



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: قانون إداري

الوظيفة الاستشارية ودورها في ترشيد القرارات الإدارية

دراسة حالة

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي

تحت إشراف الأستاذ:

البشير فطحيزة تجاني

إعداد الطالب:

أسامة قماري

لجنة المناقشة

الصفة	الرتبة	اسم ولقب العضو
رئيسا	أستاذ	أ.د/فاروق خلف
مشرفا	أستاذ مساعد أ	أ/ البشير فطحيزة التجاني
مناقشا	أستاذ مساعد ب	أ/ إبراهيم ديدي

السنة الجامعية: 2020/2019



# إهداء

أهدي ثمرة عملي هذا إلى من تعلت بقطرات عرقه

وأهات تعبهُ

والدي عليه رحمة الله

والى من صنعت لي فرحتي بابتساماتها

والدتي اطال الله في عمرها

إلى رفيقة دربي ومعينة زمانى

زوجتي

والى قرة عيني ونور فؤادي

أبنائى

# شكر وتقدير

أقدم بجزيل الشكر والتقدير

لكل من ساهم في إتمام هذا البحث المتواضع من قريب أو بعيد

إلى الذين مهدوا لي طريق العلم والمعرفة في كل أطوار التعليم

أقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير والاحترام

إلى أستاذي الموقر

البشير فطحيزة تجاني

على إرشاداته وتوجيهاته ونصحه وصبره معي

وكان خير سند ومشرف

وفي الأخير أتمنى لكل الطلبة أن يبلغوا من العلم ما يتسنى



# مقدمة



تعد الاستشارة من العناصر العملية في الحيلولة دون التسلط والاستبداد والوصول الى سياسة تشاركية وديمقراطية وهذا بالانفتاح على افكار الاخرين والتوصل الى أساليب ناجعة للتعامل مع بعض الأمور،

كما تعد الاستشارة أداة هامة لجأت اليها مؤسسات الدولة للاستعانة بها في إيجاد الحلول وتقديم الاقتراحات ومدى تأثيرها في اتخاذ القرارات وتنفيذها، فهي بذلك أصبحت إجراءات ضروريا تعمل به جميع فئات المجتمع أفراد، مؤسسات عمومية وخاصة.

وقد تم انشاء الهيئات الاستشارية نتيجة لتعدد المشكلات الادارية بسبب طابعها الفني، فقد لا يتسع الوقت أمام المختصين من المؤسسات الدستورية والإدارية والمتمثلة في (الرئيس، الحكومة) لدراسة الموضوع الذي يطلب اليه اتخاذ قرار فيه، وقد يحتاج الى الاستشارة بخصوصه باستجلاء بعض عناصره أو معرفة علاقته بأمر أخرى وتلك هي مهمة الهيئات الاستشارية.

وتعد الهيئات الاستشارية في العصر الحديث من أهم الركائز التي تقوم عليها عملية اتخاذ القرارات، حيث تعمل على ترشيد النشاطات السياسية والإدارية.

والجزائر كغيرها من الدول التي عمدت على انشاء هيئات استشارية تعمل في مجالات مختلفة سواء القانونية أو السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكان الغرض منها منح فئات مختلفة للمساهمة في اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة.

وتطبيقا لمبدأ الديمقراطية التشاركية فان موضوع الوظيفة الاستشارية تلقى اهتماما كبيرا من قبل الباحثين والدارسين، لهذا اعتمدت العديد من الانظمة تأسيس مؤسسات استشارية تكون

## مقدمة

الى جانب المؤسسات الرسمية لمساعدتها وترشيد قراراتها وقد انشأت في الجزائر مجموعة من الهيئات تقوم بدور استشاري في جميع المجالات.

يعد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من بين الهيئات الاستشارية حيث تعتبر فرنسا من اوائل الدول التي عملت على تشكيل هذا المجلس كما عمدت العديد من الدول العربية كالمغرب وتونس على انشاء هذا المجلس.

لهذا نستطيع ان نقول ان انشاء هذه الهيئة قد تزامن مع الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية التي باشرتها الجزائر بدعم من المؤسسات الاقتصادية العالمية الرامية الى تنمية شاملة.

أما الدافع الكبير لاختيار موضوع الوظيفة الاستشارية ودورها في ترشيد القرارات الادارية كان بناء على:

### ✓ الاعتبارات الموضوعية:

- اختبار القدرات الذاتية في محاولة الربط بين الجانب المنهجي وبين مضمون البحث
- إثراء المكتبة القانونية بمثل هذا المواضيع ولقلة توفرها
- الهيئات الاستشارية موضوع حديث وجدير بالدراسة
- محاولة فتح الباب لدراسة مستقلة أكبر عمقا وتخصصا في مجال الهيئات الاستشارية ودورها في اتخاذ القرارات الادارية

### ✓ الاعتبارات الذاتية:

تكمن الرغبة الشخصية لدراسة هذا الموضوع للأهمية التي أراها في دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كهيئة في ترشيد وتقييم عملية اتخاذ القارات الإدارية.

وترجع أهمية الدراسة الى فكرة المشورة والرأي الاستشاري ودورهما في ترشيد وصقل وتقييم القرارات الإدارية وتبيان دورها الايجابي في بناء سياسة عامة صلبة مبنية على التشاركية

## مقدمة

في اتخاذ القرارات دون وجه إلزام، كما أن دراسة حالة "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي" ابراز اهمية الهيئات الاستشارية في ترشيد القرارات الادارية.

وقد اعتمدت في دراستي على:

✓ **المنهج الوصفي:** الذي يهتم بالحقائق العلمية ويوصفها كما هي، ثم يقوم بتفسيرها لوصف الدراسة والغموض الوارد فيها، وهذا ما جسد في تبيان دور الاستشارة، ومدى تأثيرها في خلق القرارات الادارية وتقويمها.

✓ **المنهج التحليلي:** وجعلنا من أسلوب تحليل الموضوع معيننا لنا لاسيما في تحليل المواد القانونية التي تثيري الموضوع، وبالخصوص الهيئات الاستشارية المذكورة في الدستور وغيرها

على غرار كل بحث تواجهه طلبة العلم صعوبات كثيرة ومختلفة في اجرائهم للدراسات خاصة المتعلقة بنقص المعلومات اللازمة حول موضوع الدراسة، واهم الصعوبات التي واجهتني في هذه الدراسة هي

- صعوبة الحصول على المعلومات حول الدراسة المتعلقة بالوظيفة الاستشارية والهيئات المسندة لها لاسيما المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماع
- نقص الدراسات حول هذا الموضوع في بلادنا وكذلك في المنطقة العربية عامة وافتقار مكتبة الكلية الى هذا النوع من هذه الدراسات ماعدا بعض الكتب والتي اهمها لـ :احمد بوضياف، لهذا استعنت في دراستي بالنصوص القانونية والمواقع الإلكترونية وبعض المذكرات الجامعية التي استعملتها كمراجع أو بعض المقالات المحتشمة من طرف بعض الأساتذة الأفاضل.

وهذا ما أدى إلى شح المؤلفات والمراجع التي يمكن الاعتماد عليها في دراستي، وغياب

النصوص التنظيمية بالرغم من الأهمية البالغة للموضوع والتطور الذي شهدته في الجزائر

لاسيما المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، لكنه لم يحض بالاهتمام الكافي من الباحثين

والدارسين،

## مقدمة

وعليه تتمحور الاشكالية حول:

كيف يتجسد دور الوظيفة الاستشارية في تقويم وترشيد القرارات الادارية ، وإلى أي مدى نجح المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي في أداء هذا الدور؟

والتي تندرج تحتها عدة إشكالات فرعية وهي:

✓ ما مدى مساهمة الوظيفة الاستشارية في صنع القرارات الادارية؟

✓ ما مدى مساهمة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد وتقويم القرارات الادارية؟

**ولمعالجة الموضوع ارتأيت تقسيمه الى فصلين:**

خصصت الفصل الاول لدراسة الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الإدارية وهذا في مبحثين الأول حول مفهوم الوظيفة الاستشارية وأدواتها، والثاني حول الآراء الاستشارية ودورها في ترشيد القرارات الادارية

أما الفصل الثاني حول دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي في ترشيد القرارات الادارية ، في مبحثين هو أيضا أولهما حول ماهية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وثاني المباحث حول إسهامات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في ترشيد القرار الاداري



# الفصل

## الأول



### الفصل الاول

#### الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

مما لا شك فيه أن العمل الاستشاري في الظروف التي نعيشها في تطور مستمر ومذهل في مختلف الميادين والتعقيدات الهائلة التي تشهدها مجالات الحياة كلها ، مما يجعل إلمام الإدارة بها قصد مواكبة المتطلبات المختلفة وتحقيق الغايات و الاهداف المنتظرة منها أمر مستحيل ، ولهذا تأتي الوظيفة الاستشارية كتحصيل حاصل قصد إتمام وتوجيه وصقل العمل التنفيذي بما يلزمه من أفكار وحلول لمواكبة ومواجهة هذا التحدي<sup>1</sup> ، كما تعد الوظيفة الاستشارية من أهم النشاطات التي يمارسها العقل الانساني ، فتقدم الدول والأنظمة يبقى مرهون بمدى إعتمادها على عملية الاستشارة في إتخاذ القرار وصناعته من طرف الأجهزة المعتمدة من طرف الدول والحكومات.

ونظرا للترابط الكبير بين الوظيفة الاستشارية و دورها في صنع أو ترشيد القرار الاداري فسنتطرق في هذا الفصل الى مفهوم الوظيفة الاستشارية و أدواتها في المبحث الاول ، و الآراء الاستشارية ودورها في ترشيد القرارات الادارية في المبحث الثاني.

1جبري محمد، السلطات الادارية المستقلة و الوظيفة الاستشارية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1، 2013/2014 ، ص 164

### المبحث الاول

#### مفهوم الوظيفة الاستشارية وأدواتها

#### المطلب الاول

#### مفهوم الوظيفة الاستشارية

#### الفرع الأول : تعريف الاستشارة :

تعدد واختلقت التعريفات حول تحديد مفهوم واضح للاستشارة والوظيفة التي تقوم بها ، ما ولدت عدة تعريفات مختلفة باختلاف الكاتب ونظرته للموضوع ومنها :

أ- المعنى اللغوي للاستشارة: من فعل شاور يشاور مشورة ، ولقد جاء في القرآن الكريم " وشاورهم في الأمر " وجاء أيضا " وأمرهم شورى بينهم " ، وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم "ماندم من إستشارى وما خاب من إستخار" ، ومن فعل إستشار يستشير ، استشارة فالأحرف " است " إذا دخلت على الفعل تفيد الطلب ، ففعل استشار معناه الكامل " طلب الرأي " لأنشارة أو مشورة تعني الرأي<sup>1</sup>.

- " تفيد الاستشارة المستشير عقلا يزيده عقله وهداية يجمعها مع هدايته كما يزيد النهر ماء بماء يمدّه من أنهار"<sup>2</sup>

ب- المعنى الاصطلاحي للاستشارة: يقال المشاورة هي الاجتماع على الامر ليستشير كل واحد منهم صاحبه ويستخرج ما عنده<sup>3</sup>.

- وقيل " لا يستبد أحد منهم برأيه في أمر من الأمور المشتركة بينهم ، وهذا لا يكون إلا فرعا عن اجتماعهم وتوافقهم وتواددهم وتحابيبهم وكمال عقولهم ، أنهم إذا أرادوا أمرا

لبغدادى ليندة : المحاضرة الثالثة في مادة المنهجية السنة الثانية جدع مشترك ، الموقع الإلكتروني لجامعة البويرة-<http://elearning.univ-bouira.dz/course> تاريخ الزيارة 2020/09/08 على الساعة 20:51

2أبي بكر محمد ، الحسن المرادي الخضرمي ، السياسة والاستشارة في تدبير الامارة ، لبنان ، دار الكتب العلمية ، ص 21

3أحكام القرآن ، ج 1 ، ص 326

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

من الأمور التي تحتاج الى إعمال الفكر والرأي فيها، اجتمعوا لها وتشاوروا وبحثوا فيها، حتى إذا تبينت لهم المصلحة ، انتهزوها وبادروها " 1

### ج-المعنى الفقهي للاستشارة:

- " فالمشورة تعني الحصول على البيانات التفصيلية والدراسة الكاملة وقد تكون في عمليات متخصصة أو في عمليات عامة "2
- أما الدكتور هلال العسكر فقد عرف الاستشارة بأنها : خدمة تقدمها جهة إستشارية متخصصة للمستفيد لمساعدته على تذليل الصعوبات أو حل المشكلات التي تعوقه عن أداء عمله بكفاءة وتلجأ إليها الجهة المستفيدة في الغالب عندما تعجز عن تحقيق بعض أهدافها لأسباب إجرائية أو تنظيمية أو سلوكية لا تعرفها أو أنها تعرفها و لكنها لا تعرف كيفية حلها ، أو تعرفها وتعرف كيفية حلها ولكن لا تتوفر لديها القدرة على القيام بذلك ، أو أنها تعرف الاسباب ولديها الحلول و الامكانيات اللازمة لتنفيذها ، ولكنها لا تطبق حولها تلمسا للحياد و الموضوعية<sup>3</sup>
- " وإن تعددت التعاريف المقدمة للإستشارة إلا أنه يمكن القول : أنها مجموعة الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية وهي أقل مستوى من القانون.<sup>4</sup>
- من خلال التعاريف السالفة الذكر يمكن القول أن الاستشارة الادارية بأنها افصاح هيئة أو جهة إستشارية متخصصة عن رأيها الاستشاري في المسائل التي تدخل ضمن مجالها و ميدان عملها ، بناءً على طلب من السلطة الادارية أو بمحض إرادة الجهة

1 تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان ، ص 760

2 أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1989 ، ص 84

3 د عادل بن أحمد يوسف صالح ، الاستشارات الادارية الواقع و المأمول في الاتجاهات المعاصرة في التدريب و الاستشارات الادارية ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، القاهرة ، الشامية 2006 ، ص 15

4 نوال معزوزي ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الاطار القانوني والمأمول ، مجلة الدراسات الحقوقية المجلد 06، العدد 02 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة جيلالي بونعامة ، خميس مليانة ، الجزائر ، ديسمبر 2019 ، ص

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

الاستشارية ، بغية الوصول الى قرار سليم و أكثر فاعلية يتمشى مع متطلبات الجهة الادارية<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: أنواع الاستشارة:

من خلال التعريفات نلاحظ أن هناك أشكالاً مختلفة للاستشارة فهناك من يصنفها الى الاستشارة كراي يأخذ أشكالاً متعددة والاستشارة من حيث كونها هيئات وأفراد:

#### أ- الاستشارة الاختيارية:

وهي الاستشارة التي تكون في حالة عدم وجود نص يلزم الادارة العامة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ الى طلب الاستشارة،<sup>2</sup> ويمكن القول بأن هناك طائفتين من الاستشارات الاختيارية:

1- الاستشارات التي يقرها نص قانوني معين تاركا للسلطة الادارية المختصة الخيار بين أن تطلبها أو لا تطلبها ومن ذلك أن يقرر نص معين مشاركة موظف معين في إجراء الرأي بشأن الطلبات التي تعرضها عليه السلطات المختصة.

2- الاستشارات التي لا ينص عليها القانون وإنما تجريها السلطة المختصة بإرادتها الحرة، فيمكن للسلطة الادارية طلب الرأي من الجهة الاستشارية المختصة بشأن مشروع قرار إداري تزمع إصداره.

وعليه فإن الادارة تكون في هذا النوع من الاستشارات وضع المختار الحر من حيث المنطلق ومن حيث الغاية، فهي تتمتع بالسلطة التقديرية بطلب الرأي أو الاستغناء عنه حسب ما تمليه الضرورة الادارية.<sup>3</sup>

1 عبد المالك لعزيزي، نفس المرجع السابق ، ص 08

2 محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري (التنظيم الاداري،النشاط التجاري) ، الجزائر ، دار العلوم ، 2004 ،

3 د حمدي أبو النور ، الادارة الاستشارية ، 1 شارع ناصر،بين السريات الدقي ، مكتبة شمس الفكر للنشر والتوزيع ، طبعة

2004 ، ص 119

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

ومن الامثلة التي يمكن أن نوردها على مستوى الادارة الجزائرية، أن المشرع في مختلف النصوص القانونية استعمل مصطلح "يمكن" والذي يدل على السلطة التقديرية للإدارة بالأخذ بالرأي الصادر من الجهة الاستشارية، فهذا النهج استعمله المشرع في كثير من المواقع عبر مختلف النصوص حيث نجد المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 69-20 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته<sup>1</sup>.

### ب- الاستشارة الاجبارية :

ويقصد بها " الاستشارة الالزامية تلك التي يفرضها القانون على السلطة الادارية عندما تزمع اتخاذ قرار معين، حيث يلزمها بأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها، دون أن يلزمها بما تقدمه هذه الجهة من آراء<sup>2</sup>، ومن ثم فالإدارة تكون ملزمة باللجوء الى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء " جوهريا في القرار يؤدي عدم احترامه الى البطلان<sup>3</sup>.

فالاستشارة الالزامية أو الاجبارية تكون ملزمة على الادارة التي ذكرت في فحوى القانون المبين لسلطة اتخاذ القرار من ناحية و التزامها بالاستشارة الفعالة و القانونية من ناحية أخرى وعادة تكون في المسائل القانونية ، وقد أجبر المشرع الجزائري في المادة 105 من الدستور رئيس الجمهورية باستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ، إذا دعت الضرورة الملحة لحالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة ولا يمكن تمديد ها إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا<sup>4</sup>.

1مرسوم تنفيذي 69-20 المؤرخ في 20/03/2020 ، يتعلق بتدابير الوقاية الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ، جر عدد 15 صادرة بتاريخ 2020/03/21

2د حمدي أبو النور ، مرجع سابق ، ص 121

3بعلي محمد الصغير ، مرجع سابق ، ص 119

4الدستور الجزائري، 2016،

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

### ج- الاستشارة الملزمة برأي الواجب إتباعه (المقيدة) :

هذا النوع من الاستشارة تكون السلطة الادارية ملتزمة باستشارة جهة معينة، وواجب عليها ان تنفذ بالرأي الاستشاري الذي أدلت به الجهة الاستشارية المختصة حين اتخاذ القرار وذلك بوجود نص قانوني يلزم الادارة باستشارة الجهة الاستشارية وإتباع الرأي الصادر منها.

تكون الاستشارة في هذه الحالة مقيدة من حيث أنه يلزم على الادارة حين طلبها الاستشارة أن تلتزم بإتباع الاستشارة حين اتخاذ القرار، وإذا خالفت ذلك فيعتبر تقصير من جانبها وإخلال بما يفرضه عليه القانون عليها<sup>1</sup>.

وهذا النوع من الاستشارات لا يختلف مع الاستشارة الإجبارية فالإدارة المستشيرة مجبرة بأخذ الرأي وتطبيقه، وعادة ما يؤدي هذه الاستشارة المجلس الدستور في العديد من الدول، والمشرع الجزائري كغيره اتخذ هذا المنهج وعبر صراحة في نص المادة 186 من الدستور على أن " يفصل المجلس الدستوري برأيه في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

يبيد المجلس الدستوري، بعد أن يُخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: العملية الاستشارية وتمييزها عن الاعمال المشابهة لها:

بالتعريف الضيق للاستشارة نجد أنها تتشابه في بعض الاعمال الادارية الأخرى لاسيما في الشق المتعلق بأخذ الرأي من الادارة الاستشارية وبعض التصرفات الادارية الانشائية، ومنها إلزام الادارة قانونا بأخذ موافقة جهة معينة قبل إصدار قرار معين.

