

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

The consultative bodies of public administration A study into the effectiveness of national consultative bodies in Algerian law

"al-Hay'āt al-istishārīyah lil-Idārah al-'Umūmīyah (dirāsah fī Madā fa'āliyat al-hay'āt al-istishārīyah al-Waṭanīyah fī al-qānūn al-Jazā'irī)"

كفيف الحسن *

أستاذ محاضر بجماعة التكوين المتواصل

hassendroit@hotmail.fr

تاريخ إرسال المقال: 2024-01-01 تاريخ قبول المقال: 2024-02-24 تاريخ نشر المقال: 2024-03-10

الملخص:

تساهم هذه الورقة البحثية في دراسة مفهوم الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية ونظامها القانوني، ورغم تضخم هذه الهيئات في النظام القانوني الجزائري واختلاف أعمالها، فقد حاول الباحث تقصي أهم الهيئات الاستشارية الوطنية، سواء حازت مكانة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية، وتسجيل بعض الملاحظات حول تنظيم وواقع هذه الهيئات، وتصنيفها ومدى نجاعة أدائها والسلبيات المسجلة بهذا الشأن، وفحص دورها الاستشاري من خلال مختلف أعمالها (آراء، اقتراحات، توصيات، تقارير...) ومدى تأثيرها في صناعة القرار، ليخلص في الأخير إلى بعض النتائج واقتراح بعض التوصيات.

الكلمات المفتاحية: هيئات استشارية، آراء، تقارير، فعالية الاستشارة، صنع القرار، قانون جزائري.

Abstract:

This research contributes to the study of the concept and juridical regime of consultative bodies of the public administration. Despite the inflation of these bodies in the Algerian juridical system and the difference in their works, the researcher tried to explore on the most important national consultative bodies, if they have a constitutional, legislative or regulatory status, and to register some observations on the organisation and the reality of these bodies, their classification and the efficiency of their performance and the negative points observed in this respect, and to examine their consultative role through their different works (opinions, proposals, recommendations, reports...) and the extent of their impact on the decision-making, to conclude finally some conclusions and propose some recommendations.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

Keywords: Consultative bodies, opinions, reports, effectiveness of consultation, decision-making, Algerian law.

مقدمة:

إنّ مهام القيام بالوظيفة الإدارية للدولة تسند عادة إلى السلطة التنفيذية المكوّنة من الأجهزة المركزية للإدارة العمومية التي تحوز صلاحيات السلطة العمومية، غير أنّ استقلال الإدارة العمومية بصناعة القرار لوحدها أصبح أمرا غير مطروح ولا يمكن قبوله في ظلّ الأنظمة الإدارية الحديثة، بل لابدّ من إشراك واستشارة بعض الهيئات والمجموعات على مستويات مختلفة ودرجات متفاوتة في عملية الإعداد والتحضير والدراسة لمشاريع قرارات الإدارة العمومية، لتختتم عادة بإبداء أعمال ذات طابع فنيّ ومتخصّص في إطار أسلوب ديمقراطي تحقيقا لفعالية النشاط الإداري، على أن تكون هذه الأعمال مسندة إلى ما يدعى اليوم بالهيئات الاستشارية (Les organismes consultatifs).

يشمل هذا الاصطلاح كلّ تنظيم أو جهاز عمومي تنشئه السلطة العمومية لأداء وظيفة استشارية، سواء كانت له شخصية معنوية أم لا، وسواء كان يؤدّي هذه الوظيفة بصفة أصلية أو إضافية، ويعدّ هذا الاصطلاح هو الأكثر شيوعا من خلال النصوص القانونية ولدى المؤلفين، وإن كان البعض يستعمل مصطلحات أخرى كالأجهزة الاستشارية أو الإدارة الاستشارية، وربّما أيضا المؤسسات الاستشارية أو السلطات الاستشارية ...، ويبقى المصطلح الأقرب للصواب هو الذي يستوعب جميع التنظيمات الاستشارية مهما كان نظامها القانوني.

