

المكانة الدستورية للمؤسسات الاستشارية على ضوء

التعديل الدستوري 2016

The constitutional status of consultative institutions
In the light of the constitutional amendment of 2016قزلان سليمة¹¹ كلية الحقوق ، جامعة امحمد بوقرة بومرداس (الجزائر)، s.guezlane-univ@boumerdes.dz

تاريخ النشر: ديسمبر/2020

تاريخ القبول: 2020/10/21

تاريخ الإرسال: 2018/12/31

المخلص:

تشكل ظاهرة إنشاء المؤسسات الاستشارية ودسترتها في الجزائر ظاهرة قديمة، إلا أنها شكّلت في ظل الآونة الأخيرة وتحديدًا في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة لـ 2016 ظاهرة دستورية بارزة بفعل احتوائها الشامل والكلي ولأول مرة ضمن نصوص الدستور، والارتقاء بها على مستوى أسمى نص في الهرم القانوني كأساس مرجعي وتنظيمي، واكتسابها لمكانة دستورية معتبرة بعدما اتسمت مكانتها الدستورية سابقًا بالاحتشام بالنظر إلى الضعف الذي منّ كفاءة تنظيمها ومعالجتها، إيمانًا بالوظيفة الاستشارية، وتأكيدًا على دورها وتداعياتها على صناعة القرار وتوجيهه، وتطويره، وتنميته، وترشيده على مختلف المستويات، السياسية منها والإدارية، والاجتماعية، والاقتصادية...، ومساهمتها في اقتراح الحلول والبدائل المناسبة لمعالجة مختلف المشكلات التي قد تواجهها، ما جعل من التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 يشكل منعرجًا هامًا وقفزة نوعية في تاريخ المؤسسات الاستشارية على المستويين القانوني والمؤسساتي.

الكلمات المفتاحية: المؤسسات الاستشارية، التعديل الدستوري لـ 2016، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

Abstract:

The phenomenon creation of advisory institutions and make it constitutional considered to be very old. However, in the last constitutional revision of 2016 it considered like an important constitutional phenomenon because of their complete and holistic integration for the first into the constitution, and raise it up to a higher-level inside the legal pyramid as a reference and regulatory basis which give it a constitutional status, this status was modest

because its method of regulation and treatment was weak. Because of advisory function and their impact on decision-making and its direction, its development, and its good governance at all levels political, administrative, economic and social...

Their contributions to propose solutions to solve various problems, what make the last constitutional amendment of 2016 a leap quality to ensure a good status for the consultative institutions did not previously lived in **Algeria**.

Key words: Advisory institutions; Constitutional amendment of 2016; National council for human rights; supreme council of youth; national economic and social council.

مقدمة:

من دون الاستفاضة في الأمثلة التي تدعم رأينا حول أهمية الدستور ودوره وانعكاساته على تنظيم مختلف المؤسسات باعتباره المرجع الأساسي والفعلي لها، لضمان استقرارها وحمايتها تجاه مختلف التّموّجات التشريعية التي قد تتغير بتغير الأغلبية البرلمانية واتجاهاتها وهو ما سيؤثر حتما على كيفية تنظيمها، تشكل عملية إنشاء المؤسسات الاستشارية ودسترتها في الجزائر ظاهرة دستورية قديمة، إلا أنها شكلت في الآونة الأخيرة وتحديدا في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة لـ 2016¹ ظاهرة مؤسسية دستورية بارزة بفعل احتوائها الدستوري الكلي و الشامل ولأول مرة ضمن نصوص الدستور على نحو لم يعرف له مثيل من قبل، ما يمكن اعتباره قفزة نوعية ومنعرجا بارزا في تاريخ المؤسسات الاستشارية تأكيدا على دورها وإسهاماتها في صناعة القرار واقتراح الحلول والبدائل المناسبة لمعالجة مختلف المشكلات التي قد تواجهها، وإيماننا بالوظيفة الاستشارية ودورها في توجيه القرارات، تطويرها، تنميتها، وترشيدها على نحو أفضل وذلك على مختلف المستويات السياسية، الإدارية، الاجتماعية، الاقتصادية...

وقبلولوج في تناول موضوع الدراسة، ولأن الكثير من المؤسسات الدستورية تتمتع ببعض الاختصاصات الاستشارية (كمجلس الدولة الذي يعتبر بمثابة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية بحسب المادة 171 من التعديل الدستوري الموافق لـ 2016، ويتم استشارته في مشاريع القوانين وفقا للمادة 136 من نفس التعديل الدستوري، والمجلس الأعلى للقضاء الذي يستشار بدوره بخصوص حق العفو قبل ممارسته من قبل رئيس الجمهورية بموجب المادة 174 والمادة 175 من تعديل 2016، وكذا المجلس الدستوري الذي يعد مستشارا هو الآخر وذلك بمقتضى أحكام المادة 210 من نفس التعديل الدستوري، وغيرها من المؤسسات الدستورية الأخرى التي تتمتع وبالإضافة إلى مهامها الأصلية ببعض المهام الاستشارية الأخرى سيما في الحالات غير العادية كالبرلمان مثلا)، نشير بأن المؤسسات الدستورية محل الدراسة ستقتصر فقط على المؤسسات الدستورية ذات الطابع الاستشاري المحض والتي يطلق عليها الدستور "بالمؤسسات الاستشارية"، أو بالأحرى ستتحصر فقط في المؤسسات الدستورية التي أحدثها المؤسس الدستوري من أجل تقديم الاستشارة لا غير، باعتبارها مؤسسات استشارية أصيلة تكمن مهمتها أساسا في تقديم الاستشارة وذلك بحسب مجالها أو تخصص كل منها.

الإشكالية:

كيف عالج التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 موضوع المؤسسات الاستشارية، وهل شكل ذلك قيمة إضافية مقارنة بالنصوص الدستورية السابقة من أجل تكريس مكانة دستورية حقيقية وبارزة لهذا النوع من المؤسسات من أجل تفعيل الوظيفة الاستشارية في الجزائر، أم أن الأمر لا يعدو مجرد ارتقاء شكلي لا أقل ولا أكثر؟ ومن أجل دراستنا هذه سنوظف المنهج التحليلي والمقارن.

وقبل تناول موضوع تحديد المكانة الدستورية للمؤسسات الاستشارية وتحديدًا على ضوء التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016، لا بد لنا من أن نعرض على ماهية الاستشارة (كمبحث أول)، ولأن البحث عن مكانة المؤسسات الاستشارية وموقعها الدستوري على ضوء هذا التعديل يعد قاصرا من دون التطرق إلى النصوص الدستورية السابقة باعتبارها مرجعية دستورية أولى وأساس تأصيلي سابق للمؤسسات الاستشارية، سنتناول البحث عن المكانة الدستورية للمؤسسات الاستشارية كظاهرة دستورية سابقة للتعديل الدستوري الأخير أي قبل 2016 (كمبحث ثاني)، لنتطرق وعلى ضوء ذلك إلى تحديد مكانتها على ضوء التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 وانعكاسات هذا الأخير على المؤسسات الاستشارية باعتباره منعرجا هاما وقفزة نوعية في تاريخها (كمبحث ثالث).

المبحث الأول: ماهية الاستشارة

مع تشعب وظيفة الدولة وتعقدها، لا سيما الإدارية منها وتضخم الجهاز الإداري للدولة، أضحت تكريس مبدأ المشاركة في الحكم وصناعة القرار بواسطة إحداث هيئات متخصصة ومتعددة تبعا للتطورات تعرف بالمؤسسات الاستشارية (المطلب الأول)، ضرورة حتمية لا غنى عنها بالنظر إلى أهميتها ودورها كمؤسسات استشارية فعّالة في مواجهة المشكلات العويصة وإيجاد الحلول والبدائل المناسبة لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الاستشارة

الفرع الأول: تعريف الاستشارة

تعددت وتنوعت التعاريف التي وردت بشأن تحديد مفهوم الاستشارة، فعلى مستوى الوكالة العالمية للعمل مثلا يعرفها البعض بأنها: "خدمة يقدمها شخص أو عدة أشخاص مستقلين ومؤهلين من أجل تحديد وبحث المشكلات المتعلقة بالسياسات العامة، والتنظيم والإجراءات والأساليب ووضع التوصيات العلمية المناسبة والمساعدة على تنفيذها"²، ضمن نفس السياق عرفها البعض الآخر بأنها: "التعبير القانوني عن الآراء المقدمة فرديا أو جماعيا للسلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الذي أجريت الاستشارة بشأنه"، و بكونها أيضا: "تقديم الرأي المطلوب إلى السلطة المستشيرة عندما تعترز إصدار قرار معين، سواء ألزمها القانون بطلب هذه الاستشارة أو لم يلزمها".