### أ- العملية الاستشارية والموافقة على اتخاذ القرار:

تعني إلزام السلطة الادارية عندما تزعم اتخاذ قرار معين، بعرض مشروعه على جهة معينة أو شخص ذي صفة وظيفية معينة لأخذ الرأي والموافقة على اتخاذه أو رفض ذلك، وتكون هذه العملية (الاستشارية) بناء على طلب الجهة الادارية المستشيرة

1حمدي أبو النور، المرجع السابق ، ص 118

2الدستور الجزائري ، 2016

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

سواء أُلزمها القانون بذلك، أو كان بمحض إرادتها، وتلتزم الجهة الاستشارية بإبداء الرأي في الغالب<sup>1</sup>.

أما الموافقة فتتم بناء على طلب الجهة الادارية التي تعزم على اتخاذ قرار ما، والتي يلزمها القانون بأخذها قبل إصداره، ولكن جهة الموافقة ليس عليها أي إلتزام بإجابة طلب الموافقة<sup>2</sup>.

ومن المهام التي يمكن استخلاصها من العملية الاستشارية تفضيل رأي على آخر في إصدار القرار الإداري والاستئناس به.

### ب- العملية الاستشارية والمشاركة في اتخاذ القرار:

تعتبر المشاركة في اتخاذ القرار الاداري من أهم صور الادارة اللامركزية لاسيما التي تعتمد في هيكلها على مجلس الادارة والجمعيات العامة، ومن صورها دعوة الرئيس الاداري لمروؤوسيه لعقد جلسة عادية أو استثنائية لمناقشة المشاكل الادارية وتحليلها ومحاولة الوصول الى أفضل الحلول الممكنة واتخاذ القرار المناسب له.

فالجهة الاستشارية وبما تستوجبه وظيفتها من تقديم الرأي الاستشاري، تتمتع بالحرية والحياد الكاملين على السلطة الإدارية إلا أنها تبقى خاضعة لسلطة الرئيس الاداري ومدى ايمانه بالسلوك الديمقراطي في عمله.

### ج- العملية الاستشارية واستطلاع الرأي:

يعتبر استطلاع الرأي من أهم العمليات التي تقوم بها الادارة أو الدولة من اجل اتخاذ قرارات إدارية حاسمة، حيث يعتبر استطلاع الرأي أو قياس الرأي كما يحبذ بعض علماء الاحصاء تسميته " طريقة فنية لجمع المعلومات التي تساهم في اتخاذ القرارات المناسبة، ويتم ذلك بمقابلة فردية أو جماعية وسؤالهم أو توزيع الاسئلة عليهم والإجابة عنها"

بالرغم من المساهمة والتداخل الكبيرين بين استطلاع الرأي والعملية الاستشارية إلا أنه يمكن التمييز بينهما:

1 عبد المالك لعزيزي ، مرجع سابق ، ص 08

2 حمدي أبو النور ، مرجع سابق ، ص 318.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

1- من حيث القائم على كل منها: حيث تقوم السلطة المختصة بأخذ الرأي الاستشاري من الجهة المحددة قانونا دون غيرها، وإلا كان مخالفا للقانون. أما استطلاع الرأي فتقوم به جهات مختصة، وتتبع أساليب علمية محددة، دون أي إلتزام أو أثر قانوني، وتكون على شكل عينة تختار عشوائيا تمثل جمهورا وفئة معينة.

2- من حيث المراحل التي يمر بها كل منها: عند تحليل الوظيفة الاستشارية نلاحظ أنها تمر بمراحل تبدأ بطلب الرأي من الادارة التي حددها القانون مرورا بتحديد موعد للاجتماع وجدول أعماله وصولا للرأي المناسب وتقديمه للسلطة المستشارة. أما استطلاع الرأي يبدأ بوضع الخطة العامة للتنفيذ، ثم تحديد العينات العشوائية، ثم تحرير قائمة الاسئلة موضوع الاستطلاع، لتتعلق مرحلة العمل الميداني، وفي النهاية يتم استخلاص نتائج الاستطلاع.<sup>1</sup>

د- العملية الاستشارية وأعمال الخبرة: عند دراسة أعمال الخبرة و مقارنتها بالعملية الاستشارية، نجد تميزا كبيرا بينها لاسيما في الجوهر المادي، حيث العمل الاستشاري يعتبر انشاء لأمر لم يكن قائما وموجودا، اما أعمال الخبرة وصف لما عليه الأمر الواقع من الناحية الفنية، ويستند في وصفه على التحليل العلمي. من خلال ما سبق يتضح جليا أن الوظيفة الاستشارية أشمل وأوسع من كافة الاعمال الادارية المشابهة.

<sup>1</sup>د حمدي أبو النور ، مرجع سابق ، ص 333

### المطلب الثاني

#### الهيئات الاستشارية وأنواعها

##### الفرع الاول: ماهية الهيئات الاستشارية:

أ- تعريف الهيئات الاستشارية: اختلفت الآراء حول مفهوم الهيئات الاستشارية كشأن إي موضوع له أهمية، وسنحاول إبراز أهم التعريفات حسب ما تناولها الكتاب والباحثون:

فقد عرفها الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي بأنها: " تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية " <sup>1</sup>

كما يُعرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنها: " هيئات متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة، يمثلون أطراف معينة من سلطات ومؤسسات عامة أو خاصة، أو تنظيمات مهنية أو حرفية، أو نقابات، ضمانا لمبدأ تمثيل المصالح؛ حيث تكون مجالا أو فضاء للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها. " <sup>2</sup>

يعرفها الأستاذ **حمدي أمين عبد الهادي** " بأنها تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أم من الناحية الفنية، والحقيقة أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد على كفاية هذه الخدمة الاستشارية، فالإدارة تنطوي على مشاكل بشرية، ومن ثم تكون معالجتها على نحو إنساني أفضل " <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> حمدي أمين عبد الهادي، "نظرية الكفاية في الوظيفة العامة"، رسالة دكتوراه في الحقوق، القاهرة، 1980، ص 482

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم، عنابة، 1989، ص 85.

<sup>3</sup> حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة )،

رسالة دكتوراه، القاهرة، 1980، ص 482

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

ويعرفها الأستاذ محمد فؤاد مهنا " بأنها تلك الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالأراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم "1.

أما الدكتور سيد محمود الهواري " فيرى بأنها تلك الأجهزة المعاونة في تخفيف العبء الذهني والعصبي على الإدارة العليا والمساهمة في التنسيق والوحدة في الجهد الجماعي "2.

و يعرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها " هيئات إدارية تقوم أصال 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 لإعداد و التحضير و البحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار " ، و يعرفها أيضا " بأنها هيئات إدارية تقوم أصلا بمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسة، فهي من هذه الناحية شبيهة بالهيئات الفنية المساعدة ولكنها تختلف عنها في وظيفتها إلى حد كبير، فالهيئات الإدارية الاستشارية وفقا للتسمية الأمريكية تنحصر وظيفتها في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار."3

من خلال التعريفات السابقة، يمكن القول أن الهيئات الاستشارية هيئات إدارية بالأساس، تقوم على معاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية ؛ فهي شبيهة بالهيئات الفنية في هذا الجانب، غير أنها تختلف عنها في كون مهمتها الأساسية تتمثل في الإعداد

<sup>1</sup> محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة، 1967، ص 653 - .

سيد محمود الهواري، التنظيم، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة، 1976، ص 174

<sup>2</sup> سيد محمود الهواري، التنظيم، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة، 1976، ص 174.

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 103

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

والتحضير والبحث ثم تقديم النصح للجهاز التنفيذي المالك لحق اتخاذ القرار، ولا يحق لها اتخاذ قرارات في نطاق اختصاصها على خلاف الهيئات الفنية .

وعلى هذا الأساس ذهب أصحاب الفكر الإداري المعاصر إلى القول بأن مصدر القرارات السليمة وصنع السياسات العامة الرشيدة ، أساسه الاستشارات التي يتسم فيها أصحابها بالمهارة والخبرة والكفاءة العلمية والعملية وبمصادقية البيانات والتحليل والمعالجة وتقديم البدائل العملية بوضوح<sup>1</sup>.

### ب- الهيئات الاستشارية في الدول المغاربية :

#### 1- واقع الهيئات الاستشارية في الدول المغاربية : لقد توجهت الدول المغاربية

(الجزائر ، تونس ، المغرب ) توجهها جديدا نحو إنشاء مجالس ذات طبيعة استشارية في شتى المجالات ، كتغيير جذري وهام في مؤسسات الدولة تأكيدا على الانفتاح السياسي ، مما أدى إلى تعزيز وتقوية الدور الاستشاري في العمل السياسي والتشريعي.

#### • واقع الهيئات الاستشارية في الجزائر :

تعد الفترة ما بين سنة 1993 إلى يومنا هذا فترة حساسة عاشتها الجزائر، توسعت فيها الاستشارة بإنشاء عدة مجالس استشارية في شتى المجالات، كتغيير جذري وهام في مؤسسات الدولة وتأكيدا على الانفتاح السياسي<sup>2</sup>.

ويمكن تلخيص واقع الهيئات الاستشارية في الجزائر ومدى تأثيرها في حوكمة السياسات العامة من خلال ما يلي:

من الناحية الهيكلية للهيئات الاستشارية يوجد تطير واضح من قبل السلطة التنفيذية على مستويين هامين، يتمثل المستوى الأول في طبيعة النصوص المنظمة

<sup>1</sup>أحمد طييب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص 163.

<sup>2</sup>أحمد طييب، "مرجع سابق، ص 204.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

لهذه الأجهزة ، حيث يسودها التباين والاختلاف فيما بينها، إذ توجد هيئات استشارية أنشأت من خلال الدستور وأخرى من خلال قانون أو نصوص تنظيمية، كما توجد هيمنة تامة للسلطة التنفيذية في مجال إنشاء القسم الأكبر للهيئات الاستشارية ، فالعديد منها تم إنشاؤها بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية ، بل إن أهم هذه الأجهزة تم إنشاؤها من خلال مرسوم رئاسي<sup>1</sup> وألحقت برئيس الجمهورية.

أما المستوى الثاني فيتمثل في تشكيلة الأجهزة الاستشارية التي تُعد من أهم المؤشرات على مدى استقلالية الجهاز الاستشاري، فتحكم السلطة التنفيذية في تحديد شروط ومعايير تعيين الأعضاء طرح مسألة الكفاءة، إذ يوجد سلطة كبيرة لرئيس الجمهورية في اختيار الأعضاء وتعيينهم بموجب مراسيم رئاسية.

كما تتحكم السلطة التنفيذية في تحريك الإجراء الاستشاري، إذ لها وكقاعدة عامة سلطة تقديرية كبيرة في الإخطار، وعند ممارسة الجهاز الاستشاري لعمله فإنه لا يتمتع بحقوق تكفل لها ممارسة عمله بحرية، بل على العكس تتحكم السلطة التنفيذية أيضا في هذه المرحلة وتُعرقل الجهاز الاستشاري، حيث لا تؤمن له ظروف عمل تسمح له بإصدار رأي استشاري فعال، حيث لا تلتزم السلطة التنفيذية وفي أغلب الحالات بتزويد الجهاز الاستشاري بالمعلومات اللازمة لأداء عمله الاستشاري، كما أنها من جانب آخر تجعله مُقيد من الناحية الزمنية لتنفيذ ما طُلب منه، وهو ما يؤثر على قيمة الآراء الصادرة عنه.

إن الجهاز الاستشاري مُقيد إعداد نظامه الداخلي الذي يجب أن يلقي موافقة السلطة التنفيذية، كما أنه لا يمكن له إثارة مسألة غير تلك الواردة ضمن جدول الأعمال المحددة سلف من قبل السلطة التنفيذية<sup>2</sup>

<sup>1</sup>المرسوم الرئاسي رقم 93-225، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 10 أكتوبر 1993.

<sup>2</sup>حكيمة ناجي، " دور الهيئات الاستشارية في الجزائر"، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص 299 .

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

أما فيما يخص مدى تأثير الرأي الاستشاري على السلطة التنفيذية وقراراتها، فيُلاحظ نسبته مع الآراء التقنية، أما بالنسبة للاستشارة السياسية فلا تأخذ السلطة التنفيذية بها، كما أن السلطة التنفيذية لا تُمكّن الغير من الاطلاع على الآراء الاستشارية من خلال التحكم أيضا في عملية نشر الأعمال والآراء والمناقشات.<sup>1</sup>

من خلال ما سبق يُمكن القول إن الأجهزة الاستشارية في الجزائر ليس لها تأثير ثابت في صنع القرارات وحوكمة السياسات العامة، بل إن تأثيرها نسبي وخاضع للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية.

### • واقع الهيئات الاستشارية في تونس:

تم في تونس إنشاء أجهزة استشارية عديدة يحكمها الأمر رقم 3080-2010 المؤرخ في 01 ديسمبر 2010 الذي أنشأت بمقتضاه المجالس العليا الاستشارية<sup>2</sup>، المعدل والمتمم للأمر رقم 1425-2012، المؤرخ في 31 أوت 2012، ويمكن ذكر هذه المجالس كما يلي<sup>3</sup>:

- ❖ المجلس الوطني للمرأة والأسرة وكبار السن؛
- ❖ المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية؛
- ❖ المجلس الأعلى للنهوض بالتشغيل؛
- ❖ المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية ورعاية الأشخاص حاملي الإعاقة؛
- ❖ المجلس الأعلى للعناية بالبيئة والتصرف المستديم في الموارد الطبيعية؛
- ❖ المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد الأموال وممتلكات الدولة؛
- ❖ المجلس الأعلى للبحث العلمي والتجديد التكنولوجي؛

<sup>1</sup> حكيمة ناجي، نفس المرجع، ص 303

<sup>2</sup> الرائد الرسمي عدد 98، المؤرخ في 07 ديسمبر 2010

<sup>3</sup> ستيفاني لاجوت، أنالي كرستيانسن، "دراسة الهيئات العمومية في المنظومة التونسية لحقوق الإنسان"، ترجمة إلى العربية بواسطة الشركة الدولية للترجمة التحريرية والشفوية، المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، بحث منشور في الموقع الالكتروني التالي:

[https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/tunis-rapport-](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/tunis-rapport-version_arabic.pdf)

version\_arabic.pdf، ص 72، تاريخ زيارة الموقع في 30 جانف 31 ماي 2020، على الساعة 14:15

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

❖ مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة.

تضطلع هذه المجالس بمهام استشارية حيث يمكنها تقديم المشورة بشأن جميع أنواع القضايا، المخططات والبرامج والسياسات، مشاريع القوانين التشريعية، ويمكنها أيضا أن تقترح ما تراه مناسبا لتعزيز مجال اختصاصها.

لقد حاول الأمر السالف الذكر توحيد تركيبة المجالس الاستشارية العليا بوضعها جميعا تحت إشراف رئيس الوزراء الذي أصبح الآن رئيسا للحكومة، حيث يتكون أعضاؤها من جميع الوزراء المعنيين بصلاحيات المجلس، ومن رؤساء النقابات الوطنية أو الأمناء العاميين، أو رؤساء الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، بالإضافة إلى ممثلين عن برلمان الشباب باقتراح من رئيسه.

وبالتالي، فإن تشكيل هذه المجالس الاستشارية تهيمن عليها أساسا السلطة التنفيذية، ولا نجد فيها ممثلين عن المجتمع المدني، وتعيق هذه التركيبة فعالية هذه المجالس في أدائها لدورها الاستشاري لفائدة السلطة، حيث تمارس السلطة التنفيذية هيمنة على هذه المجالس الاستشارية، إذ يتولى رئاستها رئيس الحكومة ويتم تعيين كتابة قارة لكل مجلس في إحدى الوزارات التي لها علاقة باختصاص المجلس، كما تجتمع هذه المجالس مرة واحدة في السنة على الأقل، عند الضرورة، بطلب من رئيسها.<sup>1</sup>

مما سبق يتبين أن هذا الأسلوب في التسيير لا يسمح لهذه المجالس بلوغ حد أدنى من النجاعة في تقديم الاستشارات والآراء، مما يجعلها غير ذات فعالية في التأثير في رسم وحوكمة السياسات العامة في تونس.<sup>2</sup>

### • واقع الهيئات الاستشارية في المغرب:

لقد نص دستور المغرب لسنة 2011<sup>1</sup>، على مجموعة من الأجهزة الاستشارية، وخصص لها بابا كاملا : الباب الثاني عشر تحت عنوان الحكامة الجيدة ، حيث ذكر

<sup>1</sup>ستيفاني لاجوت، أنالي كرستيانسن، المرجع السابق، ص 74

<sup>2</sup>ستيفاني لاجوت، أنالي كرستيانسن، المرجع السابق، ص 73

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

من بينها المجلس الأعلى للحسابات ضمن الفصل 147 ، المجلس الوطني لحقوق الإنسان ضمن الفصل 161، أما ضمن الفصل 163 فقد تم استحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج ، وتم النص ضمن الفصل 168 على المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي ، كما تم النص ضمن الفصل 169 على المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة ، ونص الفصل 170 على المجلس الاستشاري للشباب ، كما نص في الفصل 41 على المجلس العلمي الأعلى كهيئة استشارية لدى الملك.<sup>2</sup>

غير أنه بالنظر إلى صلاحيات هذه المؤسسات المشار إليها في الدستور الجديد، يمكن اعتبارها سلطات لا تتعدى أن تكون سلطات استشارية محضة، فهي تقوم بإنجاز تقارير سنوية تبدي من خلالها آراءها الاستشارية في السياسات العمومية والقضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوقية.

ولعل من أهم المؤسسات الاستشارية التي ساهمت بشكل كبير في حوكمة السياسات العامة وترشيد القرار التنموي في المغرب ، هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، الذي يُعتبر مؤسسة دستورية خصص لها الدستور لسنة 2011 الباب الحادي عشر (الفصول من 151، 153، 152)، حيث يضطلع المجلس بمهام استشارية لدى الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين ؛ ولهذا الغرض ، يعهد إليه بالقيام بالإدلاء برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني، والتنمية المستدامة، وفي جميع القضايا الأخرى ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المتعلق بالجهوية المتقدم ، وتحليل الظرفية وتتبع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والجهوية والدولية وانعكاساتها، وتقديم اقتراحات في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>الدستور المغربي الصادر بالظهير الشريف رقم 11.06.01 جوان 2011 المؤرخ في 29 جويلية 2011، الجريدة الرسمية

للملكة المغربية عدد 5964 مكرر، المؤرخة بتاريخ 30 جويلية 2011

<sup>2</sup>حكيمة ناجي، المرجع السابق، ص 30.