بالنسبة للنظام القانوني الجزائري، فقد عرف هذه الهيئات بعد الاستقلال، كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي واللجنة الوطنية للثورة الزراعية واللجنة الوطنية للتشريع، لكنّها عرفت أثناء الفترة الاشتراكية تطوّرا نسبيا، لعلّ ملاحظة الأستاذ "محيو أحمد" منذ أواخر السبعينات تدلّ على ذلك حين كتب: وفي الجزائر تتجّه الاستشارة التي كانت في البدء محدودة لتصبح أكثر شمولاً، إلّا أنّها تجري غالبا بمبادرة من الإدارة نفسها، لذا فإنّها تحتفظ إلى حدّ ما بمظهر بيروقراطي أو تكنوقراطي¹.

حقيقة، تبقى هذه الملاحظة صحيحة جزئيا، يلاحظ حاليا تضخّم في حجم هذه الهيئات، لكن يبدو أنّ هناك بعض التحوّلات التي طرأت عليها سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، كما أنّ هناك تزايدا مستمرا لهيئات أخرى تطلّبتها الحياة السياسية والإدارية تلاؤما مع النهج الليبرالي وأخلفة الحياة العامّة

¹ محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 151.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

وممارسة الديمقراطية الإدارية. لكنّ هناك أيضا في المقابل بعض السلبيات المسجّلة على بعضها، وعلى العموم فإن لم يحز أغلبها على آراء هامّة ومؤثّرة من الناحية القانونية والإدارية والسياسية، إلّا أنّه ما من شكّ في الأهميّة الفنيّة والتقنيّة لآراء الهيئات الاستشارية.

يبدو كذلك أنّ بعض الهيئات الاستشارية قد طرأت عليها تعديلات قانونية ودستورية، وبالتالي لا بدّ من مساهمة هذه التطوّرات، لاسيما أنّ هناك هيئات استشارية إمّا أنشئت حديثا أو تمّ ترقيتها إلى مصاف هيئات لها مكانة دستورية مع التعديل الدستوري لسنة 2020². وبالتالي يمكن طرح ما يلي من التساؤلات:

كيف يمكن تعريف الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية ؟ وما مدى أهمّيّتها القانونية والسياسية ؟ كيف نميّز بينها وبين بعض الهيئات أو بعض طرق الاستشارة الأخرى ؟ ما مستوى تقييم تضخّم حجمها سلبا وإيجابا ؟ وما هو أثر ذلك على دورها الاستشاري في النظام القانوني الجزائري ؟ هل هناك معيار محدّد لتصنيفها ؟، ما هي الطبيعة القانونية للأعمال الصادرة عن هذه الهيئات ؟ وإلى أيّ مدى يمكن لهذه الأعمال التأثير في عملية صنع القرار ؟. لنصل إلى طرح الإشكالية الآتية:

إلى أيّ مدى يمكن للهيئات الاستشارية أن تساهم في عملية صناعة قرارات الإدارة العمومية في ظلّ التطوّرات المسجّلة على نظامها القانوني سواء على مستوى الهيئات أو الأعمال الصادرة عنها ؟.

هناك فرضيتان تتعلّقان بالهيئات الاستشارية للإدارة العمومية، فمن جهة هناك طرح خاصّ بتحديد مفهوم هذه الهيئات بما في ذلك تحديد مستوى أهمّيّتها ودورها في التأثير على عملية صناعة القرار باعتبارها مستشارة لدى الإدارة العمومية. ومن جهة ثانية، ونظرا لأنّ هذه الهيئات لا تخضع لنظام قانوني واحد، فلا بدّ أيضا من محاولة تصنيفها والبحث عن الطبيعة القانونية لأعمالها في القانون الجزائري.