أما على مستوى معهد المستشارين الإداريين في بريطانيا فتعرف الاستشارة بأنها: "خدمة يقدمها شخص أو أشخاص لهم من الاستقلال والتأهيل ما يمكنهم من تعريف وبحث المشكلات المرتبطة

بالسياسات المنظمة وبتنظيمها وبطرق وإجراءات عملها، ومن ثم التوجيه بعمل وإجراء محدد لمعالجة المشكلات والمساعدة أيضا في تنفيذ التوصيات المقدمة.³، ما يعني أن الاستشارة كمصطلح هي أخذ الرأي من الآخرين أو الغير في مسألة معينة، من أجل حل المشكلات ومواجهة التحديات.

على نحو آخر فقد عرّف بعض الأساتذة الاستشارة استنادا إلى مصدرها المتمثل في الهيئات أو المؤسسات الاستشارية، وعليه فالاستشارة لديهم تنعكس في: " تلك الأجهزة التي وبحكم تخصصها بهذه الأمور، تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة سواء من الناحية القانونية، أو من الناحية الفنية، والحقيقة أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد على كفاية هذه الخدمة الاستشارية.⁴، كما تنعكس وبحسب البعض الآخر في: " الهيئات الإدارية الاستشارية (وفقا للتسمية الأمريكية)، التي تنحصر وظيفتها في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار".⁵

من هذا المنطلق واستخلاصا لذلك كله يتضح لنا بأن الاستشارة هي مجموع الآراء التي تصدر وتتبع عن الهيئات أو المؤسسات الاستشارية كركن أساسي من الأركان الأساسية الأخرى التي تقوم عليها عملية اتخاذ القرار وإعداد السياسات العامة، وهي تلك الحلول الصادرة عن الهيئات أو الأجهزة المتخصصة والمؤهلة في تقديم الآراء والمشورات والاقتراحات البديلة التي من شأنها أن تساهم في ترشيد القرارات وتوجيهها على نحو أفضل، استنادا طبعاً إلى المعلومات والحقائق المدروسة التي تقدمها بفعل تخصصها، وذلك في مختلف النواحي (القانونية، الفنية،...)، سواء كانت هذه الآراء أو الحلول أو الاقتراحات صادرة بناء على إلزام من القانون، أو بطلب من الجهة المستشارة وبإرادتها المنفردة، أو تطوعت بتقديمها الهيئات الاستشارية من تلقاء نفسها، وسواء كان الأخذ بالرأي أو بهذه الاقتراحات والحلول مقيداً للإدارة أو الجهة المستشارة كإجراء، أو مقيداً لها كإجراء مقرون بالرأي، أو غير مقيد لها تماماً، أي بحسب طبيعة الاستشارة أو بحسب شكلها.

الفرع الثاني: أشكال الاستشارة

تتخذ الاستشارة أشكالاً متنوعة تختلف باختلاف طبيعتها⁶، فقد تأخذ الاستشارة شكل الاستشارة الاختيارية، أو قد تأخذ شكل الاستشارة الإلزامية، كما قد تتخذ شكلاً آخر يعرف بالاستشارة الملزمة بالرأي.

أولاً: الاستشارة الاختيارية (أو غير الملزمة)

تأخذ الاستشارة شكلاً اختيارياً أو بما يعرف أيضاً بالاستشارة غير الملزمة، عندما لا تجد الإدارة نفسها أمام نص قانوني ما يلزمها باستشارة جهة أخرى قبل اتخاذها للقرار، ما يعني أن الإدارة هنا تملك حق الاختيار في أن تلجأ أو لا تلجأ أصلاً إلى طلب الاستشارة لانعدام ما يلزمها بذلك.⁷

ثانياً: الاستشارة الإجبارية (أو الملزمة)

قد تتخذ الاستشارة شكلاً ثان مخالفاً تماماً للأول يعرف بالاستشارة الإجبارية أو بالاستشارة غير الملزمة، وهي على نقيض الأولى، لا تتحقق إلا بوجود نص قانوني ما يلزم فيه الإدارة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها للقرار، باعتباره شرطاً جوهرياً ولجراً ضرورياً يترتب عن انعدامه أو تخلفه بطلان القرار والعكس صحيح، وذلك بغض النظر عن مدى اعتماد الإدارة أو عدم اعتمادها لفحوى الاستشارة ومضمونها، على أساس أن الشرط الملزم هنا هو الإجراء في حد ذاته دون سواه، أي باتباع إجراء الاستشارة وبغض النظر عن مضمون الرأي أو الاستشارة.

ثالثاً: الاستشارة الملزمة بالرأي

على نحو آخر قد تتخذ الاستشارة شكلاً ثالثاً مخالفاً للشكل الأول وقريباً من الشكل الثاني يعرف بالاستشارة الملزمة بالرأي، ومفاده وجود نص قانوني ما يلزم الإدارة بطلب الاستشارة، مع ضرورة أن يقترن هذا الإجراء بالالتزام بمضمون الاستشارة والتقيّد بما ورد فيها من توصيات واقتراحات وتنفيذها، وبعبارة أخرى أن يكون قرار الإدارة مطابقاً لما ورد في الاستشارة أو للرأي المقدم وإلا اعتبر قرارها قراراً باطلاً⁸، ويتميز هذا الشكل من الاستشارة بكونه يفرض من دور الهيئات الاستشارية من خلال إلزامية التقيد بمقترحاتها وتوصياتها وتنفيذها على أرض الواقع، حيث تجد الهيئة الاستشارية نفسها شريكاً حقيقياً وفعّالاً للإدارة في ممارستها لسلطة اتخاذ القرارات.⁹

المطلب الثاني: أهمية الاستشارة

حظي ولا يزال موضوع الاستشارة أو ما يعرف أيضاً بالوظيفة الاستشارية، باهتمام كبير باعتبارها من أبرز الآليات التي تساهم في عملية اتخاذ وصنع القرارات وترشيدها على نحو أفضل، فعادة ما تأتي الاستشارة في شكل آراء وتوصيات واقتراحات تقدمها جهات مختصة تعرف بالهيئات أو المؤسسات الاستشارية، من أجل اقتراح الحلول والبدائل التي من شأنها أن تعالج بعض المشاكل القائمة أو المتوقعة استناداً لمعلومات وبيانات وحقائق مدروسة ومؤكدة، تعكس الواقع، وتساهم في تطوير وتنمية العمل الإداري¹⁰، والسياسي على حد سواء.

ليس هذا فحسب بل إن أهمية الاستشارة تتعكس في العديد من المظاهر الأخرى التي قد تحققها بفعل ذلك والتي تتعكس إيجاباً على عملية صنع واتخاذ القرار وتفعيل السياسة العامة للدولة، ولعلّ من أبرزها:

نتيجة لتزايد أعباء الدولة وتوسع مصالحها، فقد أضحت اللجوء إلى الاستشارة ضرورة حتمية لا غنى عنها، وهو ما ينعكس في التزايد المستمر في عدد الهيئات الاستشارية، إبرازها، وإعادة ردها باعتبارها، باعتبارها عملية حيوية تمكن من الاستعانة بآراء وخدمات ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص في العديد من المجالات المختلفة، ما يساهم في التخفيف من الأعباء وترشيد العمل الإداري وفاعليته وتوجيهه.¹¹

تؤدي الاستشارة وتساهم في التقليل من مظاهر تركيز القرار واستبدال القرار التسلطي بقرار تفاوضي لتجنب ما يعرف بالعمل التكنوقراطي والاستبدادي وعلى وجه الخصوص الاستشارة الإلزامية، وبالتالي الحد من الطابع الانفرادي لاتخاذ القرار ونتائج السلبية، السبب الذي جعل من الإدارة الحديثة تسعى لتطوير أسلوب الاستشارة سيما من خلال ما يعرف بالأجهزة أو الهيئات الاستشارية¹²، والتقيّد بما يقدم لها من آراء لا سيما على مستوى تنفيذ القرارات، والعمل على توسيع مشاركة مختلف الخبرات وإسهامها في صناعة القرار، بالنظر إلى ما تملكه من وعي وإطلاع كاملين بالمشكلات بفعل كفاءتها ومؤهلاتها الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الصالح العام.