<sup>3</sup>المادة 02 من القانون التنظيمي رقم 12-128، الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.14.124، المؤرخ في 31 يوليو

2014، المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الجريدة الرسمية للملكة المغربية عدد 6282، المؤرخة في 14

أوت 2014

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

كما يمكن أن يُستشار المجلس كذلك، باستثناء مشاريع قوانين المالية، من قبل الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين، حول:<sup>1</sup>

- ❖ إبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تضع إطارا للأهداف الأساسية للدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛
- ❖ يستشار المجلس حول المشاريع المرتبطة بالاختيارات الكبرى للتنمية ومشاريع الاستراتيجيات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

### 2- مدى تضمين الاستشارة في تسبيب القرار في الدول المغربية: إن

مسألة جعل الاستشارة ضمن حيثيات وأساسيات القرار في الدول المغربية التي تخضع للسلطة التقديرية الكاملة للسلطة المُستشيرة، حيث لا يوجد أي نص قانوني يفرض عليها تضمين الاستشارة في تسبيب القرار المُتخذ.

وبذهب الاجتهاد القضائي في هذا الصدد أن إغفال هذه الشكلية لا يؤثر أبدا على صحة القرار المُتخذ، كما أن الإشارة إلى هذه الاستشارة قد يُعد تسببا للقرار في حد ذاته.<sup>2</sup>

إن عدم الإشارة للاستشارة ضمن حيثيات القرار سوف لن يتوضح الأمر سواء للمؤسسات أو الأفراد فيما إذا كانت الحكومة استشارت فعلا أم لا، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن عدم الإشارة للاستشارة في القرار يُعد تهميشا لدور الجهاز الاستشاري والجهد المبذول من طرفه لتقديم الاستشارة، كما أن هذا الأخير لا يستطيع معرفة هل السلطة التنفيذية أخذت برأيه أم لا، إذ لا يوجد أي وسيلة يستطيع من خلالها معرفة ذلك، ماعدا الحالة المنصوص عليها في المادة 59 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الجزائري، إذ تنص هذه المادة على: " تُخَطَر المؤسسات المذكورة في المادة 03 من هذا النظام الداخلي للمجلس حول مدى تطبيق الآراء والتوصيات الصادرة عن المجلس."

<sup>1</sup> المادة 03 من القانون التنظيمي رقم 12-128، السالف الذكر

<sup>2</sup> حكيمة ناجي، المرجع السابق، ص 289

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

وكذا المادة 09 من القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمملكة المغربية، حيث تنص على أن يقوم كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين بإخبار المجلس بمآل الآراء التي أدلى بها هذا الأخير.

ورغم أهمية هذه المادة غير أنه يُلاحظ غياب أي طابع إلزامي ضمن هذه المادة، حيث كان من باب أولى أن تذكر ضرورة تضمين استشارة المجلس في القرارات المتخذة، ثم إخطار المجلس بنتائج العمل بهذه الآراء، فهذا بالتأكيد سيزيد من قيمة وفعالية القرارات التي صدرت، بل وسيشكل إضافة إيجابية لحساب السلطة المُستشيرة.<sup>1</sup>

### 3- قيمة الرأي الاستشاري لدى السلطة المستشيرة في الدول المغربية:

من خلال دراسة للعديد من الاستشارات والتقارير التي قدمتها الهيئات الاستشارية للسلطة التنفيذية في الدول المغربية، نجد أن العديد من الآراء والتقارير قد تم أخذها بعين الاعتبار.

ففي الجزائر مثلا وفي الدورة الثانية والعشرون للمجلس الاقتصادي والاجتماعي المنعقدة سنة 2003، أوصى المجلس بضرورة إعادة النظر في قانون الأسرة وكذلك في المنظومة التربوية للحد من ظاهرة الانحراف لدى القُصر، وهو ما أخذت به الحكومة، حيث تم تعديل قانون الأسرة وتم اعتماد التعليم المتوسط.<sup>2</sup>

أما في المغرب فنجد أن الحكومة المغربية قامت بفرض رسوم على أبناء الميسورين للدراسة في الجامعة، وهو القرار الذي اعتبره معارضوه ضد مجانية التعليم،

<sup>1</sup>حكيمة ناجي، المرجع السابق، ص 290

<sup>2</sup>نسرين بوعكاز، " المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر"، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق، جامعة أم البواقي، 2008-2009، ص98

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

في حين أن هذه الخطوة الحكومية استندت في الأصل على رأي قدمه المجلس الأعلى للتربية والتكوين باعتباره هيئة استشارية.<sup>1</sup>

أما في تونس فنجد أن السلطة التنفيذية قد أخذت بالعديد من الآراء والتقارير التي أصدرها مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل، حيث أن الأمر رقم 626-2016 المؤرخ في 25 ماي 2016، المتعلق بإحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة.

### الفرع الثاني: أنواع الهيئات الاستشارية في الجزائر:

إن الأول في دراسة هذه الهيئات، يرجع إلى مجال القانون الدستوري نظرا للأهمية النسبية للعملية الاستشارية في مجال القانون الإداري، كونها لا تنتج أي عمل إداري، لكن يقتصر دورها في المقترحات والتوصيات والتقارير<sup>2</sup>، كما أنها لا تقدم خدماتها للمواطنين بصفة مباشرة وإنما تقدمها للمنظمات والإدارات التنفيذية<sup>3</sup>

#### أ- الهيئات الاستشارية المنشأة بموجب نص دستوري

وهي الهيئات الاستشارية المحددة في الدستور، ويحدد تنظيم عملها مرسوم رئاسي

#### 1- المجلس الاسلامي الاعلى: <sup>4</sup>

يعد المجلس مؤسسة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية، يتولى المجلس الاجتهاد والبحث بكل ما يتعلق بأمر الدين الاسلامي وتقديم رأي وحكم الاسلام في القضايا التي يتعرض عليه، ويحدد تنظيمها وسيرها المرسوم الرئاسي رقم 17-141، ويحتوي هذا المرسوم على خمسة فصول يقدم الفصل الأول أحكام عامة أما الفصل الثاني فيحدد مهام المجلس أما الفصل الثالث في وضع تشكيل المجلس وكيفية التعيين فيه وبالنسبة للفصل الرابع فيختص بتنظيم المجلس

<sup>1</sup> طارق حسن، ط هيئات الحكامة بالمغرب...كيف تؤثر في القرار العثماني؟"، مقال منشور في الموقع الالكتروني التالي <https://www.maghrebvoices.com/a/416918.html>، تاريخ زيارة الموقع 2020/06/25، على الساعة

09:28

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، التنظيم الاداري، الجزائر، ط 2009، الجزء الاول، ص 70

<sup>3</sup> عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، بدون طبعة، ص 254

<sup>4</sup> مرسوم رئاسي رقم 141-17، المؤرخ في 18 أبريل 2017، يحدد تنظيم المجلس الاسلامي الاعلى وسيره الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25، الصادرة في 19 أبريل 2017، ص 03.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

وسيره، وأخيرا أحكام انتقالية و ما زاد من أهمية المجلس ومكانته هو الاستقلالية المالية والإدارية التي يتمتع بها وذلك وفق المادة 03 من ذات المرسوم.

### 2- المجلس الوطني لحقوق الانسان: <sup>1</sup>

يعد المجلس الوطني لحقوق الانسان هيئة مستقلة يوضع لدى رئيس الجمهورية والذي يعمل على ترقية وحماية حقوق الانسان في الجزائر، ويحدد تشكيلة المجلس القانون رقم 113-16، والذي يحتوي على تشكيلة المجلس وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، يحتوي هذا القانون على أربعة فصول ب 35 مادة حيث يتطرق الفصل الاول للأحكام العامة للقانون، أما الفصل الثاني فخصص لتشكيل المجلس وكيفية تعيين أعضائه، أما الفصل الثالث فيتحدث عن تنظيم وسير المجلس والفصل الرابع فيحمل الاحكام الانتقالية والختامية.

يعد المجلس الوطني لحقوق الانسان من بين الهيئات المهمة على صعيد حقوق الانسان وأنشأ تطبيقا لتوصيات المؤتمرات والهيئات الدولية لحماية حقوق الانسان وترقيتها التي شاركت فيها الجزائر، ومازدا من أهمية هذا المجلس هو تمتعه بالشخصية القانونية المعنوية إضافة إلى الاستقلالية المالية والادارية ويعطي هذا القدر من الاستقلالية للمجلس إمكانية العمل والنشاط بفعالية.

### 3- المجلس الاعلى للشباب: <sup>2</sup>

يمثل المجلس الاعلى هيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية تقدم الآراء والتوصيات حول كل ما يتعلق بمسائل الشباب وفي كافة المجالات، ويحكم عمله مرسوم رئاسي رقم 2142 - 17، والذي يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسيره، حيث يحتوي المرسوم على ستة فصول ب43 مادة فنجد في الفصل الأول الأحكام العامة، أما الفصل الثاني فيضم تشكيلة المجلس وكيفية تعيين أعضائه، ويوضح الفصل الثالث على التنظيم الخاص بالمجلس أما الفصل الرابع فيحدد سير المجلس، وفيما يخص الفصل الخامس فيحتوي على الاحكام المالية و الفصل السادس والأخير فيحدد الأحكام الخاصة و الختامية.

<sup>1</sup>قانون رقم 13-16، المؤرخ في 03 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 65، الصادرة في 06 نوفمبر 2016. ص05

<sup>2</sup>مرسوم رئاسي 142-17، المؤرخ في 18 أبريل 2017، يحدد تشكيلة المجلس الاعلى للشباب وتنظيمه وسيره الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 25، الصادرة في 19 أبريل 2017، ص 05.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

يتمتع المجلس الأعلى بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فمن خلال آليات عمله كالصلاحيات المنوط بها والاستقلالية المالية التي يتمتع بها، وكونه هيئة استشارية دستورية فهو يملك أهمية كبيرة في مجال عمله وهو ما يؤكد القانون الخاص به.

### 4- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: <sup>1</sup>

تلعب الهيئة ومن خلال اختصاصها في المكافحة والوقاية من الفساد دورا مهما في النظام السياسي الجزائري، فهي هيئة ينتظر منها لعب دورا مهم في مكافحة الفساد الذي انتشر في مختلف مؤسسات وهيئات الدولة الجزائرية.

تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته هيئة مستقلة تتبع لرئيس الجمهورية ، ويحكم عملها ونشاطها مرسوم رئاسي رقم 64-12 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 413-06، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ويتضمن المرسوم في طياته 16 مادة وخمسة فصول فالفصل الاول يضم أحكام عامة والثاني التشكيلة أما الفصل الثالث فنجد تنظيم الهيئة أما الفصل الرابع فيضم سير الهيئة وأخيرا الفصل الخامس يحتوي على الاحكام المالية ،ومازدا من أهمية هذه الهيئة هو كونها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

### 5- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي: <sup>2</sup>

يعتبر المجلس من بين أهم الهيئات والمؤسسات الاستشارية في الجزائر وذلك لحساسية المجالات التي تنشط فيها، بالإضافة إلى تشكيله حيث يقدر عدد أعضائه بـ 200 عضوا، وكذلك من خلل الصلاحيات التي يتمتع بها والمهام الموكلة إليه وكونه مستشار الحكومة، ويحكم عمل المجلس مرسوم رئاسي رقم 309-16، والذي يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، حيث يحتوي المرسوم على ثلاثة أبواب بـ 32 مادة.

<sup>1</sup>مرسوم رئاسي 64-12، المؤرخ في 07 فيفري 2012، يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 413-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمه او كفيات سيرها الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 08، الصادرة في 15 فيفري 2012،ص17.

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي 309-16، المؤرخ في 28 نوفمبر 2016، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 69، الصادرة في 06 ديسمبر 2016، ص 08.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

يتطرق الباب الاول لتشكيلة المجلس والباب الثاني يوضح كيفية سير المجلس، أما الباب الثالث فيحتوي على أحكام ختامية وخاصة، ويتمتع المجلس الوطني أهمية كبيرة من خلال مهامه وصلاحياته وعلاقته المباشرة بكل من رئيس الجمهورية والوزير الاول ومختلف المؤسسات المركزية في الجزائر وهذا ما يعطيه مساحة مهمة من أجل العمل على ترشيد السياسات العامة من خلال آراءه وأعماله المختلفة.

### 6- المجلس الاعلى للأمن: <sup>1</sup>

يعد هذا المجلس من أهم الهيئات الاستشارية الدستورية في أغلب الدول مهما كان نظامها السياسي، نظرا لحساسية وأهمية الاعمال والمهام الموكلة إليه وكذلك طبيعة عمله وحتى المؤسسات والمناصب المكونة له ، وفي الجزائر يعد المجلس الاعلى للأمن هيئة استشارية دستورية صراحة وفقا للمادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت أنه "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية ، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني..."، وتتجلى أهميته في ذكره في خمسة مواد في التعديل الدستوري تحدد بعض مهامه واختصاصاته والمتمثلة في تقديم الآراء لرئيس الجمهورية في جميع القضايا و الشؤون التي تتعلق بالأمن واستراتيجياته ومتطلباته في البلد. فتقرير حالة الطوارئ لن يكون إلا بعد استشارة المجلس الاعلى للأمن (المادة 107 الفقرة 2 من التعديل الدستوري)، وإعلان التعبئة العامة وإعلان الحرب لن يكون إلا بعد استشارته.

ويحكم عمل وتنظيم المجالس الاعلى للأمن مرسوم رئاسي رقم 89-196، والذي يحتوي على 13 مادة ويشرح اختصاصات المجلس وتشكيله وتنظيمه وطريقة عمله، لعب المجلس الاعلى للأمن دورا مهما وكبيرا فترة التسعينات (1991-1999) وكان نشاطه ملحوظ فأوقف المسار الانتخابي سنة 1992، وتأسس المجلس الاعلى للدولة.

<sup>1</sup>مرسوم رئاسي رقم 89-196، المؤرخ في 24 أكتوبر 1989، يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 45، الصادرة في 25 أكتوبر 1989، ص 1201.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

### 7- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات<sup>1</sup>

يعد المجلس هيئة توضع لدى الوزير الأول، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، يضم خمسة وأربعين عضوا يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، كما يعين رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي من بين الكفاءات الوطنية المعترف بها بناء على اقتراح من الوزير الأول، ويكلف المجلس بتحديد التوجهات الكبرى للسياسة الوطنية للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي وبإبداء آراء وتوصيات، لاسيما في الخيارات الكبرى للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

#### ومن مهام المجلس:

- تقييم السياسة الوطنية للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي ونتائجها
- كذا اعداد آليات التقييم ومتابعة تنفيذها وترقية الإبداع العلمي والتقني في الوسط الجامعي
- ادماج الإبداع العلمي والتقني في التنمية الاجتماعية والاقتصادية
- الحفاظ على القدرات العلمية والتقنية الوطنية وتنميتها وتعزيزها ودعم البحث العلمي والتطوير التكنولوجي للسياسات العمومية
- تنسيق نشاطات البحث ما بين القطاعات

كما يدلي المجلس برأيه في كل مسألة تتعلق بتحديد السياسة الوطنية للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي وتنفيذها وتقييمها، بالإضافة إلى تثمين نتائج نشاطات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية والحكومة والهيئات العمومية.

<sup>1</sup> \* القانون رقم 20-01 المؤرخ في 30 مارس 2020 الذي يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه

• القانون رقم 20-02 المؤرخ في 30 مارس 2020 الذي يعدل القانون رقم 15-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 والمتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

### ب- الهيئات الاستشارية غير الدستورية

نظرا للأهمية البالغة التي اكتسبتها الهيئات الاستشارية في العالم، هناك هيئات ذكرت في جميع دساتير العالم والجزائر منها وهذا حسب طبيعة توجه الحكومة، وهناك هيئات استشارية ذات أهمية لكن أهميتها تكمن في قطاع معين اصدرت بمراسيم تنفيذية وعادة ما تكون تحت وصاية الهيئة التي أصدرت المرسوم

#### 1- الهيئات الاستشارية المنشأة بمراسيم رئاسية

وهي المؤسسات المستحدثة بمرسوم رئاسي فقط دون ذكرها في الدستور على عكس ما تم التطرق اليه في المطلب الاول

#### • المجلس الاعلى للغة العربية:1

المجلس الاعلى للغة العربية هو هيئة استشارية تحت إشراف رئيس الجمهورية أنشأت بموجب المادة الخامسة من الأمر 30-96 والمعد للقانون 226-91، وحدد صلاحياته وتنظيمه وعمله مرسوم رئاسي 226-98، والذي يحتوي على خمسة فصول و35 مادة، ففي الفصل الاول نجد أحكام عامة والثاني فيحدد صلاحياته، والفصل الثالث تنظيم المجلس والفصل الرابع يضم أحكام مالية والفصل الخامس يحتوي على الاحكام الختامية.

فمن خلال التنظيم القانوني نرى أن لهذه الهيئة أهمية بالغة في كل ما يتعلق باللغة العربية وتطويرها وحسين استعمالها على مستوى كافة الاجهزة والمؤسسات الرسمية، بالإضافة إلى كونها تابعة لمؤسسة رئاسة الجمهورية.

#### • اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية:2

توضع هذه اللجنة تحت سلطة رئيس الجمهورية و تخضع في عملها للمرسوم رئاسي رقم 101-2000،المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية و يضم مرسوم 15 مادة مقسمة إلى ثلاثة فصول، فيحدد الفصل الاول المهام والصلاحيات والفصل الثاني نجد التشكيلة و التنظيم أما بالنسبة للفصل الثالث فيوضح كيفية عمل اللجنة ، وأعطيت لها

<sup>1</sup>مرسوم رئاسي 226-98، المؤرخ في 11 يوليو 1998، متضمن صلاحيات المجلس الوطني للغة العربية وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 12 يوليو 1998، ص 19.

<sup>2</sup>مرسوم رئاسي 101-2000، المؤرخ في 09 ماي 2000، متضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 27، الصادرة في 10 ماي 2000، ص 04

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

صلاحيات من أجل العمل الجدي والفعال وسمح لها بطلب المعلومات والوثائق من مختلف مؤسسات الدولة، وكذا توفير جميع الوسائل المادية و البشرية لها، إضافة إلى إمكانية اجتماعها في أي مكان عبر التراب الوطني، وهو ما أهلها للقيام بعمل كبير و فعال.

### • المجلس الاعلى للبيئة والتنمية المستدامة<sup>1</sup>:

أنشأ المجلس الاعلى للبيئة و التنمية المستدامة بموجب مرسوم رئاسي رقم 3465-94، والذي حدد صلاحيات وتنظيم وسير وعمل هذا المجلس، حيث يحتوي على ثمانية مواد وتحتوي على تنظيم وصلاحيات وكيفية عمل المجلس، ويرأس المجلس الوزير الأول ويتشكل من عشرة (10) وزراء وستة (06) شخصيات يترأسها رئيس الجمهورية، يجتمع مرتين (02) في السنة بناء على إستدعاء من رئيس المجلس.