تتطلّب الإجابة عن الإشكالية أعلاه معالجة المنظومة القانونية التي تحكم الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية، سواء في الدستور أو التشريع أو التنظيم، وكذا موقف القضاء والفقه الإداريين، وذلك وفق منهج وصفي تحليلي، وبالتالي، فمن أجل دراسة وضعية الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية ومدى فعاليتها في

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرّخ في 2020/12/30 المتعلّق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أوّل نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. ج.ر، عدد 82.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

صنع القرار لاسيما في الجزائر، لابدّ من تحديد مفهومها بالنظر لاختلاف مستويات أهميتها وتميّزها (المبحث الأول)، ثمّ بيان نظامها القانوني نظرا لاختلاف أصنافها وطبيعة أعمالها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية: اختلاف في مستويات الأهمية والتميّز

من الصعب إعطاء مفهوم محدّد وموحّد للهيئات الاستشارية، وذلك بسبب تعدّد أنظمتها القانونية في الدستور ومختلف القوانين والتنظيمات، لكنّ ما يمكن فعله هو محاولة تعريفها، وبيان قيمتها القانونية والإدارية كمفهوم قانوني ضمن موضوعات القانون العام، وكذا محاولة مقارنتها ببعض الهيئات الأخرى التي تقترب منها في المفهوم وربّما حتّى بعض الهيئات والأشخاص في بعض الممارسات الاستشارية. وبناء على ذلك سيتمّ التطرّق إلى تعريف الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية وأهميتها (المطلب الأول)، ثمّ التعرّض إلى التمييز بينها وبين الهيئات الأخرى، وكذا الطرق الأخرى للاستشارة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية وأهميتها

نحاول تعريف الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (أوّلا)، ثمّ نبيّن أهميتها عن طريق التعرّض للأبعاد القانونية والإدارية والفنية والسياسية للهيئات الاستشارية من أجل التعرّف أكثر على مستوى أهمية هذه الهيئات في القانون الإداري الجزائري (ثانيا).

أوّلا- تعريف الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية:

تتعدّد تعاريف الهيئات الاستشارية باعتبارها أجهزة تكلف بإبداء آراء للإدارة العمومية لاتخاذ القرار، وتختلف هذه التعاريف من حيث المجال أو الهدف أو الإجراءات التي تطلب أو تبدى فيها الاستشارة.

حسب الأستاذ "مهنا محمد فؤاد" تعرّف الهيئات الاستشارية على أنّها هيئات فنية تعاون السلطات الإدارية أو سلطات أخرى بصفة استثنائية بآراء فنية وتقنية مدروسة في المسائل الإدارية والقانونية التي تدخل في اختصاصها، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصّصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل المعروضة عليهم.

وقام الأستاذ "بوضياف أحمد" بتعريفها على أنّها هيئات - أو أفراد - متخصّصة تتكوّن من فنيين ذوي خبرة واسعة، يبدون آراء مؤكّدة وغير ملزمة لتخفيف العبء عن الإدارة ومساعدتها³. غير أنّ هذا

³ بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 84 وما بعدها.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

التعريف إن كان يمثل الاتجاه العام في آراء الهيئات الاستشارية، إلا أنه يصطدم أحيانا ببعض الحالات التي ينص فيها القانون صراحة على إلزامية الرأي الاستشاري في حالات الرأي المطابق.

كتب الأستاذ "محيو أحمد": أجهزة الإدارة الاستشارية هي المجالس العليا والمجالس الوطنية الموضوعة مباشرة لدى الوزراء، والمكلفة بصياغة المقترحات حول مسائل محدّدة⁴. وبالطبع هذا التعريف يتلاءم مع الوضع القانوني للأجهزة الاستشارية آنذاك، وإلاّ حالياً، فالسلطات الإدارية التي توضع لديها الهيئة الاستشارية تختلف حسب المستويات الإدارية للسلطة المستفيدة من الاستشارة، وغالبا ما يصرّح النصّ المنشئ لها بذلك، حالياً فالهيئات الاستشارية الأصلية في الدستور كلّها موضوعة لدى رئيس الجمهورية، وأمّا الهيئات الاستشارية الوطنية الأخرى فيمكن أن تسند لرئيس الجمهورية، أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو الوزير المختصّ، هذا ليس معناه أنّها مكلفة بتقديم الاستشارة للسلطة الإدارية الموضوعة لديها فقط، وإنما قد ينصّ القانون على إمكان تقديم الاستشارة إلى عدّة سلطات إدارية أو غير إدارية.