. تشكل الاستشارة قيوداً على طالبي الاستشارة لا سيما الاستشارة الملزمة وعلى وجه الخصوص الاستشارة الملزمة بالرأي، فتقيّد بعض القرارات بضرورة استيفائها لإجراء الاستشارة، أو بضرورة مطابقتها للرأي المقدم باعتباره شرطاً جوهرياً يترتب عن انعدامه أو تخلفه بطلان القرار¹³، إنما هو نابع عن أهمية الاستشارة المقرونة بأهمية القرار ودورها في تصويبه وتوجيهه كقيد ضروري يقع تنفيذه على طالبي الاستشارة، بالنظر إلى انعكاساته على الكثير من المسائل الأخرى ذات الصلة بالقرار، والتي يقترن نجاحها حتماً بنجاحه.

. تساهم الاستشارة في توجيه القرارات على نحو أفضل، ومعالجة مختلف الاختلالات والصعوبات والانسدادات التي قد تواجهها من خلال إعداد الدراسات، وتحليل كل ما يتعلق بها من بيانات ووثائق وتفسيرها وتقديم الاقتراحات والبدائل المناسبة، والبحث عن أنجع الحلول التي تتناسب والوضعيات المطروحة، ومواكبتها بالتغيرات والتطورات الحاصلة بشأنها، حتى بالنسبة للاستشارة التي تفقد لعنصر الإلزام وتعتبر بسبب طبيعتها غير الإلزامية مجرد آراء ووجهات نظر ليس إلا، إذ غالباً ما يكون لها قوة تأثير معنوية باعتبارها صادرة عن جهات مختصة تتكون من فنيين ذوي خبرة وكفاءة.

. تقدم الاستشارة الصادرة عن المؤسسات الاستشارية آراء وتوصيات في غاية الأهمية، تهدف إلى تحقيق الفعالية في اتخاذ القرارات وتنفيذها على أحسن وجه كل في مجاله.

. تحقق الاستشارة نتائج مذهلة إذا ما أخذت بعين الاعتبار، باعتبارها ومثلما سبق ذكره منبثقة عن هيئات أو مؤسسات استشارية متخصصة ومؤهلة بحكم تكوينها العلمي وخبرتها، والقدرة الفنية على المساعدة في تقديم آراء وجيهة قائمة على أسس مهنية بحثية تساهم في تحديد المشكلات وحلّها على نحو دقيق وذلك مهما بلغت صعوبتها أو تعقيداتها وفي مختلف المجالات، الأمنية، الحقوقية، الاجتماعية، الاقتصادية.....

المبحث الثاني: مكانة دستورية محتشمة للمؤسسات الاستشارية قبل تعديل 2016

الدستور وفي أبسط تعريفه هو الوثيقة الأسمى في الدولة¹⁴، وباعتباره كذلك يجب أن يتلاءم مع الحراك الحاصل في الدولة والذي يخضع لعوامل مجتمعية ومؤسسية، لأجل ذلك فكثيراً ما تأتي المراجعة

الدستورية من أجل أن تستكمل النقائص والثغرات الدستورية الموجودة لتعكس الرغبة في البحث عن هياكل وإجراءات بديلة أكثر ملائمة مع الحقائق والظروف البارزة والمستجدة السوسولوجية منها والثقافية المتعلقة بكل دولة، والواقع السياسي، الاقتصادي، والاجتماعي السائد في المجتمع.

وتعتبر الاستشارة التي تنبثق عن مؤسسات استشارية مؤهلة ومتخصصة من المواضيع والمسائل التي تناولتها مختلف الدساتير الجزائرية وذلك منذ أول دستور لها¹⁵، حيث أن جلّ النصوص والتعديلات الدستورية المتتالية تبنت بدورها المؤسسات الاستشارية، سواء من أجل التأكيد عليها، أو من أجل الارتقاء والتعزيز بمكانتها على النحو الذي انتهجه المؤسس الدستوري على مستوى التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016، والذي يعتبر بمثابة قفزة نوعية ومنعرجا هاما في تاريخ المؤسسات الاستشارية الجزائرية بالنظر طبعا إلى وضعيتها التنظيمية السابقة وتحديدًا قبل هذا التعديل، والتي تميزت بالتنظيم المحتشم حتى لا نقول بالشبه المنعدم أو الشحيح، وهو ما يعكس ضعف الاهتمام الدستوري السابق بمسألة تنظيم المؤسسات الاستشارية كأساس مرجعي وتنظيمي، وهو ما سيتضح من خلال التحليل التالي.

المطلب الأول . تنظيم متباين للمؤسسات الاستشارية في ظل دستور 1963 و 1976:

على الرغم من التشابه الذي طبع كل من دستور 1963 و 1976، واتساعهما بنفس المميزات الدستورية سواء من حيث الطبيعة الأيديولوجية الاشتراكية، أو الأحادية الحزبية، إلا أنهما تناولتا المؤسسات الاستشارية على نحو متباين شكل فيها دستور 1963 مرجعية دستورية أولى والإطار الأنسب.

الفرع الأول . دستور 1963 كأساس لتأصيل المؤسسات الاستشارية:

يعتبر دستور 1963¹⁶ أول دستور وقانون أساسي للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صدر في 10 سبتمبر 1963، ويعد من أقصر الدساتير التي شهدت الجزائر على الإطلاق¹⁷، حيث احتوى على 78 مادة تضمنت في طياتها تنظيم كل من المبادئ العامة والأهداف والحقوق الأساسية (المادة 1 إلى 22)، تحديد مكانة ودور حزب التحرير الوطني (المادة 23 إلى 26)، تنظيم السلطات الثلاث، التشريعية (المادة 27 إلى 38)، التنفيذية (المادة 39 إلى 59)، والقضائية (المادة 60 إلى 62)، بالإضافة إلى تحديد كيفية تعديل الدستور (المادة 71 إلى 74)، إلى جانب الأحكام الانتقالية (المادة 75 إلى المادة 78).

وعن موقع المؤسسات الاستشارية ومكانتها في ظل دستور 1963، نشير بأن هذا الأخير وعلى الرغم من قصره إلا أنه لم يغفل عن تنظيمه واحتوائه للمؤسسات الاستشارية، إذ يعتبر أول مرجعية دستورية أصّلت لهذا النوع من المؤسسات وأسست لها بل وأولت لها مكانة دستورية هامة بوصفها مجالس عليا، فتحت عنوان " المجلس الأعلى"، كرس المؤسس الدستوري وبمقتضى نص المادة 67 و 68 "المجلس الأعلى للدفاع" كمجلس استشاري يستشار في جميع المسائل العسكرية¹⁸، كما كرس وبمقتضى نص المادة 69 و 70¹⁹ منه "المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي"²⁰، غير أن المجلس لم ينصب

بسبب الوثيقة الدستورية ذاتها التي لم تعمر طويلا وصدر ما سمي بعد ذلك وتحديدًا في يوليو 1965 "بالدستور المصغر".

الفرع الثاني . تقليص المؤسسات الاستشارية على ضوء دستور 1976:

لم يختلف دستور 1976²¹ وعلى ما يبدو عن دستور 1963 سواء من حيث ارتكازه على مبدأ الحزب الواحد، أو من حيث تفوق طبيعته البرلمانية على الطبيعة القانونية، ومع ذلك كرس المؤسسات الاستشارية ومنحها مكانة دستورية مختلفة عن دستور 1963، مكانة أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها شبه منعدمة أو مبتورة، ففي الوقت الذي أبقى فيه دستور 1976 على ما كان يعرف في ظل دستور 1963 بمؤسسة "المجلس الأعلى للدفاع" والتي أصبحت تدعى في صلب دستور 1976 "بالمجلس الأعلى للأمن"، وتحديدًا ضمن إطار الفصل الثاني المعنون "بالوظيفة التنفيذية" من المادة 125²²، إلا أنه أغفل عن تناوله وتكريسه للمجلس الاقتصادي والاجتماعي على غرار ما قام به دستور 1963، وبذلك يكون دستور 1976 قد قلّص من حجم المؤسسات الاستشارية من مؤسستين دستوريتين استشاريتين، إلى مجرد مؤسسة استشارية واحدة تجسدت في المجلس الأعلى للأمن باعتباره المؤسسة الاستشارية الدستورية الوحيدة.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: لماذا لم يتناول المؤسس الدستوري بمقتضى دستور 1976 لمؤسسة "المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي" في الوقت الذي كرسه على مستوى دستور 1963، على الرغم من أهميته في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة، و على الرغم من أن كلا الدستوريين يتفقان من حيث المبادئ والأسس التي يقومان عليها؟.

