في هذه المنطقة.

و أشار المجلس في بيان آخر في دورته العادية السابعة و الخمسين (57) المؤرخ في 09 أفريل 2014، إلى ما يجري من ظلم و عنف في هذه الولاية، و جدد دعوته إلى جميع مواطنيها بكل فئاتهم من أجل تحكيم العقل و توحيد الجهود لإعادة الأمن و الإستقرار¹، حيث استقرت الأوضاع خلال هذه الفترة.

¹ - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 98-33 المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، المرجع السابق، ص 6.

² - المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 98-33، المرجع السابق، ص 6.

³ - المواد 5، 6 من المرسوم الرئاسي رقم 98-33 المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، المرجع السابق، ص 6، 7.

⁴ - المواد 9، 10 من المرسوم الرئاسي رقم 98-33، المرجع السابق، ص 7.

و في ظل إعادة المواجهات، أصدر المجلس بيان خاص بأحداث غرداية في دورة استثنائية مؤرخ في 09 جويلية 2015، و قد ناشد على لسان رئيسه الدكتور أبو عمران الشيخ كافة طلائع المجتمع من مسؤولين و سياسيين و رجال الدين و الأعيان من جميع أنحاء الوطن، و مثقفين و أعضاء الجمعيات المهنية و التنظيمات الطلابية و الشبابية لبذل كل ما في وسعهم لكشف الأطراف التي تقف وراء إشعال الفتنة و منع تأجيجها كلما بدا تحقيق الصلح في الأفق، و قد ساهم ذلك بالفعل في إخماد نار الفتنة بالولاية².

و كثيرا ما يعبر المجلس عن انشغالاته بما يحدث من اضطهاد للمسلمين في بعض البلدان الغربية، و المجازر المبنية على العنصرية التي تعرض لها المسلمون في بعض الدول الإفريقية و الآسيوية، و ما يجري في بعض البلدان الإسلامية بين أبناء الوطن الواحد، داعيا المنظمات الإسلامية الوطنية و الدولية و منظمات حقوق الإنسان للتصدي لهذه الأوضاع المتأزمة، و يرى أن هذا من واجب كل المنظمات التي تتادي باحترام هذه الحقوق³.

المبحث الثاني

الهيئات الوطنية الاستشارية في مجال الأمن و حقوق الإنسان

يعتبر دستور سنة 1989 انطلاقة حقيقية لتجسيد دولة الحق و القانون و تكريس مبادئ الديمقراطية من خلال توسيع مجال الحقوق و الحريات مع توفير الضمانات الكافية لحمايتها، و من بين هذه الضمانات إنشاء للمجلس الأعلى للأمن الذي يقوم بدراسة جميع الجوانب الأمنية في البلاد ثم يقدم آراءه إلى رئيس الجمهورية بناء على معطيات و وقائع ملموسة بهدف تنويره لاتخاذ قرارات صائبة حفاظا على حقوق و حريات الأفراد.

و لتجسيد مبادئ دولة الحق و القانون أكثر، تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التي تركز مبدأ الشفافية و النزاهة و حماية حقوق الأفراد، ليتوسع مجال الحقوق و الحريات أكثر فأكثر بإنشاء اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، و توضع هذه الهيئات تحت رعاية رئيس الجمهورية حامي الدستور و الحريات الأساسية للمواطنين.

و سنقوم من خلال هذا المبحث بدراسة مفصلة لكل هيئة من هذه الهيئات حتى نستخلص دور و أهمية كل منها، سنتناول أولا المجلس الأعلى للأمن (المطلب الأول)، ثم الهيئة الوطنية للوقاية من

¹ - الموقع الرسمي للمجلس الإسلامي الأعلى :

www.hci.dz/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=524, 14/04/2016, 11:01.

² - موقع المجلس الإسلامي الأعلى :

www.hci.dz/index.php?option=com_content&view=article&id=337:2015-07-09-12-22-01&catid=79&Itemid=435, 14/04/2016, 11 :31.

³ - موقع المجلس الإسلامي الأعلى :

www.hci.dz/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=525, 14/04/2016 , 11 :47.

الفساد و مكافحته (المطلب الثاني)، ثم نتطرق إلى اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها (المطلب الثالث).

المطلب الأول

المجلس الأعلى للأمن

يعتبر المجلس الأعلى للأمن هيئة وطنية استشارية، مهمتها تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية حول كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، عرفها دستور 1976 من خلال المادة 125 منه ضمن الفصل الثاني بعنوان الوظيفة التنفيذية¹، و تم تكريسها بموجب المادة 162 من دستور 1989 ضمن الفصل الثاني بعنوان المؤسسات الاستشارية²، و أبقى عليها كل من دستور 1996 من خلال المادة 173 منه³، و التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 197، و التي تنص على: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني"، و يتولى تنظيم هذه الهيئة المرسوم الرئاسي رقم 89-196 المؤرخ في 24 أكتوبر 1989، و على ضوء هذا المرسوم سنتطرق في هذا المطلب إلى تشكيلة المجلس (الفرع الأول)، ثم إلى صلاحياته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تشكيلة المجلس الأعلى للأمن

يتكون المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية، من الأعضاء الآتي ذكرهم⁴:

- رئيس المجلس الشعبي الوطني
- رئيس الحكومة، الوزير الأول حاليا
- وزير الدفاع الوطني
- وزير الشؤون الخارجية

¹ - المادة 125 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، (ج.ر. عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976)، المعدل بالقانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، (ج.ر. عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1979)، المعدل بالقانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، (ج.ر. عدد 3 مؤرخة في 15 جانفي 1980)، و المعدل بالمرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988، (ج.ر. عدد 45 مؤرخة في 5 نوفمبر 1988)، ص 29.

² - المادة 162 من دستور 1989، المرجع السابق، ص 27.

³ - المادة 173 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 31.

⁴ - المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 89-196 المؤرخ في 24 ربيع الأول 1410 الموافق لـ 24 أكتوبر 1989، يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن و عمله (جريدة رسمية عدد 45 مؤرخة في 25 ربيع الأول 1410 الموافق لـ 25 أكتوبر 1989)، ص 3.

- وزير الداخلية.
- وزير العدل
- وزير الاقتصاد، وزير المالية حاليا
- رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي.

يحدد رئيس المجلس المتمثل في رئيس الجمهورية جدول أعمال المجلس و يبلغ لأعضائه، كما يتولى تعيين كاتب المجلس بموجب مرسوم رئاسي، و ينهي مهامه بالطريقة نفسها¹.
 يشارك كاتب المجلس في الاجتماعات و يحضر المحاضر المتعلقة بها، و يتابع تنفيذ القرارات التي يتخذها رئيس المجلس، و يخول الكاتب في إطار تحضير أشغال المجلس أن يطلب من جميع مصالح الأمن و الإدارات و الهيئات الأخرى جميع المعلومات و الوثائق التي لها صلة بمهمة المجلس، كما يقوم بدراسة المعطيات التي يتلقاها و يقيّمها و يضبط نقاط الوضع بشأن أمن الدولة الداخلي و الخارجي مما من شأنه أن يفيد أعمال المجلس و يسهلها، و يتابع تطور حالات الأزمات أو النزاعات و يتولى تقييم أثرها في مجال الأمن، و يقوم كذلك بتحضير عناصر القرار الذي يتخذه رئيس المجلس و يتولى متابعة تطبيق القرارات المتخذة، و يمكن أن يقترح على رئيس الجمهورية أي إجراء قانوني أو تنظيمي من شأنه أن يدعم المجلس في أداء مهمته².
 يجتمع المجلس في أية لحظة بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية³ الذي يملك وحده صلاحيات استدعاء المجلس في أي وقت.

الفرع الثاني

اختصاصات المجلس الأعلى للأمن

يتولى المجلس الأعلى للأمن مهمة تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن، و تشمل ميادين النشاط الوطني أو الدولي، لاسيما ما يتعلق بما يأتي⁴:

- تحديد الأهداف في مجال أمن الدولة.
- تقدير الوسائل و الشروط العامة لاستخدامها.
- تدابير التنسيق العام في اختيار الموارد والوسائل في هذا الميدان

إضافة إلى صلاحيات المجلس في الحالات التالية:

¹ - المواد 3، 6 من المرسوم الرئاسي رقم 89-196 المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن و عمله، المرجع السابق، ص 3.

² المواد 7، 8، 9، 10 من المرسوم الرئاسي رقم 89-196، المرجع السابق، ص 3، 4.

³ المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 89-196، المرجع السابق، ص 3.

⁴ المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 89-196، المرجع السابق، ص 3.

أولاً: صلاحيات المجلس الأعلى للأمن في الظروف الاستثنائية

عند حدوث مخاطر استثنائية فإن الدستور منح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تسمح له بمواجهتها، و ذلك لكون التشريع العادي يصبح غير ملائم لها، غير أنه قيده ببعض الشروط، من بينها استشارة المجلس الأعلى للأمن باعتباره الهيئة المكلفة بتسيير الوضع الأمني في البلاد، و تتمثل صلاحيات المجلس في ظل هذه الظروف فيما يلي:

أ- حالتى الحصار و الطوارئ:

يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر -إذا دعت الضرورة الملحة- حالة الحصار أو الطوارئ لمدة معينة، ولا يتم ذلك إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن إضافة إلى استشارة هيئات أخرى¹، فقرار الرئيس يتوقف إلى حد بعيد على التقارير التي يقدمها له المجلس الأعلى للأمن، لمعرفة درجة خطورة الأوضاع وتحديد الوسائل المناسبة لمواجهتها، كونه الجهاز المختص عمليا في قضايا الأمن و الدفاع، و هذا يعتبر اجراء شكلي باعتبار رئيس الجمهورية هو من يترأس المجلس عند اجتماعه و يتكفل بتنظيمه، كما أنه غير ملزم بالأخذ برأي أعضائه².

غير أنه رغم ما يتمتع به رئيس الجمهورية دستوريا من حيث المهام الموكلة إليه، إلا أنه لا يستطيع أن يتخذ قرار انفرادي دون اجتماع المجلس الذي حددت مهمته دستوريا باقتصارها في تقديمه للأراء فقط في كل القضايا المتعلقة بالأمن و الدفاع³.

و قد عرفت الجزائر حالة الحصار بتاريخ 4 جوان 1991، و التي تقرر بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن إضافة إلى استشارة هيئات أخرى، و دامت مدها أربعة (4) أشهر على امتداد كامل التراب الوطني⁴، غير أن رئيس الجمهورية اقتصر على اجتماع المجلس الأعلى للأمن فقط عند رفع هذه الحالة بتاريخ 1991/09/22⁵.

كما أعلنت حالة طوارئ بتاريخ 09 فيفري 1992، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة هيئات أخرى، و ذلك لمدة إثني عشر (12) شهرا على امتداد كامل التراب الوطني⁶، و تم تمديدتها بتاريخ

¹ - المادة 105 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 21.

² - أحمد سجنين ، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة نيل شهادة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005، ص 35، 36.

³ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار النهضة للطباعة و التوزيع ، الجزائر، 1990، ص 271.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 21 ذي القعدة 1411 الموافق لـ 4 جوان 1991 ، يتضمن تقرير حالة الحصار (جريدة رسمية عدد 29 مؤرخة في 29 ذو القعدة 1411 الموافق لـ 12 جوان 1991)، ص 3.

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 13 ربيع الأول 1412 الموافق لـ 22 سبتمبر 1991 ، يتضمن رفع حالة الحصار (جريدة رسمية عدد 44 مؤرخة في 16 ربيع الأول 1412 الموافق لـ 25 سبتمبر 1991) ، ص 24.

⁶ - المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1992 ، يتضمن اعلان حالة الطوارئ (جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 07 شعبان 1412 الموافق لـ 09 فيفري 1992)، ص 5.

06 فيفري 1993 دون اجتماع المجلس الأعلى للأمن و لا استشارة الهيئات الأخرى¹، لكن راعى رئيس الجمهورية نفس إجراءات الإعلان عند رفع هذه الحالة بتاريخ 23 فيفري 2011، أي بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن إضافة إلى استشارة هيئات أخرى².

ب- الحالة الاستثنائية:

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا باستيفاء مجموعة من الشروط الشكلية من بينها الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، وهذا ما جاء في نص المادة 107 من التعديل الدستوري و بالضبط في فقرتها الثانية، و التي تنص على: "لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء"³.

إن رئيس الجمهورية ملزم بالاستماع للمجلس الأعلى للأمن رغم أنه هو الذي يتأسسه أثناء انعقاده، حيث يقوم بتتويبه بالحالة الواقعية الملموسة بناء على معطيات و ملابسات الظروف من الناحية الأمنية و العسكرية و غيرها، قصد تمكينه من اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً و ملائماً⁴.

ج- حالة الحرب:

يعلن رئيس الجمهورية الحرب إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، و ذلك بعد توفر مجموعة من الشروط الشكلية من بينها الاستماع للمجلس الأعلى للأمن⁵، و هذا نتيجة الصلاحيات و الاختصاصات المخولة له، التي يكون بموجبها قادراً و مؤهلاً في إعطاء الاستشارة العسكرية و الحرية لرئيس الجمهورية.

و من هنا يستوجب حتماً أن تكون هذه الهيئة جنباً لجنب مع رئيس الجمهورية في مثل هذه الظروف العسيرة التي تمر بها الدولة ككل و مؤسساتها الدستورية، لا سيما أن الإعلان عن حالة الحرب يعتبر اجراء خطيراً بالغ الأهمية على كافة المجالات داخل الدولة، و رغم ذلك فإن رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الحرية في اتخاذ القرار بعد الاستماع لأعضاء المجلس و تحديد وجهة نظرهم، خاصة منها الهامة المتعلقة بالأمور التقنية و الفنية و المادية و مدى ملائمتها لإعلان الحرب فعلياً أو تأجيله⁶.

¹ - المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق لـ 06 فيفري 1993 ، يتضمن تمديد حالة الطوارئ (جريدة رسمية عدد 08 المؤرخة في 15 شعبان 1413 الموافق لـ 07 فيفري 1993)، ص 5.

² - الأمر رقم 11 - 02 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1432 الموافق لـ 23 فيفري 2011 ، يتضمن رفع حالة الطوارئ (جريدة رسمية عدد 12 المؤرخة في 20 ربيع الأول 1432 الموافق لـ 23 فيفري 2011)، ص 4.

³ - المادة 107 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 21.

⁴ - أحمد سحنين ، المرجع السابق، ص 38.

⁵ - المادة 109 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 21.

⁶ - أحمد سحنين ، المرجع السابق، ص 41.

د - التعبئة العامة:

يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن¹، إضافة إلى استشارة هيئات أخرى، و يعتبر هذا إجراء شكليا ملزما لرئيس الجمهورية و لكنه غير ملزم بالأخذ برأي المجلس.

ثانيا: دور المجلس الأعلى للأمن في مرحلة الفراغ المؤسساتي

رغم أن دور المجلس الأعلى للأمن استشاري، إلا أنه تجاوز ذلك بتصريحه عن إنشاء مجلس أعلى للدولة بموجب إعلان مؤرخ في 14 جانفي 1992، يتولى جميع السلطات التي يعهد بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية إلى غاية انتهاء العهدة الرئاسية في نهاية 1993، كما تضمن هذا الإعلان إحداث هيئة استشارية وطنية تساعد المجلس الأعلى للدولة²، فقام هذا الأخير بإنشاء المجلس الاستشاري الوطني بموجب مداولة رقم 02-92/م.أ.د مؤرخة في 12 أفريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، يعطي رأيه للمجلس الأعلى للدولة في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه³، و قد مدد المجلس الأعلى للأمن مهمة المجلس الأعلى للدولة إلى غاية 31 جانفي 1949 كأقصى حد بموجب إعلان مؤرخ في 19 ديسمبر 1993، على أن تنتهي عهدة المجلس فور تأدية الهيئة الرئاسية الجديدة اليمين⁴.

إن ما يبرر هذا العمل للمجلس الأعلى للأمن هو ضرورة استمرارية الدولة التي كانت معدومة للمؤسسة التنفيذية و التشريعية، و ذلك لتقديم رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد استقالته من ناحية و تزامنها مع حل المجلس الشعبي الوطني من ناحية أخرى، و هي الحالة التي لم ينظمها دستور 1989 في مادته 84، فكان من الضروري أن يتدخل المجلس الأعلى للأمن لسد هذا الشغور من أجل استمرارية الدولة و السير العادي للمؤسسات و النظام الدستوري⁵.

و لم يتوقف المجلس الأعلى للأمن عند هذا الحد، فقد قام بتعيين السيد ليامين زروال رئيسا للدولة و وزيرا للدفاع الوطني بموجب إعلان مؤرخ في 30 جانفي 1994، في إطار تسيير ما سمي "بالمرحلة الانتقالية"⁶.

¹ - المادة 108 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 21.

² - إعلان مؤرخ في 09 رجب 1412 الموافق لـ 14 جانفي 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، (جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 10 رجب 1412 الموافق لـ 15 جانفي 1992).

³ - مداولة رقم 02-92/م.أ.د مؤرخة في 11 شوال 1412 الموافق لـ 14 أفريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، (جريدة رسمية عدد 28 مؤرخة في 12 شوال 1412 الموافق لـ 15 أفريل 1992).

⁴ - إعلان مؤرخ في 05 رجب 1414 الموافق 19 ديسمبر 1993، (جريدة رسمية مؤرخة في 06 رجب 1414 الموافق لـ 20 ديسمبر 1993).

⁵ - أوصديق فوزي ، المرجع السابق، ص 54، 55، 58 .

⁶ - إعلان مؤرخ في 18 شعبان 1414 الموافق لـ 30 جانفي 1994، (جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في 19 شعبان 1414 الموافق لـ 31 جانفي 1994).

و هذا كله خارج إطار المشروعية، لكن أضفى على عمله طابع الشرعية، لأنه لا يوجد بديل دستوري أو قانوني.

المطلب الثاني

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بموجب المادة 17 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و التي نصت على: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"، و حدد هذا القانون النظام القانوني للهيئة و استقلاليتها و مهامها¹، غير أنه لم ينص على أنها هيئة استشارية، ثم صدر المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 محددًا تشكيلة الهيئة و تنظيمها و كيفية سيرها الذي تم تعديله و تتميمه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فيفري 2012².

و قد تمت دسترة هذه الهيئة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، و أدرجها ضمن المؤسسات الاستشارية حيث نصت المادة 202 منه على أن تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و هي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع بالاستقلالية الإدارية و المالية³. و الملاحظة أن هذه الهيئة هي الوحيدة التي تم إدراجها ضمن الهيئات الاستشارية، على الرغم من تكييفها سلطة إدارية مستقلة.

إن استقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها و موظفيها اليمين، و من خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيا كانت طبيعته التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم، و بهذا يكون المشرع قد أعطى مكانة خاصة و متميزة لهذه الهيئة⁴، و سنتناول من خلال هذا المطلب تشكيلة الهيئة (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى صلاحياتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

¹ - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، (جريدة رسمية عدد 14 مؤرخة في 08 صفر 1427 الموافق لـ 08 مارس 2006).

² - المرسوم الرئاسي رقم 06-413 مؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق لـ 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، (جريدة رسمية عدد 74 مؤرخة في أول ذي القعدة 1427 الموافق لـ 22 نوفمبر 2006) المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 14 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 07 فيفري 2012، (جريدة رسمية عدد 08 مؤرخة في 22 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 15 فيفري 2012).

³ - المادة 202 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 35..

⁴ - رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير و معوقات التطبيق "دراسة حالة الجزائر: 2001-2011"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 149.

تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

تضم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مجلس يقظة و تقييم يتشكل من رئيس و ستة (6) أعضاء، يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، و تنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها.

و يتولى تنظيم الهيئة لممارسة مهامها مجموعة من الهياكل، تتمثل في: الأمانة العامة، قسم مكلف بالوثائق و التحليل و التحسيس، قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات، قسم مكلف بالتنسيق و التعاون الدولي¹.

و سنتطرق في ما يلي إلى أعضاء الهيئة ثم إلى الهياكل الإدارية للهيئة:

أولاً: أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

تتكون الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته كما أشرنا سابقاً، من رئيس و ستة (6) أعضاء، و تضم مجلس يقظة و تقييم الذي يتكون من هؤلاء الأعضاء الستة (6) و على رأسهم الرئيس، و سنتطرق فيما يلي إلى كل من الرئيس و مجلس اليقظة و التقييم:

أ- الرئيس:

يتولى الرئيس إدارة و تسيير الهيئة، و يقوم في هذا الصدد بمجموعة من المهام و الصلاحيات، يمكن إجمالها فيما يلي²:

- إعداد برنامج عمل الهيئة و السهر على تطبيقه.
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة و التقييم و ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء و لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية و تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- إعداد و تنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوة العمومية عند الاقتضاء.

¹ - الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:

www.onplc.org.dz/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=25,
02/04/2016, 22 :01

² - المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، المرجع السابق، ص18.

كما يمكن لرئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة و التقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة، و كذا المشاركة في التظاهرات الوطنية و الدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد و مكافحته و المساهمة في أعماله، و يساعد الرئيس مدير دراسات يكلف على الخصوص بتحضير نشاطات الرئيس و تنظيمها في مجال الاتصالات مع المؤسسات العمومية و كذا العلاقات مع الأجهزة الإعلامية الحركة الجمعوية.

ب- مجلس اليقظة و التقييم:

يتكون مجلس اليقظة و التقييم الذي يرأسه رئيس الهيئة من ستة (6) أعضاء، يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها، و يبدي المجلس رأيه في¹:

- برنامج عمل الهيئة و الشروط و كفاءات تطبيقه.
- مساهمة كل قطاع ناشط في مكافحة الفساد.
- تقارير و آراء و توصيات الهيئة و المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة .
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام.
- ميزانية الهيئة .
- الحصيلة السنوية للهيئة.

ثانيا: الهياكل الإدارية للهيئة

يتولى تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مجموعة من الهياكل الإدارية تساعدها في ممارسة مهامها، و تتمثل فيما يلي:

أ- الأمانة العامة:

تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام، يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة على الخصوص بما يأتي²:

- تنشيط عمل هياكل الهيئة و تنسيقها و تقييمها.
- السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة.
- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي و حصائل نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام.

¹ - المواد 10، 11 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، المرجع السابق، ص 18.

² - المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، المرجع السابق، ص 17.

- ضمان التسيير الإداري و المالي لمصالح الهيئة، و يتولى أمانة مجلس اليقظة و التقييم، و يساعد الأمين العام :

- نائب مدير مكلف بالمستخدمين و الوسائل.