كما كتب الأستاذ "لباد ناصر"⁵: الأجهزة الاستشارية تعرّف بأنّها مجموعة الأجهزة أو الهيئات التي توضع لدى الإدارة العمومية العاملة أو خارجها، لتقوم بإعطاء آراء إلى هذه الإدارة قبل اتّخاذها قرارا يتعلّق بالشؤون العمومية⁶.

ثانيا- أهمية الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية:

تكمن أهمية الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية في أنّها تساهم في تحسين وتوجيه أساليب سير الإدارة العاملة نحو الاتجاه الصحيح، فالاستشارة تلعب دور المقوم السابق لاتجاه النشاط الإداري كي لا يصطدم بالوقوع في أخطاء ومعوّقات تعرقل سيره الصحيح. ولتحديد أهمية الهيئات الاستشارية بشكل أدقّ، يحتاج الأمر إلى بيان دور هذه الهيئات بالنسبة للإدارة العمومية (1)، ونظرا لتضخّم عددها فمن المناسب أيضا التطرّق إلى عملية تقييم أهميّة حجمها لاسيما في القانون الجزائري (2).

1- دور الهيئات الاستشارية بالنسبة للإدارة العمومية:

⁴ محيو أحمد، مرجع سابق، ص 151.

⁵ أستاذ القانون العام بجامعة سطيف 2 سابقا، له أعمال ومساهمات علمية في القانون العام، تصادف إعداد بحثنا هذا مع خبر وفاته، رحم الله الفقيد.

⁶ لباد ناصر، مدخل إلى القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات لباد، الجزائر، 2023، ص 81.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

إنّ هذه الهيئات الاستشارية تقوم على أساس أداء الوظيفة الاستشارية لصالح سلطات وأجهزة الإدارة العمومية صاحبة القرار، ولذلك فهي تصدر أعمالها في إطار الاستشارة الإدارية، وتتمثل أهم عناصر ومقومات الاستشارة الإدارية في أنها خدمة مستقلة، وذات طابع إرشادي، وتتمثل في خدمات تقديم المعرفة والمهارة المهنية الملائمة للمشكلات الإدارية التطبيقية، وأنها عملية تعاونية تساهم في توجيه وجودة القرار، ولا تتعدى بالضرورة إلى حلّ المشكلات الإدارية⁷.

تتعلق قوة الرأي الاستشاري لهذه الهيئات بصفة الجهاز الاستشاري الذي أبداه وبسلطته المعنوية⁸، وكذلك بأهمية القرارات الإدارية المتخذة من طرف الإدارة العمومية العاملة، وذلك لما لهذه الأخيرة من نتائج على المواطن والمجتمع، بحيث أصبحت تفرض نوعا من التعقيد، فرض على الإدارة اللجوء إلى آراء الأجهزة الاستشارية العامة أو المتخصصة لدى الإدارة العاملة نفسها أو خارج الإدارة العاملة، حتى تكون في منأى عن بعض النتائج السلبية، لاسيما مراقبتها من طرف القاضي الإداري، وبالتالي إمكانية إلغاء قرارها الإداري⁹.