البحث عن مثل هذه الأسباب وتحليلها قد يقودنا حتماً إلى سلسلة من التفسيرات، سيما وأن مؤسسات دستورية كثيرة لاقت نفس مصير المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي بالرغم من أهميتها البالغة، كما هو الحال بالنسبة للمجلس الدستوري²³ الذي تم استبعاده كهيئة دستورية هامة تتولى عملية الرقابة على دستورية القوانين، وتكليف الأجهزة القيادية في الحزب والدولة وبمقتضى نص المادة 186 من الدستور على ممارسة الرقابة السياسية المناطة بها طبقاً للميثاق الوطني وأحكام الدستور، ولربما الأمر نفسه قد ينطبق ويقاس على إمكانية تفسير سبب تقليص حجم المؤسسات الاستشارية لصالح نفس الأجهزة القيادية في الحزب، واعتبارها بمثابة الهيئة الاستشارية الأساسية في جميع القضايا باستثناء طبعاً القضايا المتعلقة بالأمن بالنظر إلى حساسيتها وأهميتها والتي تعد من اختصاص المجلس الأعلى للأمن لا ينازعه فيها أحد، شأنها في ذلك شأن الوظيفة الاستشارية التي تمارسها وبنص دستوري في الحالات غير العادية طبقاً لنص المادة 4/118 التي جاء فيها: "لا يمكن تطبيق أحكام المواد 120 و 121 و 122 و 124 من الدستور إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني مع الاستشارة المسبقة لقيادة الحزب"، سيما وأن ما هو غير ممنوع فهو مباح، السبب الذي أدى بدستور 1976 وبحسب اعتقادنا إلى أن يعتمد على مثل هذا التنظيم المحتشم للمؤسسات الاستشارية .

المطلب الثاني . مظهر جديد للمؤسسات الاستشارية في ظل دستور 1989:

ابتداء من دستور 1989 عرف الدستور منعرجا تنظيميا مغايرا عكس التوجه الإيديولوجي الجديد للدولة من جهة، والرغبة في إعادة الاعتبار للكثير من المؤسسات الدستورية من ضمنها المؤسسات الاستشارية، ولأنه لم يرقى إلى المستوى المطلوب فقد أضحي مجرد محاولة محدودة وعقيمة.

الفرع الأول . محاولة محدودة لإبراز المؤسسات الاستشارية في ظل دستور 1989:

شكل دستور 1989 الموافق ل 23 فيفري²⁴، بمثابة جمهورية جديدة سيما بعد تخليه وتراجعته عن نظام الحزب الواحد وتكريسه لنظام التوجه الليبرالي كنظام بديل عن النهج أو النظام الاشتراكي، واعتماده على مبدأ الشرعية الشعبية على حساب المشروع الثورية جراء الأحداث التي شهدتها الجزائر والتي نجم عنها ضرورة إخضاع النظام الدستوري الجزائري إلى تغيير جوهري عميق، ولعلّ من أبرزه تحقيق الفصل بين السلطات والمؤسسات بالنظر إلى الدور الوظيفي الجديد المعهود به للمؤسسات الدستورية في ظل الواقع التعددي، وانعكس هذا التحول على العديد من المؤسسات الدستورية من ضمنها المؤسسات الاستشارية، حيث قام المؤسس الدستوري على مستوى دستور 1989 بإعادة المؤسسات الاستشارية وبشكل بارز إلى الواجهة من الناحية الشكلية من خلال إدراجها ضمن فصل خاص، والمتمثل في الفصل الثاني المعنون " بالمؤسسات الاستشارية"، من الباب الثالث المعنون "بالرقابة والمؤسسات الاستشارية"²⁵، بالإضافة إلى رفعه من حجم المؤسسات الاستشارية ليرتفع عددها من مجرد مؤسسة استشارية دستورية واحدة على ضوء دستور 1976 إلى مؤسستين دستوريتين استشاريتين في ظل دستور 1989، وذلك على إثر التكريس الدستوري للمجلس الإسلامي الأعلى ضمن نص المادة 161، والارتقاء به من مجرد هيئة تابعة لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف إلى مؤسسة دستورية استشارية تحدث لدى رئيس الجمهورية²⁶، لينظم بذلك إلى المجلس الأعلى للأمن المدرج بدوره كمؤسسة دستورية بمقتضى نص المادة 162²⁷.

على الرغم من محاولة المؤسس الدستوري رد اعتبار المؤسسات الاستشارية في ظل دستور 1989 على الأقلّ من الناحية الشكلية، إلا أنه جاء شحيحا بل وغير كافيا من حيث كيفية تناوله لها، بيد أنه تناولها ضمن مادة دستورية واحدة لكل مؤسسة دستورية استشارية مقارنة بالنصوص الدستورية السابقة التي كانت تخصص لها ما يقارب مادتين دستوريتين، إحداها تتعلق بالإنشاء والأخرى تتعلق بتحديد الطبيعة والمهام، ليس هذا فحسب بل إن نفس الدستور تبنى وانتهج بدروه نفس سياسة الإقصاء المعمول بها سابقا بالنسبة للمجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي، حيث تم إجهاضه للمرة الثانية على التوالي

بعدما تم إغفاله كمؤسسة دستورية استشارية هامة على مستوى دستور 1976، وإعطاء دستور 1989 الأولوية لتكريس مؤسسة المجلس الإسلامي الأعلى لجعل الإسلام في مأمن من الحزازات السياسية.

الفرع الثاني. تنظيم مستقر للمؤسسات الاستشارية ابتداء من تعديل 1996:

في إطار تصويب الاختلالات الواردة بدستور 1989، وبسبب عدم تجاوبه مع التحديات التي أفرزتها أزمة أكتوبر²⁸، وبمقتضى استفتاء 28 نوفمبر لـ 1996²⁹، تم تعديل دستور 1989، غير أن تعديل 1996 المعدل بدوره وعلى ما يبدو لم يختلف كثيرا عن سابقه من حيث كيفية تنظيمه ومعالجته للمؤسسات الاستشارية، سواء من حيث الشكل³⁰ أو من حيث الموضوع، حيث تم إدراج نفس المؤسسات الاستشارية التي تناولها المؤسس الدستوري في دستور 1989، ويتعلق الأمر بمؤسسة المجلس الإسلامي الأعلى التي كرسها دستور 1989 بمقتضى نص المادة 161 وتبناها التعديل الدستوري لـ 1996 بموجب نص المادة 171 و172، ومؤسسة المجلس الأعلى للأمن التي كرسها دستور 1989 بموجب المادة 162، وتبناها التعديل الدستوري لـ 1996 بموجب المادة 173، باستثناء طبعاً بعض التعديلات الدستورية التي أوردتها تعديل 1996 على مستوى مؤسسة المجلس الإسلامي الأعلى، حيث تم تفصيل عملية تنظيمها وإدراجها ضمن مادتين دستوريتين بدلا من مادة دستورية واحدة في ظل دستور 1989، خصص فيها المؤسس الدستوري المادة 171 من التعديل الدستوري الموافق لـ 1996 للتأسيس وتحديد المهام، في حين خصص المادة 172 منه لتحديد التشكيلة، بالإضافة إلى رفع عدد أعضاء المجلس الإسلامي من 11 عضواً إلى 15 عضواً، وهي التعديلات التي عززت أكثر من المكانة الدستورية للمجلس، حيث تم الارتقاء به على المستوى الوظيفي من خلال التحديد الدستوري لمهامه، إلى جانب الارتقاء بمكانته العضوية بعدما كان سابقاً وتحديداً في ظل دستور 1989 يتمتع فقط بمكانة دستورية عضوية، في حين لم يكن يستمد مهامه من صميم الدستور، أما بخصوص التعديلات الدستورية اللاحقة أي بتلك التي تلت تعديل 1996، نشير بأن المؤسسات الاستشارية سواء على مستوى التعديل الدستوري الموافق لـ 2002 أو حتى بالنسبة للتعديل الدستوري الموافق لـ 2008³¹، لم تشهد فيه أي تغيير يذكر، حيث شهدت استقراراً وجموداً حركياً دستورياً مشابهاً وفي جميع الجوانب سواء من حيث الشكل أو الموضوع .