ومن خلال نص القانون نرى أن صلاحيات وآليات عمل المجلس بسيطة وغير كافية، وهياكل وإدارة غير متوفرة إضافة إلى عدم وجود استقلال مالي وإداري للمجلس.<sup>2</sup>

### • مجلس المنافسة<sup>3</sup>:

مجلس المنافسة مؤسسة استشارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتخضع في عملها وتنظيمها للمرسوم الرئاسي رقم 244-96، والمحدد للنظام الداخلي في مجلس المنافسة والذي يحتوي على خمسة فصول ب. 47 مادة حيث يحوي الفصل الاول على تنظيم المجلس ومصالحه، أما الفصل الثاني فيوضح طريقة عمله والفصل الثالث يعرض حقوق أعضاء المجلس وواجباتهم، ويحدد الفصل الرابع الاجراءات التأديبية والفصل الخامس للأحكام المختلفة. ومن خلل هذا القانون فقد كانت إرادة المشرع الجزائري قوية فيما يخص هذه الهيئة وعملها وكذا استقلاليتها المالية والإدارية التي تتمتع بها وهذا في ضبط السوق والاقتصاد واحتواء أي أزمة في مجال المنافسة الاقتصادية.

<sup>1</sup>مرسوم رئاسي 465-94، المؤرخ في 25 ديسمبر 1994، المتضمن إحداث مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة ويحدد صلاحياته وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01، الصادرة في 08 يناير 1995، ص 04.

<sup>2</sup>توفيق مسون : الاستشارة ودورها في ترشيد السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي CNES، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصص رسم السياسات العامة ، جامعة الجيلاني بونعامة خميس مليانة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2017، ص48

<sup>3</sup>مرسوم رئاسي رقم 44-96، المؤرخ في 17 يناير 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 05، الصادرة في 21 يناير 1996، ص 04

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

### • مجلس النقد والقرض<sup>1</sup>:

يعد المجلس هيئة استشارية تابعة للبنك المركزي من خلال ترأس محافظ البنك المركزي للمجلس، حيث جاء تنظيم هذا المجلس وعمله من خلال أمر رقم 11-03، الذي يتعلق بالنقد والقرض فوضع المشرع الجزائري تنظيم المجلس وعمله من خلال الكتاب الرابع للأمر السابق الذكر فاحتوى على بابين وسبعة أجزاء (من المادة 58 إلى المادة 65) وقد تضمن الباب الاول تشكيلة المجلس أما الباب الثاني فخصص لصلاحيات مجلس النقد والقرض.

### 2- الهيئات الاستشارية المنشأة بموجب القوانين التوجيهية

من أجل تفعيل دور الوظيفة الاستشارية في الإدارة الجزائرية فقد عمد المشرع الجزائري إلى إحداث هيئات أو وحدات استشارية ضمن قوانين توجيهية المتضمنة إصلاحات قطاعية معينة، حيث عمل هذه الهيئات على معاونة الإدارة في اصدار قرارات سليمة وملائمة بأكثر فاعلية تهدف الى تحقيق النفع العام، كما تعمل الهيئات الاستشارية في إطار البناء الوظيفي أو المؤسساتي للدولة تحت وصاية الوزارات المختلفة، وهذه الهيئات تعمل على تقديم المساعدة في إطار اختصاصها كل حسب الوزارة الوصية لمجال عملها ونشاطها.

### • المجلس الاعلى للوظيفة العامة<sup>2</sup>:

يعد المجلس الاعلى للوظيفة العمومية هيئة تحت سلطة الوزير الاول فهو الذي يرأسه أو من يمثله، ويعمل المجلس الأعلى بموجب مرسوم تنفيذي رقم 319-17، الذي يحدد تشكيلة المجلس وتنظيمه وسيره فيحتوي على فصلين ب. 13 مادة، حيث يحدد الفصل الاول تشكيل المجلس أما الفصل الثاني فيتضمن تنظيم المجلس وسيره.

ويلاحظ من خلال القانون أهمية هذا المجلس، فيظهر أولا من خلال تشكيلته أو أعضائه فيتكون من عشرة (10) وزراء من مختلف القطاعات ومديرين (02) عامين وثلاثة (03) مدراء مؤسسات تعليم عالي ووالي ورئيس مجلس شعبي ولائي ورئيسين (02) للمجلس الشعبي البلدي

<sup>1</sup>أمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 52، الصادرة في 27 غشت 2003، ص 03

<sup>2</sup>مرسوم تنفيذي رقم 319-17، المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، يحدد تشكيلة المجلس الاعلى للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 66، الصادرة في 12 نوفمبر 2017، ص 08.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

وأربعة (04) أعضاء من المنظمات النقابية، وكذلك شخصيتين (02) ينشطان في مجال الوظيفة العمومية.

### • المرصد الوطني للمرفق العام<sup>1</sup>:

المرصد الوطني هو هيئة استشارية تنشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية، وله علاقات مع مختلف الهيئات والمؤسسات ويعمل المرصد على تقييم السياسات الوطنية في مجال المرافق العامة والإدارة وتطويرهما ويخضع في عمله وتسييره لمرسوم رئاسي رقم 03-16، والذي يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ويحتوي في مضمونه على ثلاثة فصول بـ 17 مادة، حيث يحدد الفصل الاول الاحكام العامة أما الفصل الثاني فيعرض مهام المرصد وأما بالنسبة للفصل الثالث فيوضح تنظيم المرصد وسيره.

وكان إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام قبيل صدور التعديل الدستوري لسنة 2016، وكان توجه صانع القرار واضح من خلال إنشاء هذا المرصد في محاربة البيروقراطية والتوجه نحو عصنة وتحديث الادارة العامة الجزائرية، وبداية العمل بآليات الادارة الالكترونية للانتقال مستقبلا نحو الحكومة الالكترونية كهدف استراتيجي مستقبلي<sup>2</sup>.

### • المجلس الوطني للتربية والتكوين<sup>3</sup>:

يعد المجلس الوطني جهازا للتشاور و التنسيق في قطاع المنظومة التربوية، يوضع لدى الوزير المكلف بالتربية الوطنية وقد أنشأ بمقتضى قانون رقم 04-08، ولاسيما المادة 102 التي تضمنت إنشاء هذا المجلس وكذا تعيينه للوزير المكلف بالتربية الوطنية، ويعنى المجلس بدراسة ومناقشة كل القضايا المتعلقة بأنشطة المنظومة الوطنية للتعليم بكل مكوناتها لاسيما التنظيم والتسيير و المردودية و الابتكار و العلاقات مع المحيط الداخلي والخارجي لكافة المؤسسات التربوية عبر كافة ربوع الوطن.

<sup>1</sup>مرسوم رئاسي 03-16، المؤرخ في 07 يناير 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 02، الصادرة في 13 يناير 2016، ص 13.

<sup>2</sup>توفيق مسون، مرجع سابق، ص 50

<sup>3</sup>قانون رقم 04-08، المؤرخ في 23 يناير 2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 04، الصادرة في 27 يناير 2008، ص 07.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

### • المجلس الوطني للبرامج<sup>1</sup>:

هو هيئة وطنية مختصة في تقديم الآراء والاقتراحات حول كل مسألة تتعلق بالبرامج والمناهج والموافقت والوسائل التعليمية، يوضع هذا المجلس تحت سلطة الوزير المكلف بالتربية الوطنية، ويخضع في تنظيمه وعمله لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 307-15، الذي يحدد صلاحيات المجلس الوطني للبرامج وتشكيله وتنظيمه وسيره، ويتكون هذا المرسوم من خمسة فصول بـ38 مادة حيث يحتوي الفصل الاول الاحكام العامة أما الفصل الثاني فيتحدث عن صلاحيات المجلس ويحدد الفصل الثالث تشكيل وتنظيم وسير المجلس، أما بالنسبة للفصل الرابع فوضح الاحكام المالية و الفصل الخامس تطرق للأحكام الختامية.

ومن خلال التنظيم القانوني للمجلس الوطني للبرامج فقد كانت شكله متنوع، وقد أسندت له صلاحيات مهمة في مجال اختصاص عمله ووفرت له الامكانيات والميكانيزمات للعمل بشكل جيد وهو ما يجعله يعمل على ترشيد السياسة القطاعية الخاصة بالتربية من باب البرامج والمناهج والوسائل التعليمية.

### • المجلس الوطني للمرأة والأسرة<sup>2</sup>:

يعد هذا المجلس جهاز استشاري يتولى إبداء الرأي وضمان التشاور والحوار والتنسيق والتقييم فكل الأنشطة والاعمال التي تتعلق بالمرأة والأسرة، ويوضع المجلس تحت سلطة الوزير المكلف بالأسرة وقضايا المرأة، ويضع في عمله وسيره لأحكام مرسوم تنفيذي رقم 421-06، المتضمن إنشاء مجلس وطني للمرأة والأسرة، يحتوي هذا المرسوم على 22 مادة تنقسم بين الاختصاصات والتشكيل وصلاحياته وعمله.

لهذا المجلس له أهمية كبيرة كون التوجه العالمي الحالي يسير نحو تطوير وترقية حقوق المرأة على مختلف الأصعدة، ومن خلل هذا المرسوم فإن هذا المجلس يعمل على ذلك بالإضافة إلى اختصاصه في تقديم الاستشارات والآراء في مجال المرأة والاسرة، ويعد المجلس تقريرا سنويا عن حصيلة نشاطه تسلم للوزير المكلف بقطاع الاسرة والمرأة.

<sup>1</sup>مرسوم تنفيذي رقم 307-15، الورخ في 06 ديسمبر 2015، يحدد صلاحيات المجلس الوطني للبرامج وتشكيله وتنظيمه وسيره الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 66، الصادرة في 09 ديسمبر 2015، ص 10.

<sup>2</sup>مرسوم تنفيذي رقم 421-06، الورخ في 22 نوفمبر 2006، يتضمن إنشاء مجلس وطني للأسرة والمرأة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 75، الصادرة في 26 نوفمبر 2006، ص 19.

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

### • المجلس الوطني لحماية المستهلك<sup>1</sup>:

يعد المجلس جهازا استشاريا في مجال حماية المستهلكين، ويكلف بإبداء آراء وتقديم اقتراحات من شأنها أن تساهم في تطوير وترقية سياسة حماية المستهلك، يوضع المجلس تحت سلطة الوزير المكلف بحماية المستهلك أي وزير التجارة، ويحكم عمل وسير المجلس مرسوم تنفيذي رقم 12-355، يحتوي المرسوم على أربعة فصول بـ 27 مادة فيتطرق الفصل الاول للتسمية والهدف من إنشاء المجلس ومقره، أما الفصل الثاني فيوضح تشكيله وتنظيمه وفيما يخص الفصل الثالث فضم اختصاصات المجلس وحدد الفصل الرابع الاحكام المالية والنهائية.

ويمكن للمجلس الاستعانة بأي هيئة يحتاج العمل معها، تمده بكافة الأدوات والوسائل من أجل تسهيل مهامه.

من خلال ما سبق وتفصيلنا للمكانة القانونية للهيئات الاستشارية في الجزائر، فقد توضحت لنا مجموعة من النقاط يمكن أن نختصرها فيما يلي:

❖ تعتبر الهيئات الاستشارية بالغة الاهمية لحد ذكرها في الدستور وتحظى باهتمام كبير لدى المشرع لحد أنها ذكرت جلها في مراسم رئاسية أو تنفيذية أو أوامر، وهذا حتى يكون لها تأثير فعال ومكانة قانونية مرموقة تجعلها تقوم بالدور الريادي الذي أنشأت من أجله في ترشيد وتوجيه الادارة في اتخاذ قراراتها

❖ كما أنه للهيئات المستحدثة في إطار البناء الوظيفي للدولة والتابعة أساسا للوزارات والمؤسسات الكبرى المركزية والاستراتيجية في الدولة، تكون في أغلب الاحيان تلك الهيئات صلاحياتها وإمكانياتها محدودة وقليلة ومحصورة النشاط، وهو ما قد يؤثر سلبا على أداء تلك الهيئات.

<sup>1</sup>مرسوم تنفيذي رقم 12-335 المؤرخ في 02 أكتوبر 2012، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحماية المستهلكين واختصاصه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 56 الصادر في 11 أكتوبر 2012، ص 09

### المبحث الثاني

#### الآراء الاستشارية ودورها في ترشيد القرارات الادارية

في هذا المبحث سيتم الإحاطة في المطلب الأول لمفهوم الآراء الاستشارية وذلك عن طريق التعرف عليها بمعناها البسيط الذي تطلبها هيئة ما وتقدمها هيئة أخرى ولأن هذه الهيئات هيئات سامية في الدول، ومنظمة تنظيما هيكليا أصبح الرأي الاستشاري وظيفة قائمة بذاتها تؤدي الى تصويب وترشيد القرارات الادارية وهذا ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني

### المطلب الأول

#### مفهوم الآراء الاستشارية

**الفرع الأول : تعريف الآراء الاستشارية:** إن الوصول الى المفهوم الصحيح للآراء الاستشارية، يكمن في مصطلح الاستشارة والذي تم التطرق إليها بتفصيل في المبحث الأول، ونظرا لوجود جدل فقهي في طرح تعريف واحد لمفهوم الآراء الاستشارية سنقوم بعرض مجموع التعاريف الاصطلاحية:

ذكر الاستاذ أحمد بوضياف أنها " مجموعة الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية"<sup>1</sup>

كما عرفها معهد المستشارين في بريطانيا بأنها " خدمة يقدمها شخص أو أشخاص لهم من الاستقلال والتأهيل ما يمكنهم من تعريف وبحث المشكلات المرتبطة بسياسات المنظمة بتنظيمها وبطرق وإجراءات عملها، ومن ثم التوجيه بعمل وإجراءات محدد لمعالجة المشكلات والمساعدة أيضا في تنفيذ التوصيات المقدمة"<sup>2</sup>

أما الاداري والمستشار في الوكالة العالمي للعمل (KUBER.M) فعرفها: خدمة يقدمها شخص أو عدة أشخاص مستقلين ومؤهلين من أجل تحديد وبحث

<sup>1</sup>أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 13  
<sup>2</sup>محمد فؤاد بن ساسي، مرجع سابق، ص 07

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

المشكلات المتعلقة بالسياسات العامة، والتنظيم والاجراءات والاساليب ووضع التوصيات العلمية المناسبة والمساعدة على تنفيذها<sup>1</sup>

هذا عن النظرية الغربية، أما في الادبيات العربية فهي تفرق بين الرأي الاستشاري كعملية فنية ووسيلة للارتقاء، والذي لا يكون إلا إذا توفر شرط المعرفة والكفاءة والامكانيات، وبين تجذرها في الفكر الاسلامي وله هو أيضا شرط المقومات، وخالصة القول إن الرأي الاستشاري هو: "إسداء الرأي دون أن يترتب على صاحبها آثار قانونية سلبا أو ايجابا وفي غالب الاحيان تقدم مجانا دون مقابل<sup>2</sup>

### الفرع الثاني : أهمية الآراء الاستشارية:

لقد برزت الحاجة للآراء الاستشارية مع بروز التطور التكنولوجي الذي زاد من أهمية الاهتمام بالتخصصات المختلفة وأسهم اسهاما كبيرا في توسيع حجم المنظمات، الامر الذي أدى الى ضرورة الاستعانة والاعتماد على آراء وخبرات المستشارين، كما أن لهذا التطور المتجدد مساهمة فعالة في إيجاد وبرز أوضاع جديدة ومعقدة في القطاع العام، مما استدعى إعادة هيكلة المنظمات واللجوء الى الخبرات (آراء) الفنية المتخصصة لمراجعة التغييرات السريعة والمتجددة<sup>3</sup>

لقد أصبحت الحاجة الماسة للرأي الاستشاري لما يحتويه من مقاصد واهداف متنوعة، في ظل هذا التطور الحاصل في التسيير الاداري وتعدد المشكلات الادارية التي تتطلب حولا لها، فالرأي الاستشاري يخفف العبء على الادارة وما تقوم به من وظائف كثيرة، كما تمهد الطريق أمام الحكومة وتسهل عليها نشاطها بفعل لجونها الى الخبراء وذوي الكفاءات الفنية.

كما يعمل الرأي الاستشاري على تبسيط مهام الادارة والتخلص من عامل الضغط الزمني، فقد لا يتسع الوقت أمام الرئيس الاداري المختص لدراسة الموضوع الذي يطلب اليه اتخاذ قرار فيه، وقد يحتاج الى استشارة بخصوصه لاستجلاء بعض

<sup>1</sup>أحمد طييب ، مرجع سابق ، ص 204

<sup>2</sup>عمار برحوش ، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر ، 1984 ، ص 217

<sup>3</sup>عادل بن أحمد يوسف صالح، الاستشارات الادارية، الواقع والمأمول، المؤتمر العربي الثاني حول الاستشارات والتدريب، الشارقة، دولة الامارات

العربية المتحدة، 2003، ص 02

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

عناصره، أو معرفة علاقته بأمر آخرى ... إلخ، وتلك هي مهمة الهيئات الاستشارية، فهي التي تقوم بدراسة ما يطلب اليها دراسته من مشاكل، وتجميع ما يتعلق بها من معلومات وبيانات، وإجراء التحليل والتخطيط والتفسير اللازم قبل تقديم المشورة الى الجهات المستشارة<sup>1</sup>

من هذا المنطلق أصبح الرأي الاستشاري عملية لا يمكن للإدارة أن تستغني عنها والى دورها الكبير في مساعدة هذه الاخيرة وتخفيف الاعباء عنها<sup>2</sup>

تظهر أهمية الرأي الاستشاري أيضا أنه تمكن الإدارة من الاستفادة من خدمات الاختصاصيين دون التأثير على وحدة القيادة الادارية<sup>3</sup>

### الفرع الثالث : تصنيف الآراء الاستشارية:

اختلف الفقهاء حول طبيعة الرأي الاستشاري فظهرت ثلاثة تصنيفات أساسية<sup>4</sup>:

1. الرأي الاستشاري الاختياري: وهي الحالة التي تكون الهيئة الادارية التنفيذية لها كامل الحرية في إصدار قراراتها فهي حرة سواء في طلب الاستشارة من عدمه، أو في الالتزام به من عدمه.
2. الرأي الاستشاري الملزم: وهي الحالة التي تكون فيها السلطة المستشارة مجبرة قانونا على طلب الاستشارة، وكانت امام عيب عدم الاختصاص فالإجبارية هنا تكون في الاستشارة كإجراء قانوني، فمجرد احترام الجهة المستشارة لهذا الاجراء صار عملها صحيحا حتى لو لم تلتزم بموضوع الرأي الاستشاري.
3. الرأي الاستشاري الموافق: وهي حينما تكون الجهة المستشارة ملزمة قانونا بالاستشارة كإجراء من جهة ملزمة بالأخذ به من جهة أخرى، وإلا كان عملها باطلا شكلا وموضوعا.

<sup>1</sup>سليمان محمد المطاوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 104

<sup>2</sup>محمد فؤاد بن ساسي، مرجع سابق، ص 11

<sup>3</sup>عمار بوضياف، التنظيم الاداري بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 117

<sup>4</sup>مصطفى بن جلول، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، رسالة ماجستير في العلوم القانونية و الادارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002،

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

مما سبق فالطبيعة القانونية للرأي الاستشاري يمكن ان تكون ملزمة كاستشارة الحكومة لمجلس الدولة، واختيارية كاستشارة الحكومة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وإجبارية كاستشارة رئاسة الجمهورية للمجلس الدستوري.