- نائب مدير مكلف بالميزانية و المحاسبة.

ب- قسم الوثائق و التحاليل و التحسيس:

يكلف قسم الوثائق و التحاليل و التحسيس على الخصوص بما يأتي:¹

- القيام بكل الدراسات و التحقيقات و التحاليل الاقتصادية أو الاجتماعية، و ذلك على الخصوص

بهدف تحديد نماذج الفساد و طرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد و مكافحته.

- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد و اقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من

خلال التشريع و التنظيم الجاري بهما العمل، و كذا على مستوى الاجراءات و الممارسات الإدارية

على ضوء تنفيذها.

- دراسة و تصميم و اقتراح الاجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة و مهامها و

الوصول إليها و توزيعها، بما في ذلك بالإعتماد على استخدام تكنولوجيايات الاتصال و الاعلام

الحديث.

- تصميم و اقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات و تحليلها سواء منها الموجهة

للاستعمال الداخلي أو الخارجي.

- دراسة المعايير و المقاييس العالمية المعمول بها في التحليل و الاتصال المتعلقة بالوقاية من الفساد

و مكافحته بغرض اعتمادها و تكييفها و توزيعها.

- اقتراح و تنشيط البرامج و الأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة.

- ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة و الشفافية و تعميمها على مستوى الهيئات العمومية الخاصة،

بالتشاور مع المؤسسات المعنية .

- تكوين رصيد وثائقي و مكتبي في ميدان الوقاية من الفساد و مكافحته و ضمان حفظه و استعماله.

- اعداد تقارير دورية لنشاطاته.

ج- قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات:

يكلف قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات على الخصوص بما يأتي² :

- تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين.

¹ - المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 ، المرجع السابق، ص 18.

² - المدة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، المرجع السابق، ص 18.

- اقتراح شروط و كفيات و اجراءات تجميع و مركزة و تحويل التصريحات بالامتلاكات، طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها و بالتشاور مع المؤسسات و الإدارات المعنية.
- القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات و تصنيفها و حفظها.
- استغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية.
- جمع و استغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية و السهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

د- قسم التنسيق و التعاون الدولي:

- يكلف قسم التنسيق و التعاون الدولي على الخصوص بما يأتي¹:
- تحديد و اقتراح و تنفيذ الكفيات و الاجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية و الهيئات الوطنية الأخرى، و لاسيما بغرض :
- جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد.
- القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية و عملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد.
- تجميع و مركزة و تحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد و ممارساته.
- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية و السهر على إيلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما .
- تطبيق الكفيات و الإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات و منظمات المجتمع المدني و الهيئات الوطنية و الدولية المختصة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و ذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منظم و مفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد و مكافحته و تطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان.
- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيئة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضرارا بمصالح البلاد، بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها.
- المبادرة ببرامج و دورات تكوينية يتم انجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية و الدولية المختصة بالوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيم ذلك.
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.
- يرأس كل قسم رئيس قسم بمساعدة أربعة (4) رؤساء دراسات الذين يمارسون مهامهم بمساعدة مكلفين بالدراسات²

¹- المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، المرجع السابق، ص19.

²- الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته :

الفرع الثاني

صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

- تتولى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، و تكرس مبادئ دولة الحق و القانون، و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الممتلكات و الأموال العمومية و المساهمة في تطبيقها، كما ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و النقائص التي سجلتها في هذا المجال، و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء¹.
- و تكلف الهيئة في هذا الصدد بالمهام الآتية²:
- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، و اقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد، و كذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية و الخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
 - إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
 - جمع و مركزة و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد و الوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع و التنظيم و الاجراءات و الممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
 - التقييم الدوري للأدوات القانونية و الاجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته و النظر في مدى فعاليتها .
 - تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية و دراسة و استغلال المعلومات الواردة فيها و السهر على حفظها.
 - ضمان تنسيق و متابعة النشاطات و الأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية و المنتظمة المدعمة بإحصائيات و تحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد و مكافحته التي ترد إليها من القطاعات و المتدخلين المعنيين.
 - السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي.
 - الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته، و تقييمها.

¹- المادة 203 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 35.

²- المادة 20 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المرجع السابق، ص 7، 8 .

و لضمان فعالية نتائج عمل الهيئة، فقد تم تزويدها ببعض الامتيازات التي من شأنها تسهيل عملها، حيث يتم تزويد الهيئة بالمعلومات و الوثائق، و يمكن أن تطلب من الإدارات و المؤسسات و الهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر، أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، و يشكل كل رفض عمدي و غير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة و التي يعاقب عليها القانون¹.

المطلب الثالث

اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها

تم إنشاء اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001، و الذي تم تعديله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-297 المؤرخ في 23 سبتمبر 2002، و بالرجوع إلى المادة 5 منه، نجدها قد نصت صراحة على الطابع الاستشاري لهذه اللجنة بقولها: " اللجنة جهاز ذو طابع استشاري للرقابة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال حقوق الإنسان"²، ثم صدر الأمر رقم 09-04 المؤرخ في 27 أوت 2009 المتعلق باللجنة³، و بذلك تم تغيير أداة إنشاء اللجنة من نص تنظيمي مجسد في مرسوم رئاسي إلى نص ذو طابع تشريعي مجسد في شكل أمر، ثم صدر المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المؤرخ في 30 أوت 2009 المتعلق بمهام اللجنة و تشكيلها و تعيين أعضائها و سيرها⁴، و بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016، تمت دسترة اللجنة و تغيير إسمها إلى المجلس الوطني لحقوق الإنسان، بموجب المادة 198 منه، و التي نصت على: "يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان، يدعى في صلب النص "المجلس" و يوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور، يتمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية و المالية"⁵.

ويضطلع المجلس الوطني لحقوق الإنسان بنفس الصلاحيات التي كانت موكلة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، مع بعض التعديلات التي سنتطرق إليها من خلال هذا المطلب،

¹ - رافيق بن مرسل، المرجع السابق، ص 149.

² - المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 30 ذي الحجة 1421 الموافق لـ 25 مارس 2001، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، (جريدة رسمية عدد 18 مؤرخة في 3 محرم 1422 الموافق لـ 28 مارس 2001)، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 02-297 المؤرخ في 16 رجب 1423 الموافق لـ 23 سبتمبر 2002، (جريدة رسمية عدد 63 مؤرخة في 18 رجب 1423 الموافق لـ 25 سبتمبر 2002).

³ - الأمر رقم 09-04 المؤرخ في 6 رمضان 1430 الموافق لـ 27 أوت 2009، المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، (جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 9 رمضان 1430 الموافق لـ 30 أوت 2009).

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المؤرخ في 9 رمضان 1430 الموافق لـ 30 أوت 2009، المتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و تشكيلتها و كيفية تعيين أعضائها و سيرها، (جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 9 رمضان 1430 الموافق لـ 30 أوت 2009).

⁵ - المادة 198 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 35.

سنتناول أولاً تشكيلة اللجنة (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى صلاحيات اللجنة (الفرع الثاني)، وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم 09-263 المذكور سابقاً، مع الأخذ بعين الإعتبار التعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الأول

تشكيلة اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها

تتشكل اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها مما يأتي¹ :

أولاً: بعنوان الهيئات العمومية

- أربعة (04) أعضاء من رئاسة الجمهورية.
- عضوان (02) من مجلس الأمة.
- عضوان (02) من المجلس الشعبي الوطني.
- عضو واحد من المجلس الإسلامي الأعلى.
- عضواً واحد من المجلس الأعلى للغة العربية.
- عضواً واحد من المحافظة السامية للغة الأمازيغية.
- عضو واحد من المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي.
- عضو واحد من المجلس الوطني للأسرة و المرأة.

ثانياً: بعنوان المنظمات الوطنية و المهنية و المجتمع المدني

- عضو واحد من المنظمة الوطنية للمجاهدين.
- عضوان (02) من المنظمات الثقافية الأكثر تمثيلاً للعمال.
- عضو واحد من الهلال الأحمر الجزائري.
- عضو واحد من الإتحاد الوطني لمنظمات المحامين.
- عضو واحد من المجلس الوطني لأخلاقيات الطب.
- عضو واحد من المجلس الأعلى لأدبيات و أخلاقيات الصحفيين.
- عضو واحد من المجلس الوطني للأشخاص المعوقين.
- إثنا عشر (12) عضو إلى ستة عشر (16) عضواً، نصفهم من النساء، بعنوان الجمعيات ذات الطابع الوطني الناشطة في مجال حقوق الإنسان.

ثالثاً: بعنوان الوزارات

- ممثل واحد عن وزارة الدفاع الوطني.

¹ - المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و تشكيلتها و كيفية تعيين أعضائها و سيرها، المرجع السابق، ص 5، 6.

- ممثل واحد عن وزارة العدل.
 - ممثل واحد عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية.
 - ممثل واحد عن وزارة الشؤون الخارجية.
 - ممثل واحد عن وزارة التربية الوطنية.
 - ممثل واحد عن الوزارة المكلفة بالشباب.
 - ممثل واحد عن الوزارة المكلفة بالصحة.
 - ممثل واحد عن الوزارة المكلفة بالاتصال.
 - ممثل واحد عن الوزارة المكلفة بالثقافة.
 - ممثل واحد عن الوزارة المكلفة بالعمل و الحماية الاجتماعية.
 - ممثل واحد عن الوزارة المكلفة بالتضامن الوطني.
- يشترك ممثلو رئاسة الجمهورية و كذا ممثلو الوزارات في أشغال اللجنة بصفة استشارية و بدون صوت تداولي.
- يعين أعضاء اللجنة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح المؤسسات الوطنية و المهنية و المجتمع المدني التي يتصل موضوعها بحقوق الإنسان، و حسب الكيفيات الآتية:¹
- أ- يعين ممثلو رئاسة الجمهورية و مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني، بناء على اقتراح من الهيئات التي يمثلونها.
- ب- يعين مجموع أعضاء اللجنة الآخرين، بعد أخذ رأي لجنة تضم:
- الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيسا.
 - رئيس مجلس الدولة، عضوا.
 - رئيس مجلس المحاسبة، عضوا.
- و يعين رئيس الجمهورية رئيس اللجنة بموجب مرسوم رئاسي، و ينصب الرئيس و الأعضاء لعهد مدتها أربع (4) سنوات قابلة للتجديد.
- يلزم كل عضو من أعضاء اللجنة بالواجبات الآتية:²
- التعهد بالدفاع عن حقوق الإنسان و ترقيتها.

¹ - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و تشكيلتها و كيفيات تعيين أعضائها و سيرها، المرجع السابق، ص 5.

² - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 02-47 المؤرخ في 2 ذي القعدة 1422 الموافق لـ 16 جانفي 2002، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، (جريدة رسمية عدد 5 مؤرخة في 6 ذو القعدة 1422 الموافق لـ 20 جانفي 2002)، ص 4.

- التضامن في تنفيذ توصيات اللجنة.
- المشاركة الفعلية في تطبيق برنامج عمل اللجنة .
- الحفاظ على سرية المداولات و الأحكام المدروسة.
- مراعاة واجب التحفظ و احترام أحكام النظام الداخلي.
- عدم استعمال صفة العضوية لأغراض تتنافى و مهام اللجنة.
- و يتولى تنظيم اللجنة و سيرها الأجهزة التالية:¹
- الجمعية العامة.
- رئيس اللجنة.
- الأمانة العامة.
- اللجان الفرعية الدائمة.
- مكتب اللجنة.
- المندوبيات الجهوية².

يتم إعداد قواعد و آليات تصور وتعاون و تنسيق بين اللجنة و المؤسسات الآتية³:

- وزارة العدل.
- السلطات المركزية المكلفة بالشرطة القضائية.
- البرلمان .
- السلطات الإدارية.

الفرع الثاني

صلاحيات اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها

تتولى اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها دور الرقابة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، و تكلف بهذه الصفة و دون المساس بالصلاحيات المسندة إلى السلطات الإدارية و القضائية، بدراسة كل وضعية تتعلق بانتهاك حقوق الإنسان، تعاليمها أو تصل إلى علمها، و تقوم بكل عمل ملائم في هذا المجال، بالتشاور و التنسيق مع السلطات المختصة، و تبدي اللجنة آراء و تقدم اقتراحات و توصيات حول كل مسألة تتعلق بترقية حقوق الإنسان و حمايتها، كما تقوم بكل عمل في مجال التوعية و الإعلام و الاتصال الاجتماعي من أجل ترقية حقوق الإنسان.

¹ - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 02-47، المرجع السابق، ص 5.

² - المرسوم الرئاسي رقم 02-298 المؤرخ في 16 رجب 1423 الموافق لـ 23 سبتمبر 2002، يتعلق بالمندوبيات الجهوية للجنة الوطنية

الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها،(جريدة رسمية عدد 63 مؤرخة في 18 رجب 1423 الموافق لـ 25 سبتمبر 2002).

³ - المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و تشكيلتها و كفاءات

تعيين أعضائها و سيرها، المرجع السابق، ص 7.

تعد اللجنة تقريراً سنوياً عن حالة حقوق الإنسان و ترفعه إلى رئيس الجمهورية، و ينشر هذا التقرير بعد شهرين (02) من هذا التبليغ، بعد تصفيته من القضايا التي كانت محل تسوية¹. و هي نفس المهام التي نصت عليها المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لكن بصياغة مختلفة، إضافة إلى بعض التعديلات، و تتمثل فيما يلي:²

- يتولى المجلس مهمة المراقبة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام حقوق الإنسان.
 - يدرس المجلس، دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ إلى عمله، و يقوم بكل اجراء مناسب في هذا الشأن، و يعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، و إذا اقتضى الأمر، على الجهات القضائية المختصة.
 - يبادر المجلس بأعمال التحسيس و الإعلام و الاتصال لترقية حقوق الإنسان.
 - كما يبدي آراء و اقتراحات و توصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان و حمايتها.
 - يعد المجلس تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، و إلى البرلمان، و إلى الوزير الأول، و ينشره أيضاً.
- كما تتولى اللجنة مهام و صلاحيات أخرى، يمكن إجمالها فيما يلي³:
- ترقية البحث و التربية و التعليم في مجال حقوق الإنسان عبر جميع أطوار التكوين و في الأوساط الاجتماعية و المهنية.
 - دراسة و إبداء الرأي، عند الإقتضاء، في التشريع الوطني قصد تحسينه في ميدان حقوق الإنسان.
 - المشاركة في إعداد التقارير التي يجب أن تقدمها الدولة إلى أجهزة الأمم المتحدة و لجانها و إلى المؤسسات الجهوية تطبيقاً لالتزاماتها الإتفاقية.
 - تطوير التعاون في ميدان حقوق الإنسان مع أجهزة الأمم المتحدة، و المؤسسات الجهوية، و المؤسسات الوطنية للبلدان الأخرى، و كذلك مع المنظمات غير الحكومية الوطنية و الدولية.
 - القيام بنشاطات الوساطة في إطار مهامها لتحسين العلاقات بين الإدارات العمومية و المواطنين.

المبحث الثالث

الهيئات الوطنية ذات الاختصاص الاستشاري

¹ - المادة 1 من الأمر رقم 09-04 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، المرجع السابق، ص 4.

² - المادة 199 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 35.

³ - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و تشكيلتها و كيفية تعيين أعضائها و سيرها، المرجع السابق، ص 5.

تعتبر دولة القانون من المطالب الشرعية لتدعيم الديمقراطية في أي دولة¹، و من ركائزها توفير الأمن و الحماية للحقوق و الحريات الأساسية للمواطنين، و يتم ذلك من خلال تكريس هذه الحقوق و الحريات ضمن أحكام الدستور، التي تحتل المرتبة الأعلى في هرم القواعد القانونية في الدولة، إضافة إلى سن القواعد القانونية العادلة التي تضمن عدم التعرض لها، لكن رغم ذلك، قد تتعرض هذه الحقوق و الحريات للإعتداء من كل واحدة من السلطات العامة، و هذا عن طريق اتخاذ تصرفات قانونية ترتب قيودا على تلك الحقوق و الحريات أو تعديها حتى².

و من هذا المنطلق، تم إخضاع هذه السلطات إلى ثلاث أنواع من الرقابة: الرقابة على دستورية القوانين التي يمارسها المجلس الدستوري، و تضمن عدم تعارض القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية مع مبادئ الدستور و تعديها على الحقوق و الحريات العامة، و الرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية التي يتولاها مجلس المحاسبة³ حفاظا على المال العام، و الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الإدارة التي يمارسها القضاء الإداري، و على رأسه مجلس الدولة الذي يعتبر الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري مقابل المحكمة العليا في النظام القضائي العادي⁴، و تهدف هذه الرقابة إلى حماية حقوق و حريات الأفراد في مواجهة أي تعسف محتمل من طرف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية.

و تتمتع هذه الهيئات إضافة إلى اختصاصاتها الأساسية و المميزة لها، باختصاصات استشارية تناولتها القوانين و المراسم المنظمة لها، و سنقوم بدراستها من خلال هذا المبحث. سنتناول أولا الاختصاص الاستشاري للمجلس الدستوري (المطلب الأول)، ثم الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة (المطلب الثاني)، ثم نتطرق إلى الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الاختصاصات الاستشارية للمجلس الدستوري

يعد المجلس الدستوري إحدى أهم المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الجزائري، و هو هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية⁵، تتولى مراقبة مدى دستورية القوانين و السهر على احترام الدستور و صحة عمليات الاستفتاء و الإنتخابات الرئاسية و التشريعية و تعلن النتائج النهائية لهذه العمليات، كما

¹ - رشيدة العام، المجلس الدستوري (تشكيل و صلاحيات)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005، ص 2.

² - عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، دون تاريخ مناقشة، ص 6.

³ - المواد 186، 192 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، ص 32، 33.

⁴ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005، ص 87.

⁵ - سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 3.

تتظر في جوهر الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية و التشريعية¹، أنشئ بموجب دستور 1989 و أبقى عليه كل من دستور 1996، و التعديل الدستوري لسنة 2016. إضافة إلى هذه المهام و الاختصاصات الأساسية، يمكن أن يصبح المجلس الدستوري هيئة استشارية، إذ بالرجوع إلى أحكام الدستور نجدها قد عقدت للمجلس مهام خاصة ذات طابع استشاري²، و بالتالي سنتناول من خلال هذا المطلب تشكيلة المجلس الدستوري (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى مجال استشارة المجلس الدستوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تشكيلة المجلس الدستوري

يعتبر المجلس الدستوري من الأجهزة القليلة في الدولة التي بها تمثيل لكل السلطات³، فهو يتشكل من اثنتي عشر (12) عضوا: أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس و نائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، و اثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، و اثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة. يعين رئيس الجمهورية رئيس و نائب رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات، و يضطلع أعضاء المجلس بمهامهم مرة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات، على أن يجدد نصف العدد كل أربع (4) سنوات، و بمجرد انتخاب هؤلاء الأعضاء أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، و أي نشاط آخر أو مهنة حرة، و يؤدون اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم⁴.

يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعينين أن تتوفر فيهم بعض الشروط المتمثلة فيما يأتي⁵:

- بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم.
- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمسة عشر (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة. و يتمتع رئيس المجلس الدستوري و نائبه و أعضاؤه، خلال عهدتهم بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية، و لا يمكن أن يكونوا محل متابعات أو توقيف بسبب ارتكاب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح عن الحصانة من المعني بالأمر أو بترخيص من المجلس الدستوري⁶.

الفرع الثاني

¹ - المادة 182 من القانون رقم 01-16، المرجع السابق، ص 32.

² - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006، ص 179.

³ - رشيد العام، المجلس الدستوري (تشكيل و صلاحيات)، المرجع السابق، ص 3.

⁴ - المادة 183 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 32.

⁵ - المادة 184 من القانون رقم 01-16، المرجع السابق، ص 32.

⁶ - المادة 185 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 32.

مجال استشارة المجلس الدستوري

ضمانا لاحترام حقوق و حريات الأفراد و سمو الدستور، نص هذا الأخير على أن هناك حالات خاصة تستلزم استشارة المجلس الدستوري¹ باعتبار أنه مكلف بالسهر على احترام الدستور، و تتمثل هذه الحالات فيما يلي:

أولاً: حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية

يجتمع المجلس الدستوري بقوة القانون إذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب مرض خطير و مزمن، فيتحقق المجلس بكل الوسائل الملائمة من هذه الحالة، و يمكنه في هذا الإطار أن يستمع إلى أي شخص مؤهل و إلى أي سلطة معنية، كأطباء أو خبراء في الميدان... إلخ، و بعدها يقترح المجلس و بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، ليعلن هذا الأخير بغرفتيه المجتمعين معاً، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه، و يكلف حينئذ رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها خمسة و أربعون (45) يوماً².

غير أن نص الدستور لا يبين لنا من يكون المبادر الأول بإثارة موضوع المانع، فإن كان الأمر يقتصر على الملاحظة من خلال التغيب عن المقر و تصريحات الأطباء، فإن التساؤل يطرح بشأن كيفية الاتصال بالأطباء، فهل التصريح بالمانع يكون مع هؤلاء للتأكيد من خلال الشهادات الطبية؟ ثم هل من حق الطبيب أو الأطباء التصريح بأن الرئيس لم يعد قادراً على أداء مهامه؟ صحيح أن للمجلس أن يتدخل لإثبات المانع بكل الوسائل، لكن من تكون له المبادرة بإعلان توفر عناصر المانع؟ لذلك فإنه تجنبا لتدخل طرف ثالث من السلطة، كما حدث في تونس لدى إبعاد الرئيس بورقيبة من طرف الجنرال بن علي و الاستيلاء على السلطة سنة 1987، يستحسن تحديد طريقة الملاحظة و واجب الملاحظين صحياً بإعلام المجلس الدستوري بالحالة الصحية للرئيس للتدخل من أجل إثبات المانع³.

يجتمع المجلس الدستوري بنفس الشروط و تطبق نفس الإجراءات السابقة، في حالة استمرار المانع لرئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الخمسة و الأربعون (45) يوماً، ليعلن الشغور بالاستقالة وجوباً، و تطبق حينئذ الأحكام الخاصة بالاستقالة⁴.