ومن هذا المنطلق، فالهيئات الاستشارية توفرّ عمليات فنية مختلفة تشمل جمع الحقائق والتخطيط والتنظيم ونشر الحقائق وترتيب البيانات ووضعها في الصيغة النهائية الملائمة للإفادة بها في الأعمال التي تستعين بها أو تباشرها الإدارة العاملة المعنية، كأعمال التسجيل والإحصاء مثلا التي تفيد الإدارات العاملة في تحديد حجم عملها الإداري وتوجيهه نحو تحقيق الأهداف المطلوبة.

ويمكن أن تساعد الهيئات الاستشارية في التغلب على الصعوبات التي تواجهها الإدارة، وهذا النوع من الاستشارة يلمس بصفة أساسية في مجال الإدارة العمومية أو الحكومية، حيث تقوم الحكومة غالبا بإنشاء أجهزة مركزية للتخطيط أو للوظيفة العمومية، وتقوم هذه الهيئات والأجهزة بتقديم الاستشارة لمختلف وحدات الجهاز الإداري في الدولة والهيئات العمومية مجانا.

هذا ويمكن أيضا أن تكون استشارة الهيئات الاستشارية من أجل تخفيف العبء الذهني والعصبي عن الإدارة العليا نتيجة تضخم المعلومات في الميدان المراد طلب الاستشارة فيه، وذلك قصد المساهمة في التنسيق والوحدة في الجهد الجماعي. وبالتالي، كما يستنتج الأستاذان "جون فيفندر" و"فرانك بسروود"،

⁷ نادر أحمد أبو شيخة، *الاستشارات الإدارية (Management consulting)*، الطبعة السابعة، دار المسيرة، عمان، 2007،

ص 16، 17 و18.

⁸ محيو أحمد، مرجع سابق، ص 152.

⁹ لباد ناصر، مرجع سابق، ص 81.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

فالعمل الإداري هو نظام موحد يجمع بين العمل التنفيذي وهو العمل المباشر الذي يسعى لتحقيق الأهداف والعمل الاستشاري الذي يعتبر عملا تكميليا له آثار غير مباشرة¹⁰.

2- تقييم أهمية حجم الهيئات الاستشارية:

إن تعدد الهيئات الاستشارية يعتبر ظاهرة حديثة، تم تبريرها عادة بوجود رغبة قوية لتوضيح أحسن الاختيارات التي يتخذها الأعوان الإداريون، بحكم أنها تقدم التقنية الأكثر دقة لتحديد التدبير الأنسب لتدخل الإدارة. وقد يسمح حتى للمواطنين بالمشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية بواسطة الاستماع إليهم أثناء مرحلة إعدادها. بهذه الطريقة، من المفترض أن يتم فهمها وقبولها بشكل أفضل من قبل المخاطبين بها، عندئذ تصبح الإدارة الاستشارية في خدمة فعالية النشاط الإداري¹¹.

حاليا يمكن وصف هذه الحالة بمساهمة الهيئات الاستشارية في دعم الديمقراطية الإدارية التشاركية، لاسيما وأن بعض الهيئات الاستشارية تشجع انضمام فئات مختلفة من قطاعات إدارية، اقتصادية، سياسية وحتى اجتماعية حسب طابع الميدان الاستشاري وتلاؤمه مع هذه الفواعل. هذه حالة تشكيلة المرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الأعلى للشباب¹².

لكن التساؤل المطروح: هل يمكن أن يؤدي هذا الوضع إلى التشكيك في الطريقة التقليدية لتركيب الهيئات الاستشارية طالما أن أهمية الرأي الاستشاري تتطلب كفاءات وخبرات معينة؟.

يبدو أن هذا الاتجاه في تشكيلة الهيئات الاستشارية أصبح ذا أهداف مختلفة، قد تكون ذات طابع تكنوقراطي. لكن الميل أصبح أكثر نحو الطابع الديمقراطي الشمولي الذي يستجيب لمشاركة أكبر عدد ممكن من الفئات الفاعلة في الميدان الاستشاري، ومع هذا فلا ينبغي الارتياح للطابع الديمقراطي التشاركي دوما، فتواجد أعضاء من السلطة التنفيذية ضروري في هذه الهيئات، إن بصورة مباشرة أو عن طريق

¹⁰ بوضياف أحمد، مرجع سابق، ص 85، 86 و 87.