### الفرع الرابع : خصائص الرأي الاستشاري:

توجد بعض الخصائص المميزة للرأي الاستشاري، وهي:

1. الرأي الاستشاري خدمة مستقلة: يتميز الرأي الاستشاري بتجرد المستشار واستقلاله بالرأي، وهذا الاستقلال بدخله في علاقة معقدة مع المنظمة التي يدرسها، ومع الموظفين الذين يعملون في تلك المنظمة. والمستشار ليست له صلاحية الأمر بإدخال التغييرات وتنفيذها في المنظمة، وهذا يحتم عليه أن يقدم توصيات جيدة، وملائمة لأوضاع المنظمة، وأن يكسب ثقة وتعاون أعضائها، وأن يشركهم في كل ما يقوم به، لأجل الاهتمام بالتوصيات، والتعاون في تطبيقها، وإدخالها إلى المنظمة. فهو يساعد على إدخال التغيير إلى المنظمة دون أن يفقد استقلاله .
2. الرأي الاستشاري هو خدمة ذات طبيعة استشارية: فالمستشارون لا يتم اختيارهم للإدارة والمنظمات لاتخاذ القرارات الهامة نيابة عن الإداريين، فهم مجرد مستشارين، وتتنحصر مسؤولياتهم في نوعية ونزاهة استشاراتهم، ويتحمل مديرو المؤسسات التنفيذية جميع المسؤوليات التي تنتج عن تبني الاستشارات.
3. الرأي الاستشاري هو خدمة تتضمن تقديم معلومات فنية ومهارات تتعلق بمشكلات إدارية واقعية: لا يصبح أي إنسان مستشار إداري إلا بعد أن تتجمع لديه معرفة بأوضاع الإدارة المتغيرة، وبمشكلاتها، وحصوله على المهارات التي يحتاج إليها في عمله، ولا سيما في تحديد المشكلات، وفي جمع المعلومات المناسبة، وفي تحليلها، وفي اختيار الحلول المناسبة لها، و في الاتصال بالناس، وغيرها من المهارات، والمستشارون يكسبون الخبرة، بمرور الزمن، وذلك نتيجة تنفيذهم لمهام متعددة في منظمات مختلفة. وهذه تساعدهم في القيام بمهام أخرى، بمهارة فائقة، يضاف إلى ذلك، أن المستشار الإداري يجب أن يبقي على اتصال بما يستجد من نظريات وتطورات في

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

مجال الإدارة، وأساليب العمل، ويشمل ذلك الاطلاع على ما يصدر من دراسات عن الجامعات ومراكز البحوث وعليه أن يخبر عميله (المنظمة) بها، ويساعده في تطبيقها. ولذا فإن المستشارين يعملون كحلقة وصل بين النظرية، والتطبيق العملي، في مجال الإدارة .

4. الرأي الاستشاري ليس خدمة لتقديم حلول سحرية للمشكلات الإدارية المعقدة :إن من الخطأ الافتراض أنه عندما يأتي المستشار الإداري إلى المنظمة فإن جميع المشكلات سيتم القضاء عليها نهائياً، وتصبح الأمور سهلة وميسرة للإدارة. فالاستشارة هي مهمة صعبة، تعتمد على البحث المبنى عن الحقائق، وعلى تحليلها، للوصول إلى حلول واقعية. ويعتبر الالتزام من قبل الإدارة بحل مشكلات المنظمة، والتعاون بين المنظمة والمستشار من الأمور الهامة لأجل نجاح الاستشارة، وحل مشكلات المنظمة.

### المطلب الثاني

#### طرق وعوامل تفعيل الآراء الاستشارية في ترشيد القرارات الادارية

##### الفرع الاول : الآراء الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية:

ليس من شك في أن التطور الكبير والمتلاحق في مختلف نواحي الحياة الإنسانية أدى إلى اتساع النشاط الإداري وتعدد مجالاته ، وبغية إحداث التطور في التنظيم الإداري وإقامته على أسس علمية رصينة لاستيعاب هذا النشاط المتزايد ومن ثم حسن أدائه فان الأمر يقتضي في الغالب الاستعانة بجهات استشارية مهمتها تقديم الرأي للسلطة الإدارية عندما تزمع اتخاذ قرار ما أو ترشيده وتقويمه في حالة وجود صعوبة في تطبيقه وهذا بالطرق المتعارف عليه سواء الكلاسيكية أو الحديثة ، بالرغم أن المتعارف عليه في القانون الإداري لاسيما الشق المتعلق باتخاذ القرارات الادارية فإن الهيئات الادارية تصدر قراراتها بصفة انفرادية والزامية

أ- دور الآراء الاستشارية بالطريقة الكلاسيكية في ترشيد القرارات الادارية: إذا كانت الاستشارة بنوعها الاختيارية والاجبارية وكذا المبادرة غير الآمرة ليس لهم دور في المشاركة في اختصاص مصدر القرار، نظرا لأن الإدارة صاحبة السلطة في اتخاذ القرار غير ملزمة بالأخذ بها، فالهيئة مانحة الاستشارة لا تعتبر مساهمة في العمل مع صاحب السلطة في اتخاذ القرار لان هذا النوع من الاستشارة يعتبر فقط قاعدة اجرائية<sup>1</sup>، لكن يمكن التساؤل على مدى صحة هذا القول بالنسبة للرأي المطابق والمبادرة الآمرة التي يفترض التزام السلطة المختصة بهما؟ بالنسبة للرأي المطابق يعتبر هذا النوع من الاستشارة اقتسام حقيقي للاختصاص وهو رأي يؤيده أغلب الفقه<sup>2</sup>، مع ذلك هناك من يجده لا يمثل أكثر مجرد استشارة شكلية، وعادة ما يصنف الرأي المطابق ضمن الاعمال القانونية التحضيرية.

<sup>1</sup>Houston (René), procédure et forme de l'acte administratif en droit français, LGDJ, 1974, p29

<sup>2</sup>عبد القادر طالبي، المشاركة في إعداد القرار الإداري الانفرادي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92

ماي، يوليو 2010 ، ص 106

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

هناك رأي آخر يرى أن الرأي الاستشاري المطابق ما هو في الحقيقة الا مجرد مشاركة ذهنية في اعداد القرار، وبالتالي لا يمكن للهيئة المستشارة أن تتقاسم الاختصاص المعياري.

وقد أيد مجلس الدولة الفرنسي الموقف الاول الذي يعتبر الرأي المطابق كإقتسام في الاختصاص واعتبر أن إهمال الرأي المطابق من الهيئة الادارية يشكل عيبا في الاختصاص<sup>1</sup>

وعلى العموم يمثل الرأي المطابق نوعا متميزا من الآراء الاستشارية، لأنه يحتل مركز القمة بالنسبة لها، كما أنه يجب أن تتقيد به السلطة الادارية المختصة بالإصدار، وبالتالي فهو إقتسام حقيقي للاختصاص التقريري، ويعتبر القرار المتخذ بناء على هذا الرأي المطابق كقرار مشترك.

أما بخصوص المبادرة الأمرة فإنها تسمح للهيئة الاستشارية أن تساهم في سلطة التقرير التي يمارسها صاحب السلطة في اتخاذ القرار، وتفتسم معه الاختصاص<sup>2</sup>، وفي هذه الحالة تصبح السلطة المصدرة للقرار أمام واقع حتمي لا غير إذا أرادت التملص من الاقتراح وهو إما ان تمتنع عن اصدار القرار أو أن تطلب اقتراح رأي جديد مختلف عن الاول، لأنها لا تستطيع تعديله بمفردها<sup>3</sup>

إلا أن هذا الطرح يؤدي الى وجود قرار المبادرة من جهة والقرار المتخذ بناء على هذه المبادرة من جهة أخرى، وهو الاتجاه الذي يؤدي الى طرح تساؤلات حول معنى الاصدار، وحول السبب الذي يجعل السلطة المصدرة للقرار تتحمل المسؤولية<sup>4</sup>.

ب- دور الآراء الاستشارية بالطريقة الحديثة في ترشيد القرارات الادارية: إن آليات المشاركة الحديثة والمتمثلة تسمح بالتدخل المباشر في كثير من الاحيان أن هذه الوسائل تساعد على تغيير مسار القرار الاداري من خلال اقتراح إما تعديلات طفيفة أو تعديلات جوهرية ، إلا أن التعديلات المقترحة يجب أن تكون موضوع تقييمات

1 فوزية هوشات ، المشاركة في إعداد القرار الاداري ، مجلة العلوم الانسانية ، العدد 64 ديسمبر 2016 ، المجلد أ ، ص ،

ص 198

2Houstion (René), PO.cit, P31

3 عبد القادر طالبي، المرجع السابق ، ص 109

4 فوزية هوشات ، مرجع سابق ، ص 199

## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

جديدة إما بإطالة الاجراءات للتطرق للنقاط الجديدة أو بإعادة الاجراءات من جديد لدراسة النقاط التي يراد تعديلها<sup>1</sup> ، وهذا ما يعتبر في حد ذاته مشاركة في إعداد القرار الاداري أي في الاختصاص التقريبي، وقد تم الوصول الى هذه النتيجة اعتبارا لمؤثرات إقليمية خارجية ألزمت المشرع الجزائري على التكيف مع المستجدات وهو الحال بالنسبة لفرنسا و أغلبية دول الاتحاد الأوربي ، أما الوضع في الجزائر فيختلف تماما.

من جهة نلاحظ محدودية الآليات التشاركية التي يقترحها المشرع لانحصارها على التحقيق العمومي، وحتى مع محدوديتها نجد أن هذا الاجراء يبقى بصفة أساسية كوسيلة رمزية خالية من أي تأثير.

إن دراسة أنواع الآراء الاستشارية في إعداد القرارات الادارية في إطارها التقليدي والحديث، أدت الى إثبات المشاركة بواسطة الهيئات الاستشارية سواء الوطنية أو عليا بصفة مباشرة وهو الاتجاه الذي بدأت تتخلى فيه بعض الدول في السنوات الاخيرة على بعض الهيئات، مع تشجيع النوع الثاني من المشاركة وإبداء الرأي لأنها الطريقة الانسب التي تسمح للأفراد بالمشاركة بصفة مباشرة.

ولتفعيل أكثر مشاركة المواطنين في إبداء آرائهم هناك دعوات جديدة لتبني الاستشارة الإلكترونية كوسيلة بسيطة لتقريب المواطن بالسلطة الادارية.

### الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في مدى فعالية دور الرأي الاستشاري في ترشيد

#### القرارات الادارية:

تعتبر في الاساس عراقيل تؤثر تأثيرا مباشرا في فعالية الرأي الاستشاري في ترشيد وتقويم القرارات الادارية و تتمثل في :

<sup>1</sup> – Jegauzou (Yves), la réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre principe de participation AJDA, N° 32/2010. P1818


## الفصل الاول الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية

1. تقليص نطاق الرأي الاستشاري: ضعف المهمة الاستشارية متوقف على المجال والاختصاص المتاح لها باعتبارها متعلقة بإعطاء الرأي والمشورة للجهة التي طلبته، فيؤخذ على المشرع الجزائري أنه جعل نطاق الاستشارة محدودا جدا مما شكل عائقا للوظيفة الاستشارية.
2. مدى إلزامية الرأي الاستشاري: تعتبر القوة الملزمة للرأي الاستشاري سواء من كونها إجراء أو كونها آراء واقتراحات قد يؤخذ بها فهي تبقى مرهونة بنطاق الاستشارة والتي تعتبر ضعيفة في كل المجالس العليا والوطنية المحددة في الدستور الجزائري.



الفصل

الثاني



## الفصل الثاني

### دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

لقد أدركت الدولة الجزائرية الدور الكبير الذي تلعبه الوظيفة الاستشارية في دعم القرارات الرشيدة و الاستغلال والتمكين من استغلال الموارد المتاحة، والتوازن بين هذه الموارد والحاجيات اللامتناهية، كل هذه الاعتبارات دفعت الحاجة الموضوعية والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الارادة السياسية في الجزائر إلى تكريس هذه الوظيفة على مستوى الإدارة الجزائرية وذلك من خلال استحداث مجموعة من الهيئات الاستشارية والحاقها بالإدارات على جميع مستوياتها وخاصة الحكومية المركزية، و عليه سنتطرق في المبحث الأول الى ماهية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، والمبحث الثاني نتحدث فيه على اسهامات المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي في ترشيد القرارات الادارية

### المبحث الأول

#### ماهية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من بين الهيئات الاستشارية الموضوعية تحت تصرف الحكومة، هاته الاخيرة تقوم بطلب رأيه في المسائل والأمر ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية كما بإمكانه المبادرة من تلقاء نفسه بتقديم النصح والإرشاد للحكومة في أمور يراها مهمة، إذ يتولى تقديم تقارير حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وبهذه الطريقة تتابع اللجان الدائمة و المتخصصة من تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية، ومن خلال توصياته تتم المشاركة الفعلية في رسم السياسة العامة للدولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>

<sup>1</sup>سامية العايب، النظام القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 14، مارس 2016، ص 419

# الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

ونظرا لأهمية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في تفعيل الحوار الاجتماعي من خلال المشاورات التي يؤديها مع الحكومة، والآراء التي يبديها حول التوجيهات العامة للاقتصاد الوطني والتكوين سنستفيض الحديث حول ماهيته في المطلب الاول ومن ثم سنتطرق الى دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في صنع القرار من خلال ترشيحه في المطلب الثاني

## المطلب الأول

### تعريف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي

اتفق فقهاء التشريع على تعريف هذه الهيئة بأنها مؤسسة استشارية تمد الحكومة بأرائها قبل اتخاذ القرار، ولهذا سنتعرض إلى تعريف هذه المؤسسة فقها وتشريعا وكذلك وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس.

### الفرع الأول : التعريف الفقهي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي:

لقد تم تعريف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من قبل بعض فقهاء القانون خاصة الإداري فتذكر فيما يلي بعض التعريفات:

عرف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من طرف الأستاذ بعلي محمد الصغير: "هو مؤسسة استشارية" و "يعتبر المجلس من أهم المؤسسات والهيئات الإدارية المركزية الوطنية الاستشارية.<sup>1</sup>

أما الأستاذ عمار بوضياف فيرى بأن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي هو هيئة مختلطة تضم خبراء ينتمون لقطاعات مختلفة ممثلين عن الإدارة المركزية، ممثلين عن المؤسسات العامة وممثلين عن المؤسسات الخاصة، ممثلين عن الحرفيين والتجار، ممثلي عن

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 124

# الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

المستثمرات والتعاونيات الفلاحية وممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي وممثلي عن العمال وعن أصحاب المهن الحرة<sup>1</sup>...

أما الأستاذ أحمد بوضياف فتناول تعريفه على أنه "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كغيره من المجالس الاقتصادية الأخرى " هو مؤسسة استشارية في المجال الاقتصادي والاجتماعي وان كان ليس بمركز لاتخاذ القرارات فيه على العكس الغرفة الوحيدة التي تتوسم فيها الدستورية والتي من شأنها أن تشارك في خلق حوار سياسي حول مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>2</sup>

وفي تعريف آخر للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ل ناصر لباد هو جهاز استشاري لدى الحكومة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي<sup>3</sup>

وفي تعريف آخر ل أحمد محيو "أحدث هذا المجلس بالأمر الصادر في 06 نوفمبر 1968 ويعتبر الجهاز الاستشاري الأكثر أهمية والموجود في الجزائر، لهذا يستحق أن ندرس تنظيمه وصلاحياته والتقييم الحالي لنشاطاته<sup>4</sup>

## الفرع الثاني : التعريف التشريعي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي:

تمت الإشارة إلى التعريف التشريعي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في دستور 1963 والذي أصدره رئيس الجمهورية في 10 سبتمبر 1963 في مواد 69-70 لقد أحدث هذا المجلس بالأمر الصادر في 06 نوفمبر 1968 يتضمن إحداث مجلس وطني اقتصادي واجتماعي حيث نصت المادة الأولى منه: "يحدث مجلس وطني اقتصادي واجتماعي يكون مركزه بمدينة الجزائر ويسمى فيما يمي المجلس"<sup>5</sup>

<sup>1</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 120

<sup>2</sup> أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 327

<sup>3</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط1، الباد لمنشر، 2006، ص 110.

<sup>4</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 154

<sup>5</sup>المواد: 69-70، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 10 ديسمبر 1963.

# الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

وتنص المادة الثانية "2" منه على المجلس وتعرفه على "أن المجلس هو هيئة ذات طابع استشاري تضم على الصعيد الوطني الأعضاء المختصين من المنظمات السياسية للإدارة الاقتصادية والمالية ومن وحدات الإنتاج الرئيسية قصد توسيع مساهمة هذه الهيئات والوحدات في إعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية الاجتماعية للمحكومة في نطاق التخطيط"<sup>1</sup>

وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05 أكتوبر سنة 1993 يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي حيث تم تعريف المجلس وفقا للمادة 02 منه على: "المجلس جهاز استشاري للحوار والتشاور في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"<sup>2</sup>

وجاء في التعديل الدستوري 1996 المعدل في 2016: القانون رقم 01/16 ت/م د مؤرخ في 07 مارس 2016 يتعلق بالقانون المتضمن التعديل الدستوري، لاسيما المادة 204 "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يدعى في صلب النص" المجلس إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

وهو مستشار الحكومة وهكذا تم إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي منذ دستور الجمهورية الجزائرية 1963 إلى الأمر 68-610 ثم تم حله ثم إعادة تنصيبه بسبب الأحداث المأساوية التي عاشتها الجزائر في التسعينات<sup>3</sup>.

## الفرع الثالث : تعريف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وفق أحكام النظام الداخلي:

ورد تعريف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وفق النظام الداخلي لهذه الهيئة كما يلي:

لقد ورد تعريف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بمقتضى النظام الداخلي حيث أشارت المادة 26 من المرسوم الرئاسي 93-225 على أن المجلس يصادق عمى نظامه

<sup>1</sup> المواد 1، 2، الأمر 68، 610، المرجع السابق

<sup>2</sup> المادة 02، مرسوم رئاسي 93-225، المرجع السابق، ص 11.

<sup>3</sup> القانون رقم 01/16 ر ت د مؤرخ في 07 مارس 2016 يتعمق بالقانون المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 06، ص 30

# الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

الداخلي بناء على اقتراح مكتبه وتتم الموافقة عليه بمرسوم تنفيذي يدخل النظام الداخلي في الحسبان كون نشاطات أعضاء المجلس لا تتنافى مع ممارسة أحد النشاطات المهنية.<sup>1</sup>

وجاء في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 94-398 المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يدعى في صلب النص "المجلس" جهاز استشاري دائم للحوار والتشاور في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05 أكتوبر سنة 1993 والمتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لاسيما المادتين 2 و 3 منه.<sup>2</sup>

## المطلب الثاني

### الإطار الهيكلي والتنظيمي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي

إن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ككل الهيئات الاستشارية في التشريعات المقارنة كالمغرب وتونس وليبيا أو السعودية مثال لو مكانة قانونية توضع وفق أسس عملية صحيحة بحيث تختلف من حيث تشكيلاتها وتنظيماتها وطريقة سير عملها، ومجال تخصصها وتوضيح تشكيلة المجلس أكثر وقواعد تنظيم عمله،

**الفرع الاول : تشكيلة المجلس:** فتشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي حددتها المادة 04 من المرسوم الرئاسي 309-16، حيث يتكون المجلس من 200 عضوا موزعين على النحو التالي:

- 80 عضوا بعنوان القطاعين الاقتصادي والاجتماعي.
- 50 عضوا بعنوان المجتمع المدني.
- 40 عضوا بعنوان الشخصيات المؤهلة يتم تعيينهم لاعتبار شخصي.