و يثور التساؤل في حالة الاستقالة الناجمة عن استمرار المانع و إعلان الشغور، عن يتولى إخطار المجلس الدستوري، فهل يتولى ذلك رئيس الدولة بالنيابة أم أن الطاقم الطبي هو الذي يقوم بمتابعة صحة الرئيس و إبلاغ المجلس بحالته الصحية أولاً بأول؟ بالرجوع إلى نص الدستور لا نجد إشارة

¹ - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 39.

² - المادة 102 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق، ص 20.

³ - سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 42، 43.

⁴ - المادة 102 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 20.

أو إجابة لذلك التساؤل، و عليه حفاظا على حسن تطبيق أحكام الدستور ينبغي توضيح مثل هذه الحالات التي قد تستغل لإبعاد الرئيس بإيهام المجلس الدستوري أثناء الخمسة و الأربعون (45) يوما بأنه غير قادر على العودة إلى منصبه، و من ثمة التصريح بالشغور النهائي¹.

كما يجتمع المجلس الدستوري وجوبا في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، و يثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، و تبلغ فوراً هذه الشهادة إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا، و يتولى رئيس مجلس الأمة في هذه الحالة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية، و لا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

و يدخل ضمن هذه الحالات أيضا، اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة بشغور رئاسة مجلس الأمة لحصول مانع معين، أين يتطلب الأمر كذلك اجتماع المجلس الدستوري وجوبا، و يثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية و حصول المانع لرئيس مجلس الأمة، و يتولى مهام رئيس الدولة، في هذه الحالة، رئيس المجلس الدستوري إلى غاية إجراء انتخابات رئاسية، و لا يمكنه الترشح لرئاسة الجمهورية².

و في هذه الحالة، و رغم حساسية الوضع، نجد الدستور خاليا من النص على اجتماع البرلمان خلافا للحالتين السابقتين، و كان بالإمكان النص على ذلك و إسناد مهمة رئاسة البرلمان إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني لتقاسم المسؤولية بين المجلس الدستوري و البرلمان من جهة، و إعطاء أهمية للمؤسستين في كفالة احترام أحكام الدستور من جهة أخرى³.

ثانيا: الحالات الاستثنائية

أثناء سير المؤسسات الدستورية قد تطرأ بعض الظروف الاستثنائية تعرقل السير الحسن لها و تشكل خطر على أمن الدولة، و بذلك يضطر رئيس الجمهورية إلى الإقدام على اتخاذ إجراءات محددة - نظمها الدستور - قد تضيق أو تمس بحريات أو حقوق الأفراد أو تخل بالتوازن بين السلطات⁴، غير أن رئيس الجمهورية مقيد قبل إقدامه على اتخاذ أحد هذه الإجراءات، بوجود استشارة رئيس المجلس الدستوري إلى جانب هيئات أخرى، و تتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

أ- حالتى الطوارئ و الحصار:

قد تستدعي الضرورة الملحة لجوء رئيس الجمهورية إلى تقرير حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتبات الوضع، و قد نص المؤسس الدستوري على حالتى الحصار

¹ سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 43.

² المادة 102 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق، ص 20.

³ سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 44.

⁴ رايح بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري، (تنظيمه و طبيعته)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 52.

و الطوارئ في آن واحد و ربطهما بحالة الضرورة الملحة، دون أن يورد أي تمييز بينهما، و لكن ما يهمننا أن هذه الظروف الاستثنائية تخول الإدارة نوعا من الحرية و التحرر من مبدأ المشروعية بمصادره المعروفة في الظروف العادية و ذلك لمجابهة الظروف الغير عادية، و نظرا للنتائج الخطيرة التي تنتج عن تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، فقد اشترط المؤسس الدستوري قبل تقريرها، استشارة رئيس المجلس الدستوري¹، دون أن يكون له دور في وضع حد لها، و قد أعلنت حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4/7/1991، و أعلنت حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9/2/1992، المشار إليهما سابقا، حيث تضمن المرسومان تأشيرة الجهات المستشارة في الموضوع من بينها رئيس المجلس الدستوري².

ب- الحالة الاستثنائية:

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية، يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، أما نتائج الحالة الاستثنائية فتتمثل في تحويل رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ كل إجراء يراه ضروريا للحفاظ على الاستقلال الوطني و سلامة التراب و المؤسسات الدستورية، و هو في كل هذا يمارس عملا من أعمال السيادة لا يخضع لأية رقابة³.

نظرا لهذه النتائج الخطيرة نص الدستور على أن لا يتخذ رئيس الجمهورية مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الدستوري إلى جانب هيئات أخرى، و هو في هذه الحالة يراقب توافر شروط الحالة الاستثنائية، و تتم استشارته أيضا عند انتهاء هذه الحالة⁴.

ج- حالة الحرب:

نظرا لخطورة هذا الإجراء، قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بضرورة استشارة رئيس المجلس الدستوري إلى جانب هيئات أخرى، قبل أن يعلن الحرب، و ذلك في حالة ما إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة⁵. من خلال هذه الحالات، نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد نص على استشارة رئيس المجلس الدستوري بالتحديد، فهل هذا يعني أن عليه أن يقدم رأيه لرئيس الجمهورية بصفة فورية و آنية دون الرجوع إلى باقي أعضاء المجلس؟ يمكن أن يكون ذلك راجع لخطورة هذه الحالات و اتسامها بالطابع

¹ - رايح بوسالم ، المرجع السابق، ص 53.

² - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 181، 182.

³ - رايح بوسالم ، المرجع السابق، ص 53.

⁴ - المادة 107 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 21.

⁵ - المادة 109 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 21.

الاستعجالي، مما يجعل رئيس الجمهورية مجبر على سماع رأي رئيس المجلس الدستوري دون أعضائه لمعالجة الوضع بصفة سريعة، فلا مجال للإجتماع و التشاور بباقي الأعضاء تقاديا لتأزم الأوضاع¹. غير أن رئيس الجمهورية يستشير المجلس الدستوري بجميع أعضائه وجوبيا، عندما يريد وضع حد للحرب، حيث يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم، و يتلقى رأي المجلس الدستوري قبل عرضها على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة²، و في هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري و يعطي رأيه فورا³.

لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة خلال فترة الخمسة و الأربعين (45) يوما في حالة المانع المؤقت أو الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، و فترة التسعون (90) يوما في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة-التي تطرقنا إليها سابقا- أن يعلن حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية أو التعبئة العامة أو الحرب أو يوقع على اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم، إلا بعد استشارة المجلس الدستوري إلى جانب المجلس الأعلى للأمن⁴، و في هذه الحالة يفصل المجلس الدستوري دون تعطيل⁵.

يقوم رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة بالنيابة باستشارة المجلس الدستوري أو رئيسته بشأن التدابير التي ينوي اتخاذها لمواجهة الظروف الاستثنائية كإجراء لا بد منه و ضروري و إن كانت النتيجة غير ملزمة، فهو يعتبر من الإجراءات الالزامية التي توجب إتباعها و القيام بها من رئيس الجمهورية و يترتب البطلان على مخالفتها، دون أن يكون ملزم باتباع الرأي الناتج عن هذه الاستشارة⁶، حتى و لو كان معارض للإجراء الذي يستخدمه، غير أنه من المفيد أن يكون رأي المجلس الدستوري أو رئيسته مؤيدا و مطابقا لقرار رئيس الجمهورية، و هذا يرجع للدور الذي يلعبه المجلس في مجال الرقابة على دستورية القوانين، بحيث أن تأييده لرئيس الجمهورية في شأن اتخاذ إجراءات غير عادية، معناه الضمني هو شرعية و دستورية هذه الإجراءات، و أيضا اعتراف أعلى هيئة مختصة في الرقابة على دستورية القوانين، بأن وضع البلاد وصل إلى درجة خطيرة لا يمكن مواجهتها بوسائل القانون العادي التي أصبحت عاجزة، و لا مناصا من اللجوء إلى السلطات الاستثنائية لغرض استتباب الوضع⁷.

¹ - رشيد العام، المجلس الدستوري (تشكيل و صلاحيات)، المرجع السابق، ص 6.

² - المادة 111 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق، ص 22.

³ - المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري، (جريدة رسمية عدد 26 مؤرخة في 11 جمادى الثانية 1433 الموافق لـ 3 ماي 2012)، ص 9.

⁴ - المادة 104 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 24.

⁵ - المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري، المرجع السابق، ص 9.

⁶ - نور الدين عراش، آليات تدخل المجلس الدستوري الجزائري في مجال حماية الحقوق و الحريات العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 27.

⁷ - مصطفى رباحي، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 21.

ثالثا: حالة تمديد عهدة البرلمان

تحدد عهدة البرلمان بمدة خمس (5) سنوات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، و ست (6) سنوات بالنسبة لمجلس الأمة، على أن تجدد تشكيلة هذا الأخير بالنصف كل ثلاث (3) سنوات.¹ فبناء على هذا تتم انتخابات جديدة عند نهاية هذه المدة، و لا يمكن تمديد عهدة البرلمان لمدة أطول مما هو منصوص عليه في الدستور و ما انتخب على أساسه الشعب، و هذا لتكريس مبدأ التداول على السلطة و المحافظة على اختيار الشعب، و لكن استثناء و ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية²، أقر الدستور إمكانية تمديد عهدة البرلمان، و يثبت هذا الأخير المنعقد بغرفتيه المجتمعين مع هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية و استشارة المجلس الدستوري³، و تعد هذه الاستشارة إجبارية للتأكد من هذه الظروف الموسومة بالخطر، فيجتمع المجلس الدستوري و يبدي رأيه فورا⁴.

المطلب الثاني**الاختصاصات الاستشارية لمجلس المحاسبة**

مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهام الموكلة إليها، كما يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية و الحياد⁵، و يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، و كذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، و هو بذلك يساهم في تطوير الحكم الرشيد و الشفافية في تسيير الأموال العمومية⁶، تم إنشاؤه أول مرة بموجب المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية، حيث نص على إنشاء مجلس المحاسبة كعضو لوزارة، و لما صدر دستور 1976، أشار في المادة 190 منه إلى مبدأ الرقابة و إنشاء مجلس المحاسبة⁷.

و قد كرس ذلك كل من دستور 1989 بموجب المادة 160 منه، و دستور 1996 بموجب المادة 170، و التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 192، و قد تم التأسيس الفعلي لمجلس المحاسبة بموجب قانون رقم 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980، الذي منح دورا هاما لهذا المجلس، بحيث كان يتمتع بصلاحيات إدارية و قضائية واسعة، كما اعترف هذا القانون بصفة القاضي لأعضائه، و سمح

¹ - المادة 119 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق، ص 23.

² - بوسالم رايح، المرجع السابق، ص 54.

³ - المادة 119 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 23.

⁴ - المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري، المرجع السابق، ص 9.

⁵ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 233.

⁶ - المادة 192 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق، ص 33.

⁷ - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 233.

بتمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء¹، و بصدور القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، أصبح مجلس المحاسبة هيئة إدارية تقوم برقابة إدارية دون أي أثر قانوني، كما فقد أصحابه صفة القاضي²، لكن الوضع اختلف بعدها بصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، أين تم إعادة المجلس إلى مكانه و الرفع من دوره إلى مستوى جعل منه جهة قضائية و إدارية، و قد تم تعديله بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010³.

إضافة إلى الاختصاصات القضائية و الإدارية الموكلة لمجلس المحاسبة، يضطلع هذا الخير كذلك باختصاصات استشارية تدخل في نطاق صلاحياته.

ستطرق من خلال هذا المطلب إلى تشكيلة مجلس المحاسبة (الفرع الأول)، ثم إلى مجال استشارة مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تشكيله مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من أعضاء يكتسبون صفة القضاة، و يحكمهم قانون أساسي خاص، يحدد مراكزهم القانونية و يضبط حقوقهم و كذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم هذه الصفة⁴، إضافة إلى مجموعة من الأجهزة و الغرف التي تتولى تسيير المجلس و تنظيمه، و ستتطرق إلى كل منهم بالتفصيل فيما يلي:

أولاً: أعضاء مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم:

أ- رئيس مجلس المحاسبة :

يتولى رئيس مجلس المحاسبة إدارة المؤسسة و يقوم بالتنظيم العام لأشغالها، و يشرف على تنسيق أعمال المجلس و متابعتها و تقديرها، و يضبط عن طريق مذكرات منهجية و تعليمات عامة شروط و طرق اعداد ما يأتي⁵:

¹ - قانون رقم 80-05 مؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق لـ أول مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، (جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 17 ربيع الثاني 1400 الموافق لـ 4 مارس 1980)، ص 8.

² - قانون رقم 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 4 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، (جريدة رسمية عدد 53 المؤرخة في 18 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 5 ديسمبر 1990)، ص 6.

³ - الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق لـ 26 أوت 2010، المعدل و المتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، (ج، عدد 50 مؤرخة في 22 رمضان 1431 الموافق لـ أول سبتمبر 2010) ص 4.

⁴ - أمر رقم 95-23 مؤرخ في 29 ربيع الأول 1416 الموافق لـ 26 أوت 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، (جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في 8 ربيع الثاني 1416 الموافق لـ 3 سبتمبر 1995)، ص 11.

⁵ - المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق لـ 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، (جريدة رسمية عدد 72 مؤرخة في 3 رجب 1416 الموافق لـ 26 نوفمبر 1995)، ص 6.

- اقتراحات برامج نشاط الرقابة و حصائل انجازها.

- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

- التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

يزود رئيس مجلس المحاسبة بديوان يتكون من رئيس و مديرين اثنين (2) للدراسات، تتمثل مهمته في القيام بكل الأعمال التي لا تدخل ضمن اختصاص هيكل مجلس المحاسبة و أجهزته الأخرى، و يقوم بتلخيص بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية الأخرى، دراسات مشاريع النصوص المعروضة على مجلس المحاسبة لإبداء رأيه فيها¹.

ب- نائب الرئيس :

يساعد نائب رئيس مجلس المحاسبة هذا الأخير في أداء مهامه، كما يساعده على الخصوص في تنسيق أشغال المجلس و متابعتها و تقييم فعاليتها، و ينوبه في حالة غيابه أو حدوث مانع له، و في حالة غياب رئيس غرفة أو حدوث مانع له، يمكن لنائب الرئيس أن يرأس الغرفة².

ج- الناظر العام :

يتابع الناظر العام ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، و يمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين و التنظيمات المعمول بها في المجلس، و يتابع تنفيذ قرارات المجلس و يتأكد من مدى تنفيذ أوامره، و يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة و الجهات القضائية و يتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها، و يساعده في أداء مهامه نظار مساعدون³.

د- رؤساء الغرف :

يتولى رؤساء الغرف تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم و يسهرون على حسن تأديتها تحقيقاً للأهداف المسطرة في إطار البرنامج الموافق عليه، و يحددون القضايا الواجب دراستها في الغرف و في الفروع و يرأسون الجلسات و يديرون مداولات الغرف، و يمكنهم أن يرأسوا جلسات الفروع، و يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يكلفهم بأي ملف ذي أهمية خاصة⁴.

هـ- رؤساء الفروع :

يتابع رؤساء الفروع الأشغال المسندة إلى فروعهم و يسهرون على حسن تأديتها، و يشرفون على مهام التحقيق و التدقيق التي يكلفون بها، و يرأسون الجلسات و يديرون مداولات الفروع⁵.

و- المستشارون و المحاسبون :

¹ - المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 6.

² - المادة 42 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 7.

³ - المادة 43 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق، ص 7، 8.

⁴ - المادة 44 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق، ص 8.

⁵ - المادة 45 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق، ص 8.

يقوم المستشارون و المحاسبون بأشغال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم في الآجال المقررة، و يدعون إلى المشاركة في أعمال تشكيلة مجلس المحاسبة، كل الغرف مجتمعة، و أعمال غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و أعمال لجنة البرامج و التقارير.

يشارك المستشارون في إعداد مشروع التقرير السنوي و مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، و يكلفون بتحرير مشاريع المذكرات الاستعجالية و المذكرات المبدئية¹.

ثانيا : أجهزة مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من الهياكل التالية:

أ- الغرف :

ينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني، و غرف ذات اختصاص إقليمي، و غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و قد يجتمع في شكل كل الغرف مجتمعة، و في شكل لجنة البرامج و التقارير²، و سنتطرق إلى كل غرفة بالتفصيل على النحو الآتي:

أ.1- الغرف ذات الاختصاص الوطني :

يشمل مجلس المحاسبة على ثمان (8) غرف ذات اختصاص وطني، و تحدد مجالات تدخلها تباعا

كما يأتي³:

- المالية.
- السلطة العمومية و المؤسسات الوطنية.
- الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.
- التعليم و التكوين.
- الفلاحة و الري.
- المنشآت القاعدية و النقل.
- التجارة و البنوك و التأمينات.
- الصناعات و المواصلات.

أ.2- الغرف ذات الاختصاص الإقليمي :

تقام الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في عواصم الولايات الآتية: عنابة، قسنطينة، تيزيوزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار، و تكلف هذه الغرف في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات و تسيير الجماعات الإقليمية و الهيئات و المؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها، و يمكن أن تكلف بموجب قرار من رئيس مجلس المحاسبة، بعد أخذ رأي لجنة البرامج و التقارير،

¹ - المواد 17، 18 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 5.

² - الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة . 17:05، www.ccomptes.org.dz/ar/fonctionnement-ar.html,3/5/2016

³ - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق، ص 7.

بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي¹.

تتقسم كل من الغرف ذات الاختصاص الوطني و الغرف ذات الاختصاص الإقليمي إلى فروع لا يتجاوز عددها أربعة (4)².

أ.3- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية :

تخصص غرفة للتكفل بملفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية التي ترد إليها، و تقوم في إطار التحقيق في الملفات التي تخطر بها بكل الأعمال التي تراها ضرورية، و تنظم هذه الغرفة في تشكيلة للتحقيق و تشكيلة للحكم، و تتشكل زيادة على رئيسها، من قضاة من بينهم ستة (6) مستشارين على الأقل³.

أ.4- تشكيلة كل الغرف مجتمعة :

يجتمع مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة من أجل البث من المسائل المحالة عليه، و إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي و القواعد الإجرائية، و يمكن لرئيس مجلس المحاسبة الذي يرأس هذه التشكيلة، أن يستشيرها في كل المسائل التي يرى فيها ضرورة لاستشارتها. و تتكون هذه التشكيلة إضافة إلى الرئيس، من نائب رئيس مجلس المحاسبة و رؤساء الغرف و قاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع و مستشاري الغرف، و يحظر الناظر العام جلساتها و يشارك في المناقشات، و لا تصح مداولاتها إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل⁴.

أ.5. لجنة البرامج و التقارير:

تتكون لجنة البرامج و التقارير من رئيس مجلس المحاسبة و نائب الرئيس و الناظر العام و رؤساء الغرف، و يحضر الأمين العام أشغال اللجنة دون المشاركة في المداولة، و يمكن أن توسع هذه اللجنة إلى قضاة آخرين، و يساعدها في أشغالها مسؤولون أو مساعدون آخرون في مجلس المحاسبة، و تكلف هذه اللجنة بالتحضير و المصادقة على ما يأتي⁵:

- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول.

- التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

- مشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة.

¹ - المادة 31 من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 5.

² - المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 7.

³ - المواد 30، 51 من الأمر رقم 10-02، المرجع السابق، ص 5.

⁴ - المواد 48، 49 من الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، ص 8.

⁵ - المواد 53، 54 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 9.

ب- النظرة العامة :

يشمل مجلس المحاسبة نظارة عامة يسند إليها دور النيابة العامة تحت إشراف الناظر العام الذي يساعده في ذلك مجموعة ناظرين، و تتمثل مهمة النظرة العامة في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و السهر على حسن تطبيق القوانين و التنظيمات المعمول بها داخل المجلس¹.

ج- كتابة الضبط :

لمجلس المحاسبة كتابة ضبط رئيسية يديرها كاتب ضبط رئيسي يكلف باستقبال و تسجيل الحسابات و المستندات الثبوتية و الأجوبة و الطعون و كل الوثائق الأخرى المودعة لدى المجلس أو المرسله إليه من جهة، و بتبليغ التقارير و المقررات و القرارات الأخرى التي يصدرها المجلس، و تسلم نسخها أو مستخرجات من هذه القرارات بعد تصديقها من جهة أخرى، كما تتولى مسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية و الإدارية لمجلس المحاسبة، و حفظه، و تعد جدول أعمال جلسات المجلس المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة و تدون القرارات المتخذة و تتولى مسك الجداول و السجلات و الملفات.

و يعين لدى كل غرفة كاتب ضبط، يكلف بكتابة ضبط الغرفة و فروعها².

د- الأقسام التقنية و المصالح الإدارية :

يشتمل مجلس المحاسبة على الأقسام التقنية و المصالح الإدارية الآتية:³

1- قسم تقنيات التحليل و الرقابة، يوفر لهياكل الرقابة المساعدة التقنية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق التي تتطلب كفاءات خاصة، و يساعد هذه الهياكل في وضع المتهجيات و المقاييس المقررة حيز التطبيق.

2- قسم الدراسات و معالجة المعلومات، و يقوم بأية دراسة في الميادين المالية و الاقتصادية و القانونية الضرورية لممارسة مهام مجلس المحاسبة، و يضع تحت تصرف تشكيلات المجلس، عند الاقتضاء، و بعد المعالجة الإعلامية، المعطيات الاقتصادية و المالية و الميزانية و التسيرية، الضرورية لممارسة مهامها، و يمسهك و يسهر دوما على ضبط بنك المعلومات عن الإدارات و المؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.

3- مديرية الإدارة و الوسائل، و تتكون من:

- المديرية الفرعية للمستخدمين.

- المديرية الفرعية للميزانية و المحاسبة.

¹ - الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة

www.ccopntes.org.dz/ar/fonctionnement-ar.html, 3/5/2016,

20:31

² - المواد 22، 23، 24 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 8، 9.

³ - المواد 27، 28، 30 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 10 .

- المديرية الفرعية للوسائل و الشؤون العامة.

- المديرية الفرعية للإعلام الآلي.

هـ- الأمانة العامة :

يتولى الأمانة العامة الأمين العام، الذي يلحق به مكتب التنظيم العام و مكتب الترجمة، و هو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية مجلس المحاسبة، و يتولى تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة، تنشيط الأقسام التقنية و المصالح الإدارية للمجلس، و متابعتها و تنسيقها، و يتخذ كل التدابير من أجل وضع الوسائل و الخدمات الضرورية تحت تصرف هياكل المؤسسة و أجهزتها، قصد أداء أعمالها على الوجه الأحسن¹.