المبحث الثالث: تعزيز المكانة الدستورية للمؤسسات الاستشارية على ضوء تعديل 2016

يشكل التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016³² قفزة نوعية ومنعرجاً هاماً في تاريخ المؤسسات الاستشارية، حيث عزز من مكانتها المعيارية على مستوى الأساس الإنشائي (أولاً)، ما انعكس على مكانة

السلطة التنفيذية التي طالما شكلت مصدر تأسيس أصيل لغالبية المؤسسات الاستشارية (ثانيا)، بالإضافة إلى تكريسه الدستوري أيضا للإطار الوظيفي لهذه المؤسسات (ثالثا).

المطلب الأول . الارتقاء بالمكانة المعيارية في إنشاء المؤسسات الاستشارية:

باستقراء مختلف النصوص الدستورية على مستوى التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 6 مارس 2016، وتحديدًا لتلك التي تناولت موضوع المؤسسات الاستشارية، نستشف بأن المؤسس الدستوري لم يتوقف عند مسألة تبنيه للمؤسسات الاستشارية ذاتها التي تم اعتمادها منذ دستور 1989 فحسب³³، كتكريسه للمجلس الإسلامي الأعلى بمقتضى المادة 195 و المادة 196، والمجلس الأعلى للأمن بموجب المادة 197، وإنما ذهب إلى أبعد من ذلك بتكريسه الدستوري ولأول مرة للمؤسسات الاستشارية باحتوائها الكلي وعلى نحو شامل، والارتقاء بمكانتها المعيارية على مستوى النص الإنشائي، ويتعلق الأمر:

1. دسترة المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمقتضى المادة 198 والمادة 199³⁴.
2. دسترة المجلس الأعلى للشباب بموجب المادة 200 والمادة 201³⁵.
3. دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بموجب المادة 202 والمادة 203.
4. دسترة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بموجب المادة 204 والمادة 205³⁶.
5. دسترة المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات بموجب المادة 206 والمادة 207.

إقحام المؤسس الدستوري الجزائري للمؤسسات الاستشارية دستوريا باحتوائها الكلي ضمن نصوص الدستور بما يقارب 13 نص دستوري بعدما كان عددها سابقا لا يتعدى 3 مواد، أي بفارق 10 مواد دستورية جديدة خاصة بها، عقب تكريسه لمؤسسات استشارية جديدة والارتقاء بها وعلى سبيل الحصر إلى مصف المؤسسات الدستورية، إنما هو نابع في حقيقته عن الإيمان بالوظيفة الاستشارية كضرورة حتمية في ترشيد القرارات، ودورها الإيجابي في تحقيق التنمية وتفعيلها في مختلف المجالات، وهو ما ساهم في تغيير النمط التنظيمي المتعلق بها وبالتالي لإطارها المعيارى، حيث أضحت مؤسسات دستورية يتم إحداثها بموجب نصوص دستورية تحتل مرتبة أسمى في الهرم القانوني للدولة شأنها في ذلك شأن المؤسسات الدستورية الأخرى، بعدما كان تنظيمها سابقا يتميز بقيمة معيارية متدنية أو بالأحرى بمرتبة قانونية متدنية على مستوى تدرج الهرم القانوني، ما يعكس أهميتها التي تستقيها من أهمية الوثيقة الدستورية ذاتها والمسائل التي تتناولها، ويمنحها استقرار قانوني حقيقي بالنظر إلى طبيعة النصوص الدستورية المستقرة ومميزاتها الثابتة إلى حد ما مقارنة بالنصوص القانونية الأخرى.

على نحو آخر فإن اعتماد نمط التأسيس الدستوري للمؤسسات الاستشارية وما يفرضه من ضرورة أن تتطابق مختلف النصوص القانونية الأخرى والتي ستتولى لاحقا تنظيمها التفصيلي والتطبيقي ومهما كانت

درجتها في الهرم القانوني مع الدستور باعتباره المصدر الذي تستمد منه أساسها، والالتزام بخصوصها بما هو محدد في الدستور، يشكل ضمانا دستورية أخرى للمؤسسات الاستشارية بالنظر إلى مرتبتها المعيارية العليا على مستوى الهرم القانوني، وبالنظر إلى ما يفرضه ذلك من ضرورة خضوع مختلف هذه النصوص ذات الصلة بتنظيم المؤسسات الاستشارية لمختلف الجوانب الدستورية المتعلقة بها سواء من حيث الشكل أو من حيث الموضوع، وذلك بعدم جواز الاعتداء عليها من قبل مختلف النصوص القانونية الأخرى وبأي شكل من الأشكال، الأمر الذي من شأنه أن يعرضها إلى الإلغاء استنادا إلى عدم دستورتها .

المطلب الثاني . تراجع دور السلطة التنفيذية في إنشاء المؤسسات الاستشارية:

بالعودة إلى مختلف النصوص القانونية التي نظمت المؤسسات الاستشارية وتحديدًا خلال مرحلة ما قبل التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016، يظهر جليًا بأنها شهدت مكانة قانونية متباينة زاوجت بين التكريس الدستوري حينًا وغير الدستوري حينًا آخر، وذلك قبل أن يتولى التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 على احتوائها وتنظيمها الكلي ضمن فصل خاص، ما يعني تراجع دور السلطة التنفيذية في إنشاء المؤسسات الاستشارية لصالح الدستور، ليتجاوز بذلك مرحلة طالما تميزت بتفوق واضح للسلطة التنفيذية وسيطرتها الفعلية على غالبية المؤسسات الاستشارية باعتبارها مصدرا أساسيا لإنشائها، ونخص بالذكر وعلى وجه التحديد رئيس الجمهورية بالنظر إلى ما يتمتع به من سلطة تنظيمية مستقلة واسعة تمكنه من التشريع خارج مجال البرلمان بواسطة ما يعرف بآلية المراسيم الرئاسية³⁷، وهي الآلية التي يبدو أنها شكلت الجزء الأكبر في تأسيس وإنشاء العديد من المؤسسات الاستشارية وغالبيتها في الجزائر، ما يؤكد تبعيتها سابقا للسلطة التنفيذية من الناحية العضوية بل وحتى من الناحية الوظيفية، وهو ما يتجلى من خلال التحليل التالي:

الفرع الأول . المجلس الإسلامي الأعلى:

كان المجلس الإسلامي الأعلى سابقا تابعا لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف ويشرف عليه علماء وشخصيات دينية مرموقة، ويصدر دستور 1989 وتحديدًا بمقتضى نص المادة 161 تم تعزيز مكانته والارتقاء به من مجرد هيئة تابعة لوزارة الشؤون الدينية إلى هيئة استشارية دستورية لدى رئيس الجمهورية، تعمل على تشجيع وترقية كل مجهودات التفكير والاجتهاد من أجل إبراز الأسس الحقيقية للإسلام وجعله في مأمن من الحزازات والصراعات السياسية، وهو ما استقر عليه الأمر على مستوى مختلف التعديلات الدستورية المتتالية ونخص بالذكر تعديل 1996، تعديل 2002، وتعديل 2008 وذلك بمقتضى نص المادة 171 و 172، وأكد عليه التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 بموجب نص المادة 195 و 196.³⁸

الفرع الثاني . المجلس الأعلى للأمن:

يعتبر المجلس الأعلى للأمن بمثابة المؤسسة الاستشارية الوحيدة التي حافظت على مكانتها المعيارية الدستورية وذلك ابتداء من أول دستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الموافق لـ 1963

الذي كرسها بمقتضى نص المادة 67 و 68 تحت اسم "المجلس الأعلى للدفاع"³⁹، وكذلك فعل دستور 1976 الذي كرسها باسم "المجلس الأعلى للأمن" بمقتضى نص المادة 125، وأيضاً دستور 1989 بموجب نص المادة 162 منه، وهو ما تبناه التعديل الدستوري لـ 1996 المعدل ضمن نص المادة 173، بالإضافة إلى التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 وذلك بموجب نص المادة 197 منه.