<sup>1</sup> المادة 26 من المرسوم الرئاسي 93-225 المرجع السابق، ص 3.

<sup>2</sup> المادة الأولى، المرسوم التنفيذي 94-398 المؤرخ في 19 نوفمبر 1994 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية، عدد 78، الصادرة في 1994، ص 9.

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

- 30 عضوا بعنوان إدارات ومؤسسات الدولة.

أما عملية التمثيل فقد أشارت إليها المادة 7 من المرسوم السالف الذكر حيث يعين ممثلو القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من قبل مفوضهم وإذا كان تمثيلهم مؤكد تعينهم حسب الحالة جمعياتهم أو منظماتهم المهنية أو النقابية، وذلك حسب الكيفية التالية:

- 20 ممثلا عن العمال الأجراء.

- 10 ممثلين عن مسيري الشركات والمؤسسات العمومية الكبرى.

- 10 ممثلين عن أرباب العمل الخواص.

- 10 ممثلين عن أصحاب المؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات

الصغرى والمؤسسات الناشئة.

- 8 ممثلين عن القطاع الفلاحي.

- 8 ممثلين عن الإطارات المسيرة لمؤسسات الاجتماعية والتربوية.

- 7 ممثلين عن المهن الحرة.

- 7 ممثلين عن الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج.

**من خلال ذلك نستخلص ما يلي:**

• أن عدد أعضاء المجلس أرتفع مقارنة بتشكيلة المجلس السابق الذي كان يضم 180 عضوا هذا يدل على تعزيز ثقافة الحوار وتعدد الآراء من أجل إنارة السبيل أمام الجهات الإدارية المستشيرة.

• تكريس البعد الاجتماعي للمجلس من خلال إدراج المجتمع المدني ضمن تشكيلة المجلس، حيث حددت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 309-16 الفئات التي يتكون

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

منها المجتمع المدني (جمعيات عن الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، جمعيات الشباب، جمعيات النساء الجمعيات الطالبية جمعيات رعاية الطفولة والأسرة .... إلخ.)  
أما عن عملية التعيين فتكون كالتالي:

يعين رئيس الجمهورية حسب المادة 6 من المرسوم 309-16 نصف الأشخاص المذكورين في المادة 4 الذين يعينون لاعتبار شخصي، ويتولى الوزير الاول تعيين النص فالآخر فمدة العضوية تقدر بثلاثة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي يضم ممثلين ينتمون لقطاعات مختلفة دون استثناء، والهدف من ذلك هو توسيع تمثيل جميع الفئات لضمان مشاركة الجميع في الحوار السياسي والاقتصادي والاجتماعي الشامل، فهو يعد من أهم الهيئات الاستشارية في الجزائر التي تعمل على ضمان مشاركة جميع الفئات في صنع السياسة العامة واتخاذ القرارات.

**الفرع الثاني : تسيير المجلس الاقتصادي والاجتماعي:** يتم تسيير المجلس بواسطة الهيئات والآليات التالية:

❖ **الرئيس:** يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، حيث يتولى إدارة شؤون المجلس ويساعده في ذلك الامانة الإدارية والتقنية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.<sup>1</sup>  
ويمتلك مجموعة مهمة من الصلاحيات حددتها المادة 20 من المرسوم 309-16، وتتمثل في:  
"يضطلع رئيس المجلس بما يأتي:

- يدير أشغال الجمعية العامة.
- يرأس مكتب المجلس ويوزع المهام بين أعضاءه.
- يحدد جدول أعمال اجتماعات الجمعية العامة والمكتب.
- يقدم مشاريع برامج المجلس، وحصيلة نشاطه إلى الجمعية العامة للموافقة عليها.

<sup>1</sup>مرسوم تنفيذي رقم 17-355 مؤرخ في 7 ديسمبر 2017، المتضمن تنظيم الامانة الادارية والتقنية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 72، المؤرخة في 2017/12/13

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

- يعين المستخدمين الذين لم تقرر أي طريقة أخرى لتعيينهم.
- يمارس السلطة السلمية على مجموع المستخدمين.
- يرفع إلى رئيس الجمهورية و/أو الوزير الاول التقرير السنوي عن النشاط، وكذا كل التقارير والتوصيات والآراء والدراسات"
- ❖ **الجمعية العامة:** تكلف الجمعية العامة التي يترأسها رئيس المجلس حسب المادة 17 من المرسوم 309-16 كما يلي:
  - المصادقة على النظام الداخلي
  - دراسة برنامج نشاطه والمصادقة عليه
  - دراسة تقارير اللجان الدائمة والمصادقة عليها
  - دراسة التقرير السنوي لنشاطات المجلس والمصادقة عليه
  - انتخاب أعضاء مكتب المجلس.
- ❖ **المكتب:** يرأس رئيس المجلس مكتب المجلس الذي يتكون من ستة (06) أعضاء ينتخبون من قبل الجمعية العامة، حيث يحافظ الأعضاء على عضويتهم طيلة عهدهم، ويكلف المكتب حسب المرسوم التنفيذي 94-398 المؤرخ في 19 نوفمبر 1994 والمتضمن النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لاسيما المواد من 37 الى 41 بما يلي:
  - تسيير أشغال المجلس
  - البت في قبول الملفات والوثائق التي من شأنها تسهيل أشغال المجلس
  - تنسيق أشغال اللجان
  - تلقي كل المعلومات والوثائق التي من شأنها تسهيل أشغال المجلس
  - السهر على حسن سير المجلس وهدوء المناقشات
  - ضبط برنامج عمل المجلس والدورات وجدول أعمال الجلسات
  - إعلان الاجراءات التأديبية تجاه أعضاء المجلس لأحكام النظام الداخلي
  - إعداد تقرير سنوي لنشاطات المجلس
  - الموافقة على ميزانية المجلس

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

- كما يحدد مكتب المجلس كفاءات تطبيق النظام الداخلي للمجلس
- كما يكلف المكتب فيما بين الدورات علاوة عن الصلاحيات المحددة سابقا بما يلي:
  - ✓ تقويم أشغال الدورة السابقة
  - ✓ تحضير الدور الموالية
- ويشارك رؤساء اللجان الدين يدعون رئيس المجلس وبمبادرة منه فيما يلي:
  - ✓ تحضير جدول أعمال أشغال المجلس
  - ✓ تنظيم كل مناقشة حول النقاط المدرجة في جدول الاعمال
- ❖ **اللجان:** يقوم المجلس بتشكيل لجان دائمة من بين أعضائه، والتي تتولى بإعداد تقييمات وتقارير ودارسات ترفق باقتراحات وتوصيات حول المسائل المرتبطة مباشرة بمجال اختصاصها<sup>1</sup> حيث تلعب هذه اللجان دورها في نشاط المجلس فمن خلالها يؤدي المجلس أعماله،<sup>2</sup> يشكل المجلس من ضمنه لجانا دائمة، ويمكن أن يشكل عند الحاجة لجانا فرعية ولجانا خاصة بناء على قرار مكتبه أو بناء على اقتراح ثلث عدد أعضائه على الأقل وفي المسائل التي تهم عدة لجان يمكنه أن يكون لجانا متخصصة، أما في المسائل القطاعية ذات المنفعة الوطنية فيمكنه أن يكون فرق عمل، وتنتخب كل لجنة من ضمنها مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر وهذا ما جاء في المواد 16،22،23 من المرسوم الرئاسي رقم 39-225 المتضمن انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، حيث يتكون المجلس من لجان دائمة وأخرى مؤقتة وهي:
  - لجنة تحليل سياسات واستراتيجيات التنمية والظروف الاقتصادية والاجتماعية.
  - لجنة تهيئة الاقليم والبيئة والتنمية المحلية والتنمية المستدامة.
  - لجنة الانصاف والترقية الاجتماعية واثمين الراسمال البشري والثقافة والتربية والتكوين المهني والتعليم العالي.
  - لجنة علاقات العمل والتشغيل

1محمد فؤاد بن ساسي، مرجع سابق، ص 45

2أحمدطبيب، دور المعلومات في رسمال سياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في التنظيم السياسي والإداري كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص 212

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

- لجنة الحوار الاجتماعي والمشاركة المواطنة.
- لجنة الجالية الوطنية بالخارج.

أما عن آليات عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي لا تختلف كثيرا من حيث المبدأ عنه في التشريعات المقارنة، فهو ذو طابع نيابي تشاوري في شكل دوارت عادية و استثنائية<sup>1</sup>، هذا ما حددته المادة 18 من المرسوم الرئاسي 309-16 حيث يجتمع المجلس في أربعة دوارت عادية في السنة بناء على استدعاء رئيسها، كما يمكن أن يجتمع في دورات استثنائية، بناء على استدعاء من رئيسها، أو بطلب ثلثي (3/2) من أعضائها أو بطلب من الوزير الأول.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث : إدارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي :

يملك المجلس إضافة إلى الهيئة المسيرة له تنظيم إداري كغيره من المنظمات والمؤسسات، تعمل إدارة المجلس تحت إشراف رئيسه، ويشرف على إدارة المجلس الأمين العام فهو المشرف الاساسي على إدارة المجلس كونه موظف بالمجلس، ويقوم كذلك بالتنسيق بين مختلف المصالح والوحدات الادارية للمجلس ويساعده مدير دراسات ومكلف بالدراسات ورئيس دراسات مكلف بالمنظومة المعلوماتية، ويلحق الأمين العام مكتب للتنظيم العام.<sup>3</sup>

ويعمل تحت إشراف الأمين العام هيكل إدارية وهيكل تقنية

### ❖ الهيكل الإداري: تتكون الهيكل الادارية من قسمين (02) لكل قسم أربعة (04) مديري

دراسات، وثلاث (03) مديريات رئيسية، وكذلك ستة (06) مديريات فرعية.

فبالنسبة للأقسام نجد كل من:

- قسم الدراسات الاقتصادية: والذي يضم أربعة (04) مديري دراسات يساعدهم ستة (06) رؤساء دراسات.
- قسم الدراسات الاجتماعية: ويضم أربعة (04) مديري دراسات يساعدهم ستة (06) رؤساء دراسات ويقوم الاقسام بتقديم المعلومات اللازمة للأعضاء ولاسيما أعضاء

<sup>1</sup>احمد طليلب، مرجع سابق، ص 262.

<sup>2</sup>عبد المالك لعزيزي، نفس المرجع السابق، ص 46

<sup>3</sup>المادة 04 من المرسوم التنفيذي 17-355، مرجع سابق، ص 12

# الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

اللجان الستة، وإعداد مشاريع التقارير التي يطلب منهم إنجازها فالأقسام مكلفة بالدعم التقني للمجلس وأعضائه كقسم حسب اختصاصاته<sup>1</sup>.  
ونجد أيضا في الهيكل الاداري ثلاث (03) مديريات رئيسية، تعمل معها ستة (06) مديريات فرعية كمايلي:

✓ مديرية الدراسات الاحصائية والنمذجة والتلخيص، والتي يديرها مدير دراسات ويساعده رئيسا (02) دراسات، يكلف أحدها بالتحاليل الاحصائية ويكلف الاخر بالنمذجة والتلخيص.

وتكلف المديرية بجمع المعطيات الاحصائية، وإنجاز دراسات المحاكاة وتحليل النماذج التي لا صلة بالمجلس وإعداد تلخيصات للتقارير والوثائق التي تصدر عن مختلف هيئات المجلس<sup>2</sup>.

✓ مديرية النشريات والتي تتكون من مديرية فرعية للوثائق، ومديرية فرعية للترجمة ومديرية فرعية للأرشيف.

وتقوم مديرية النشريات بأعداد الوثائق المنبثقة عن المجلس وجمع الوثائق اللازمة التي تطلبها أجهزة المجلس<sup>3</sup>.

✓ مديرية إدارة الوسائل والتي تضم كل من المديرية الفرعية للأعضاء والمستخدمين والمديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة والمديرية الفرعية للمصلحة الداخلية والوسائل. وتكلف المديرية بتسيير أعضاء ومستخدمي المجلس وكل ما يتعلق بهم، وتقوم مقام (مديرية الوارد البشرية) التي لا توجد في التنظيم الاداري للمجلس، وتقوم المديرية أيضا بإعداد الميزانية وتنفيذها إضافة إلى صيانة الوسائل والتجهيزات في المجلس<sup>4</sup>.

❖ **الهيكل التقني:** تتكون من مديرية دراسات ومكلف بالدراسات والتلخيص هو أيضا مكلف بالأمن الداخلي، بالإضافة إلى رئيس دراسات مكلف بالمنظومة المعلوماتية،

<sup>1</sup>توفيق مسون، مرجع سابق،ص 75

<sup>2</sup>المادة9، مرسوم تنفيذي 17-355، مرجع سابق،ص 13.

<sup>3</sup>المادة10، المرجع السابق، ص 13.

<sup>4</sup>المادة11، المرجع السابق،ص 13.

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

---

تساعد المصالح التقنية الأمين العام في أداء مهامه والتنسيق بين مختلف هيئات وأقسام ومديريات المجلس، وكذا لجان والجمعية العامة والمكتب.

❖ **الديوان:** يتكون من رئيس الديوان وستة مكلفين بالدراسات والتلخيص، وأربعة ملحقين بالديوان.

# الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

## المبحث الثاني

### إسهامات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي

#### في ترشيد القرار الاداري

في ظل التطور السريع والكبير الذي يعرفه المجتمع الدولي اليوم على جميع الأصعدة وبمختلف نواحي الحياة أدى بأغلب الدول إلى إنشاء هيئات استشارية تساعد في وضع السياسة العامة، والمساهمة في صنع وترشيد القرارات، والجزائر كغيرها أنشأت هذه الهيئات ومن بينها المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

#### المطلب الاول

#### المكانة الاستشارية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وعلاقته بالمؤسسات الحكومية

ان من أسباب انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقديم يد المساعدة للمؤسسات المركزية، ويعتبر أهم هيئة استشارية في الجزائر، وما قدمه من آراء وتقارير وتوصيات دليل على الفاعلية والاستقلالية التي يتمتع بها في ترشيد وتوجيه الحكومة في صنع القرارات الادارية

#### الفرع الأول : صلاحيات واختصاصات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي :

##### أ- صلاحيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي :

يقوم المجلس من خلال وظيفة التي يقوم بها بالعمل على تقديم الرأي والمشورة للحكومة، ويملك المجلس مجموعة من الصلاحيات المذكورة في الدستور لسنة 2016، وفي مرسوم تشكيله وعمله والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

✓ يعد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مستشار الحكومة الرئيسي، ويتمتع بحق تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات، والتي يقوم بها المجلس بناء على إخطار من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو إخطار ذاتي بناء على الضرورة التي يقتضيها الوضع، ويمكنه عمل تقارير وتقديم آراء في كل المواضيع التي تشغل الأمة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والتربوي الثقافي، وتقديم نتائج تلك التقارير والآراء للحكومة<sup>1</sup>.

✓ يقوم المجلس بتوفير إطار لمشاركة كافة أطراف المجتمع المدني في التشاور حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك ديمومة التشاور مع الشركاء الاقتصاديين أي القطاع الخاص والشركاء الاجتماعيين والمواطنين<sup>2</sup>.

✓ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والتكوين والتعليم العالي واقتراح أي توصيات وآراء للحكومة<sup>3</sup>.

كما يمكن للمجلس أن يقوم بأي دراسة أو تقديم اقتراحات أو آراء تدخل ضمن دائرة اختصاصه

### ب- اختصاصات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي:

يمتلك المجلس صلاحيات التي سبق ذكرها، وله مهام واختصاصات تتماشى وتسميته، كما يمكنه العمل في كل المجالات التي لها علاقة بالمجتمع كالثقافة والتربية والتكوين والبحث العلمي...، ويمكن تلخيص اختصاصاته فيما يلي:

1- **المجال الاقتصادي:** هو من أساسيات اختصاص المجلس وذلك كونه مذكور صراحة في تسمية المجلس، وكذلك الاعمال الدورية التي تقوم بها في هذا المجال وكذلك وجود قسم خاص بالدراسات الاقتصادية واللجنة الاقتصادية باللجان الدائمة للمجلس.

<sup>1</sup>توفيق مسون المرجع السابق، ص 78

<sup>2</sup>المادة 205، القانون 16-309، مرجع سابق ص 36

<sup>3</sup>المادة 02 مرسوم رئاسي 16-309، المرجع السابق، ص 08

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

- 2- **المجال الاجتماعي** يعمل المجلس على خلق الحوار مع مختلف الجهات الاجتماعية في الجزائر، وكذلك تقديم آراء واقتراحات للحكومة بناء على إخطار من الحكومة أو إخطار ذاتي من المجلس.
- 3- **المجال التربوي والتعليم العالي** ينشط المجلس الوطني في هذا المجال، وترشيد السياسات التربوية وتقديم مجموعة تقارير من بينها تقرير عن الجانب الاقتصادي والاجتماعي للكتاب المدرسي وذلك في الدورة العادية الواحدة والعشرون (21) في ديسمبر 2002، وغيرها من التقارير والآراء ذات الصلة.
- 4- **المجال الثقافي** يعمل المجلس في هذا المجال فأنجز عدة دراسات وتقارير كان أبرزها الرأي المتعلق بالتراث الوطني في الدورة العادية السابعة (07) المنعقدة في ديسمبر 1996، وغيرها من التقارير في هذا الاختصاص.
- 5- **التنمية المستدامة** ولما كانت للتنمية المستدامة أهمية كبيرة وضرورة فرضتها المتغيرات الداخلية والخارجية وتوجه الحكومة الجزائرية نحو تطوير هذا المجال على مستوى التراب الوطني كلف المجلس بتقديم دراسات وتقارير عن التنمية المستدامة.
- 6- **علاقات العمل والتشغيل من خلال اللجان الدائمة للمجلس والمتمثلة في ستة (06) لجان**، نجد لجنة علاقات العمل والتي تدرس جميع المواضيع المتعلقة للعمل كسوق الشغل ونسبة البطالة إضافة الدراسة نوعية أو فئات المجتمع الأكثر عرضة للبطالة، وتحاول شرح ذلك في التقرير السداسي للوضع الاقتصادي والاجتماعي.
- 7- **الجالية الجزائرية بالخارج** تعد الجالية من أهم الفئات المجتمعية التي يعول عليها في زيادة دخل الدولة وخلق الاستثمارات وتقوية الجانب الثقافي والامتداد الحضاري للدولة الجزائرية، فأعطت الحكومة للمجلس صلاحيات العمل في هذا المجال من أجل مساعدة الجالية الجزائرية وأيضا الاستثمار فيه او في إمكانياتها العلمية والثقافية والاقتصادية وغيرها.