الفرع الثاني

مجال استشارة مجلس المحاسبة

إضافة إلى اختصاصات مجلس المحاسبة في مجال الرقابة الإدارية و القضائية، يقوم المجلس كذلك بمهام استشارية، خوله إيها صراحة الأمر رقم 95-20، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-02، السابق الذكر، و تتمثل هذه المهام الاستشارية فيما يلي:²

- يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، و ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية، مرفقة بمشروع القانون الخاص.

- كما يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.

- يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية، يبين فيه المعايير و الملاحظات و التقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحرياته، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها، و ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و يرسل المجلس نسخة منه إلى رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول.³

و يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس، حيث يطلع هذا الأخير رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن كل ذلك، و يمكن لمجلس المحاسبة أن يعلم رئيس الجمهورية بأية مسألة تكتسي أهمية خاصة، و تدخل في نطاق اختصاصه، كلما رأى ذلك مفيدا.

¹- المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق، ص 9.

²- المواد 18، 19 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 5.

³- المادة 192 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 33.

كما يمكن للوزير الأول أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أن يلتمس مجلس المحاسبة لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية¹.

وإذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، نقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال المالية و الوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته و تسييرها و محاسبتها و مراقبتها، يطلع السلطات المعنية بمعايناته و ملاحظاته مصحوبة بالتوصيات التي يعتقد أنه من واجبه تقديمها². و تهدف هذه التوصيات إلى تدعيم آليات حماية الأموال و الأملاك العمومية و مكافحة كل أشكال الغش و الضرر بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته³.

المطلب الثالث

الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة

يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، يضمن توحيد الاجتهاد القضائي و يسهر على احترام القانون⁴، تم إنشاؤه بموجب المادة 152 من دستور سنة 1996 التي نصت على: " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على احترام القانون "، حيث جاء هذا النص تعبيراً عن دخول البلاد في نظام القضاء المزدوج.

يتمتع مجلس الدولة باختصاص قضائي متعدد، فهو قاضي أول و آخر درجة، و قاضي استئناف و قاضي نقض⁵، و هو يمثل المهمة الأساسية و المميزة له، و يتمتع أيضا باختصاص استشاري⁶ لا يقل أهمية عن الإختصاص القضائي، لوروده و تأكيده من المشرع الدستوري في نص المادة 199 من دستور 1996، و المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي جاء نصها كما يلي: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة...."، و يمثل القانون العضوي رقم 01/98 المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المتعلق باختصاصا مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الأساس التشريعي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، حيث نصت المادة 04 منه على: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، و قد ظهرت مجموعة من النصوص تنظم هذه الوظيفة الاستشارية، أهمها: المرسوم التنفيذي

¹ - الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: www.ccomptes.org/dz/ar/missions-ar.html، 21 :48، 03/05/2016،

² المادة 27 مكرر من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 5.

³ المادة 26 مكرر من الأمر رقم 10-02، المرجع السابق، ص 5.

⁴ - المادة 171 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 30.

⁵ - المواد 9، 10، 11، من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق ل 26 جويلية 2011، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، (ج.ر عدد 43 مؤرخة في 3 رمضان 1432 الموافق ل 3 أوت 2011)، المعدل و المتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 1998، (ج.ر عدد 37 مؤرخة في 6 صفر 1419 الموافق ل 1 جوان 1998).

⁶ - المواد 4، 12 من القانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق، ص 3، 4.

رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد للإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة¹، و المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 أفريل 2003، الذي يحدد شروط و كفاءات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة²، إضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة الذي خص المواد من 77 إلى 119 منه إلى المهمة الاستشارية. إن تمتع مجلس الدولة بهذا الدور الاستشاري يجد أساسه من خلال أن قضاء مجلس الدولة هو قضاء اجتهادي فني و خلاق و سريع التطور، و هو ما يجعل هذا الجهاز القضائي أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي و المشورة في مختلف الشؤون التي تنظمها القوانين³. و للإحاطة أكثر بموضوع الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، فسيتم بحثه من خلال التعرض لنطاق و مجال الاستشارة (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى إجراءات الاستشارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نطاق و مجال الاستشارة

مقارنة بأنظمة الإزدواجية القضائية فإن مجال استشارة مجلس الدولة يتسم بالضيق⁴، فالرجوع إلى المادة 136 من الدستور و المواد 4 و 12 من القانون العضوي 98-01، و كذا المرسوم التنفيذي رقم 98-216، نجدها اتفقت كلها على مصطلح واحد و هو "مشاريع القوانين"، و على ضوء هذه النصوص فإن مجلس الدولة يعتبر غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع⁵، مما يجعل مجال الاستشارة محصورا في مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول دون اقتراحات القوانين التي يبادر بها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة⁶، كما استبعدت كذلك من مجال هذه الاستشارة، مشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول، و باقي القرارات الإدارية التنظيمية منها الفردية الصادرة عن السلطات و الهيئات الإدارية المركزية المختلفة الأخرى⁷. و تتم استشارة مجلس الدولة -كذلك- حول الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، و هذا ما جاء في نص المادة 142 من

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 7 جمادى الأولى 1419 الموافق ل 29 أوت 1998، يحدد الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، (جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 8 جمادى الأولى 1419 الموافق ل 30 أوت 1998).

² - المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 7 صفر 1424 الموافق ل 9 أفريل 2003، يحدد شروط و كفاءات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، (جريدة رسمية عدد 26 مؤرخة في 11 صفر 1424 الموافق ل 13 أفريل 2003).

³ - بن أحمد سمير، آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 154.

⁴ - عبد الرزاق زويينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة و مهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 23.

⁵ - حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 139.

⁶ - المادة 136 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 25.

⁷ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 184.

التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نصت على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الادولة". غير أنه استثنى من مجال هذه الاستشارة الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية و كذلك المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات العادية. و مهما يكن، فإن هذا الأمر من شأنه أن يضيق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، و هو مسلك لا يتفق مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية القضائية و يوجد بها مجلس دولة، حيث يمتد اختصاصها إلى المجال الإداري (المراسيم، القرارات الوزارية) كما هو الوضع مثلا في فرنسا و مصر.....إلخ.

إن المرحلة القادمة من تطور النظام القانوني لمجلس الدولة تقتضي توسيع صلاحياته لتتطال أيضا المجال الإداري، في بعض جوانبه¹.

إن مشاريع القوانين و الأوامر محل الاستشارة، لا يشترط فيها أن تمس المجال الإداري حتى يطلب رأي مجلس الدولة، فاستشارة هذا الأخير إلزامية في كل مشاريع القوانين و الأوامر أيا كان مجالها، فقد تتعلق بعدة مجالات، كقانون العقوبات أو القانون التجاري و القانون المدني و الأحوال الشخصية.....إلخ.²

و في الواقع أن مجلس الدولة قد يساهم و بشكل كبير في العملية التشريعية، من خلال لفت انتباه الحكومة أو رئيس الجمهورية إلى ما قد يكون لاحظه من ثغرات في ما قدم له من مشاريع قوانين أو أوامر، بل و قد يساهم في صناعة التشريع، من خلال ما قد يبيده و يقترحه من تعديلات يراها ضرورية، مع العلم أن محل الاستشارة التي يقدمها مجلس الدولة يتعلق بالمشروعية لا بالملائمة، و ذلك لأن ملائمة النصوص و جدواها و تحقيق الأهداف المرجوة منها، تخرج عن نطاق الوظيفة الاستشارية الموكلة له.³ فالدور الاستشاري لمجلس الدولة قد ينصب على⁴ :

- مما إذا كان مشروع القانون المخطر به قد راعى مبدأ التوزيع الدستوري للاختصاصات، لا سيما ما يتعلق منه بالمجال المخصص للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، و راعي مبدأ تدرج القوانين أم لا.
- مما إذا كان هناك تعارض بين مشروع القانون أو الأمر المعروف عليه و بين نصوص قانونية أخرى أم لا.
- مما إذا كان هناك تعارض بين أحكام و مواد المشروع ذاته أم لا.

¹ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 184.

² - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 139.

³ - عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية،

جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 130، 131.

⁴ - صادق محمد علي الحسيني، الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة العراقي، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد 07، 2009، ص

- مما إذا كانت العبارات و المصطلحات المستخدمة في مشروع القانون أو الأمر واضحة و دقيقة من حيث المعنى و الصياغة القانونية أم لا.
 إن إشراك مجلس الدولة في الوظيفة التشريعية هو إحداه الانسجام بين النصوص القانونية و تجنب تصادمها¹، و تعتبر استشارته من قبل الوزير الأول أو رئيس الجمهورية إلزامية، غير أن الأخذ بالرأي الاستشاري الذي يصدره غير ملزم.

الفرع الثاني

اجراءات الاستشارة أمام مجلس الدولة

يخضع العمل الاستشاري لمجلس الدولة لمجموعة من الاجراءات و القواعد المحددة لذلك، حتى يتمكن بتشكيلته الاستشارية، من القيام بإعطاء الرأي المناسب لمشروع القانون المعروض أمامه، و تبتدئ هذه الإجراءات بمرحلة أولية القصد منها تهيئة المشروع للنقاش و البت فيه، تتمثل في عملية الإخطار بالمشروع التي تتكفل بها هيئات مختصة بذلك، و بعد استلام الملف من مجلس الدولة، يتم عرضه على التشكيلات الاستشارية المختصة بدراسة المشروع، لإعداد التقرير اللازم و إصدار الرأي²، و قد حدد هذه الاجراءات كل من القانون العضوي لمجلس الدولة، و المرسوم التنفيذي رقم 98-261.
 و سنتطرق إلى هذه الإجراءات بالتسلسل، كما يلي:

أولاً : عملية الإخطار

يعتمد العمل الاستشاري لمجلس الدولة في أول درجة على عملية الإخطار، التي تقوم بها الحكومة طالبة منه إبداء الرأي و النصيحة حول مشروع القانون³.
 و الإخطار يعتبر إجراء وجوبياً بالنسبة للحكومة، ممثلة في الأمين العام لها، الذي يتكفل بالعلاقات بين الحكومة و مجلس الدولة، و يتولى إرسال مشاريع القوانين بعد مصادقة الحكومة عليها، و تكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة، إلى أمانة مجلس الدولة، و يسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار⁴.

ثانياً : استلام الملف

بعد استلام الملف من جانب الأمانة العامة لمجلس الدولة، تقوم بتبليغه إلى رئيس المجلس و يقوم هذا الأخير حسب الحالة، إما⁵:

¹- حسين طاهري، المرجع السابق، ص140.

²- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 379، 380.

³- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، 2002، ص307.

⁴- المواد 2، 3، 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المحدد للاجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، المرجع السابق، ص5.

⁵- المادة 41 مكرر من القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المرجع السابق، ص10.

أ- تعيين أحد مستشاري الدولة مقرا بموجب أمر، و ذلك في الحالة العادية.

ب- إحالة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة ليعين في الحال مستشار الدولة مقرا، و هذا في الحالة الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها.

و تبدو الفائدة في تعيين المستشار المقرر، أن هذا الأخير بمجرد تعيينه، يتفرغ لدراسة المشروع و إعداده من كل الجوانب حتى يتأكد بأنه مستوف للشروط المطلوب توافرها فيه، و قد يعتمد في سبيل تكوين قناعته و رأيه على مساعدة الخبراء المختصين في شتى فروع القانون¹، و هذا يوحي لنا بصعوبة الدور الذي يقوم به المستشار المقرر، حيث يجد نفسه أمام مشروع قانون مدني أو تجاري أو تشريع يخص الانتخابات أو الضرائب و غيرها من ميادين التشريع، و هو ما يفرض عليه الاطلاع الواسع و الخبرة الكافيين في مجال القانون².

و في كلتا الحالتين -العادية أو الاستثنائية- ترسل نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة، الذي يعين أحد مساعديه و يكلفه بمتابعة الاجراءات و تقديم ملاحظاته المكتوبة³.

بعد دراسة الملف و التأكد بأنه كامل الشروط، يحرر بشأنه تقريرا ليبلغ إلى رئيس مجلس الدولة من قبل المستشار المقرر في الحالة العادية أو من قبل رئيس اللجنة الدائمة في الطرف الاستعجالي، ليقوم بتحديد تاريخ دراسة المشروع و يخطر الوزير المعني الذي يعين من ينوب عنه لحضور أشغال مجلس الدولة، حيث يعين ممثلو كل وزارة في القضايا التابعة لقطاعاتهم، من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل⁴.

ثالثا- انعقاد الجلسة:

تتعقد الجلسة التي يمارس فيها مجلس الدولة وظيفته الاستشارية بحسب الحالة-في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة، و سنتطرق فيما يلي إلى كل تشكيلة على حدى:

أ- الجمعية العامة:

تبدي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأيها في مشاريع القوانين في الحالات العادية، يترأسها رئيس مجلس الدولة، و تضم نائب الرئيس و محافظ الدولة، رؤساء الغرف، و خمسة(5) من مستشاري الدولة،

¹ - بن أحمد سمير، المرجع السابق، ص159.

² - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر و الإصدار، الجزائر، 2008، ص152، 153.

³ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجاس الدولة)، المرجع السابق، ص 186.

⁴ - المواد 39، 41 مكرر 1 من القانون العضوي رقم 11-13، المرجع السابق، ص10.

و يمكن للوزير أو ممثله أن يشارك في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعه، و لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل¹.

ب- اللجنة الدائمة:

تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها، و تتشكل هذه اللجنة من رئيس برتبة رئيس غرفة، و أربعة (4) مستشاري الدولة على الأقل². يتم خلال الجلسة التي تتم في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة، تلاوة التقرير المعد من قبل مستشار الدولة المقرر، و تقديم المذكرات المعدة من محافظ الدولة أو أحد مساعديه، لتتخللها مناقشة عامة حول مضمون التقرير النهائي³، تختتم بإجراء مداولة يشارك فيها وجوبا محافظ الدولة أو أحد مساعديه⁴، و تتخذ مداولات الجمعية العامة و اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، و في حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة⁵.

يعتبر إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين و طلب رأيه حولها من طرف الحكومة أمر الزامي و وجوبي، و مع ذلك، فإن الرأي الذي يبديه مجلس الدولة حول مشروع أي قانون يبقى غير ملزم للحكومة، إذ يمكن لها أن تنقيد به كلياً أو جزئياً أو تطرحه تماما و لا تأخذ به، غير أنها لا يمكنها إصدار نص مختلف عن مشروعها الأساسي الذي أحالته لاستشارة مجلس الدولة⁶.

خاتمة الفصل الثاني:

من خلال ما تم دراسته في هذا الفصل نستنتج أن الجزائر أظهرت اهتماما كبيرا بالوظيفة الاستشارية في السنوات الأخيرة، و يتجلى ذلك من خلال إنشائها لهيئات وطنية استشارية تعمل في مجالات متعددة و مختلفة، و ذلك إيمانا منها بأهمية هذه الوظيفة، و الدور الذي تؤديه هذه الهيئات في رسم السياسة العامة و ترشيد القرارات.

¹- المواد 36، 37 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المرجع السابق، ص 7.

²- المادة 38 من القانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق، ص 7.

³- عادل ذواوي، المرجع السابق، ص 135.

⁴- المادة 38، من القانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق، ص 7.

⁵- المواد 41 مكرر 3، 41 مكرر 4 من القانون العضوي 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المرجع السابق، ص 10.

⁶- عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق، ص 30.

كما أن دسترة هذه الهيئات الاستشارية من خلال التعديل الدستوري الجديد قد أعطى مكانة أفضل لها، و عزز من قيمتها و أهميتها، و يمكن إجمال دور هذه الهيئات فيما يلي:

يعد المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي من الهيئات الاستشارية الرئيسية، فهذا المجلس يمثل فضاء للحوار و التشاور بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين و الاجتماعيين حول الخيارات الأساسية الوطنية، و يقوم بتقديم الآراء و التوصيات للحكومة، و يعد لها الدراسات و التقارير التي يعكس من خلالها المشاكل و الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية، معتمدا في ذلك على معلومات و معايير و احصائيات دقيقة تساعد الحكومة في ترشيد سياساتها العامة.

يكلف المجلس الأعلى للغة العربية بالعمل على ازدهار اللغة العربية و تعميم استعمالها في الميادين العلمية و التكنولوجية و التشجيع على الترجمة إليها لهذه الغاية، و يقدم في هذا المجال آراء و اقتراحات، و يعد تقرير سنوي عن نشاطه يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

يعمل المجلس الإسلامي الأعلى على الحث على الاجتهاد و ترقيته و إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه، و يعد هذا المجلس تقارير دورية عن نشاطه يرفعه إلى رئيس الجمهورية، و يعد دور هذا المجلس محدود جدا.

يتولى المجلس الأعلى للأمن تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، و يعتبر رئيس الجمهورية ملزم بالاجتماع بالمجلس قبل تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، و الاستماع له في الحالة الاستثنائية و التعبئة العامة و الحرب، و هذا نظرا لخطورة هذه الإجراءات و مساسها بالحقوق و الحريات العامة، كما لعب المجلس دور فعال في حالة الفراغ المؤسسي التي شهدتها الجزائر.

تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته على اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، و ترفع إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و النقائص التي سجلتها في هذا المجال، و التوصيات المقترحة عند الإقتضاء.

تعتبر اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، و التي تغيرت تسميتها إلى المجلس الوطني لحقوق الإنسان، جهاز ذو طابع لستشاري للرقابة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال حقوق الإنسان، و تبدي اللجنة آراء و تقدم اقتراحات و توصيات إلى رئيس الجمهورية حول كل مسألة تتعلق بترقية حقوق الإنسان و حمايتها، و تعد في هذا الصدد تقريرا سنويا ترفعه إلى رئيس الجمهورية.

يضطلع المجلس الدستوري - إضافة إلى اختصاصاته الأساسية - باختصاصات استشارية، و استشارة المجلس حق يستأثر به رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة بالنيابة.

يستشار المجلس الدستوري كهيئة أو قد يستشار رئيسه فقط، و ذلك فيما يخص وضع حيز التطبيق الأحكام الدستورية المتعلقة بالحالات الاستثنائية، و حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية، و

حالة تمديد مهمة البرلمان ، على اعتبار أن أي قرار سيتخذ في هذه الحالات ستكون له آثار على حقوق و حريات المواطنين، و من ثمة وجب استشارة الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور، تجنباً للتعسف. تتم استشارة مجلس الدولة الزامياً من قبل الوزير الأول حول مشاريع القوانين، و من قبل رئيس الجمهورية حول الأوامر التي يشرعها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية. إن اشراك مجلس الدولة في الوظيفة التشريعية من أجل إحداث الانسجام بين النصوص القانونية و تجنب تصادمها.

تقوم الحكومة باستشارة مجلس المحاسبة حول المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، و كذلك مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية. من خلال ما يتمتع به أعضاء مجلس المحاسبة من صلاحيات واسعة في مجال الرقابة الإدارية و المالية، يجعل المجلس على اطلاع بكل ما يتعلق بالميزانية و الأموال العمومية، مما يمكنه من أداء مهامه الاستشارية بصورة دقيقة و مدروسة، تتطلب الأخذ بهذه الاستشارة. إن هذه الهيئات الاستشارية تقدم آراء و توصيات في غاية الأهمية، تهدف إلى تحقيق الفعالية في اتخاذ القرارات و تنفيذها، غير أن هذه الآراء تبقى غير ملزمة، مما يؤدي إلى التقليل من فاعلية هذه الهيئات، كما أنها لا تملك صلاحيات واسعة تمكنها من القيام بدورها على أحسن وجه.

خاتمة

أظهرت لنا هذه الدراسة أهمية الاستشارة و أثرها على عملية صنع السياسة العامة و اتخاذ القرارات، من خلال ما تقدمه من دراسات و آراء و توصيات و اقتراح للحلول و البدائل المناسبة لمعالجة مشكلات قائمة أو متوقعة، بناء على معلومات و حقائق و بيانات مدروسة و مؤكدة تجسد الواقع و تساهم في التسيير و التطوير للعمل السياسي و الإداري.

تعتبر الاستشارة إجراء ضروريا لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تستغني عنه، و ذلك لدورها الكبير في تخفيف الأعباء عنها و مساعدتها في أداء وظائفها و التقليل من دوائر الشك و الإبهام لديها حول المشكلات و القضايا التي تواجهها، مما يؤدي إلى الرفع من مستوى أدائها و جعله أكثر فاعلية. تأخذ الاستشارة صورا مختلفة، فأحيانا تكون الإدارة حرة في اللجوء إليها و العمل بنتائجها، و أحيانا أخرى تكون ملزمة باللجوء إلى هذه الاستشارة دون أن تلزم بالأخذ بها، و في بعض الأحيان تكون الإدارة ملزمة بطلب الاستشارة مع وجوب الأخذ بما ينتج عنها من آراء، و يكون مصدر هذا الإلزام نص قانوني يترتب البطلان على مخالفته.

و ما يؤكد على أهمية الاستشارة لجوء العديد من الأنظمة الحديثة إلى إنشاء هيئات استشارية متعددة في الأعمال الإدارية و السياسية تتكون من خبراء و فنيين ذوي خبرة واسعة كل في مجال تخصصه، تقدم آراء و توصيات فنية تتسم بنوع من الدقة و الموضوعية و العلمية ، تساعد السلطة التنفيذية في مواجهة المشاكل و الصعوبات الفنية التي تعترضها و إيجاد الحلول المناسبة لها، سواء كانت هذه الأنظمة جمهورية كالنظام الفرنسي و النظام المصري، أو ملكية كالنظام الأردني.

كما لجأت الجزائر إلى هذا النوع من الهيئات، حيث أنشأت هيئات وطنية استشارية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي أهمها المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، المجلس الأعلى للغة العربية و المجلس الإسلامي الأعلى ، و في مجال الأمن و حقوق الإنسان نجد المجلس الأعلى للأمن، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، كما خولت بعض الأجهزة القضائية المتمثلة في مجلس الدولة و هيئات مختصة في مجال الرقابة و المتمثلة في المجلس الدستوري و مجلس المحاسبة ، اختصاصات استشارية، إيماننا منها بأهمية الوظيفة الاستشارية و دورها في التوجيه و التطوير و التنمية المستمرة، و رغبة في تكريس مبادئ الديمقراطية التي سارت على خطاها منذ مطلع التسعينات، و توسيع دائرة المشاركة في العمل السياسي و الإداري.