الفرع الثالث . المجلس الوطني لحقوق الإنسان:

قبل إحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان عرفت الجزائر العديد من المؤسسات التي تولت مهمة ضمان حقوق الإنسان وترقيتها في الجزائر⁴⁰، كالمركز الوطني لحقوق الإنسان الذي أحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 77/92، الموافق لـ 22 فبراير 1992⁴¹، ونظراً لإخفاقاته المتكررة⁴²، تم إنهاء العمل به لتحل محله اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان التي أحدثت بدورها بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 71/01 الموافق لـ 25 مارس 2001⁴³، ونتيجة للانتقادات التي وجهت إليها لا سيما غياب التأسيس الدستوري الخاص بها، أو على الأقل التأسيس التشريعي الذي يعود إلى البرلمان، صدر الأمر رقم 04/09 الموافق لـ 27 غشت 2009 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها⁴⁴، وبغية تجسيد إصلاح حقيقي لوضعية حقوق الإنسان والارتقاء بها، أحدث المؤسس الدستوري وبمقتضى نص المادة 198 من التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 مؤسسة دستورية تعنى بحقوق الإنسان تدعى في صلب النص "المجلس الوطني لحقوق الإنسان".

الفرع الرابع . المجلس الأعلى للشباب:

أنشأ المجلس الأعلى للشباب بموجب المرسوم الرئاسي رقم 256/95 المؤرخ في 27/8/1995⁴⁵، وقد تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 112/200، المؤرخ في 11/5/2000 المتعلق بحل المجلس⁴⁶، ولأن الشباب قوة وركيزة أساسية لازدهار الوطن، فقد تم الارتقاء بالمجلس الأعلى للشباب كهيئة دستورية استشارية بمقتضى نص المادة 200 و 201 من التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016، كما تم تكريسه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 142/17⁴⁷.

الفرع الخامس . الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد:

بغية التصدي لظاهرة الفساد وعلى وجه الخصوص الفساد الإداري، صدر القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما صدر المرسوم الرئاسي رقم 413.06 الذي حدد تشكيلاتها، تنظيمها، وكيفيات سيرها⁴⁸، وقد تكرست الهيئة دستوريا في ظل التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 بمقتضى نص المادة 202، وتعتبر هذه الهيئة بمثابة الهيئة الوحيدة التي تم إدراجها ضمن الهيئات الاستشارية على الرغم من تكليف طبيعتها كسلطة إدارية مستقلة.⁴⁹

الفرع السادس . المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي:

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من أقدم المؤسسات الدستورية الاستشارية، تم إحداثه على ضوء دستور 1963 بموجب نص المادة 69 و 70 كمؤسسة استشارية من أجل خلق حوار يهتم بإيجاد الحلول الخاصة بالمشاكل الاقتصادية والاجتماعية⁵⁰، وقد أحدث المجلس بواسطة الأمر رقم 610.68 الصادر في 6 نوفمبر 1968⁵¹ إلى غاية حله سنة 1976 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 212/76، الموافق لـ 30 ديسمبر 1976⁵²، ليعاد إنشاؤه سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 225/93 الموافق لـ 10/5/93⁵³، وبمقتضى التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 تم إعادة دستريته ضمن كل من نص المادة 204 و 205 باعتباره إطارا للحوار والتشاور والاقتراح⁵⁴.

الفرع السابع . المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات:

عرف قطاع التربية العديد من المجالس، فبموجب المرسوم الرئاسي 101/96 لـ 96/3/11 أحدث المجلس الأعلى للتربية⁵⁵، وفي سنة 2003 وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 406.03 الموافق لـ 5 نوفمبر 2003، أنشأ مرصد وطني للتربية والتكوين، في نفس السنة وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 407.03، الموافق لـ 5 نوفمبر 2003، تم تأسيس مجلس وطني للتربية والتكوين⁵⁶، إلا أنه حلّ بموجب المرسوم 113/2000، لـ 11/5/2000⁵⁷، وبموجب القانون رقم 4/08 الموافق لـ 2008/1/23 أعيد إنشاؤه⁵⁸، لينتهي الأمر بدسترة المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات ولأول مرة بمقتضى التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 ضمن نص المادة 206 و المادة 207 منه .⁵⁹

إضافة الطابع الدستوري على المؤسسات الاستشارية على ضوء التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016، وتعزيز مكانتها المعيارية بعدما كانت سابقا تتأرجح بين التنظيم الدستوري حيناً وغير الدستوري حيناً آخر، جاء في حقيقته ليضع حداً لإشكالية طالما أرقّت الكثير من الباحثين والمهتمين بخصوص البحث عن أساس إدراج بعض المؤسسات الاستشارية على مستوى الدساتير واستثناء مؤسسات أخرى لا تقل أهمية عنها من ذات المكانة، ما جعل من التعديل الدستوري الأخير يشكل قفزة نوعية ومنعرجاً هاماً في تاريخ المؤسسات الاستشارية الجزائرية، الأمر الذي سينعكس حتماً على عملية تفعيل الوظيفة الاستشارية واستقرار مؤسساتها، سيما وأن التنظيم الدستوري سيجنبها الإلغاء المتكرر والعشوائي الذي طالما عانت منه هذه المؤسسات على الأقل إلى حين تعديل نصوص الدستور لاتساق قواعده وتميزها بالثبات والاستقرار بفعل طبيعتها، وبالنظر إلى تعقّد عملية تعديلها مقارنة بالنصوص القانونية الأخرى⁶⁰، وهو ما سيشكل لها حصانة دستورية فعلية في جانبها العضوي على مستوى الهرم القانوني للدولة.

المطلب الثالث . الارتقاء بالمكانة الوظيفية للمؤسسات الاستشارية:

لم يكتفي المؤسس الدستوري على مستوى التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016 بالارتقاء بالمكانة والقيمة المعيارية للنص التأسيسي للمؤسسات الاستشارية أو ما يمكن أن نطلق عليه أيضاً بالارتقاء

بالمكانة العضوية فحسب، وما نجم عنه من تراجع تفوق السلطة التنفيذية كمصدر تأسيسي للمؤسسات الاستشارية لصالح الدسترة، وإنما ذهب إلى أبعد من ذلك في احتوائه وتنظيمه لها ليمتد بمقتضى نصوص دستورية أخرى لتنظيم مهام كل مؤسسة من المؤسسات الاستشارية على حدى، وهو ما يشكل ارتقاء من نوع آخر يمكن أن نطلق عليه بالارتقاء الوظيفي للمؤسسات الاستشارية من أجل تعزيز وظيفتها وتفعيل مهامها، وبالتالي ضمانها وتحسينها من مختلف الاختلالات التي يمكن أن تتعرض إليها.

وبخصوص تحديد المهام الدستورية للمؤسسات الاستشارية، ننوه بهذا الخصوص بأن المؤسس الدستوري قد حدد مهام المؤسسات الدستورية الاستشارية ووظائفها على نحو مفصل يعكس في حقيقته المهمة الأصلية لكل مؤسسة دستورية استشارية على حدى، وعلى نحو يمنع أي تداخل في الصلاحيات فيما بينها، كما أوردها على نحو عام وشامل من أجل أن يتفادى أي جمود قد يتعلق بها، أو ما من شأنه أن يجعل من مهام هذه المؤسسات تتعارض مع المستجدات والتطورات التي قد تشهدها مستقبلا، حتى لا يضطر إلى تعديل نصوص الدستور المتعلقة بتحديد مهامها وصلاحياتها في كل مرة قد تستدعي فيه الظروف والضرورة أن تواكب هذه المؤسسات للمستجدات التي قد تنعكس حتما على نظامها الوظيفي بخصوص تنوع المجالات وتزايدها .

على نحو آخر نشير بأن التكريس الدستوري لمهام وصلاحيات المؤسسات الاستشارية والذي من شأنه أن يفعّل من وظيفتها، إنما يعكس في طياته الدور الحقيقي لهذه المؤسسات وتأثيرها الواسع على التنمية الشاملة، باعتبارها فضاء لتلاقى الأفكار وإيجاد الحلول المناسبة للسير الحسن للسياسة العامة، بل ويجسد اعترافا دستوريا صريحا بلامركزية صناعة القرار والحدّ من تركيز القرار على المستوى المركزي على الرغم من الطبيعة غير الإلزامية لبعض أشكال الاستشارة .