¹¹ GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, Tome1, Droit administratif général, 16e édition, L.G.D.J, Paris, 2001, P 71.

¹² على سبيل المثال يتشكل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من 200 عضو؛ 75 بعنوان القطاع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، و60 بعنوان المجتمع المدني، و20 بعنوان الشخصيات المؤهلة تعين للاعتبار الشخصي، و45 بعنوان مؤسسات وإدارات الدولة. المادة 8 من المرسوم الرئاسي 37/21 المؤرخ في 2021/01/06 المتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره. ج.ر، عدد 3.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

سلطة التعيين لأعضاء خارج السلطة التنفيذية، وهو ما يلاحظ فعلا في الهيئات المذكورة سابقا، مما يستنتج معه أنّ التشكيلة أصبحت ذات طابع مختلط.

في المقابل، يحذر البعض من خطورة تزايد حجم الهيئات الاستشارية، لاسيما في حالة استحوادها على مهام أكبر، رغم الاعتراف دائما بأنّ الإدارة العمومية هي المسؤولة وحدها عن نتائج القرار، كما أنّه في بعض الحالات يمكن للاستشارة أن تعيق النشاط الإداري، لاسيما إذا كان يتعلّق الأمر بالسّرّ الإداري أو سرعة اتّخاذ القرار، وربما تترتّب عنه مشاكل تنازعية أمام القضاء. في الأخير يتوقّف الأمر على طبيعة وقوّة الآراء الاستشارية التي تقدّمها هذه الهيئات¹³. هكذا يتساءل البعض من وجهة نظر مفاهيمية: كيف يمكن أن نحدّد - وبسرعة - الحدود الدقيقة بشأن الإدارة الاستشارية التي قد تكون معرضة للخطأ والغفلة، دون أن تكون قادرة على تفادي الاعتداء على الإدارة النشيطة؟¹⁴.

في الجزائر، ومع ملاحظة أهميّة الهيئات الاستشارية لاسيما بعد تضخّم عددها، فإنّ مستوى أهميّتها يختلف من هيئة لأخرى وفقا لنشاطها الاستشاري اتّساعا وقوّة وتأثيرا في قرار السلطات الإدارية المختصة، إلّا أنّ بعض الهيئات الاستشارية ازدادت أهميّتها القانونية سواء بمنحها مكانة دستورية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، أو بإثبات وجودها وممارسة نشاطاتها بصورة فعلية في المجال الاستشاري الموكّل إليها. على عكس بعض الهيئات الاستشارية التي سجّلت بطءا شديدا في تنصيب أعضائها وممارسة نشاطها، على غرار المجلس الاستشاري للجالية الوطنية بالخارج المنشأ منذ سنة 2009 والذي لم يعرف النور إلى غاية سنة 2017، والمرصد الوطني للتشغيل ومكافحة الفقر منذ سنة 2005، والمجلس الوطني لحماية المستهلكين منذ إنشائه سنة 2012¹⁵. وهذا بغض النظر في المقابل عن امتناع الإدارة العمومية نفسها في كثير من الحالات عن طلب الاستشارة، رغم العدد الكبير للهيئات

¹³ GAUDEMET Yves, Op.cit., p 71 et 72.

¹⁴ FORTIER Jean-Claude, BENOIT Patrick, CHARPENTIER Bernard, GROUD Hervé, NEMERY Jean-Claude, TOURET Bernard, GRANGE Anne-Marie. *Rapports, études et avis des organismes consultatifs*, Annuaire des collectivités locales, Tome 1, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 1981, p 170.