إن اللجوء إلى استشارة هذه الهيئات إجراء اختياري، ما عدا حالات معينة نص القانون على وجوب استشارة البعض منها و المتمثلة في المجلس الدستوري، مجلس الدولة، المجلس الأعلى للأمن، و مجلس المحاسبة حول بعض القرارات و مشاريع القوانين، غير أنه وفي كلتا الحالتين، أي سواء كانت استشارة هذه الهيئات اختيارية أو إلزامية تبقى آراؤها مجرد وجهة نظر مصدرها خبراء و أخصائيين في مجال محدد تفتقد لعنصر الإلزام.

و من خلال دراستنا لهذه الهيئات يتضح لنا جليا أن المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي من أكثر الهيئات الوطنية الاستشارية نشاطا و فعالية، فهو يمد السلطات العمومية بالمعلومات و الدراسات و الآراء و يعد التقارير التي يقدمها بشكل دوري كل سنة، و يتولى المتابعة و التقييم الدائمين للأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد ، كما أن علاقته بالمجالس الاقتصادية و الاجتماعية العالمية و مشاركته في المؤتمرات الدولية و اجتماعه بمختلف الخبراء الجزائريين و الدوليين و سعيه إلى إرساء التعاون و تطوير العلاقات مع مختلف الدول في المجال الاقتصادي و الاجتماعي، جعله يواكب التطورات الدولية و العالمية، كما أن نشر آرائه و توصياته في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و مشاركة الرأي العام في دوراته و اطلاعه على مختلف أعماله و نشاطاته، جعل صناع السياسة في الجزائر يحترمون آراءه و توصياته و اقتراحاته و كثيرا ما تؤخذ أعماله بعين الاعتبار في صنع السياسات العامة.

و يرجع الفضل الكبير للهيئات الوطنية الاستشارية في التقليل من مظاهر تركيز السلطة، حتى ولو كانت آراؤها غير ملزمة، فهي تجعلها مفتوحة و مرنة و واعية بمصالح الدولة و تطلعات الشعب، إذ تعتبر المعبر الحقيقي عن المبدأ الديمقراطي الذي يقتضي التبادل و الحوار و التشاور بين الحكام و المحكومين، وبالتالي فهي وسيلة من وسائل توسيع قاعدة المشاركة في العمل السياسي و الإداري. و كإجابة على الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة، يتضح لنا مما سبق أن الهيئات الوطنية الاستشارية تساهم بشكل فعال في تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية.

على ضوء ما تمت دراسته توصلنا إلى النتائج التالية :

- الاستشارة عبارة عن الأمل الديمقراطي الذي يفرض التبادل و الحوار المستمر بين الحكام و المحكومين.

- يعتمد العمل الاستشاري على دراسة مشكلة معينة، و تجميع ما يتعلق بها من حقائق و معلومات دقيقة و إجراء التحليل و التخطيط و التنظيم اللازم، ثم تقديم الآراء و الحلول التي تساهم بشكل فعال في معالجة تلك المشكلة.

- إن الوظيفتين الاستشارية و التنفيذية وظيفتان إداريتان منفصلتان و متكاملتان في الوقت ذاته، فالأولى تصدر آراء و الثانية تصدر قرارات و لا يمكن لهذه الأخيرة أن تستغني عن الاستشارة لما تقدمه لها من حلول تساعد في تحقيق أهدافها.

- تعتبر الاستشارة المتبوعة بالرأي المطابق قيادا على السلطة التقديرية للإدارة، حيث يقيد بها المشرع بالأخذ بهذا الرأي الاستشاري و لا يترك لها المجال لتقدير ما مدى ملاءمته.

- إن الهيئات الوطنية الاستشارية بحكم خبرتهم العملية و تخصصاتهم الفنية المنبعثة من قدراتهم العلمية و توفيرهم للمعلومات الكافية و المدروسة، تعتبر من أقدر أجهزة الدولة التي تساهم في ترشيد السياسات العامة و القرارات و تفعيلها.
 - إن الوظيفة الاستشارية حديثة العهد بالجزائر على خلاف الدول المقارنة، و مع ذلك فقد قطعت أشواطاً هائلة في إنشاء الهيئات الاستشارية في مجالات متعددة و مختلفة، تختلف كثيراً فيما بينها من حيث مهامها و تشكيلتها و هيكلها و سيرها.
 - تعدد الهيئات الوطنية الاستشارية في النظام القانوني الجزائري يؤكد على الانفتاح السياسي و يكرس مبادئ الديمقراطية التشاركية من خلال إشراك الجماعة في اتخاذ القرارات و إعداد السياسات العامة.
 - إن السياسة العامة و القرارات المتخذة بمشاركة هذه الهيئات الاستشارية تكون أكثر شمولاً و فاعلية لارتباطها بالواقع و استجابتها له.
 - إن دسترة الهيئات الاستشارية في الجزائر خطوة مهمة سيكون لها أثر إيجابي على التنمية الشاملة باعتبارها فضاء هاماً لتلاقح الأفكار و إيجاد الحلول المناسبة لصناع السياسة العامة.
 - تصدر الهيئات الوطنية الاستشارية آراء و توصيات غير ملزمة، فتعتبر هذه الآراء مجرد إجراء تمهيدي لا يرتب أي أثر قانوني، و بالتالي تقتصر مهمتها على إطلاع المركز بالمشاكل القائمة كل في مجال اختصاصها و إحاطته علماً بنقاط القوة و الضعف حول السياسة أو القرار محل الاستشارة، و للسلطة التنفيذية مطلق الحرية في إعطاء الرد الذي تراه ملائماً، و هذا ما يؤدي إلى التقليل من فاعلية هذه الهيئات.
 - إن دور الهيئات الوطنية في النظام القانوني الجزائري محدود جداً، فهذه الهيئات لا تملك صلاحيات واسعة و لا الاستقلالية الكافية للقيام بدورها على أحسن وجه، فأغلبية أعضاء هذه الهيئات تابعة للسلطة التنفيذية، كما أن تشكيلتها يغلب عليها الطابع السياسي.
 - لا تلقى الوظيفة الاستشارية الاهتمام و التفعيل الكافي خاصة و أنها من أبرز مقومات ترشيد القرارات و السياسات العامة.
- و عليه نخلص إلى التوصيات التالية :

- لابد من نشر الوعي بأهمية الاستشارة و الحث على ضرورة العمل بها، من خلال عقد المؤتمرات و إجراء الملتقيات و الندوات و الأيام التحسيسية حول هذه الوظيفة و ما يمكن أن تؤديه من دور فعال في ترشيد القرارات و السياسات العامة.
- ضرورة تسليط الضوء أكثر على الهيئات الوطنية الاستشارية و منحها عناية خاصة و تهيئة الظروف المناسبة لها للقيام بدورها على أحسن وجه.
- ندعو المشرع الجزائري إلى التوسع أكثر في الأخذ بالاستشارة الالزامية، فهذا النوع من الاستشارة يزيد من فعالية دور الهيئات الاستشارية و يوسع من دائرة مشاركتها في صنع السياسة العامة و اتخاذ القرارات مما ينعكس بالإيجابية على مسيرة الدولة.
- إعطاء الاهتمام الكافي للهيئات الاستشارية من خلال التوسع في طلب استشارتها من قبل السلطة التنفيذية لاختيار الحلول و البدائل الأمثل قبل إصدار قراراتها، حتى و إن كانت استشارة هذه الهيئات اختيارية، مع ضرورة أخذ آرائها بعين الاعتبار، مما يؤكد على مدى ديمقراطية النظام السياسي و مدى شفافية و نزاهة سياساته العامة و مدى الأخذ بالآراء الاستشارية يؤكد ذلك.
- تفعيل دور هذه الهيئات من خلال فتح المجال أمامها للنقد و التحليل و التقييم للبرامج الحكومية و الكشف عن تجاوزاتها، و نشر آرائها إلى الرأي العام مما يلزم السلطة التنفيذية أخذ هذه الآراء بعين الاعتبار ضمن أهداف و برامج السياسة العامة.
- توفير الضمانات اللازمة لصحة و سلامة الرأي الاستشاري حتى يكون بعيدا عن تأثيرات و أهواء السلطة التنفيذية و ذلك من خلال ضمان استقلال أعضاء الهيئات الوطنية الاستشارية و عدم تبعيتهم للسلطة التنفيذية طالبة الاستشارة.
- ضرورة و جود تواصل و تعاون و تبادل للمعلومات المختلفة بين الهيئات الوطنية الاستشارية و الهيئات الإدارية المركزية، للتقليل من تراكم المشاكل و معالجتها في الوقت المناسب، بهدف تحقيق الأهداف المسطرة بكل يسر.
- تفعيل دور المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي أكثر و منحه القيمة و المكانة التي يستحقها من خلال سن نصوص قانونية تلزم السلطة التنفيذية باستشارته حول مشاريع القوانين و الأوامر و القرارات التي تدخل في المجال الاقتصادي و الاجتماعي، حتى تصبح أكثر رشدا و ارتباطا بالواقع نظرا للدور الهائل الذي يؤديه هذا المجلس.

و في الأخير نخلص إلى القول أن الهيئات الوطنية الاستشارية رغم ما تقدمه من آراء و توصيات في غاية الأهمية و الموضوعية و إسهامها في تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية، إلا أن آراؤها تبقى غير ملزمة و لا تملك سلطة اتخاذ القرارات، و بالتالي يبقى دور السلطة التنفيذية الأكثر تأثيرا في صنع السياسات العامة و اتخاذ القرارات، الأمر الذي يدعونا إلى طرح التساؤل عن غاية المشرع في تضيق دور الهيئات الوطنية الاستشارية في تقويم النشاط الإداري و رسم السياسة العامة للبلاد ؟

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1- دستور 1963 الجزائري ، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 ، (جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963) .

2- دستور 1976 الجزائري ، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، (جريدة رسمية عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976)، المعدل بالقانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 (جريدة رسمية عدد 28 المؤرخة في 10 جويلية 1979)، المعدل بالقانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، (جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 15 جانفي 1980)، و المعدل بالمرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، (جريدة رسمية عدد 45 مؤرخة في 05 نوفمبر 1988) .

3- دستور 1989 الجزائري ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، (جريدة رسمية عدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989) .

4- دستور 1996 الجزائري ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، (جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996)، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، (جريدة رسمية عدد 25 مؤرخة في 14 أبريل 2002)، المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، (جريدة رسمية عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008)، و المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، (جريدة رسمية عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016) .

ب- القوانين العضوية :

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، (جريدة رسمية عدد 37 مؤرخة في 06 صفر 1419 الموافق ل 01 جوان 1998)، المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق ل 26 جويلية 2011 ، (جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 03 رمضان 1432 الموافق ل 03 أوت 2011).

ج- القوانين العادية :

- 1- القانون رقم 80-05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق ل 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، (جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 17 ربيع الثاني 1400 الموافق ل 04 مارس 1980) .
- 2- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 04 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، (جريدة رسمية عدد 53 مؤرخة في 18 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 05 ديسمبر 1990).
- 3- القانون رقم 91-05 المؤرخ في 30 جمادى الثانية 1411 الموافق ل 16 جانفي 1991، يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، (جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 30 جمادى الثانية 1411 الموافق ل 16 جانفي 1991)، المعدل و المتمم بالأمر رقم 96-30 المؤرخ في 10 شعبان 1417 الموافق ل 21 ديسمبر 1996، (جريدة رسمية عدد 81 مؤرخة في 11 شعبان 1417 الموافق ل 22 ديسمبر 1996) .
- 4- المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق ل 06 فيفري 1993، يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، (جريدة رسمية عدد 08 مؤرخة في 15 شعبان 1413 الموافق ل 07 فيفري 1993) .
- 5- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، (جريدة رسمية عدد 14 مؤرخة في 08 صفر 1427 الموافق ل 08 مارس 2006).
- 6- الأمر رقم 68-610 المؤرخ في 15 شعبان عام 1388 الموافق ل 06 نوفمبر 1968، يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي، (جريدة رسمية عدد 90 مؤرخة في 17 شعبان 1388 الموافق ل 08 نوفمبر 1968).
- 7- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، (جريدة رسمية عدد 39 مؤرخة في 24 صفر 1416 الموافق ل 23 جويلية 1995)، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 أوت 2010، (جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 22 رمضان 1431 الموافق ل 01 سبتمبر 2010) .
- 8- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 29 ربيع الأول 1416 الموافق ل 26 أوت 1995، يتضمن القانون الأساسي اقضاة مجلس المحاسبة، (جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في 08 ربيع الثاني 1416 الموافق ل 03 سبتمبر 1995) .

- 9- الأمر رقم 09-04 المؤرخ في 06 رمضان عام 1430 الموافق ل 27 أوت سنة 2009، يتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، (جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 09 رمضان 1430 الموافق ل 30 أوت 2009).
- 10- الأمر رقم 11-02 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1432 الموافق ل 23 فيفري 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، (جريدة رسمية عدد 12 مؤرخة في 20 ربيع الأول 1432 الموافق ل 23 فيفري 2011).
- د- النصوص التنظيمية:
- 1- المرسوم الرئاسي رقم 76-212 المؤرخ في 09 محرم 1397 الموافق ل 30 ديسمبر 1976، يتضمن حل المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي،(جريدة رسمية عدد 04 مؤرخة في 22 محرم 1397 الموافق ل 12 جانفي 1977).
- 2- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 01 رجب 1405 الموافق ل 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، (جريدة رسمية عدد 13 مؤرخة في 02 رجب 1405 الموافق ل 24 مارس 1985) .
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 89-196 المؤرخ في 24 ربيع الأول 1410 الموافق ل 24 أكتوبر 1989، يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن و عمله،(جريدة رسمية عدد 45 مؤرخة في 25 ربيع الأول 1410 الموافق ل 25 أكتوبر 1989).
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة 1411 الموافق ل 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار (جريدة رسمية عدد 29 مؤرخة في 29 ذو القعدة 1411 الموافق ل 12 جوان 1991).
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 13 ربيع الأول 1412 الموافق ل 22 سبتمبر 1991، يتضمن رفع حالة الحصار، (جريدة رسمية عدد 44 مؤرخة في 16 ربيع الأول 1412 الموافق ل 25 سبتمبر 1991) .
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان 1412 الموافق ل 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، (جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 5 شعبان 1412 الموافق ل 9 فيفري 1992).
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 05 أكتوبر 1993، يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي،(جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 24 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 10 أكتوبر 1993).

- 8- المرسوم الرئاسي رقم 95-256 المؤرخ في أول ربيع الثاني 1416 الموافق ل 27 أوت 1995، يتضمن إحداث مجلس أعلى للشباب، (جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 11 ربيع الثاني 1416 الموافق ل 06 سبتمبر 1995).
- 9- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق ل 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، (جريدة رسمية عدد 72 مؤرخة في 03 رجب 1416 الموافق ل 26 نوفمبر 1995).
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 96-101 المؤرخ في 22 شوال 1416 الموافق ل 11 مارس 1996، يتضمن إنشاء المجلس الأعلى للتربية، (جريدة رسمية عدد 18 مؤرخة في أول ذي القعدة 1416 الموافق ل 20 مارس 1996).
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 98-33 المؤرخ في 26 رمضان 1418 الموافق ل 24 جانفي 1998، يتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، (جريدة رسمية عدد 04 مؤرخة في 30 رمضان 1418 الموافق ل 28 جانفي 1998).
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 98-226 المؤرخ في 17 ربيع الأول 1419 الموافق ل 11 جويلية 1998، يتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية و تنظيمه و عمله، (جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 18 ربيع الأول 1419 الموافق ل 12 جويلية 1998).
- 13- المرسوم الرئاسي رقم 2000-112 المؤرخ في 07 صفر 1421 الموافق ل 11 ماي 2000، يتضمن حل المجلس الأعلى للشباب، (جريدة رسمية عدد 28 مؤرخة في 10 صفر 1421 الموافق ل 14 ماي 2000).
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 2000-113 المؤرخ في 07 صفر 1421 الموافق ل 11 ماي 2000، يتضمن حل المجلس الأعلى للتربية، (جريدة رسمية عدد 28 مؤرخة في 10 صفر 1421 الموافق ل 14 ماي 2000).
- 15- المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 30 ذي الحجة 1421 الموافق ل 25 مارس 2001، يتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، (جريدة رسمية عدد 18 مؤرخة في 03 محرم 1422 الموافق ل 28 مارس 2001)، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 02-297 المؤرخ في 16 رجب 1423 الموافق ل 23 سبتمبر 2002، (جريدة رسمية عدد 63 مؤرخة في 18 رجب 1423 الموافق ل 25 سبتمبر 2002).
- 16- المرسوم الرئاسي رقم 02-47 المؤرخ في 02 ذي القعدة 1422 الموافق ل 16 جانفي 2002، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، (جريدة رسمية عدد 05 مؤرخة في 06 ذو القعدة 1422 الموافق ل 20 جانفي 2002).

- 17- المرسوم الرئاسي رقم 03-423 المؤرخ في 15 رمضان 1424 الموافق ل 10 نوفمبر 2003، يتضمن تنظيم الأمانة الإدارية و التقنية و عملها في المجلس الأعلى للغة العربية، (جريدة رسمية عدد 70 مؤرخة في 21 رمضان 1424 الموافق ل 16 نوفمبر 2003) .
- 18- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، (جريدة رسمية عدد 74 مؤرخة في أول ذي القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006).
- 19- المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المؤرخ في 09 رمضان 1430 الموافق ل 30 أوت 2009، يتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و تشكيلتها و كفاءات تعيين أعضائها و سيرها، (جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 09 رمضان 1430 الموافق ل 30 أوت 2009).
- 20- المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المؤرخ في 23 ذي القعدة 1414 الموافق ل 04 ماي 1994، يحدد كفاءات تعيين أعضاء المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي و تجديد عضويتهم، (جريدة رسمية عدد 29 مؤرخة في 30 ذي القعدة 1414 الموافق ل 11 ماي 1994).
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المؤرخ في 15 جمادى الثانية 1415 الموافق ل 19 نوفمبر 1994، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي، (جريدة رسمية عدد 78 مؤرخة في 23 جمادى الثانية 1415 الموافق ل 27 نوفمبر 1994).
- 22- المرسوم التنفيذي رقم 96-318 المؤرخ في 12 جمادى الأولى 1417 الموافق ل 25 سبتمبر 1996، يتضمن إحداث المجلس الوطني للمحاسبة و تنظيمه، (جريدة رسمية عدد 56 مؤرخة في 16 سبتمبر 1996).
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 97-98 المؤرخ في 21 ذي القعدة 1417 الموافق ل 29 مارس 1997، يتضمن إنشاء مجلس وطني للمرأة، (جريدة رسمية عدد 18 مؤرخة في 22 ذو القعدة 1417 الموافق ل 30 مارس 1997).
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 07 جمادى الأولى 1419 الموافق ل 29 أوت 1998، يحدد الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، (جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 08 جمادى الأولى 1419 الموافق ل 30 أوت 1998).
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 07 صفر 1424 الموافق ل 09 أبريل 2003، يحدد شروط و كفاءات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة، (جريدة رسمية عدد 26 مؤرخة في 11 صفر 1424 الموافق ل 13 أبريل 2003).

هـ - الأنظمة الداخلية:

- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 16 أبريل 2012، (جريدة رسمية عدد 26 مؤرخة في 11 جمادى الثانية 1433 الموافق ل 03 ماي 2012).

ثانيا: المداولات :

- مداولة رقم 92-02/م.أ.د مؤرخة في 11 شوال 1412 الموافق ل 14 أبريل 1992، تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، (جريدة رسمية عدد 28 مؤرخة في 12 شوال 1412 الموافق ل 15 أبريل 1992).

ثالثا: الإعلانات :

1- إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 09 رجب 1412 الموافق ل 14 جانفي 1992، يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، (جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 10 رجب 1412 الموافق ل 15 جانفي 1992).

2- إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 05 رجب 1414 الموافق ل 19 ديسمبر 1993، (جريدة رسمية عدد 84 مؤرخة في 06 رجب 1414 الموافق ل 20 ديسمبر 1993).

3- إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 18 شعبان 1414 الموافق ل 30 جانفي 1994، (جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في 19 شعبان 1414 الموافق ل 13 جانفي 1994).

رابعا: الآراء :

- رأي مؤرخ في 14 جانفي 2009 حول ملف "إ-الجزائر 2013"، (جريدة رسمية عدد 54 مؤرخة في 26 رمضان 1430 الموافق ل 16 سبتمبر 2009).

خامسا: المؤلفات باللغة العربية :

1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.

2- حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.

3- حمدي أبو النور، عويس، الإدارة الاستشارية و دور القضاء في الرقابة عليها (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار ريم، بيروت-لبنان، 2011.

4- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006.

5- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم و اختصاص القضاء الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

6- سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

- 7- سعيد السيد علي، أسس و قواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- 8- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار النهضة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 1990.
- 9- سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 10- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000.
- 11- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.
- 12- سيد محمود الهواري، التنظيم، دار المعارف، الطبعة الأولى، القاهرة، 1976.
- 13- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 14- عصام علي الدبس، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2014.
- 15- عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1984.
- 16- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- 17- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر و الإشهار، الجزائر، 2008.
- 18- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، دون تاريخ نشر.
- 19- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 20- فوزي حبيش، الإدارة العامة و التنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت-لبنان، 1999.
- 21- مجدى مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 22- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 23- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 24- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005.

- 25- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار- عنابة، الجزائر،
- 26- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الإشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة، 1967.
- 27- موسى اللوزي، التنظيم الإداري (الأساليب و الاستشارات)، زمزم ناشرون و موزعون، عمان، 2010.
- 28- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، مختبر الدراسات السلوكية و الدراسات، الجزائر، 2006.
- 29- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008.
- 30- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الدار العلمية الدولية و مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2001.

سادسا: المقالات باللغة العربية :

- 1- خالد الزبيدي: " الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا: دراسة مقارنة "، دراسات علوم الشريعة و القانون، المجلد 35، العدد الثاني، الأردن، 2008 .
- 2- رشيدة العام: " المجلس الدستوري: تشكيل و صلاحيات "، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005 .
- 3- صادق محمد علي الحسيني: " الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة العراقي "، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد السابع، 2009 .
- 4- عبد الرزاق زوبينة: " الرأي الاستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة و مهمة مبتورة "، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002 .
- 5- عادل بن أحمد يوسف الصالح: " الاستشارات الإدارية: الواقع و المأمول "، المؤتمر العربي الثاني حول الاستشارات و التدريب، الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2003.