الخاتمة:

بالنظر إلى ما تقدمه الاستشارة من آراء وتوصيات في غاية الأهمية، وإيماننا بالوظيفة الاستشارية ودورها في تفعيل القرارات المتخذة وترشيدها في مختلف المجالات سيما مع تشعب وتعقد وظيفة الدولة والرغبة في توسيع المشاركة وعدم الانفراد في صنع واتخاذ القرارات، وهي الاعتبارات التي ساهمت كثيرا في لجوء الجزائر إلى المؤسسات الاستشارية باعتبارها مصدرا للاستشارة، لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري مؤخرا ولم يتوقف عند مسألة التأكيد على المؤسسات الدستورية الاستشارية ذات الطابع الدستوري التي تناولتها مختلف الدساتير والتعديلات اللاحقة فحسب، وإنما ذهب إلى أبعد من ذلك بلجؤه ولأول مرة إلى الاحتواء الدستوري الكلي والشامل للمؤسسات الاستشارية والارتقاء بمكانتها المعيارية ومن دون استثناء بمقتضى التعديل الدستوري الأخير الذي شهدته الجزائر في 2016، هذا الأخير الذي شكل قفزة نوعية في تاريخ المؤسسات الاستشارية، وعكس إرادة حقيقية للتعزيز من مكانتها والارتقاء بها على مستوى أسمى نص في الهرم القانوني للدولة ألا وهو الدستور، بعدما كانت سابقا وفي غالبيتها تنسم بتبعيتها للسلطة المنشأة لها وعلى وجه الخصوص للسلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية بفعل مكانتها

المعيارية غير الدستورية سواء من حيث الإنشاء أو حتى من حيث تحديد المهام، لتتحول وعلى ضوء ذلك من مجرد مؤسسات تستمد وجودها من الأشخاص المنشأة لها والتي غالباً ما تختفي عن الوجود أو تتغير بتغير مؤسسيها وقناعاتهم الشخصية في عملية بقائها من عدمه، إلى مؤسسات دستورية تستمد مصدرها الإنشائي بل وحتى الوظيفي من نصوص الدستور التي تشكل بالنسبة إليها حصانة وضمانة ثبوتية مستقرة استناداً إلى طبيعة القواعد الدستورية الثابتة والمستقرة.

ومهما يكن من أمر وبالنتيجة يبقى السؤال المطروح هنا هو هل أن عملية دسترة المؤسسات الاستشارية التي فعلت من مكانتها القانونية والشكلية كفيلة حقاً بتفعيل الوظيفة الاستشارية من الناحية العملية سيما وأن طبيعة الاستشارة أصلاً غير ملزمة باستثناء ما هو ملزم بها قانوناً؟، وفي ظل ضرورة مواكبة محتوى الدستور ومضامينه مع الحراك السائد في الدولة والذي تفرضه عوامل مختلفة، وما ينعكس منه من مستجدات كما هو الحال بالنسبة لتكريس وتبني العديد من المؤسسات الجديدة، أي قيمة مضافة للمؤسسات الاستشارية على ضوء التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016، بعبارة أخرى هل مجرد دسترتها كفيل بأن يضمن لها دور فعال في تصويب وصناعة القرار وترشيده، أم أن الأمر لا يعدو مجرد عملية تجميل دستورية شكلية لا أقل ولا أكثر، أخضعت لها المؤسسات الاستشارية التي تبقى في حقيقتها مؤسسات استشارية بحتة ومن دون فعالية سواء اكتست حطة دستورية أم لم تكتسبها بفعل طبيعتها غير الإلزامية أصلاً، لارتباطها بطبيعة النظام السياسي وبالإرادة السياسية ليس إلا، وبالسلطة التي تلعب دور محوري في تعديل الدستور ونخص بالذكر رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يملك وبفعل الدستور زمام العديد من الأمور التي تجعله يحدد مصيرها بغض النظر عن التراجع الواضح لمكانته وتحكمه فيها باعتباره مصدر تأسيسية وهو ما تحقق على ضوء التعديل الأخير الموافق لـ 2016 بفعل أو لصالح الدسترة .

الاقتراحات:

في ختام دراستنا نستظهر الاقتراحات الآتية:

. نقادي أي إهمال للنتائج التي تترتب عن الاستشارة الصادرة عن المؤسسات الاستشارية وذلك بغض النظر عن طبيعتها، باعتبارها أي الاستشارة نابعة عن هيئات استشارية متخصصة ومؤهلة، تحقق نتائج مذهلة إذا ما أخذت بعين الاعتبار، وغير ذلك من شأنه أن يقصف بفعالية المؤسسات الاستشارية ويقلل من قيمتها، إذ من غير المعقول أن تتولى هيئات استشارية تكتسي في مجملها الطبيعة الدستورية وتقوم بما يطلب منها من دراسة لمشاكل ومساائل وتجميع ما يتعلق بها من معلومات وبيانات، والقيام بما يتطلبه الأمر من تحليل دقيق وتخطيط بمناسبة إبدائها للمشورة بحكم تخصصها، من دون أن يكون لذلك كله أثر واضح على عملية صنع اتخاذ القرار كمساهم فعال.

. ضرورة استظهار مختلف الاستشارات ونتائجها على مستوى كل مؤسسة من المؤسسات الاستشارية وإجراء جدولة إحصائية دورية وتقييمية لمختلف الاستشارات لمعرفة العوائق التي قد تحول دون تقديم الاستشارة، أو لتلك التي تحول دون طلب الاستشارة أو العمل بها وتنفيذها على أرض الواقع.

. القيام بتوعية مختلف فئات المجتمع ومؤسساته بأهمية الاستشارة، وفتح قناة تواصل على مستوى كل مؤسسة استشارية وإجراء ندوات، وأيام دراسية، من أجل التعريف بها وبمهامها، سيما في ظل انتشار الوسائل التكنولوجية والإدارة الالكترونية التي من شأنها أن تسهل مثل هذا الأمر، مع تحقيق تواصل دائم للدراسات الأكاديمية التي تتم وتهتم بنشاط المؤسسات الاستشارية بغرض التوصل إلى معرفة أبرز الاختلالات التي قد تكون مخفية عن الممارسين للنشاط الاستشاري والعكس صحيح.

. التنسيق فيما بين المؤسسات الاستشارية ومؤسسات الدولة ونخص بالذكر المؤسسة الحكومية، والمؤسسة التشريعية من أجل تحسين الأداء الحكومي والتشريعي على حد سواء، ليس من خلال تقديم الاستشارة فحسب، بل من حيث تبني واعتماد مختلف الآراء والتوصيات لمعالجة بعض الاختلالات وإعادة النظر فيها، سواء على المستوى التنفيذي، أو على المستوى التشريعي، وغير ذلك يعتبر إهدار للطاقات وتضخيم للمؤسسات من حيث محتواها ليس إلا.

الهوامش:

1. أنظر: القانون رقم 0116 الموافق لـ 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 2016/3/7، ص3
2. جاء هذا التعريف على لسان المستشار على مستوى الوكالة العالمية السيد كوبريم ، أنظر: أحمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسي والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص 204.
3. محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية ودورها في صنع القرار السياسي والإداري، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013/2012، ص7.
4. ويتعلق الأمر بتعريف الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي، أنظر: ياسمين بوشعير، نصر الدين كموش، الهيئات الوطنية الاستشارية، مذكرة ماستر قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2016/2015، ص 10.
5. ويتعلق الأمر بتعريف الدكتور سليمان محمد الطماوي، أنظر: نفس المرجع السابق، ص 10.
6. أنظر: د/ أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 237 وما يليها.
7. محمد صغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2004.
8. من أجل تفاصيل أكثر، أنظر: الأستاذ الحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية " وسائل المشروعية"، الطبعة الأولى، دار هومة للنشر، بوزريعة، الجزائر، 2006، ص 147 . 148..
9. أنظر: غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، ص 139.
10. حيث اعتبرها كل من تولوز وموريس هوريو "أهم العناصر الأساسية في الإجراءات الإدارية"، وأدرجها نابوليون بونابرت "ضمن الصرح الإداري"، لمزيد من التفاصيل أنظر: محمد أحمد اسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، دكتوراه دولة في القانون العام، باريس، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2010 ص 472 . 475.
11. أنظر: د/ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية . نظرية التنظيم الإداري . الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، دون ذكر السنة، ص 93.
12. أنظر: ناصر لباد، القانون الإداري . التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999، ص95.
13. راجع: الأستاذ الحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 147 . 148.
14. يعرف الدستور وفقا للمعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، وهو بمثابة الوثيقة العليا في الدولة، تحدد القواعد

الأساسية لشكل الدولة، ونظام الحكم، وشكل الحكومة، كما وينظم السلطات العامة فيها، وحدود كل سلطة والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات.