¹⁵ بورياح سلمة، *مكانة المؤسسات الاستشارية والبحثية في صنع السياسات العامّة في الجزائر*، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري، تخصّص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية، 2018-2019، ص 183 و 184.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

الاستشارية، إذ لابدّ من تقوية ثقافة الاستشارة الفعلية لا الشكلية، وألاّ تبقى مجرد أجهزة ثانوية تعدّ تقارير دورية ليس لها أية قيمة، بل لابدّ من مساهمتها الفعّالة كأداة لتوجيه السياسة الحكومية¹⁶.

يضاف إلى هذه الوضعيات السلبية، افتقاد بعض الهيئات الاستشارية ذات الأهمية القانونية والسياسية لبعض الآليات الاستشارية المؤثرة في عملية القرار، منها المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي وبحكم عمله في مجال حماية وترقية حقوق الإنسان، يفترض منحه على الأقل - بصفة صريحة - صلاحية إبداء آرائه وتقديم اقتراحاته وتوصياته حول مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، بدل الاكتفاء بدراسته لها وتقديم ملاحظاته بشأنها¹⁷. كما يمكن منحه أيضا صلاحية اللجوء الإلزامي لاستشارته في النصوص القانونية ذات العلاقة بنشاطه الاستشاري، ولو من دون أن يكون له رأي مطابق.

وفيما يتعلّق بعمل وأداء مجلس الدولة لاختصاصه الاستشاري، لوحظ قصور فعالية آرائه الاستشارية من الناحية الفنية والقانونية، وذلك يرجع حسب بعض الباحثين إلى أسباب منها افتقاد عنصر التخصص الاستشاري في أعضاء اللجنة الاستشارية وانعدام الفصل العضوي بين التشكيلة القضائية والتشكيلة الاستشارية رغم تبني الثنائية الوظيفية لمجلس الدولة¹⁸. وكذلك الأمر بالنسبة لمجلس المحاسبة الذي يملك اختصاصات استشارية محتشمة وضعيفة، حيث دعا البعض إلى دسترة وظيفته الاستشارية، وتنظيم العملية الاستشارية إجرائيا، وتبني فكرة التخصص الاستشاري وتقوية طبيعة رأيه الاستشاري¹⁹.

¹⁶ حرملة خديجة، *الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري*، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 - بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية: 2020-2021، ص 352.

¹⁷ دعا تقرير المجلس لسنة 2019 إلى ضرورة إحالة الحكومة المشاريع التمهيدية للقوانين على المجلس لإبداء رأيه وتضمين ما يراه من اقتراحات وتوصيات، لاسيما سماع البرلمان لآرائه أثناء دراسة مشروع قانون المظاهرات. المجلس الوطني لحقوق الإنسان، *التقرير السنوي لحالة حقوق الإنسان في الجزائر 2019*، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، السداسي 2، 2019، ص 194.

¹⁸ العربي بن علي بوعلام وادريس خوجة نظيرة، *تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري وأثره في فعالية الاستشارة (دراسة مقارنة)*، مجلة الحوار المتوسطي، جامعة سيدي بلعباس، المجلد الحادي عشر، العدد 3، 2020، ص 410 وما بعدها.

¹⁹ مشري عبد الحليم وشرون حسينة، *الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري*، الملتقى الدولي العاشر حول القضاء والدستور، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة بسكرة، 08-09 ديسمبر 2019، ص 131 وما بعدها.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

المطلب الثاني - التمييز بين الهيئات الاستشارية والهيئات والطرق الأخرى للاستشارة:

سيتمّ التمييز بين الهيئات الاستشارية وبعض الهيئات الأخرى (أولاً)، ثمّ التمييز بين طريقة اللجوء للهيئات الاستشارية والطرق الأخرى للاستشارة التي يجيزها القانون (ثانياً).