سابعا: الرسائل الجامعية:

- 1- حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية و تطبيقاتها المقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980.

- 2- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 3- أحمد سحنين، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005.
- 4- أحمد طييب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر "دراسة حالة المجلس الوطني الإقتصادي و الاجتماعي"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي و الإداري، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
- 5- رابح بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري " تنظيمه و طبيعته"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.
- 6- رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير و معوقات التطبيق "دراسة حالة الجزائر: 2001-2011"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 7- سمير بن أحمد، آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
- 8- عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- 9- عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزيوزو، دون تاريخ نشر.
- 10- عزيزة ضمبيري، الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008.
- 11- مصطفى رباحي، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.
- 12- نور الدين عراش، آليات تدخل المجلس الدستوري في مجال حماية الحقوق و الحريات العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- 13- محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية و دورها في صنع القرار السياسي و الإداري "دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي"، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

ثامنا: المراجع باللغة الفرنسية :

Les ouvrages :

- 1- Alfred Dieudonné ; manuel de droit administratif, chevalier-maresq, paris, 1883 .
- 2- André de laubadère ; traité de droit administratif , L.G.D.J , 6^{ème} édition, paris, 1973.
- 3- Mourice Houriou ; précis de droit administratif et de droit public, recueil serey, 8ème édition, paris, 1929 .
- 4- Yves Weber ; l'administration consultative, L.G.D.J, paris, 1968 .

Les articles :

- Pierre Tifine ; << droit administratif français - première partie - chapitre 2 : l'administration de l'état >>, revue générale du droit on ligne, numéro 4229, paris, 2013.

تاسعا: المواقع الإلكترونية :

- 1- الموقع الرسمي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي:
www.cnes.dz

- 2- الموقع الرسمي للمجلس الإسلامي الأعلى:

www.hci.dz

- 3- الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:

www.onplc.org.dz

- 4- الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة:

www.ccomptes.org.dz

- 5- الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي:

www.conseil-etat.fr

- 6- الموقع الرسمي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي الفرنسي:

www.lecese.fr

- 7- موقع المؤسسات الفرنسية :

www.diplomatie.gouv.fr/ar/venir-en-france/decouvrir-la-france/les-institutions-

[francaise/](http://www.diplomatie.gouv.fr/ar/venir-en-france/decouvrir-la-france/les-institutions-francaise/)

العلاج



Conseil National
Economique et Social

ما مكانة الشباب في التنمية المستدامة في الجزائر؟



الجزائر

HP USER

الفهرس

- المشاركون
- قائمة المختصرات
- تمهيد
- مقدمة عامة

الفصل الأول : التنمية البشرية والسياسات الموجهة للشباب

- 1.1. الخصائص الديمغرافية للشباب الجزائريين
 - 1.1.1. السياق الوطني
 - 2.1.1. السياق الجهوي والعالمي
 - 3.1.1. لمحة عن الاحتياجات المستقبلية
 - 4.1.1. حركة التنقل وتنمية الأقاليم
 - 1.4.1.1. تطور كثافة التحركات الداخلية (1987-2008)
 - 2.4.1.1. التأثير على الانتقال الديمغرافي للأقاليم
 - 3.4.1.1. التأثير على التنمية الاجتماعية والاقتصادية للأقاليم

2.1. السياسات الوطنية والإجراءات الموجهة للشباب

- 1.2.1. تعبئة السكان حول مشروع تنموي مشترك (1962- منتصف الثمانينيات)
- 2.2.1. الإدماج الاجتماعي للشباب لتفادي الشعور بالإقصاء والتهميش (1986-2000)
- 3.2.1. العودة إلى دولة الرفاه في ظل روح المشاركة والعدالة الاجتماعية (منذ 2000)

الفصل الثاني : من التنمية البشرية إلى التنمية البشرية المستدامة

- مقدمة
- 1.2. مؤشر التنمية البشرية، مكوناته والمؤشرات المقترنة به
 - 1.1.2. تطور مؤشر التنمية ومكوناته
 - أ- مؤشر معدل العمر المتوقع عند الولادة

ب- مؤشر التعليم

ج- مؤشر الدخل الوطني الإجمالي

2.1.2. مؤشر التنمية البشرية معدلاً بعامل عدم المساواة

أ- مؤشر معدل العمر المتوقع عند الولادة معدلاً بعامل عدم المساواة

ب- مؤشر التعليم معدلاً بعامل عدم المساواة

ج- مؤشر الدخل معدلاً بعامل عدم المساواة

3.1.2. تطور مؤشر عدم المساواة بين الجنسين ومكوناته

أ- الصحة الإنجابية

ب- تمكين المرأة

ج- سوق العمل

4.1.2. تطور مؤشر التنمية البشرية حسب الصنف

5.1.2. تطور مؤشر الفقر متعدد الأبعاد

أ- مؤشر الفقر متعدد الأبعاد الوطني

ب- مؤشر الفقر متعدد الأبعاد للأقاليم

2.2. لمحة عن مؤشر ودلائل تقييم التنمية المستدامة المتمحورة حول الشباب

1.2.2. الإطار المفاهيمي

2.2.2. المبادئ الأساسية لبناء مؤشر استدامة التنمية البشرية

3.2.2. بنية ومكونات مؤشر التنمية البشرية المستدامة

4.2.2. مفهوم عتبات اللارجوع

5.2.2. مصفوفة المؤشرات الأساسية

6.2.2. التطبيق الرقمي

الفصل الثالث : تطوير إمكانات الشباب، الإنصاف في الاستفادة من الخدمات والوقاية من الأخطار

مقدمة

- 1.3. عملية التعليم والتكوين
 - 1.1.3. التربية الوطنية
 - 1.1.1.3. التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة
 - 2.1.1.3. التعليم الأساسي والثانوي
 - 3.1.1.3. ظروف التمدرس
 - 4.1.1.3. الأداء التربوي
 - 5.1.1.3. المناهج التكميلية للتعليم
 - 6.1.1.2. التربية والتعليم المتخصص للأطفال المعاقين
 - 7.1.1.3. تقييم التحصيل التربوي
 - 2.1.3. التكوين المهني
 - 1.2.13. الاستفادة من التكوين
 - 2.2.1.3. توسيع فرص التكوين
 - 3.2.1.3. الكفاءة الداخلية لقطاع التكوين
 - 3.1.3. التعليم العالي والبحث العلمي
 - 1.3.1.3. الاستفادة من الدراسات العليا
 - 2.3.1.3. فرص التعليم العالي
 - 3.3.1.3. التوجيه حسب الشعب
 - 4.3.1.3. أداء الجامعة والبحث العلمي
 - 4.1.3. إدراج تكنولوجيات الإعلام والاتصال في المنظومة التربوية
 - 5.1.3. التحديات الكبرى للمنظومة التربوية وبعض التوصيات
-
- 2.3. صحة الشباب والوقاية من المخاطر
 - 1.2.3. الوضع الصحي بشكل عام
 - 1.1.2.3. صحة الأم والطفل

2.1.2.3. الأمراض المزمنة

3.1.2.3. الإعاقة

4.1.2.3. ممارسة النشاطات البدنية والفيزيولوجية والثقافية

5.1.2.3. تصور الشباب لوضعهم الصحي

2.2.3. الفرص المتاحة للتكفل واستعادتها بالقدرات الصحية

1.2.2.3. الموارد البشرية والمنشآت القاعدية

2.2.2.3. الموارد المالية للأسر

3.2.3. الأخطار، السلوكات المنحرفة والبرامج الوقائية

1.3.2.3. حماية الطفل والمراهق

2.3.2.3. الصحة في المدارس والجامعات

3.3.2.3. عادات الأكل

4.3.2.3. فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

5.3.2.3. استهلاك التبغ

6.3.2.3. استهلاك الكحول

7.3.2.3. استهلاك المخدرات والمنشطات

8.3.2.3. الحوادث والإصابات

4.2.3. التحديات الكبرى والتوصيات

الفصل الرابع : المشاركة الاقتصادية للشباب

مقدمة

1.4. التعرض للبطالة

- 1.1.4. تطور الشباب العاطلين عن العمل
- 2.1.4. خصائص الشباب العاطلين عن العمل
- 3.1.4. ظاهرة انتشار البطالة
- 2.4. مشاركة الشباب في الحياة العملية والتعرض لخطر عدم استقرار الوظائف
 - 1.2.4. المشاركة في الحياة العملية
 - 2.2.4. ملء أوقات فراغ الشباب
 - 3.2.4. التعرض لخطر عدم استقرار الوظائف
- 3.4. الاستفادة من أجهزة دعم التشغيل استحداث النشاطات
 - 1.3.4. وسطاء التوظيف (القطاع العام والخاص)
 - 2.3.4. أجهزة الوظائف المؤقتة أو التضامنية
 - 3.3.4. أجهزة إدماج الشباب في عالم الشغل
 - 4.3.4. أجهزة استحداث النشاطات
- 4.4. المقاومة لدى الشباب
 - 1.4.4. الأنشطة المقاومة للشباب
 - 2.4.4. مناخ المقاومة
 - 3.4.4. الأداء فيما يخص إنشاء المؤسسات
- 5.4. مداخل أجور الشباب
 - 1.5.4. حسب الصنف
 - 2.5.4. حسب السن
 - 3.5.4. حسب قطاع النشاط
 - 4.5.4. حسب القطاع القانوني
- 6.4. مساهمة الرأسمال البشري في النمو الاقتصادي
- 7.4. التحديات الكبرى والتوصيات

الفصل الخامس : زرع ثقافة حمل المشعل في المجتمع

مقدمة

1.5. بعض عناصر التشخيص

1.1.5. المشاركة المجتمعية للشباب في الجزائر

2.1.5. مشاركة الشباب في صنع القرار

2.5. تصورات وآراء الشباب : استغلال نتائج التحقيق العالمي حول القيم : طبعتا 2002 و2014

1.2.5. الإدراك الذاتي والوسط الاجتماعي

2.2.5. دائرة الثقة والمشاركة الاجتماعية

3.2.5. وجهات نظر الشباب السياسية

3.5. التحديات الكبرى وبعض التوصيات من أجل مشاركة فعالة للشباب في الحياة المجتمعية وصنع القرار

خاتمة عامة

الملحق التقني والإحصائي

أ- المراجع المستخدمة

ب- الملاحظات التقنية

ج- الجداول الإحصائية

المشاركون

لجنة التوجيه

محمد الصغير بابس، رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنسيق

شنتوف نظيرة، قنون لخضر، أمقران فوزي، بوديسة قمر الزمان، بن بلة عمر، بلغالم شفيقة، مجاهد إسماعيل.

لجنة التحرير

أمقران فوزي، بوديسة قمر الزمان، بن بلة عمر، بلغالم شفيقة، بن علي فاطمة.

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

أمقران فوزي، بوديسة قمر الزمان، بن بلة عمر، مجاهد إسماعيل، بن شريف أميرة، بلغالم شفيقة، بوغزوني عمار، كسوري محمد أمين، شعابني فاطمة الزهراء، دركوش بدرية، ستيقي آمال، جوايري نادية، بن علي فاطمة، ماضي حسينة، مدور سهام، بلغلام عبد الحق، بوزيت زكية، بن خليفة ابراهيم، مخلوف آمال، بولجال إيمان، سناء أمينة، رماسي تسعديت.

خبراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

جاك شارم

أعضاء هيئة الخبراء

أ. يعقوب - أ. بن حيمر - أ. بن دعامس - ب. بن موسى - شيتور - م. شادر - ز. شرفي
- ن. جابي - د. فروخي - م. غلام الله - ج.م. قرنو - ن. حموده - س. موزيتا سحون.

كما شارك في إعداد التقرير :

وزارة الداخلية والجماعات المحلية : خدّاش نحلة، تسوري باية، بلقاسمي لويّزة. وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي : دالي ليلي. وزارة العدل : طوباش عمار. وزارة المالية : آيت الهادي أمينة. وزارة التجارة : بوزيدي نجاة، وراد حجيلة. وزارة الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري : شنّاف كريمة أم الخير، زوقار سعيدة. وزارة تهيئة العمران والسياحة والصناعات التقليدية : بلخمر عبد الكريم. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : بليفة بومدين، سليمان عائشة. وزارة التربية الوطنية : لجال مزيان. وزارة التكوين والتعليم المهنيين : دحموش صلاح الدين. المركز الوطني للبحث في التعليم : بن ضيف الله أيسم. الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد : مرياي نسيم. الديوان الوطني لمحو الأمية وتعليم الكبار : جفاف يمينة. المرصد الوطني للتعليم والتكوين : مجاهدي مصطفى. وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي : بلحوي غانم. الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للأجراء : منادي شهرزاد، لهموش نوال. الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء : محمد أوسعيد، آيت علي مريم. الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب : بوراوي مونية. الوكالة الوطنية للشغل : فدال خيرة. الصندوق الوطني للتأمين ضد البطالة : مولحسن سليمة، بن الحاج نزهة. وكالة التنمية الاجتماعية : بوزيتون جليل. الوكالة الوطنية لتسيير القروض المصغرة : علاّد حميد. وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات : بوعفو فريد. وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال : بومزار إبراهيم، ساعد نبيلة. وزارة الصناعة والمناجم : بوجعة كريم. وزارة الشباب والرياضة : بليل بوعلام، خرياش عبد السلام.

وزارة التضامن الوطني المكلفة بالأسرة وقضايا المرأة : عكير عبد الله، مجبر نبيلة. وزارة الشؤون الدينية والأوقاف : رحموني فريال. وزارة الثقافة : لحول سمير. الديوان الوطني للإحصاء : أكنيكن حسيبة، بن غانم سفيان، عبيد حسيبة. المنتدى الوطني للمواطنة والعصنة : سبيه نور الدين. مركز البحث في الاقتصاد التطبيقي الخاص بالتنمية : زهناتي لحسن، خالد كريم، لاساسي منذر، ياسف عبد الكريم. المركز الوطني للأنثروبولوجية الاجتماعية والاقتصادية : بن زين بلقاسم. المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاص بالسكان والتنمية : دغدق أحمد. المعهد الوطني للدراسات والاستراتيجية الشاملة : حاج عبد الرحمان أحمد. المنظمة الوطنية لترقية الشغل والشباب : بن خدة جمال، سعدي خالد. منظمة الكشافة الإسلامية : بودينة رشيد. الشبكة الجزائرية للشباب : عبشي يوسف. الشبكة الجزائرية لحماية حقوق الطفل : خيرات حميدة. الجمعية الخيرية الوطنية : مالحة أحمد، شيبان عبد الرزاق. الجمعية الوطنية لترقية وحماية المرأة والشباب : دريدي نادية، مخلوف عمار. جمعية النساء الفتيات المختصة في الاقتصاد الأخضر : كريمة برغل. جمعية أرباب العمل الشباب : ليدوني طارق.

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

رأي حول ملف " إ - الجزائر 2013 "

الفهرس

تمهيد : 18

القسم الأول : "النسق العام لمشروع إ - الجزائر 2013" 19

القسم الثاني : ملاحظات المجلس حول الملف "كما هو عليه" 20

القسم الثالث : توصيات المجلس بخصوص الضرورة الملحة لإدراج تطور تكنولوجيات الإعلام والاتصال في

صميم استراتيجية واضحة وموجهة للدولة "الاقتصاد القائم على المعرفة" : 22

أ - التوصيات ذات البعد المنهجي و/أو العملي 22

ب - التوصيات ذات البعد الاستراتيجي التي تدعم خطوط الالتقاء 23

تمهيد :

بتاريخ 14 جانفي من سنة 2009 أخطر السيد أحمد أويحيى، الوزير الأول، باسم الحكومة، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، بشأن إبداء رأي حول الملف المتعلق باستراتيجية "إ - الجزائر 2013" والذي يتناول سير تطبيق برنامج عمل، بغرض تهيئة الجزائر للتحويل إلى مجتمع المعلومات والاقتصاد الرقمي على مدى السنوات الخمس (5) المقبلة.

إذ يعرب المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي عن ارتياحه لهذا الإخطار، فإنه يعتبر أن هذه المبادرة كفيلة، بالفعل، بأن تسمو بالمهمة التي يضطلع بها، باعتباره مجلسا استشاريا يتولى "تقديم المشورة" إلى أعلى سلطات الدولة والسلطات العمومية بصفة عامة، حول مختلف القضايا الاقتصادية والاجتماعية ذات الأهمية الوطنية.

ويندرج ملف "إ - الجزائر 2013" الذي التمسست الحكومة من المجلس إبداء رأي حوله، ضمن هذا النوع من الانشغالات بالتحديد، وذلك لما يكتسيه من أهمية بالغة، سواء في جوانبه الجوهرية لكونه يسعى لأول مرة إلى تزويد الجزائر بأرضية جد طموحة لتطوير التكنولوجيات الجديدة للإعلام، أم الجوانب الظاهرية، بفعل الحركية الشاملة الكفيلة بتغذية مختلف الأراضيات التي تدعم خطوط العمل الاستراتيجية الموجهة نحو تشييد اقتصاد قائم على العلم والمعرفة.

وبتاريخ 24 جانفي 2009 قام السيد محمد الصغير بابس رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بتنصيب "لجنة مختصة" مكلفة بدراسة الملف الذي عرض عليه. تتشكل هذه اللجنة من أعضاء مرسمين من المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، إلى جانب أشخاص من خارج المجلس تم استدعاؤهم لخبرتهم وتجربتهم، كما تضم هذه اللجنة ممثلين عن المؤسسات العمومية، وفاعلين اقتصاديين ومختصين ينتمون إلى العالم الأكاديمي.

ونظرا لضيق الوقت الممنوح لهذه اللجنة للإشراف على هذه الأشغال وتعقيد الملف في آن واحد، تم التوجه نحو تثمين وتمديد النقاشات الثرية والمكثفة التي دارت خلال الجلسات العامة المنعقدة، بسلسلة من الندوات الإلكترونية، مما سمح للجنة بالخروج برؤية توافقية واسعة، تنصب حول الرهانات الأساسية المرتبطة باستراتيجية "إ - الجزائر 2013" وذلك في الأجال المحددة.

وأخيرا، وطبقا للإجراء الذي جرت عليه العادة، استقبلت اللجنة، بتاريخ 26 مارس 2009 السيد حميد بصالح وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال بصفته وزيرا مكلفا بالملف. وبعد الاستماع إلى العرض الذي قدمه وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، والذي تطرق فيه إلى حيثيات تكوين هذا الملف، وذكر بالعناصر الرئيسية التي ارتكز عليها إعدادها، تسنى لأعضاء اللجنة المختصة المكلفة بتحليل وتقييم استراتيجية "إ - الجزائر 2013" تلخيص مجمل الملاحظات التي أفضى إليها تحليلهم المتفق عليه. واستنادا إلى ذلك، دار نقاش متعارض ومثمر للغاية بين المستشارين أعضاء اللجنة المختصة والوزير الذي أضاف إلى عرضه التمهيدي بعض التوضيحات. وقد نوه الوزير، في النهاية، بسدادة ووجاهة معظم الملاحظات التي أبديت، معربا عن تيقنه من أنها كفيلة فعلا بتحسين البرنامج في مجمله. وفي الأخير، أشاد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بجودة المداخلة التي ألقاها الوزير وروح الانفتاح التي سادت أثناء النقاش.

بناء على ما سبق، ونظرا لمجمل العناصر التي حصلت لها اللجنة المختصة في نهاية هذه الأشغال، صادقت هذه الأخيرة بالإجماع على هذه المدونة التي تعتبر ملخصا لمجموعة الحجج المعتمدة لديها. وتبنى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي هذه المدونة كما هي باعتبارها تتضمن بالتحديد توصياته، وقرر إصدارها بعنوان رأي استجابة لإخطار الوزير الأول.

يتمحور هذا الرأي حول ثلاثة أجزاء : يستعيد الجزء الأول، بإيجاز، النسق العام لمشروع "إ - الجزائر 2013" مع إبداء بعض التوضيحات والتعليق. في حين يتطرق الجزء الثاني إلى أهم الملاحظات التي قدمها المجلس حول هذا المشروع فيما يخص العناصر المرتبطة بفحوى صياغته، ويقترح بالتالي مجموعة من الأعمال الكفيلة بتحسين جوهره " كما هو عليه ". وبالنسبة للجزء الثالث، فإنه يقترح أساسا عناصر لإعادة تمحور الملف تستند إلى مراجع استراتيجية، ويدعو في جميع الأحوال إلى ضرورة اتباع مقارنة أكثر انفتاحا. وعليه، يعني الجزء الثالث بتوضيح توصيات المجلس الأكثر شمولية، والتي تستند في الواقع إلى جملة من الخلفيات الخارجية، ذات الطابع المنهجي والعملي على حد سواء، وتفضي إلى مجموعة من الشروط المسبقة اللازمة للتحقق الأمثل لسياسة عمومية خاصة بـ "إ - الجزائر 2013". إن وجهة نظر المجلس الأخيرة هي أن سياسة "إ - الجزائر 2013" ستزاد قوة ونجاعة إذا تمكنت بوضوح من الالتقاء مع المناهج الأخرى للنشاط العمومي التي تشترك معها في الجوهر بشكل وثيق، مما يسمح لها بالتطور حسب نموذج يتماشى أكثر مع المخطط التقليدي المؤدي إلى "الاقتصاد القائم على المعرفة".

القسم الأول : " النسق العام لمشروع "إ - الجزائر 2013"

يعرف العالم المعاصر، كما تم التذكير به في الملف، تحولا اقتصاديا هيكليا حاسما، ويتجه نحو مجتمع قائم على المعرفة يتحكم فيه الإعلام المكثف. وقد ركزت اللوائح المنبثقة عن القمة العالمية حول مجتمع المعلومات (SMSI) على ضرورة التقليص من الفجوة الرقمية، وذلك بجعل تكنولوجيات الإعلام والاتصال (TIC) في صميم المسارات الاقتصادية والاجتماعية. غير أن العراقيل النفسية التي من شأنها أن تعيق هذا التحول تبقى معتبرة، لأن تبني تكنولوجيات جديدة يقتضي من كافة المستعملين مراجعة عميقة لمناهج عملهم.

تشكل تكنولوجيات الإعلام والاتصال اليوم مجالا ترسخ طابعه الاستراتيجي على الصعيد العالمي. حيث أن جميع البلدان التي برزت كقوى اقتصادية في مختلف مناطق المعمورة، اعتمدت على امتلاك هذه التكنولوجيات بقوة، وانتهجت استراتيجيات وطنية جد طموحة، والتي غالباً ما حققت نتائج مذهلة.