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

الفرع الثاني : إسهامات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي مع مؤسسات  
وهيئات الدولة:

ان المهام المنوطة للمجلس واختصاصاته المتفرعة حتمت عليه أن يكون له علاقات وأعمال  
كثيرة ومختلفة، من خلال الدراسات والمقاربات والتقارير التي يقوم بالعمل عليها خلال موسم  
عمله.

ومن خلال القراءات التي قمنا بها للتقارير النهائية لاجتماعات الجمعية العامة لاحظنا علاقته  
بالأخص مع:

- رئاسة الجمهورية
- مصالح الوزير الأول
- الوزارات والمؤسسات التابعة لدائرة اختصاصه واختصاص لجانه
- المجتمع المدني

أ- رئاسة الجمهورية ومصالح الوزير الأول: تعتبر من أهم المؤسسات التي تربطها  
علاقات متينة وقوية مع المجلس، من خلال:

تعيين أعضاء المجلس مناصفة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول وذلك بتعيين أربعين  
(40) عضوا بعنوان الشخصيات المؤهلة، ويعين الوزير الأول ثلاثون (30) عضوا بعنوان  
الهيئات والمؤسسات المركزية للدولة والجماعات المحلية<sup>1</sup>.

كما قام رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم تنفيذي 309-16، الذي يحدد عمل وسير  
المجلس، كما أمضى الوزير الاول على مرسوم تنفيذي رقم 355-17 الخاص بتنظيم الأمانة  
الإدارية والتقنية للمجلس.

كما نلاحظ من خلال المادة 12 من المرسوم الرئاسي 16-309 صراحة أنه "يخطر رئيس  
الجمهورية أو الوزير الأول المجلس في أي ملف أو أية دراسة يندرجان ضمن مجال  
اختصاصه"

<sup>1</sup>المادة 09، مرسوم رئاسي 16-309، المرجع السابق 09.

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

ب- الوزارات والمؤسسات المركزية واللامركزية: تعد من بين أهم المؤسسات الرسمية التي يقوم المجلس بالتعامل معها وذلك باعتباره أهم مصادر المعلومات بالنسبة للمجلس كما أنه يقوم الوزير الاول بتعيين 30 عضوا بعنوان إدارات ومؤسسات الدولة<sup>1</sup>. ويتعامل المجلس الوطن الاقتصادي والاجتماعي مع مؤسسات أخرى كوزارة التجارة ووزارة الفلاحة وغيرها من الوزارات، ويطلب المجلس المعلومات من المؤسسات المركزية واللامركزية والجهوية التي يحتاجها للقيام بعمله.

### ج- المجتمع المدني

يعد المجتمع المدني أساسي في عمل المجلس، فهذا الأخير من القنوات التي توصل صدى المجتمع ومطالبه للحكومة، ويتمتع بنقطين أساسيتين وهما من حيث كونه ممثل في المجلس، وكذلك هو مصدر من مصادر المعلومات.

حيث يمثلون ربع (1/4) أعضاء المجلس المئتين (200) أي 50 عضوا، وهو يشمل الكثير من الجمعيات المختلفة والناشطة في مجموعة من المجالات والتخصصات.

<sup>1</sup>المادة 4 الفقرة 2، مرسوم رئاسي رقم 309-16، المرجع السابق 09.

# الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

## المطلب الثاني

### إسهامات ودور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي

#### في تقديم التوصيات وإعداد التقارير والآراء

قام المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي القيام وانجاز جميع المهام الاستشارية الموكلة له خلال الدورات العادية أو الاستثنائية، فتمت المناقشة والمصادقة على مجموعة من القضايا والآراء والتقارير حسب الحالة والضرورة الاجتماعية والاقتصادية التي تمر بها الأمة.

وهذا بناء على الاخطارات الاجبارية المذكورة صراحة في المادة 12 من المرسوم الرئاسي 16-309، أو الإخطار الذاتي المحدد في المرسوم المحدد لعمل وسير المجلس وعادة ما يكون له علاقة بالمشاركة في توجيه وصناعة السياسة العامة للدولة.

#### الفرع الاول : التقارير:

##### أ- تعريف التقرير

يعرف التقرير على انه الوثيقة المحررة باسم المجلس تحتوي على دراسات أولية معطيات وخصائيات، نتائج مناقشات اللجان والجلسة العامة استشارات الخبراء ... الخ ويكون ذلك حول اي مسألة عرضت عليه، كما يصادق على التقارير بالأغلبية البسيطة دون ان يقل عدد الاصوات الميدة 3/1 من الاعضاء<sup>1</sup>

##### ب- كيفية اعداد التقارير

يقوم المجلس بإعداد التقارير حول الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، كما يقدم توصيات وآراء حول المواضيع التي يعمل ضمنها مثل "البطالة، التنمية المحلية، الفقر، السكن، الشغل"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 60 ، المرسوم التنفيذي 94-398، المرجع السابق،ص23

<sup>2</sup> محمد فؤاد بن ساسي، المرجع السابق،ص 97

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

تنص المادة 17 من المرسوم الرئاسي 225/93 على انه تعد لجنة التقويم دوريا تقارير دراسات على الوضع الاقتصادي والاجتماعي في البلد، وتحلل لجنة آفاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الوثائق والتقارير المتعلقة بسياسات التنمية المتوسطة والطويلة المدى<sup>1</sup>، كما يكلف المجلس بالمساهمة في اعداد المخطط وتحديد السياسة الخاصة بالأجور والاسعار ونتاج المؤسسات وبحيل على الحكومة بمبادرة منه كل مسألة تتعلق بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد مرفقة بتقرير<sup>2</sup>.

ويعد المجلس تقريرا سنويا من النشاط وينشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمجلس، حيث يتم نشر واشهار أعمال المجلس وهذا ما جاء في الفصل السادس من النظام الداخلي على ان الآراء والتوصيات والدراسات والتقارير ترسل الى الامانة العامة للحكومة لهدف نشرها في الجريدة الرسمية.

بعد موافقة من رئيس الحكومة أو بإشعار استلامها من مصالح رئيس الحكومة<sup>3</sup>، وفي حالة اعتراض رئيس الحكومة يصدر رأي في أجل 20 يوما بعد استلام الوثيقة المعنية، وفي حال انقضاء المدة يعد رئيس الحكومة كما لو كان غير معارض وفي حالة الموافقة يقوم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بنشر الوثيقة في الجريدة الرسمية<sup>4</sup>.

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

2 المواد 3 و4 من الأمر 68-610، المرجع السابق

3 المادة 86، المرسوم الرئاسي 398-94، المرجع السابق، ص 20

4 المادة 85، المرسوم الرئاسي 398-94، المرجع السابق، ص 20

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

ج- نماذج تقارير وأعمال المجلس:

### 1-بناء على إخطار إجباري<sup>1</sup>

التاريخ	الدورة	التقارير والأعمال المنجزة
أكتوبر 1995	الدورة 04	رأي بشأن ملف " الجزائر غدا، بناء على إشعار
أوت 1996	الدورة 06	<ul style="list-style-type: none"> <li>• رأي بشأن خطة استراتيجية صناعة شاملة ومتكاملة</li> <li>• رأي بشأن خفض المدة القانونية للعمل وخفض سن الاحالة عن التقاعد</li> <li>• رأي بشأن استراتيجية الموائل الوطنية للخماسي</li> </ul>
ديسمبر 1996	الدورة 07	الرأي المتعلق بملف التراث الوطني
جويلية 1998	الدورة 11	رأي في مشروع خدة وطنية لمكافحة البطالة، رقم ر/ج/98/98 في 17 مارس 1998، إخطار من رئيس الجمهورية
22 و 23 جويلية 2001	الدورة 18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تطور المالية المحلية من منظور اقتصاد السوق</li> <li>• استراتيجية التنمية الزراعية (دراسة)</li> <li>• تقرير حول تطور أنظمة الحماية الاجتماعية وآفاق وشروط وكيفيات ضمان توازنها المالي</li> </ul>
من 24 الى مارس 2009	خارج الدورة	رأي بشأن ملف " الجزائر 2013 " إخطار من رئيس الجمهورية
2014	خارج الدورة	مدى مساهمة الجالية الجزائرية في الخارج في التنمية، إخطار من رئيس الجمهورية
2015	خارج الدورة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ملف الشباب</li> <li>• ملف الظرف الاقتصادي، إخطار من الوزير الاول 2015</li> </ul>

<sup>1</sup>توفيق ميسون : مرجع سابق ص 84/

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

### 2-بناءا على إخطار ذاتي

التقارير والأعمال المنجزة	التاريخ	الدورة
إعداد النظام الأساسي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي		الدورة 01
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مشروع النظام الداخلي المعتمد في جلسة الجمعية العامة</li> <li>• برنامج عمل وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة</li> <li>• المذكرة التوجيهية (المساهمة في إعداد برنامج العمل)</li> </ul>	1994/12/26	الدورة 02
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تخطيط استخدام البيئة والاقليم</li> <li>• الاستراتيجية الوطنية للموطن</li> <li>• إعادة الهيكلة الصناعية والخصخصة</li> <li>• تقييم حالة تطبيق القوانين الاجتماعية لـ 1990</li> <li>• إشكالية الميثاق الاجتماعي</li> <li>• تقييم عمل السلطات العامة: المشكلة العامة وقابلية الجدوى</li> <li>• التعليم العالي، التكوين والتنمية الصناعية والتكنولوجية</li> <li>• تقرير أولي</li> </ul>	أفريل 1995	الدورة 03
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقرير عن المدن الجديدة</li> <li>• تقرير السكن الاجتماعي</li> <li>• المساهمة في مشروع الاستراتيجية الوطنية للموئل: التقرير رقم 02</li> </ul>	أكتوبر 1995	الدورة 04
دراسة حول السياسة السكانية الوطنية	أوت 1996	الدورة 06
<ul style="list-style-type: none"> <li>• دراسة أولية: وضعية الجالية الجزائرية في الخارج</li> <li>• صحة الأم والطفل</li> </ul>	أكتوبر 1997	الدورة 09

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

• تقرير البيئة في الجزائر، رهان التنمية		
• السكة الحديدية في الجزائر • نظام علاقات العمل في سياق التكيف الهيكلي	أفريل 1998	الدورة 10
• وضع الجالية الجزائرية بالخارج • الاستثمار في المنشآت القاعدية ودور الأوساط الاجتماعية والاقتصادية في بناء المنطقة الأور ومنتوسطية	جويلية 1998	الدورة 11
• المدينة الجزائرية أو المستقبل الحضري بالبلاد • تقرير أولي عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي	نوفمبر 1998	الدورة 12
التكوين المهني	ماي 1999	التقرير 13
• إشكالية التنمية الزراعية، عنصر النقاش الوطني • علاقة التكوين بالعمل	نوفمبر 1999	الدورة 14
• تقرير حول المياه في الجزائر من أكبر رهانات المستقبل • إشكالية إصلاح المنظومة المصرفية: عناصر من أجل فتح نقاش اجتماعي	ماي 2000	الدور 15
• نظرة حول الاقتصاد الاجتماعي: حالة المسنين والطفولة المحرومة من الأسرة • تقرير حول موجة العولمة: ضرورة بالنسبة للبلدان الضعيفة	ماي 2001	الدورة 17
الادوية: منصة لنقاش اجتماعي	ديسمبر 2001	الدور 19
• تقرير من أجل سياسة لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر • تقرير حول تقويم أجهزة التوظيف	جوان 2002	الدورة 20
الكتاب المدرسي: الجانب الاقتصادي والاجتماعي	ديسمبر 2002	الدورة 21
• الجالية الجزائرية في فرنسا: ما المساهمة في التنمية	ديسمبر 2003	الدورة 22

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● حماية الشباب: جنوح الأحداث</li> <li>● التحضير والمخاطر الصناعية بالجزائر: المخاوف الحالية والمستقبلية</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● دعم الأنشطة البيئية على مستوى الجماعات المحلية</li> <li>● السهوب الجزائرية: من أجل استراتيجية تنموية متكاملة</li> </ul>	ديسمبر 2003	الدورة 23
<ul style="list-style-type: none"> <li>● تكوين الأرض: قيود التنمية</li> <li>● تطوير البنية التحتية للطرق: نتائج اقتصادية أكثر وحوادث مميته أقل</li> <li>● تقرير حول القطاع غير الرسمي: أوهام وحقائق</li> <li>● متطلبات التحول لنظام المعلومات الاقتصادي والاجتماعي</li> <li>● المساهمة نقاش وطني</li> </ul>	جوان 2004	الدورة 24
<ul style="list-style-type: none"> <li>● المرأة وسوق العمل</li> <li>● تطوير البنية التحتية للطرق: نتائج اقتصادية أكثر وحوادث مميته أقل</li> <li>● اقتصاد المعرفة عامل التنمية: ماهي الاستراتيجية من أجل الجزائر؟</li> </ul>	ديسمبر 2004	الدورة 25
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ممارسة الرياضة المدرسية والجامعية: الحاجة الملحة لإحيائها</li> <li>● نظرة حول السياسة النقدية في الجزائر</li> <li>● عناصر النقاش حول ميثاق النمو</li> <li>● سياسات الهجرة الأوربية. ماهي المخاطر؟</li> </ul>	جويلية 2005	الدورة 26

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

### 3- خارج الدورات

إسم التقرير	التاريخ	نوع التقرير
تقرير الظرف الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2008	//	تقارير
تقرير الظرف الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2011-2012		الظرف
تقرير الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الاول 2015		الاقتصادي والاجتماعي
التقرير الوطني للتنمية البشرية 2007، الكناس مع برنامج الامم المتحدة للتنمية	جويلية 2008	التقارير الوطنية للتنمية البشرية
التقرير الوطني للتنمية البشرية 2008، الكناس مع برنامج الامم المتحدة للتنمية	ديسمبر 2009	
التقرير الوطني للتنمية البشرية 2009/2010	نوفمبر 2011	
التقرير الوطني حول التنمية البشرية للعام 2013/2015، ما مكان الشباب؟ من منظور التنمية البشرية المستدامة في الجزائر	أعمال المؤتمر 2016	

### الفرع الثاني : التوصيات:

في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية يعقد المجلس دورات بين اعضاءه تنبثق عنها آراء وتوصيات يقدمها المجلس للحكومة، كما يشارك المجلس الى جانب الحكومة في اعداد التقارير والدراسات حول مشاكل التنمية المحلية كالصحة والتعليم والشغل، ويقوم بتقديمها للحكومة لمحاولة اصدار قرارات تتلاءم مع ما قدمه المجلس من توصيات وآراء حول هذه المشاكل، كما يعقد المجلس لقاءات جوارية مع الهيئات المحلية والمواطنين وهذا للاطلاع على اوضاع الحياة ومدى تماشي ما يقوم به المجلس من توصيات على ارض الواقع.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> الوظيفة الاستشارية ودورها في صنع القرار السياسي والاداري bu.univ-ouargla.dz/.master.le 14/08/2020 a 20:00 h

# الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيح القرارات الادارية

## أ- اهم التوصيات التي قدمها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في المجال الاجتماعي:

اتباعا لتوصيات "الكناس" عملت الدولة على اتخاذ بعض الإجراءات للحد من ظاهرة البطالة وهو ما أدى بالحكومة الى اللجوء الى فتح مناصب عمل مؤقتة التي رأى المجلس انها تمتص نسبة كبيرة من البطالة.

وهناك امثلة عديدة تدل ان المجلس يسعى بكل عزم الى تحقيق هذه الأسس لترك بصماته في السياسات العامة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي وذلك بالرغم من محاولة الحكومة تجاهل دوره في العديد من القضايا.<sup>1</sup>

لقد جاء في تقارير المجلس الصادرة عن لجنة التقييم لكل سداسي من كل سنة حيث أكد المجلس على ضرورة اتباع سياسة اجتماعية أكثر عدل ونجاعة من خلال التقليل من حدة البطالة، كما نجد ان المجلس يقوم بتقديم آراء وتوصيات للحكومة ويؤكد على الاستماع لوزراء الحكومة ومستشاري ومندوبي تخطيط ومسؤولين عن مختلف القطاعات، وهذا ما يؤكد ان معلومات وتعكس وجهات نظر صناع السياسة العامة في الجزائر.

هذا يدل على اهمية المعلومات التي يقدمها المجلس للحكومة من أجل تبني سياسات عامة اجتماعية لمكافحة البطالة نابعة من الواقع الاجتماعي المعاش<sup>2</sup>

وقد أدرك المجلس ان السياسات الموجهة نحو مكافحة البطالة غير كافية امام تزايد الظاهرة وذات فعالية محدودة من حيث الزمن والمكان ، وفي ضوء هذه النقاط يقدم المجلس معلومات و في شكل آراء وتوصيات الى الحكومة قصد تهيئة الأرضية والمناخ المناسب لتطبيق هذا المشروع في ظل الإمكانيات المادية المتوفرة والتي تتمثل في:

✓ تحقيق اجماع واسع حول اسباب وخاصة البطالة وخصائصيا وانعكاساتها والحد من ذلك هو تهيئة المحيط المناسب لتعبئة المواد المادية والبشرية المتخصصة لها.

<sup>1</sup> دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر <http://boulmekahel.yolaset.com/resources>

le16/08/2020 a 19:00h ص 95

<sup>2</sup> فؤاد بن ساسي ، مرجع سابق ، ص 45

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

✓ تكيف الاستراتيجية اللازمة من خلال اعادة ضبط الجهاز الحالي للشبكة الاجتماعية وتوسيع المساهمة للجمعيات والجماعات المحلية في تحديد وتنفيذ وتقويم برامج الشغل الكفيلة باستقطاب الاحتياجات والإصلاح الجذري لمنظومة التربية والتكوين ودور هذا الأخير في ترقية الشغل وتطويره، بالإضافة الى مقارنة جديدة للتمويل الداخلي والدولي مع تطوير الاجراءات المتعلقة بتحضير ارباب العمل لإنشاء مناصب شغل والتكفل من الدولة.

✓ اثره هذا العمل بإشراك جميع الفاعلين في الحياة الاقتصادية وذلك من خلال تنظيم التشاور حول تحسين الظروف المحيطة بالاستثمار والإنتاج والارتقاء نحو اقتصاد السوق ورد الاعتبار لوظيفة التخطيط والتقدير على المدى الطويل ومهام الدولة في التنشيط الاجتماعي.

✓ حماية قوى العمل وتنميتها عن طريق المحافظة على حد أدنى فيما يخص استهلاك الأسر، وكذلك بواسطة برامج تضمن أدنى حد من الصحة والسكن والإمداد بمياه الشرب والكهرباء... الخ وترقية سياسة فعالة للشغل ايضا<sup>1</sup> من دعم قطاع الدولة عن طريق انشاء آليات التمويل واعداد الدراسات والاستشارة من أجل قيام المعنيين بإنشاء مؤسسات.

✓ الدعوة الى التزام سياسي حول ملف وطني يمثل الشغل فيه المرتكز الأساسي وتخصيص صارم للموارد المالية المتوفرة لتوسيع عروض العمل وخلق مناصب الشبكة الاجتماعية وتقوية جهاز دعم تشغيل الشباب كآليات لامتناس البطالة والاستعمال المكثف لليد العاملة.