15. ويتعلق الأمر بدستور 1963 باعتباره أول دستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
16. صادق عليه المجلس الوطني يوم 28 أوت 1963، ووافق عليه الشعب في استفتاء 8 سبتمبر 63، وقد صدر بالجريدة الرسمية عدد 64 بتاريخ 10 سبتمبر، ص 888.
17. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2010، ص 79.
18. جاء في نص المادة 68: "يستشار المجلس في جميع المسائل العسكرية".
19. جاء في نص المادة 70: "يستشار المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي في جميع مشروعات ومقترحات القانون ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، ويمكنه الاستماع إلى أعضاء الحكومة".
20. أحدث المجلس بواسطة الأمر الصادر رقم 610.68، المؤرخ في 6 نوفمبر 1968 المتضمن إحداث المجلي الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 90.
21. الصادر بموجب الأمر 97/76 الموافق لـ 76/11/22، الجريدة الرسمية عدد 94، المؤرخة في 1976/11/24، ص 1122.
2222. ومما جاء فيها: "يؤسس مجلس أعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء حول كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، إلى رئيس الجمهورية. يحدد رئيس الجمهورية طرق تنظيم المجلس الأعلى للأمن".
23. والذي كرسه دستور 1963 بموجب نص المادة 63 و 64، وأغفل عن تناوله دستور 1976 الذي خلا من أي نص دستوري يذكر يتضمن إقرار هيئة دستورية تتولى الرقابة الدستورية.
24. أنظر المرسوم الرئاسي رقم 1889 المؤرخ في 28 فبراير 1989، وأيضا الجريدة الرسمية عدد 9، المؤرخة في 1989/3/1، ص 234.
25. حيث خصص الباب الأول للمبادئ العامة، والثاني لتنظيم السلطات، أما الباب الثالث فقد خصص للرقابة والمؤسسات الاستشارية.
26. أنظر في ذلك نص المادة 161.
27. أنظر في ذلك المادة 162 من دستور 1989.
28. أنظر في ذلك عرض مشروع قانون الدستور على الاستفتاء الشعبي.
29. الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 1996/12/8، ص 6.
30. بيد أنها وردت في نفس الباب ومن نفس الفصل من الدستور السابق الموافق لـ 1989، ويتعلق الأمر بالفصل الثاني من الباب الثالث المعنون بالرقابة والمؤسسات الاستشارية.
31. ويتعلق الأمر بكل من القانون رقم 03.02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 25، لـ 14 أبريل 2002، والقانون رقم 19.08 لـ 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 63 لـ 16 نوفمبر 2008.

32. أنظر القانون رقم 01.16 المؤرخ في 6 مارس 2016، سالف الذكر.
33. أنظر على سبيل المثال التعديل الدستوري الموافق لـ 1996 وتحديداً، الفصل الأول المعنون بالرقابة، والفصل الثاني المعنون بالمؤسسات الاستشارية، من الباب الثالث المعنون بـ "الرقابة والمؤسسات الاستشارية".
34. لمزيد من التفاصيل بهذا الخصوص أنظر: قزلان سليمة، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري 2016 مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 2017/1، ص 151 وما يليها.
35. أنشأ المجلس الأعلى للشباب بموجب مرسوم رئاسي رقم 256/95 لـ 95/8/27، جريدة رسمية عدد 49 لـ 1995/9/6، وقد حلّ المجلس بموجب المرسوم الرئاسي 112/200 لـ 2000/5/11، الجريدة الرسمية عدد 28 لـ 14 ماي 2000 ليعاد إنشاؤه بموجب تعديل 2016.
36. من أجل تفاصيل أكثر بخصوص المجلس، أنظر: يونس حفيظة، آثار الأزمة السياسية في الجزائر على سلطات الدولة منذ 1002، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، 2010. 2011، كلية الحقوق بـ ابن عكنون، جامعة الجزائر، ص 123 وما يليها.
37. وهو ما يندرج ضمن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، لمزيد من التفاصيل راجع، بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بـ ابن عكنون، جامعة الجزائر، جوان 2012، ص 121 وما يليها.
38. فعلى سبيل المثال نصت المادة 195: "يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى يتولى على الخصوص ما يأتي: . الحث على الاجتهاد وترقيته، إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه، رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية".
39. جاء في نص المادة 68: "يستشار المجلس في جميع المسائل العسكرية".
40. سيما وأن الضمانات متنوعة: الدستورية، والقانونية، والقضائية، ومحور دراستنا المؤسسات التابعة للدولة ذات الطابع غير القضائي.
41. الجريدة الرسمية عدد 15، لـ 26 فبراير 92، ص 410.
42. أنظر: قزلان سليمة، المرجع السابق، ص 154.
43. الجريدة الرسمية عدد 18، المؤرخة في 2001/3/28، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 297/02 لـ 23 سبتمبر 2002، الجريدة الرسمية عدد 63 لـ 2002/9/25.
44. الجريدة الرسمية عدد 49، لـ 30 غشت 2009.
45. الجريدة الرسمية عدد 49 لـ 6 سبتمبر 1995.
46. الجريدة الرسمية عدد 28 لـ 14 ماي 2000.
47. الموافق لـ 18 أبريل 2017 المحدد لتشكيلة المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسيره جريدة رسمية عدد 25 لـ 19 إبريل 2017 ص 5.

48. الجريدة الرسمية عدد 14 لـ 8 مارس 2006، أنظر أيضا المرسوم الرئاسي رقم 413/06، الموافق لـ 22 نوفمبر 2006 المتعلق بتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية عدد 74، لـ 2006/11/22، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 64/12 الموافق لـ 7 فبراير 2012، الجريدة الرسمية عدد 8 لـ 15 فبراير 2012، ص 17.
49. أنظر في ذلك نص المادة 202.
50. أنظر في ذلك نص المادة 70.
51. الجريدة الرسمية عدد 90 لـ 8 نوفمبر 68.
52. الجريدة الرسمية عدد 4 الموافق لـ 12 جانفي 1977، مع الإشارة إلى أن المجلس تم إحداثه بموجب أمر في حين تم حله بمقتضى آلية المرسوم ما يشكل تعارضا صارخا لمبدأ توازي الأشكال الذي يستوجب ضرورة أن تنشأ القواعد القانونية وتنتهي بالطريقة ذاتها، أي من نفس الجهة وبفس الطريقة.
53. الجريدة الرسمية عدد 64 الموافق لـ 10 أكتوبر 1993، ص 11 . 14، أنظر في ذلك: أيضا المرسوم التنفيذي رقم 398.94، المؤرخ في 19 نوفمبر 1994، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 78، ص 9.
54. وذلك في المجالين الاقتصادي والاجتماعي من خلال المهام الدستورية المسندة إليه كإطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين، تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني والتعليم العالي، ودراستها، عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.
55. الجريدة الرسمية عدد 18، لـ 20 مارس 96.
56. الجريدة الرسمية عدد 68.
57. الجريدة الرسمية عدد 28 لـ 14 ماي 2000.
58. الجريدة الرسمية عدد 4 لـ 2008/1/27.
59. وذلك بهدف ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي والعلمي، اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث وتطويره، إلى جانب تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تامين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.
60. حيث سبق وأن شهدت المؤسسات الاستشارية وبسبب تبعيتها للسلطة التنفيذية وتحديدًا لرئيس الجمهورية، تذبذبا كبيرا أثر على عملية استقرارها واحداثها، وهو ما حدث بالنسبة للمجلس الأعلى للشباب الذي أنشأه الرئيس السابق السيد اليمين زروال وألغاه رئيس الجمهورية الحالي السيد عبد العزيز بوتفليقة، أنظر غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 139.