تعد استراتيجية "إ - الجزائر 2013" التي بادرت بها وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، مساهمة هامة تستحق المواصلة والتشجيع، لكونها أول محاولة لتحديد سياسة عمومية في هذا المجال، منذ إنشاء هذه الوزارة بتسميتها الجديدة.

إن الملف الذي قدمته وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ثري جدا بالمعلومات، ويشمل جميع الميادين المعنية بالسياسة العمومية لتطوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال، حيث تمّ عموماً إشراك ممثلي معظم الأطراف المعنية بهذا المجال من أجل إعداد هذا الملف. يضم الملف المتضمن البرنامج ثلاثة عشر (13) فصلا، مرفقة بمقدمة وخاتمة. تصف الفصول الثلاثة عشر ما أسماه الملف " بالحوار الكبرى" المرقمة من أ إلى م، ويحتوي كل محور على هدف أو عدة " أهداف كبرى"، حيث يمكن أن يتفرع كل هدف كبير إلى عدة " أهداف خاصة". وتعالج الحوار الكبرى

النشاطات الواجب إنجازها والتي تنصب خاصة حول تكثيف استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في مختلف القطاعات، والتدابير الموجهة للمواطنين، ودعم المنشآت، وكذا التكوين والبحث والتطوير، والإطار القانوني والجوانب المرتبطة بالوسائل المختلفة التي يجب تعبئتها حول هذه المسألة.

وقد تم في آن واحد عرض أهم النشاطات التي تسمح للجزائر بالقفز نحو الاقتصاد الرقمي، والإجراءات المرافقة اللازمة لتحقيق ذلك على الصعيد البشري والمالي والقانوني، دون إغفال كفاءات التطبيق التي تكون على شكل دعم لقدرات التدخل على مستوى القطاعات والإدارات والمؤسسات المختصة.

ويسعى الملف الذي قدمته وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال إلى إعداد جرد منتظم للوسائل ورصد الفرص المتاحة لتطوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الجزائر. إذ تعكس عناصر المقارنة المقترحة في الملف الملحق، وكذا إحصائيات التغطية، مدى التأخر المسجل سواء في مجال تجهيز الأعوان الاقتصاديين وتطبيقات الجمهور العريض، أم في ميدان الاقتصاد الجديد الذي تسوده صناعة المضمون وشركات الخدمات. وأخيرا، يسمح الجدول البياني المدرج في آخر الملف بمعرفة المعالم الضرورية الخاصة بأجال تطبيق الأهداف الكبرى التي تم تبنيها.

القسم الثاني : ملاحظات المجلس حول الملف " كما هو عليه "

1. من حيث الشكل، لم يفصل الملف بين عناصر المضمون والعناصر الخاصة بالأدوات والوسائل المعتمدة لتطبيق المشروع ضمن بنية مناسبة، إلى درجة تضيق الرؤية بفعل تنظيم غير منسق وتشتت على مستوى أجهزة التطبيق.
2. تبرز استراتيجية " إ - الجزائر 2013 " انفصالا في عدة جوانب عن السياسات العمومية المنتهجة في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، في حين أن تحديد العراقيل التي تعترض تطبيق هذه السياسات بذاتها فيما حققته من نجاح أو فشل، يمثل عنصرا حاسما ينبغي مراعاته في أي استراتيجية جديدة موجهة لهذا الميدان. ولم يتم الاستناد على الأخص، إلى برنامج الحكومة المصادق عليه في سنة 2002 الذي سبق وأن نص على " تقليص الهوة الرقمية التي تفصلنا عن البلدان التي تتحكم في هذه التكنولوجيات الجديدة، وتجسيد ترقية مجتمع الإعلام والمعرفة، لاسيما من خلال إعداد استراتيجية وسياسة وطنية خاصة بهذا الميدان ".
3. تضطلع الدولة بدور محرك في كل ما له علاقة بتطبيق برنامج " إ - الجزائر 2013 " وتكاد لوحدها تحمل على عاتقها مجهود التنمية الذي أفرزه تطبيق السياسات العمومية ذات الصلة بهذه المسألة.
4. يبدو أن التخطيط لتحقيق مشروع طموح كهذا في غضون خمس سنوات أمر يصعب احترامه إذا ما أخذنا بعين الاعتبار شدة الضغوط المذكورة في الملف. حيث يرى المجلس أنه ينبغي التساؤل، على وجه الخصوص، حول قدرات النسيج المؤسساتي الاقتصادي والاجتماعي على استيعاب مختلف النشاطات المزمع تنميتها. ويبدو المسعى المقترح من أجل تحقيق الأهداف المحددة مجملا جدا، ولا يحدد أجالا متوسطة لكل هدف، بين 2009 و2013 بالنسبة لكل محور من المحاور الكبرى المحددة.
5. سجل نوع من عدم الانسجام فيما يخص ضرورة تضافر الجهود والوسائل الواجب حشدتها، وينبغي هنا على كل طرف معني أن يتوفر على جميع الوسائل البشرية والمادية المطلوبة، بغض النظر عما هو موجود أو ما يمكن الحصول عليه لدى نظرائه من الأطراف المعنية الأخرى.
6. يبدو أن السلطات المحلية، باعتبارها امتدادا للدولة والقناة الرابطة المباشرة بالنسبة للمواطنين، لم تحظ بالاهتمام المطلوب، في الوقت الذي ترمي الإرادة السياسية المؤكدة باستمرار إلى ترقية تسيير جوارى تؤدي تكنولوجيات الإعلام والاتصال في كنفه دورا هاما.
7. إن العلاقات المتبادلة الموجودة حتما بين المحاور والنشاطات المطالب بها في الاستراتيجية المقترحة لا تبدو موضحة بشكل جيد، إن لم تكن غائبة. إذ ينبغي بحث وتعميق الترابط الضروري بين المحاور الكبرى والأهداف المتعلقة بها. وهذا قصور يجب الحد منه حتى يصبح هذا البرنامج عنصرا مكونا ومنسقا للاستراتيجية الوطنية التي ينبغي تطبيقها في مجال التطور التكنولوجي.

8 . يلاحظ المجلس أن برنامج " إ - الجزائر 2013 " الذي يعتبر مشاركة المواطن الموجه الأول لتطور تكنولوجيات الإعلام والاتصال، لا يطرح بشكل كافٍ الشرط المسبق المطلق لإقامة نظام وطني تعريفي يسمح بتعريف وحيد لكل مواطنة ومواطن.

9 . يميل برنامج " إ - الجزائر 2013 " إلى تفضيل مقاربة التجهيز المعلوماتي في استدلاله وفي تطبيقه وفي نتائجه، على حساب مقاربة نوعية في البرمجة والمضمون. وهذا ما قد يقلص من فعالية وإمكانية تجسيد المقاربة المعتمدة، خاصة وأن الاهتمام منصب من أعلى مستوى في الدولة على ضرورة الإقلاع عن المقاربات الكمية التي كانت ضرورية خلال مرحلة معينة من مراحل التنمية الوطنية، غير أنها لا تتلاءم اليوم ومقتضيات القفزة النوعية المنتظرة من وراء مسار التنمية الوطنية في جميع المجالات.

10 . يلاحظ المجلس أن التركيز الذي يكاد يقتصر على تطوير المنشآت القاعدية يتعارض مع نجاح التجارب في هذا المجال، والتي استندت كلها، من أجل إحداث المؤثرات الدافعة الضرورية لإنعاش النسيج الاقتصادي والاجتماعي والمؤسساتي، إلى وجود مضمون وخدمات ذات قيمة مضافة، من شأنها وحدها أن تخلق الحاجة ثم الانضمام وأخيراً امتلاك الجمهور العريض لهذه الوسائل التكنولوجية الجديدة.

11 . إن تميز سكان الجزائر بالفتوة واهتمامهم الأكيد بالتكنولوجيات الجديدة يشكلان فعلا عاملين كامنين لنجاح البرنامج، شريطة أن لا يُنظر إليهم كمستهلكين للمضامين أو التكنولوجيات، بل كمنتجين للعلوم والمعرفة وفقاً لمفهوم " الطبقة المبدعة".

12 . يؤيد المجلس فكرة التركيز على الموارد البشرية باعتبارها العامل الرئيس لنجاح أية استراتيجية وطنية، بالأخص في هذا الميدان الذي يتطلب كفاءة عليا. غير أنه يلاحظ أن إشكالية تكوين هذه الموارد وتحفيزها عن طريق وضع قانون أساسي مناسب والوسائل الملائمة، وكذا إبقائها في كنف النسيج المؤسساتي والاقتصادي الاجتماعي الوطني، في الوقت الذي تتطور فيه وتنتشر في محيطنا الدولي عدد من السياسات المغرية التي تحاول سلبها منا والاستحواذ عليها. هذه الإشكالية تطرح صعوبات حقيقية تفوق كثيراً بطبيعة الحال إطار هذا البرنامج. لكن ينبغي تقدير انعكاسات هذه الظاهرة، وتسطير عناصر لحل هذه المعادلة المعقدة التي كشفت عنها هذه الأخيرة.

13 . يقترح البرنامج عدّة إجراءات جبائية على وجه الخصوص، لكن دون التفكير مسبقاً في آليات التعويض الملائمة من أجل ضمان التوازنات المالية على الأقل. من جهة أخرى، وفي الوقت الذي تمّ توضيح مشاركة الدولة بالتفصيل في هذا الجهود الجبار، عن طريق اقتناء التجهيزات، وتنظيم الدورات التكوينية، وتحسين المستوى، وتقديم المساعدات المالية، والإعفاءات وإجراءات جبائية أخرى، لم يتطرق إلى كيفية مشاركة المؤسسات والمزودين للتجهيزات، الذين يفترض أن يجنوا فوائد كبيرة مباشرة من الأموال العمومية المرصودة لهذه العملية، والتي تبلغ قيمتها أربعة ملايين دولار أمريكي. ويتطرق البرنامج دون إعطاء المزيد من التوضيحات إلى مشاركة المؤسسات بأموالها الخاصة. وعلاوة على ذلك، يسجل المجلس أن المبالغ المعتبرة المرصودة لبرنامج " إ - الجزائر 2013 " تتطلب حساباً أكثر ضبطاً وتحليلاً صارماً للنتائج المنتظرة لهذا البرنامج على وجه الخصوص. من جهة أخرى، يشير المجلس أن الرصيد المؤسس بنص قانون المالية لسنة 2009 لتمويل برنامج " إ - الجزائر 2013 " تموله الأموال العمومية لوحدها، ومنها عائدات سلطة الضبط للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية.

14 . على صعيد آخر، يلاحظ المجلس أن المضمون السمعي البصري باعتباره عنصراً لا يتجزأ من استراتيجية "رقمية" لم يكد يتطرق إليه، ما عدا بعض الإشارات ذات الطابع التقني.

15 . يسجل المجلس في نفس السياق، عدم مراعاة اللغات الوطنية في أهداف برنامج " إ - الجزائر 2013 " حيث لم يتطرق في الملف إلى أي إجراء من شأنه أن يساعد على تطور المضمون بمختلف أشكاله باللغات الوطنية.

16 . وعلاوة على ذلك، يعتبر المجلس أنه من الأهمية بمكان أن تعاد صياغة المشروع مع أخذ الجوانب الثلاثة الآتية

بعين الاعتبار :

أ - من الناحية الاستراتيجية، فيما يخص غياب نظرة جامعة منفتحة على باقي أجزاء الاقتصاد وبرنامج

تنفيذي محدد.

ب - من الناحية العملية، فيما يتعلق بغياب مسعى تقييمي ناجم بدوره عن إسقاط المسؤوليات وإغفال ضرورة وجود مرحلة تحضيرية موجهة لإزالة أهم العراقيل المحددة، وهذا قبل الشروع في هذه العملية الواسعة.

ج - من ناحية تخصيص الموارد، كل ما له صلة بضعف التناسق المسجل في حجم الموارد المعبأة من أجل اقتناء التجهيزات، مقابل غياب استراتيجية تراعي مصالح الاقتصاد الوطني على المدى المتوسط والبعيد من حيث الشرط المسبق لبناء مركب لتكنولوجيات الإعلام والاتصال يأخذ بعين الاعتبار على وجه الخصوص الانفتاح الضروري على صناعة المضمون.

القسم الثالث: توصيات المجلس بخصوص الضرورة الملحة لإدراج تطور تكنولوجيات الإعلام والاتصال في صميم استراتيجية واضحة وموجهة للدولة "الاقتصاد القائم على المعرفة"

أ - التوصيات ذات البعد المنهجي و/أو العملي :

17 . يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، على ضوء تطور الوضع العالمي في هذا المجال، وأخذاً بعين الاعتبار للوضع الاقتصادي والاجتماعي للجزائر، أن هذه الأخيرة تملك نافذةً للفُرص (opportunity window) إلى جانب الضرورة العاجلة للدخول السريع في مرحلة التحول نحو الاقتصاد القائم على المعرفة كنموذج مؤسس لاقتصاد "ما بعد البترول"، خاصة في هذا السياق الذي تشهده.

18 . يبدو التوجه نحو اقتصاد قائم على المعرفة توجهها هاما لا مناص منه بالنسبة للجزائر، ومن شأنه بالتأكيد تعبئة قدراتها المعرفية الهائلة لصالح التكوين المستدام للثروات، التي تحل محل الربوع البترولية، لتكون بديلاً عنها في حالة نفاذها. إن القاضي الأول للبلاد رئيس الجمهورية يعتبر هذا التوجه توجهها رئيسياً أكده بكل قوة مؤخرًا في الكلمة التي ألقاها بتاريخ 13 ديسمبر 2008 الموجهة إلى الكفاءات الوطنية المقيمة بالخارج.

19 . إن بناء اقتصاد قائم على المعرفة وترقية تكنولوجيات الإعلام والاتصال باعتبارها من أهم محفزات هذا البناء، يقتضي ثورة ثقافية وعلمية. وعليه، فإن قابلية المجتمع لهذا التوجه هي في صميم المسارات، وهي تستلزم تواصلًا اجتماعيًا مستمرًا وعدة مبادرات موجهة، من أجل إزالة التحفظات تجاه المستجدات، لاسيما وأنها تبدو مقتصرة على الإدارات، وغالبًا ما تتحول إلى بيروقراطية فادحة. إن ديمقراطية الاستفادة من تكنولوجيات الإعلام والاتصال قد يساعد، في الوقت نفسه، على الإدماج الاجتماعي، ذلك أنها تشكل واحداً من عوامل التوحيد ومحفزاً قوياً على مستوى المجتمع، إذ أنها على علاقة بإشكالية التماسك الاجتماعي.

20 . تستدعي معالجة ملف ذي بعد استراتيجي كهذا حتماً التمعن في الدراسات العميقة المتعلقة بالإصلاحات التي يبادر بها رئيس الجمهورية في مجال العدالة والتربية ومؤسسات الدولة.

21 . كما يجب أن يراعي البحث حول هذا الملف باقي عناصر التأطير من خلال السياسات والاستراتيجيات طويلة المدى، وخاصة نقاط القوة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT) (في آفاق 2025) باعتباره العمود الفقري الذي يدعم التناسق الشامل بين المخططات القطاعية للتنمية ومناهج وكيفيات شغل الإقليم. ويضم من هنا، أقطاب المنافسة والامتياز.

وبصفة أكثر واقعية، يجدر التذكير بأنه سبق للجزائر أن وضعت لنفسها عدداً من المخططات والبرامج، لاسيما منها: مخطط خماسي لتطوير البحث العلمي، صودق عليه مؤخرًا، وإصلاح المنظومة التربوية التي لا تزال بحاجة إلى التعديل من أجل تحقيق القفزة النوعية الضرورية. كما هو الحال، فيما يخص الكتلة الحاسمة من المقتنيات الأساسية على مستوى يزداد اتساعاً، وبرنامج جواربي للتنمية الريفية المتكاملة (PPDRI) متشعب بقوة من مقاربة الاقتصاد القائم على المعرفة ويحمل قدرات كبرى تثمن القطاعات التي ترافق العملية الفلاحية من انطلاقها إلى نهايتها، وكذا إصلاحات متعددة ولكن مجزأة مرتبطة بوضع نظام ابتكار متعثر، إلى جانب إصلاحات موجهة إلى تحسين مناخ الأعمال بصفة عامة وتقوية بنية أنظمة التسيير المؤسساتي والاقتصادي والاجتماعي والخاص بالشركات (Corporate Governance) وبالأخص من خلال الالتزامات التي تم التعهد بها في إطار الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء. ويتعين مراعاة كل هذه الإصلاحات والبرامج بصفتها "القاعدة/ مركز استقطاب" لكل ما هو مؤسس لمقاربة تكنولوجيات الإعلام والاتصال المرتبطة بالاقتصاد القائم على المعرفة.

22 . إن تكنولوجيات الإعلام والاتصال لن تُحدث انعكاسات اقتصادية واجتماعية ومجتمعاتية مرتقبة إلا بتوفر كتلة حاسمة من المستعملين. ويقتضي ذلك وضع جهاز استراتيجي يهتم في نفس الوقت بصناعة القالب والمضمون الصناعي وكيفيات تخصيص الموارد، والتحديد التدريجي للفضاءات وفقا لقدرات استيعاب وأنظمة ضبط يحركها الإشراف القوي للسلطات العمومية.

23 . على ضوء تجربة البلدان التي نجحت في عملية التحول إلى الاقتصاد القائم على المعرفة، ينبغي أن تتمحور الاستراتيجية الجزائرية من أجل الانتقال إلى الاقتصاد القائم على المعرفة حول عدة عناصر تظم في نفس الوقت إعداد الاستراتيجية وتنفيذها، والتي تشمل نظرة عامة ورؤى حسب كل ركيزة، وبرامج عمل قطاعية، ومسعى عمليا وإطارا قانونيا ومؤسسيا ملائما، إلى جانب استراتيجية للنشر والاتصال.

ب - التوصيات ذات البعد الاستراتيجي التي تدعم خطوط الالتقاء وفق نموذجية " الاقتصاد القائم على المعرفة "

24 . مع الإشارة إلى أن تجارب البلدان الناجحة طورت على التوازي مجموعة من الركائز التي تحدد مقاربة من نوع الاقتصاد القائم على المعرفة، من بينها بطبيعة الحال ركيزة تكنولوجيات الإعلام والاتصال، يلفت المجلس الانتباه إلى ضرورة التنسيق ما بين القطاعات الذي يجب أن يطبع كل سياسة عمومية بهذا الحجم، وبالخصوص عندما يتعلق الأمر بميدان استراتيجي من هذا القبيل. يتعلق الأمر هنا، دون شك، بميدان ينبغي ربطه باستراتيجية دولة تدفعها وتدعمها أعلى مستويات الدولة.

25 . إن المجلس الذي يؤيد كليا المبادرات الرامية إلى استعادة الدولة دورها كمخطط ومنظم في كل ما يتعلق بتصوير وإعداد وتطبيق السياسات العمومية، يرى بأنه لا ينبغي الخلط بين دور الدولة في تزويد المجتمع بنظام معلوماتي وتزويد الدولة نفسها بهذا النظام. ويرى المجلس أن الحصص المخصصة للنشاطات الموجهة للنسيج الاقتصادي والاجتماعي، خاصة للمؤسسة، وأكثر من ذلك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة - والصناعات الصغيرة والمتوسطة، من المحتمل أن تكون عواقبها وخيمة فيما يخص نجاح الاستراتيجية الوطنية بكاملها في هذا المجال، والتي تتمحور بالدرجة الأولى حول تنمية نسيج مقاولاتي جد متأثر بفلسفة الاقتصاد القائم على المعرفة.

26 . من جهة أخرى، يلاحظ المجلس أن نفس هذه التجارب المتوجة بالنجاح، والتي خاضتها بلدان أخرى، تبين بدون شك أن المقاربات من نوع " أعلى - أسفل " top-down مثل المقاربة المقترحة هنا، لم تستطع، حيثما اعتمدت إحداث الدفع اللازم على مستوى المجتمع مقابل مقاربات من نوع " أسفل - أعلى " botton-up حيث ينطلق تطبيق هذه الاستراتيجيات من مستوى الفاعلين المباشرين (المواطنين والمؤسسات والمتعاملين الاقتصاديين)، إذ لا تتدخل الدولة من جهتها إلا كضامن لانسجام ومدى نجاعة الأنظمة المطبقة في النطاق الأوسع لكل أنظمتها الخاصة بالتسيير، لاسيما تلك التي تدعم النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

27 . يلفت المجلس الانتباه إلى الإشراف الضروري لكل الأطراف المعنية باعتبارها عاملا أساسيا لنجاح مثل هذه الاستراتيجية وهي: السلطات العمومية (ح : الحكومة / G : Government) المؤسسات (أ : الأعمال / B : Business) والمواطنون (م = المواطنون = المستهلكون / C : Consumers, Citizens) وقد اعتمدت كل المقاربات التي تم تجربتها بنجاح في البلدان الرائدة، على تطوير مختلف التركيبات (ح/ G مع أ/ B، ح/ G مع م/ C، أ/ B مع م/ C... الخ) لتحقيق التكامل اللازم، ابتداءً من ناحية المضمون والخدمات. وينبغي أن تستبدل الرؤية التي تجعل من الدولة أهم فاعل في البرنامج، والمساهم الرئيسي في تطبيقه، خاصة وأن النتائج التي تنتظرها المؤسسات معتبرة، برؤية تُشرك بكل قوة الفاعلين الاقتصاديين الخواص والعموميين. وينبغي بالخصوص أن يؤخذ هذا في الحسبان علماً أن مُحَرَّرِي هذه الوثيقة اعتمدوا تمويل البرنامج من الدولة ومن الأموال الخاصة للمؤسسات في أن واحد.

28 . يعتبر المجلس أنه يجب أخذ جانب التكوين بعين الاعتبار بصفة شاملة، وأن دراسة معمقة في هذا الميدان توفق بين قدرات استيعاب اقتصادنا والمطالب المشروعة للنخب ذات المستوى التأهيلي والتقني الكبير، وبين الضرورة القصوى لإبقائهم في خدمة تطوير البلاد، لكفيلة لوحدها بإيجاد حلول مناسبة تستجيب للإشكالية في مجملها.

29. ينضم المجلس كليا إلى الرؤية التي تقضي بأن تكنولوجيات الإعلام والاتصال المطبقة في إطار مقارنة الاقتصاد القائم على المعرفة، من شأنها أن تدفع بشدة إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي، مثلما تثبت ذلك التجارب الناجحة. غير أنه يعتبر، إلى حد الآن، أنه لا يمكن تفسير هذه الظاهرة التي يصعب قولبتها حسب المقاربات الرياضية أو الاقتصادية الإحصائية أو الإحصائية الدقيقة، لاسيما فيما يخص التكاليف/ الانعكاسات، إلا على وجه التقريب.