### أ- توصيات المجلس في المجال السياسي

يعتبر دور المجلس عامل اساسي في توجيه سياسات الحكومة، فالمجلس يقدم دراسات لها اهمية كبيرة فله نظرة لجوانب متعددة وشاملة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> احمد طييب، المرجع السابق، ص 50

<sup>2</sup> التشاور الوطني حول التنمية المحلية" جريدة المساء "العدد4526، الصادرة بتاريخ 2011/10/30

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

✓ لقد أكد رئيس المجلس في احدى تصريحاته على ان المجلس ليس بيده سلطة اتخاذ القرار لكن السلطة اخذت بعدة توصياته وكذلك الهيئة التشريعية، مما يدل على وجود تنسيق بين الهيئات الاستشارية، وصناع السياسة العامة في الجزائر.<sup>1</sup>

قام البرلمان بغرفتيه في كثير من المرات باستشارة المجلس الا ان هذا لا يدون ولا ينشر في وسائل الإعلام والسبب يعود الى الصلة القانونية التي تربطه بالسلطة التنفيذية فقط، فهذا يؤكد على مدى أهمية المعلومات والتوصيات التي يقدمها المجلس ومدى تقييمها من قبل السلطات.<sup>2</sup>

وقد تميز المجلس في الآونة الأخيرة بتحسين كبير في نشاطاته من حيث الكم والكيف ولقي ترحابا من طرف الحكومة وذلك من خلال التقارير القيمة والتوصيات التي قدمها.

ج- توصيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في المجال الاقتصادي  
وتعلق الامر بالانخفاض في أسعار النفط خلال سنة 2011 حيث خلصت التوصيات الى:

✓ إن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لم ينتظر التغييرات الأخيرة للوضع الطاقوي ليعرب عن قلقه، وبالتالي، عن موقفه الثابت المتمثل في رفض نموذج نمو قائم على عائدات النفط فقط. وقد تعزز هذا الموقف مع نهاية المهمة الفريدة التي كلف بها رئيس الجمهورية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي عند انعقاد مجلس الوزراء في 02 ماي 2011 ، والمكرس للموضوع العام التالي: "التنمية المحلية وتطلعات المواطنين".

إحدى "التوصيات الخمسين" التي توجت هذه المهمة الفريدة التي أشرفت عليها لمدة 05 أشهر ونصف عبر كامل التراب الوطني، توجه نداء صريح من اجل "نظام جديد للتنمية"، منشئ لقيمة مضافة ومناصب شغل ملائمة ودائمة، مرورا بتنويع الاقتصاد وترسيخه في سلسلة القيم الدولية. وقد تم تأكيد هذا الموقف نفسه خلال "المنتدى

<sup>1</sup> دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، المرجع السابق

<sup>2</sup> احمد طيب ، المرجع السابق، ص 50

## الفصل الثاني دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ترشيد القرارات الادارية

الاقتصادي والاجتماعي للخمسينية" الذي نظمه المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تحت الرعاية السامية لرئيس الجمهورية والذي افتتحه رسميا الوزير الاول.

هذا التذكير المقتضب يدل بكل وضوح على المتابعة والتقييم الدائمين للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي للوضع الاقتصادي للبلاد. من جهة أخرى، فإنه من الواضح أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حريص أكثر من أي وقت مضى على هذا الموقف، في الوقت الذي دخلت مؤشرات الظرف فعلا في المنطقة الحمراء، مما هو واضح من خلال الأرصدة الشاملة لميزان المدفوعات الخارجية، التي تؤكد هشاشة الاقتصاد الوطني أمام أي تذبذب في المعايير الخارجية.

من جهة أخرى، فإن كل المؤشرات المتعلقة بتطور العرض والطلب العالميين على المحروقات تؤكد وجود توجه نحو زوال هذا المورد بالنسبة للجزائر، بما أن سعر الميزانية المعتدلة يبقى على المدى القصير أكبر من هذا التطور بشكل واضح. بالرغم من ذلك، فإن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يؤكد عدم الرضوخ للقلق، ذلك أن تقييم الوضع الاقتصادي الكلي للبلاد يسمح لنا بتأكيد أن الجزائر تمتلك نظريا وسائل لمجابهة هذا الوضع لامتلاكها لحرية التصرف، بفضل سياستها التحفظية والاحتياطية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ملوكي فوزية، النظام القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة 08 ماي 1945 قالمه، 2016، ص 83-84



# اختامة



## خاتمة

### خاتمة

أصبحت عملية الاستشارة جد ضرورية داخل الانظمة السياسية وتعتبر المرشد الأساسي ، لذا تم استحداث هيئات استشارية متعددة تعمل على توفير المعلومات و إجراء الدراسات وتقديم الحلول والبدائل في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها ، كما تعد الوظيفة الاستشارية للمجلس وظيفة محدودة ، تقتصر على أخذ الحكومة برأيه في المسائل والأمور ذات الابعاد الاقتصادية والاجتماعية ، الى جانب ذلك أن المجلس كغيره من الهيئات الاستشارية في الجزائر ، رأيه لا يأخذ صفة الإلزامية أو الرأي المطابق ، وتبقى آراؤه و استشاراته غير ملزمة للرئاسة ، وللحكومة مطلق الحرية في الأخذ أو عدم الأخذ بها.

كما يعد المجلس من بين الهيئات الاستشارية الرئيسية، وهو مثال للحوار والتشاور بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والمتقنين.

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعاني من العديد من المشاكل التي تعطل عمله في إجراء تقييمات فعالة من أهمها أنه لا يتم وضع معايير مرجعية عند صياغة البرنامج والسياسات التي يتم إعتمادها عند التقييم بسبب غياب ثقافة تقييمية لدى السياسيين والبيروقراطيين على حد سواء، بالإضافة الى ضعف الجهاز الاحصائي في الجزائر مقارنة بأهمية المعلومات والبيانات.

كما أننا نستخلص من خلال دراستنا أن المجلس أسندت له مهمة غاية في الأهمية، وهذا بإجراء مشاورات مع الاحزاب والجمعيات، وكذا مع الأكاديميين الذين يعملون في مجالات

## خاتمة


مختلفة ، إلا أنه يبقى دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ضعيفا وهذا لعدم امتلاك جميع الهيئات الاستشارية صلاحيات واسعة تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه ،لذا ومن خلال دراستنا نقترح ما يلي:

- إستحداث طريقة للتواصل بين الهيئات الاستشارية والمواطن بهدف التعرف على المشاكل ودراستها ومعالجتها.
- الآراء الاستشارية التي يقدمها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يجب أن تأخذ صفة الإلزامية، في مجالات تحدد على سبيل الحصر
- توسيع رقعة التواصل بين المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وهيئات أخرى لها علاقة بالمواطن ومشاغله (المجالس الشعبية المنتخبة)، المجتمع المدني الأحزاب لإضفاء الطابع الديمقراطي التشاركية.



قائمة

المصادر والمراجع



### قائمة المصادر

#### القوانين:

1. دستور 1963، الاعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخ في 10/09/1963
2. دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 (جريدة رسمية عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989)
3. القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخ في 07 مارس 2016، الخاص بالدستور الجزائري
4. دستور المغربي الصادر بالظهير الشريف رقم 11.06.01 جوان 2011 المؤرخ في 29 جويلية 2011، الجريدة الرسمية للملكة المغربية عدد 5964 مكرر، المؤرخة بتاريخ 30 جويلية 2011
5. القانون التنظيمي رقم 12-128، الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.14.124، المؤرخ في 31 يوليو 2014، المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الجريدة الرسمية للملكة المغربية عدد 6282، المؤرخة في 14 أوت 2014
6. القانون رقم 20-01 المؤرخ في 30 مارس 2020 الذي يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه
7. القانون رقم 20-02 المؤرخ في 30 مارس 2020 الذي يعدل القانون رقم 15-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 والمتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي
8. القانون رقم 04-08، المؤرخ في 23 يناير 2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، الصادرة في 27 يناير 2008
9. القانون رقم 13-16، المؤرخ في 03 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65، الصادرة ف 06 نوفمبر 2016

### المراسيم والأوامر:

1. مرسوم رئسي رقم 141-17، المؤرخ في 18 أفريل 2017، يحدد تنظيم المجلس الاسلامي الاعلى وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،  
2. العدد 25، الصادرة ف 19 أفريل 2017
3. مرسوم رئاسي 142-17، المؤرخ في 18 أفريل 2017، يحدد تشكيلة المجلس الاعلى للشباب وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25، الصادرة في 19 أفريل 2017،
4. مرسوم رئاسي 64-12، المؤرخ في 07 فيفري 2012، يعدل ويتم مرسوم رئاسي رقم 413-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، الصادرة ف 15 فيفري 2012،
5. مرسوم رئاسي 309-16، المؤرخ في 28 نوفمبر 2016، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 69، الصادرة في 06 ديسمبر 2016،
6. مرسوم رئاسي رقم 196-89، المؤرخ في 24 أكتوبر 1989، يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 25 أكتوبر 1989
7. مرسوم رئاسي 226-98، المؤرخ في 11 يوليو 1998، متضمن صلاحيات المجلس الوطني للغة العربية وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة ف 12 يوليو 1998
8. مرسوم رئاسي 101-2000، المؤرخ في 09 ماي 2000، متضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، الصادرة في 10 ماي 2000،

## المصادر والمراجع

9. مرسوم رئاسي 465-94، المؤرخ في 25 ديسمبر 1994، المتضمن إحداث مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة ويحدد صلاحياته وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01، الصادرة في 08 يناير 1995،
10. مرسوم رئاسي رقم 44-96، المؤرخ في 17 يناير 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 05، الصادرة في 21 يناير 1996،
11. مرسوم رئاسي 03-16، المؤرخ في 07 يناير 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة في 13 يناير 2016
12. المرسوم الرئاسي رقم 93-225، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 10 أكتوبر 1993.
13. مرسوم تنفيذي 69-20 المؤرخ في 20/03/2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، جر عدد 15 صادرة بتاريخ 2020/03/21
14. مرسوم تنفيذي رقم 319-17، المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، يحدد تشكيلة المجلس الاعلى للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66، الصادرة في 12 نوفمبر 2017،
15. مرسوم تنفيذي رقم 307-15، المؤرخ في 06 ديسمبر 2015، يحدد صلاحيات المجلس الوطني للبرامج وتشكيله وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66، الصادرة في 09 ديسمبر 2015
16. مرسوم تنفيذي رقم 421-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يتضمن إنشاء مجلس وطني للأسرة والمرأة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 75، الصادرة في 26 نوفمبر 2006

## المصادر والمراجع

17. مرسوم تنفيذي رقم 12-335 المؤرخ في 02 أكتوبر 2012، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحماية المستهلكين واختصاصه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 56 الصادر في 11 أكتوبر 2012،
18. مرسوم تنفيذي رقم 17-355 مؤرخ في 7 ديسمبر 2017، المتضمن تنظيم الامانة الادارية والتقنية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 72، المؤرخة في 2017/12/13
19. أمر 04-09، المؤرخ في 27 غشت 2009، المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 30 غشت 2009،
20. أمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة في 27 غشت 2003

### قائمة المراجع

#### الكتب باللغة العربية:

1. أبي بكر محمد، الحسن المرادي الخضرمي، السياسة والاستشارة في تدبير الامارة، لبنان، دار الكتب العلمية
2. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989
3. أحمد طييب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007،
4. احمد طييب، دور المستشارين والهيئات الاستشارية الرسمية في ترشيد السياسات العامة "الجزائر نموذج 2012، 1989، رسالة لنيل شهادة دكتوراه تنظيم سياسي وإداري، كمية العموم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 2012/2013، 3،
5. أحكام القران، ج 1
6. جبيري محمد، السلطات الادارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013/2014
7. تيسبير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان
8. حمدي أبو النور، الادارة الاستشارية، 1 شارع ناصر، بين السريات الدقي، مكتبة شمس الفكر للنشر والتوزيع، طبعة 2004
9. حمدي أمين عبد الهادي، "نظرية الكفاية في الوظيفة العامة"، رسالة دكتوراه في الحقوق، القاهرة، 1980،
10. عادل بن أحمد يوسف صالح، الاستشارات الادارية الواقع والمأمول في الاتجاهات المعاصرة في التدريب والاستشارات الادارية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، الشامية 2006

## المصادر والمراجع

11. نوال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، ديسمبر 2019
12. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزائر، دار العلوم، 2004
13. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة، 1967، ص 653 - سيد محمود الهوارى، التنظيم، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة، 1976 ،
14. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000
15. ستيفاني لاجوت، أنالي كرستيانسن، " دراسة الهيئات العمومية في المنظومة التونسية لحقوق الإنسان"، ترجمة إلى العربية بواسطة الشركة الدولية للترجمة التحريرية والشفوية، المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، بحث منشور في الموقع الإلكتروني التالي:
16. عمار برحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، 1984.
17. عادل بن أحمد يوسف صالح، الاستشارات الإدارية، الواقع والمأمول، المؤتمر العربي الثاني حول الاستشارات والتدريب، الشارقة، دولة الامارات العربية المتحدة، 2003
18. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000،
19. عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر.
20. مصطفى بن جلول، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، رسالة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002
21. عبد القادر طالبي، المشاركة في إعداد القرار الإداري الانفرادي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92 ماي يوليو 2010،
22. فوزية هوشات، المشاركة في إعداد القرار الإداري، مجلة العلوم الانسانية، العدد 64 ديسمبر 2016، المجلد أ،

## المصادر والمراجع

23. علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، التنظيم الاداري، الجزائر، ط 2009، الجزء الاول،
  24. عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، بدون طبعة،
  25. سامية العايب، النظام القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 14، مارس 2016/2017
- محاضرات ومذكرات التخرج:**

1. بغدادي ليندة: المحاضرة الثالثة في مادة المنهجية السنة الثانية جدع مشترك، الموقع الإلكتروني لجامعة البويرة <http://elearning.univ-bouira.dz/course> تاريخ الزيارة 2020/09/08 على الساعة 20:51
2. حكيمة ناجي، " دور الهيئات الاستشارية في الجزائر"، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016
3. توفيق مسون: الاستشارة ودورها في ترشيد السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي CNES، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم السياسية تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجيلاني بونعامة خميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2018
4. نسرين بوعكاز، " المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر"، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق، جامعة أم البواقي، 2008-2009،
5. طارق حسن، ط هيئات الحكامة بالمغرب...كيف تؤثر في القرار العثماني؟"، مقال منشور في الموقع الإلكتروني التالي <https://www.maghrebvoices.com/a/416918.html>

## المصادر والمراجع

---

### الكتب باللغة الفرنسية:

1. Houstion (René), procédure et forme de l'acte administratif en droit français, LGDJ, 1974,
2. Jegauzou (Yves), la réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre au principe de participation AJDA, N° 32/2010

### مراجع الكترونية:

1. [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/okumenter/udgivelser/tunis-rapport-version\\_arabic.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/okumenter/udgivelser/tunis-rapport-version_arabic.pdf)
2. <https://www.maghrebvoices.com/a/416918.html>  
(طارق حسن، ط هيئات الحكامة بالمغرب...كيف تؤثر في القرار العثماني؟"، مقال منشور في الموقع الإلكتروني)



# الفهرس



## الفهرس

الصفحة	العنوان
5	الفصل الأول: الوظيفة الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية
6	المبحث الأول: مفهوم الوظيفة الاستشارية وأدواتها
6	المطلب الأول: مفهوم الوظيفة الاستشارية
6	الفرع الأول: تعريف الاستشارة
8	الفرع الثاني: أنواع الاستشارة
10	الفرع الثالث: العملية الاستشارية وتميزها عن الاعمال المشابهة لها
13	المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية وأنواعها
13	الفرع الأول: ماهية الهيئات الاستشارية
22	الفرع الثاني: أنواع الهيئات الاستشارية في الجزائر
33	المبحث الثاني: الآراء الاستشارية ودورها في ترشيد القرارات الادارية
33	المطلب الأول: مفهوم الآراء الاستشارية
33	الفرع الأول: تعريف الآراء الاستشارية
34	الفرع الثاني: أهمية الآراء الاستشارية
35	الفرع الثالث: تصنيف الآراء الاستشارية
36	الفرع الرابع: خصائص الرأي الاستشاري
38	المطلب الثاني: طرق وعوامل تفعيل الآراء الاستشارية في ترشيد القرارات الادارية
38	الفرع الأول: الآراء الاستشارية وعلاقتها بالقرارات الادارية
40	الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في مدى فعالية دور الرأي الاستشاري في ترشيد القرارات الادارية
43	الفصل الثاني: دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي في ترشيد القرارات الادارية
43	المبحث الأول: ماهية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
44	المطلب الأول: تعريف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي
44	الفرع الأول: التعريف الفقهي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
45	الفرع الثاني: التعريف التشريعي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
46	الفرع الثالث: تعريف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وفق احكام النظام الداخلي

## الفهرس

47	المطلب الثاني: الإطار الهيكلي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي
47	الفرع الأول: تشكيلة المجلس
49	الفرع الثاني: تسيير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
52	الفرع الثالث: إدارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي
55	المبحث الثاني: اسهامات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
55	المطلب الاول: المكانة الاستشارية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وعلاقاته بالمؤسسات الحكومية
55	الفرع الأول: صلاحيات واختصاصات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
58	الفرع الثاني: إسهامات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و البيئي مع مؤسسات وهيئات الدولة
60	المطلب الثاني: إسهامات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في تقديم التوصيات واعداد التقارير والآراء
60	الفرع الأول: التقارير
66	الفرع الثاني: التوصيات
72	خاتمة
75	المصادر والمراجع
84	الفهرس
87	ملخص

### الملخص:

تعد الوظيفة الاستشارية كأداة رئيسية في صناعة القرار ورسم السياسة العامة، إذ أن إنتاج المشاريع الاستراتيجية يتم من خلال مساهمة الهيئات الاستشارية في تقديم الرؤى والبدائل والخيارات بما يدعم حوكمة القرارات والتوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

تعمل الوظيفة الاستشارية على ترسيخ مبدأ مشاركة الخبراء والمختصين في حوكمة السياسة العامة وصنع القرار وكذا إثراء وتطوير القواعد القانونية، كما تعتبر إجراءات ضروريا لابد منه لنجاح وفعالية النشاط الاداري.

إلا أن الوظيفة الاستشارية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بالجزائر هي وظيفة محدودة، تقتصر على أخذ الرأي في المسائل والأمور ذات الابعاد الاقتصادية والاجتماعية، كما يمكنه المبادرة من تلقاء نفسه بتقديم النصح والإرشاد للحكومة الموضوع تحت تصرفها، ومن خلال توصياته تتم المشاركة الفعلية في رسم السياسة العامة للدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي.

### **Abstract:**

The advisory function is considered as a main tool in decision-making and public policy-making, as the production of strategic projects is done through the contribution of advisory bodies in providing visions, alternatives and options in a way that supports the governance of decisions and political, economic and social trends.

The advisory function works to consolidate the principle of the participation of experts and specialists in the governance of public policy and decision-making, as well as the enrichment and development of legal rules. It is also considered a necessary and necessary measure for the success and effectiveness of administrative activity.

However, the advisory function of the National Economic and Social Council in Algeria is a limited one, which is limited to taking opinion on issues and matters of economic and social dimensions. It can also initiate on its own initiative to provide advice and guidance to the government placed at its disposal. In the economic and social field.