30. يدعو المجلس إلى تفكير يشمل الجوانب المرتبطة بتطوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال في بلادنا، يدرج أساسا السياسات العمومية أو رؤى أخرى قد تكون وثيقة الصلة بهذه القضايا، على النحو الذي تم اقتراحه بإسهاب في العروض السابقة.

31. يعتبر المجلس أن تكنولوجيات الإعلام هي بامتياز، أحد الميادين التي يجب تفادي تسييرها من طرف هيكل جد متشعبة، لصالح مرونة تفضل تلقائيا الجانب التسييري على الجانب العضوي. وعليه، ينبغي اجتناب مضاعفة الهياكل، وإعادة النظر في الهياكل الموجودة التي أثبتت نجاعتها وذلك دون تقديم البراهين المقنعة. وبهذا الصدد، يلفت المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الانتباه إلى ضرورة الحرص على انسجام كل استراتيجية تخص تكنولوجيات الإعلام والاتصال من خلال تحديد واضح ودقيق لصلاحيات كل طرف معني، وذلك عن طريق التنسيق الضروري للجهود على مستوى عال من السلم المؤسساتي، وأيضا إلى ضرورة تفادي التمركز الكبير الذي قد يؤدي إلى جمود يتعارض مع روح تعميم تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

32. يلح المجلس بشدة على الانعكاسات الهامة المتمخضة عن مثل هذا البرنامج في مجال الأمن العمومي، ويسترعي الانتباه إلى ضرورة جعل مختلف جوانب الأمن أحد العناصر الأساسية المكونة لأي برنامج من هذا النوع، الذي يجب ألا يقتصر على الإجراءات الأمنية المادية و/أو البرامج المعلوماتية التي لا تمت بأي صلة لاستراتيجية شاملة محدثة، التي تعد الكفيل الوحيد الذي يضمن نجاعة وموثوقية واستمرارية الأنظمة الواجب وضعها. ونفس الشأن بالنسبة لحمل الإطار القانوني الذي ينبغي أن يسيّر وفقه المجتمع الجزائري للمعلومات الذي يجب أن يكون محل دراسة شاملة توكل إلى أشخاص مؤهلين تدعمهم الخبرة في إطار التعاون الدولي حيثما اقتضت الضرورة.

33. يعرب المجلس عن قناعته أن "البنكية e-banking" (الخدمات المالية عبر الأنترنت) و"الأعمال e-business" يحتلان المركز الأول من بين مجمل القطاعات التي من شأنها إحداث التأثيرات الدافعة الضرورية، كما يشاطر المجلس رأي معدي برنامج "إ - الجزائر 2013" القاضي بأن هذه القطاعات تكاد تنعدم في بلادنا، مما قد يقلص، فعلا، من نجاعة النشاطات المسطرة الرامية إلى تعميم استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال لدى الجمهور العريض.

34. يرى المجلس أنه ينبغي إيلاء اهتمام خاص بالتجارب الفاشلة في ميدان تعميم وسائل الإعلام الآلي من خلال عملية "أسرتك" وترقية الأقطاب التكنولوجية، وذلك كالتأخر المسجل في إنجاز مشروع الحظيرة التكنولوجية لسبيدي عبد الله.

35. وقبل الشروع في أية مبادرة موجهة لتدارك هذا الفشل، يجب إجراء تحليل دقيق لأسباب الاختلال والتأخر وكذا للعراقيل التي ضببطت بكل موضوعية، قصد إدماج هذين العنصرين الضروريين لنجاح اقتحام بلادنا الاقتصاد القائم على المعرفة، في السياسات العمومية المستقبلية وذلك بشكل متناسق ومنسجم.

36. يعتبر المجلس أنه يجب متابعة الدراسة التي بادرت بها وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال وإثرائها على أرقى مستوى، كون هذا الشرط هو الذي يضمن التواصل المنشود ما بين القطاعات، حول ستة (6) مخططات رئيسية يجب أن تقوم عليها السياسة العمومية الوطنية في مجال التطور لبلوغ الاقتصاد القائم على المعرفة، لاسيما من خلال تطوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال وترقيتها. وتدرج هذه المخططات الستة كما يأتي :

أ - على الصعيد التنظيمي :

- يجب على السياسة الجزائرية المنتهجة في مجال الانتقال نحو الاقتصاد القائم على المعرفة، بما قد يحدد بروز الاقتصاد الوطني، وبالنظر إلى انعكاساتها المعتبرة على الظروف المعيشية للسكان وعلى النماذج التي تحقق تنميتنا، أن تشرك فعليا العناصر الثلاثة المتمثلة في السلطات العمومية والمتعاملين الاقتصاديين والمواطنين. وعليه، يوصي

المجلس بالتحرك بعمق من الآن قصد تحضير كل واحد من هؤلاء الفاعلين للانتقال نحو الاقتصاد الجديد من خلال نشاطات التكوين والتعميم إزاء مختلف الجماهير المستهدفة، وذلك حتى يتأثر مجمل النسيج المؤسساتي والاقتصادي والاجتماعي بالرهانات الحيوية التي ينطوي عليها هذا التطور.

- نظرا لدورها كمخطط ومنظم يتعين على الدولة أن تمارس صلاحيات سلطتها على أكمل وجه وتدفع النشاط بما يمكن المجتمع من احتوائه. وبهذا الصدد، يوصي المجلس بإنشاء هيئة على شكل محافظة سامية تابعة لرئاسة الجمهورية أو الوزارة الأولى، تضطلع بمهمتين، تجعلان منها الرائد في دراسة نشاطات مختلف القطاعات والمؤسسات والمتعاملين الاقتصاديين والجماعات المحلية ذات الصلة بتطوير ركائز الاقتصاد القائم على المعرفة، وبالخصوص تكنولوجيات الإعلام والاتصال، وكذا الحرص على تكاملها العملي.

- يعرب المجلس عن ارتياحه لإنشاء، مؤخرا، نقطة ارتكاز للاقتصاد القائم على المعرفة لدى كل قطاع وزاري بأمر من الوزير الأول، والتي من شأنها المساهمة بقوة في التضافر الضروري للجهود في مجال التطور التكنولوجي على المستوى القطاعي.

ب - على صعيد رأس المال البشري :

- يود المجلس التشديد بشكل خاص على ضرورة جعل العنصر البشري حجر الزاوية التي تركز عليها كل سياسة عمومية، وبالأحرى فيما يخص الانتقال إلى الاقتصاد المتعلق باللامادي. وبهذا الصدد، يوصي المجلس بالتعجيل في مراجعة القوانين الأساسية الخاصة بالمستخدمين المؤهلين في ميدان تكنولوجيات الإعلام والاتصال، لاسيما أولئك الذين يمارسون نشاطهم في الإدارات والمؤسسات العمومية. ولا ريب أنه بالنظر إلى الانفتاح الاقتصادي والاجتماعي وإلى تجريد التبادلات، ينبغي أن تكتسي مناصب الشغل الموجهة نحو تكنولوجيات الإعلام والاتصال طابعا أكثر إغراء لغرض الاحتفاظ بالتقنيين الأكثر تأهيلا.

ج - على الصعيد التقني :

- يعرب المجلس عن ارتياحه فيما يخص القرار الذي اتخذته السلطات العمومية والقاضي بتعميم تعليم واستعمال الإعلام الآلي في كل أطوار التعليم الأساسي. ويعتبر، فعلا، أن الفئات الشابة المتمدرسة ستكون بلا شك أهم موجه واعد لهذا التطور الحتمي، ويدعو إلى مضاعفة النشاطات المستهدفة والمنسجمة، كي يتسنى استفادة أكبر عدد ممكن من الإعلام الآلي.

- يوصي المجلس بالاستفادة إلى أقصى حد ممكن من المنشآت القاعدية المنجزة، بتثمين مجمل النشاطات التي تم القيام بها في هذا المجال. وينبغي بالأخص، تحقيق التضافر الضروري لجهود كل الأطراف المعنية من أجل تفاعلي المقاربات غير السديدة المتمثلة في استبدال كل مبادرة غير ناجعة بمبادرة أخرى شبيهة دون استخلاص العبر اللازمة.

- يوصي المجلس بإيلاء عناية خاصة للقطاع المصرفي والمؤسسات التجارية، ويقترح استفادتها من المزايا الجبائية حسب جهود الاستثمار التي ستبذلها لغرض تجريد عملياتهم المالية أو صفقاتهم التجارية، باعتبارها أهم عامل لتعميم تكنولوجيات الإعلام والاتصال تجاه الجمهور العريض. ونفس الشأن بالنسبة للإدارة العمومية التي ينبغي دعوتها إلى ضرورة بذل نفس الجهد تجاه المواطنين.

- كإجراء استراتيجي للمرافقة، يوصي المجلس بالتكفل بالمعلومات وتطويرها، كمصدر استراتيجي (اقتصادي، تقني، علمي،... إلخ) واجتماعيا سواء بالنسبة لجمعها أو معالجتها أو نشرها، وكذا إيلاء الأولوية المطلقة لوضع نظام وطني للمعلومات وفق المعايير العالمية المطلوبة.

- يؤيد المجلس، وبالخاصة، ضرورة الشروع في أقرب الآجال، في عملية إنشاء مركز وطني (backbone) موجه لالتقاط حركة الأنترنيت الوطنية وفصلها عن المنشآت القاعدية الدولية.

- يوصي المجلس، من جهة أخرى، بتطبيق النظام التعريفي المعروف بـ e-ID باعتباره شرطا مسبقا لكل إمكانية تقديم خدمة ذات طابع معلوماتي للجمهور العريض، وذلك بمنح الضمانات الضرورية فيما يخص الأمن المعلوماتي. كما يمكن، بل ويجب وضع هذا النظام قبل إنجاز أي عملية تعميم للخدمات المعلوماتية الموجهة للمواطنين.

د - على الصعيد المالي :

- يلفت المجلس الانتباه بشدة إلى ضرورة تحقيق التوازن والحفاظ عليه في جميع الظروف، بين جهود الدولة في الميزانية والنتائج المرتقبة من أجل الحفاظ على توازن الموازنات من جهة، وجهود القطاع العمومي ومساهمة المتعاملين الخواص الذين سينتفعون حتما من الانتقال إلى الاقتصاد القائم على المعرفة من جهة أخرى. وبالتالي، ينبغي توجيه التفكير نحو الشراكة بين " العمومي - الخاص " التي تشكل ميدانا مفضلا فيما يتعلق بالسياسات العمومية الحاسمة لمستقبل الأمة وتنميتها المستدامة.

- يوصي المجلس بإلحاح بوضع حد للمقاربات التي تدعو فقط إلى اقتناء المعدات أو المنشآت الأساسية التي تستهلك ميزانية ضخمة ذات النتائج غير المؤكدة، وذلك لفائدة الاستعمال الأمثل للقدرات وتعبئة الموارد الموجودة التي تسمح بوضع الشروط المسبقة في مجال التطور التكنولوجي، لاسيما فيما يخص تثمين وتأطير العبقريّة المبدعة للشباب الجزائري المؤهل الذي ينتظر منه إنتاج مضمون نوعي يتماشى مع حاجيات مجتمعنا وذلك بأقل التكاليف.

- يوصي المجلس بتطبيق إجراءات جبائية تحفيزية، لصالح إنشاء شركات للخدمات والهندسة المعلوماتية (المبتدئة Startups) من طرف الشباب الجزائري الحامل للشهادات وهذا عن طريق شركات ذات رأس المال المخاطرة والتطوير وإعادة رسملتها. كما يحث على تمكين هذه الشركات الأكثر تفوقا من الاستفادة من مكانة ذات أولوية في كنف الأقطاب التكنولوجية الوطنية.

هـ - على الصعيد القانوني :

- يوصي المجلس بمواصلة ودعم تحديث النصوص التنظيمية التي تحكم تبادل المعطيات المعالجة معلوماتياً على الخصوص، والذي تم الشروع فيه هنا وهناك (من طرف وزارة العدل)، وذلك قصد تأطير أحسن وتأمين أكبر للأوساط المعالجة معلوماتياً، مما يسمح في المستقبل القريب بتنفيذ صفقات مؤمنة وذلك عبر الأنترنيت.

و - على الصعيد الأمني :

- يوصي المجلس بإيلاء أكبر عناية للجوانب المرتبطة بإدخال تكنولوجيات الإعلام والاتصال لفائدة المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين. ويتعين هنا إجراء دراسة دقيقة حول التجارب التي خاضتها بلدان أخرى، حتى نستخلص الدروس الملائمة، بالأخص فيما يتعلق بالخيارات التقنية والأمن المعلوماتي، فيما يخص الأرضيات، واستراتيجيات تطوير المنشآت القاعدية، واختيار المعدات، والبرمجيات المملوكة أو ذات الاستعمال الحرّ (open source). يعتبر المجلس أن الأمر يتعلق هنا بإحدى المهام الأولى باعتبارها شرطاً مسبقاً، يمكن إسنادها إلى المحافظة السامية المذكورة في النقطة أ، الفقرة 2.

- كما يوصي المجلس بشدة بالاعتكاف من الآن على مسألة الحفاظ على خصوصية الأفراد وحياتهم الشخصية، لاسيما فيما يتعلق بتخزين واستعمال المعطيات الاسمية أو التعريفية.

- وفي الأخير يوصي المجلس بإلحاح بوضع جهاز يقظة استراتيجي يتكفل بكل المسائل المتعلقة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، والذي ستكون مساهمته أساسية في ترقية وتطبيق السياسات الموجهة للتقليص المستمر من الفجوة الرقمية.

تلكم هي العناصر الرئيسية للدراسة الشاملة التي أجرتها اللجنة المختصة التي نصبها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، بشأن الملف " إ - الجزائر 2013 " بإخطار من السيد الوزير الأول باسم الحكومة، وهي عناصر ملخصة في مدونة التوصيات المذكورة طوال التفاصيل السابقة، لتشكل بذلك رأي المجلس فيما يخص هذا الملف.

الفصلين

الصفحة	العنوان	الرقم
1	مقدمة	01
5	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للاستشارة	02
6	المبحث الأول: ماهية الاستشارة	03
6	المطلب الأول: مفهوم الاستشارة	04
7	الفرع الأول: تعريف الاستشارة	05
8	الفرع الثاني: أهمية الإستشارة	06
10	المطلب الثاني: مفهوم الهيئات الإستشارية	07
10	الفرع الأول: تعريف الهيئات الاستشارية	08
11	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للهيئات الاستشارية	09
12	المطلب الثالث: عناصر العمل الاستشاري	10
12	الفرع الأول: جمع و تحليل الحقائق:	11
13	أولاً: جمع الحقائق	12
13	ثانياً: تحليل الحقائق	13
14	الفرع الثاني: التخطيط	14
15	الفرع الثالث: التنظيم	15
15	المبحث الثاني: صور الاستشارة	16
16	المطلب الأول: الاستشارة الاختيارية	17
16	الفرع الأول: تعريف الاستشارة الاختيارية	18
18	الفرع الثاني: آثار الاستشارة الاختيارية	19
19	المطلب الثاني: الاستشارة الإجبارية	20
20	الفرع الأول: تعريف الاستشارة الإجبارية	21
21	الفرع الثاني: آثار الاستشارة الإجبارية	22
23	المطلب الثالث: الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه	23
23	الفرع الأول: تعريف الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه	24
24	الفرع الثاني: آثار الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه	25
25	المبحث الثالث : الاستشارة في بعض الأنظمة المعاصرة	26

26	المطلب الأول: الاستشارة في النظام الفرنسي	27
27	الفرع الأول: مجلس الدولة	28
27	أولاً: الأقسام الاستشارية	29
28	ثانياً: الهيئة الاستشارية	30
30	الفرع الثاني: المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي	31
31	المطلب الثاني: الاستشارة في النظام المصري	32
32	الفرع الأول: القسم الإستشاري بمجلس الدولة	33
32	أولاً: قسم الفتوى	34
34	ثانياً: قسم التشريع	35
34	الفرع الثاني: الجمعية العمومية للقسم الاستشاري	36
35	المطلب الثالث: الاستشارة في النظام الأردني	37
35	الفرع الأول: ديوان الخدمة المدنية	38
35	أولاً: مجلس الخدمة المدنية	39
36	ثانياً: وحدة الإشراف و المتابعة	40
36	الفرع الثاني: ديوان التشريع و الرأي	41
40	الفصل الثاني: الهيئات الوطنية الاستشارية في النظام القانوني الجزائري	42
41	المبحث الأول: الهيئات الوطنية الاستشارية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي	43
42	المطلب الأول: المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	44
42	الفرع الأول: تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	45
43	أولاً: أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	46
45	ثانياً: أجهزة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	47
49	الفرع الثاني: عمل المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	48
53	أولاً: مهام المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	49
54	ثانياً: صور إخطار المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	50
57	ثالثاً: طريقة عمل المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	51
57	المطلب الثاني: المجلس الأعلى للغة العربية	52
57	الفرع الأول: تنظيم المجلس الأعلى للغة العربية	53

57	أولاً: الرئيس	54
57	ثانياً: الجمعية العامة	55
58	ثالثاً: المكتب	56
58	رابعاً: اللجان الدائمة	57
58	خامساً: الأمانة الإدارية و التقنية	58
59	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية	59
61	المطلب الثالث: المجلس الإسلامي الأعلى	60
61	الفرع الأول: تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى	61
61	أولاً: الرئيس	62
62	ثانياً: المكتب	63
62	ثالثاً: اللجان	64
62	رابعاً: الأمانة العامة	65
63	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الإسلامي الأعلى	66
65	المبحث الثاني: الهيئات الوطنية الاستشارية في مجال الأمن و حقوق الإنسان	67
66	المطلب الأول: المجلس الأعلى للأمن	68
66	الفرع الأول: تشكيلة المجلس الأعلى للأمن	69
67	الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الأعلى للأمن	70
67	أولاً: صلاحيات المجلس الأعلى للأمن في الظروف الاستثنائية	71
69	ثانياً: دور المجلس الأعلى للأمن في مرحلة الفراغ المؤسسي	72
70	المطلب الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته	73
71	الفرع الأول: تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته	74
72	أولاً: أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته	75
73	ثانياً: الهياكل الإدارية للهيئة	76
75	الفرع الثاني: صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته	77
77	المطلب الثالث: اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها	78
78	الفرع الأول: تشكيلة اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها	79
78	أولاً: بعنوان الهيئات العمومية	80
78	ثانياً: بعنوان المنظمات الوطنية و المهنية و المجتمع المدني	81
78	ثالثاً: بعنوان الوزارات	82

80	الفرع الثاني: صلاحيات اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها	83
81	المبحث الثالث: الهيئات الوطنية ذات الاختصاص الاستشاري	84
82	المطلب الأول: الاختصاصات الاستشارية للمجلس الدستوري	85
83	الفرع الأول: تشكيلة المجلس الدستوري	86
84	الفرع الثاني: مجال استشارة المجلس الدستوري	87
84	أولاً: حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية	88
85	ثانياً: الحالات الاستثنائية	89
88	ثالثاً: حالة تمديد عهدة البرلمان	90
88	المطلب الثاني: الاختصاصات الاستشارية لمجلس المحاسبة	91
89	الفرع الأول: تشكيلة مجلس المحاسبة	92
89	أولاً: أعضاء مجلس المحاسبة	93
91	ثانياً: أجهزة مجلس المحاسبة	94
94	الفرع الثاني: مجال استشارة مجلس المحاسبة	95
95	المطلب الثالث: الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة	96
96	الفرع الأول: نطاق و مجال الاستشارة	97
98	الفرع الثاني: اجراءات الاستشارة أمام مجلس الدولة	98
98	أولاً: عملية الإخطار	99
98	ثانياً: استلام الملف	100
99	ثالثاً: انعقاد الجلسة	101
104	خاتمة	102
109	قائمة المراجع	103
/	الملاحق	104
/	الفهرس	105

ملخص الدراسة :

أصبحت الاستشارة من ضرورات الإدارة الحديثة لا يمكن الاستغناء عنها، و ذلك لدورها في تقويم و ترشيد نشاطات الإدارة العامة، فقد أصبح اليوم تحضير مشاريع القوانين قبل المصادقة عليها، أو حتى التحضير لاتخاذ قرار قبل تنفيذه، يخضع للاستشارة من طرف هيئات استشارية مختلفة، تتولى دراسة كل ما يعترض رجل الإدارة من مشاكل و صعوبات فنية، ثم تقدم الحلول و البدائل المناسبة لمعالجتها . نظرا لأهمية الاستشارة، لجأت العديد من الأنظمة المعاصرة سواء كانت جمهورية أو ملكية، إلى إنشاء هيئات استشارية تساهم في صنع السياسات العامة و اتخاذ القرارات، و الجزائر من بين هذه الأنظمة، حيث أنشأت هيئات وطنية استشارية في مجالات متعددة و مختلفة، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، و في مجال الأمن و حقوق الإنسان، و امتدت هذه الوظيفة حتى إلى الأجهزة القضائية و هيئات الرقابة.

إن لجوء الجزائر و غيرها من الدول إلى إنشاء هذا النوع من الهيئات، يعتبر تكريسا لمبادئ الديمقراطية التشاركية التي تقتضي إشراك الجماعة في عملية صنع السياسات العامة و اتخاذ القرارات .

Résumé d'étude :

La consultation est devenue indispensable car elle est aujourd'hui une des nécessités de l'administration moderne, cela est pour son rôle dans l'évaluation et la rationalisation des activités de l'administration publique, la préparation des projets des lois avant sa ratification ou même la préparation à la prise de décision avant son exécution, est maintenant soumis à la consultation par des différents organes consultatifs, qui étudient tout ce qui confronte l'administrateur de problèmes et difficultés techniques, en présentant ensuite des solutions et des alternatives appropriées à son traitement.

Vu l'importance de la consultation, beaucoup de systèmes contemporains que ce soit républicains ou royaux, ont recouru à établir des organes consultatifs qui contribuent à l'élaboration des politiques générales et la prise de décisions, et l'Algérie est parmi ces systèmes, dont elle a établi des organes nationaux consultatifs dans plusieurs et différents domaines y compris le domaine économique, social, culturel, le domaine de sécurité et de droits de l'homme, cette fonction s'est étendue même aux pouvoirs judiciaires et aux organes de contrôle.

En effet, le fait que l'Algérie et d'autres pays ont recouru à établir ce type des organes, cela est consacré aux principes de la démocratie participative, ce qui nécessite la participation de la communauté dans le processus d'élaboration des politiques générales et de la prise de décisions.