أولاً - التمييز بين الهيئات الاستشارية والهيئات الأخرى:

يمكن في هذا الإطار التعرّض لبعض أنواع الهيئات ذات الصلة أو الشبه أو الاشتراك مع الهيئات الاستشارية في بعض الخصائص، وبالتالي سيتمّ التمييز بين الهيئات الاستشارية من جهة، ومن جهة أخرى الهيئات التنفيذية (1)، والسلطات الإدارية المستقلة (2)، والهيئات المساعدة (3).

1 - الهيئات الاستشارية والهيئات التنفيذية للإدارة العمومية:

تعود عملية التمييز بينهما إلى اختلاف الوظيفة الاستشارية عن الوظيفة التنفيذية، وذلك بموجب القرارات ذات الطابع الإداري التي تتخذها السلطة التنفيذية، بحيث تملك الهيئات التنفيذية للإدارة سلطات واسعة لإصدار تنظيمات ذات طابع تنفيذي وبصفة انفرادية، تتضمن إصدار أوامر، تراخيص، رخص، سنّ موانع وعقوبات إدارية ... الخ²⁰، وذلك بهدف إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد²¹.

في المقابل، نجد أنّ الهيئات الاستشارية لا تملك صلاحيات تنفيذية، وإنّما تقوم بإصدار أعمال لها طابع النصّ والإرشاد والتوجيه (رأي، تقرير، توصية، اقتراح، دراسة ... الخ)، وتصدر غالباً من خبراء ومتخصّصين في الميدان المستشار فيه، وبالتالي فهي لا تحمل طابع الإلزام كقاعدة عامّة، إلّا حيث يوجب القانون أخذ هيئة التنفيذ برأيها المطابق في حالات نادرة.

يمكن القول بأنّ الإدارة العمومية المكلفة بصنع القرار تهتمّ بتحقيق الأهداف في إطار القيام بمهام الوظيفة الإدارية، بينما يقتصر دور الهيئات الاستشارية على المساعدة في تحقيق هذه الأهداف، لكن هذا لا يمنع بعض الهيئات الاستشارية من ممارسة بعض أشكال الرقابة ولو بطريقة غير مباشرة، هذه مثلاً حالة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكذا السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

²⁰ TERRÉ François, *Introduction générale au droit*, 3^e édition, Éditions DALLOZ, Paris, 1996, p

226.

²¹ بوضياف أحمد، مرجع سابق، ص 186.

2- الهيئات الاستشارية والسلطات الإدارية المستقلة:

تتميز هذه السلطات بأنها تعتبر مؤسسات مكونة للجهاز الإداري للدولة في الجزائر، وقد خولها القانون بعض الصلاحيات ذات الطابع التنفيذي التي تمارسها بصفة مستقلة، كالمراقبة والتنظيم للنشاطات الاقتصادية أو الإدارية أو المالية لتفادي التعسف الناجم عنها والذي قد يمسّ بحقوق المواطنين، مستعملة في ذلك بعض الوسائل كاستخدام السلطة التنظيمية واتخاذ قرارات فردية ذات طابع زجري²².

إن هذه السلطات إدارية وتملك سلطة القرار، خلافاً للهيئات الاستشارية التي تملك صلاحية ممارسة الوظيفة الاستشارية فقط وقد تكون غير إدارية، قد يساعد هذا التمييز في التعرف على كل هيئة من خلال طبيعة نشاطاتها الممارسة وحدود كل منها، لكن سرعان ما تتلاشى هذه الحدود بالنسبة لعدد لا بأس به من الهيئات. حقيقة، أغلب السلطات الإدارية المستقلة تمارس مهام ذات طابع استشاري كمجلس المنافسة²³، والسلطة الوطنية المستقلة لضبط السمعى البصري²⁴، كما يمكن القول في المقابل أيضاً أنّ بعض الهيئات الاستشارية تمثلّ سلطات إدارية مستقلة كالمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

3- الهيئات الاستشارية والهيئات المساعدة:

تتشابه الهيئات الاستشارية مع الهيئات المساعدة الفنية باعتبارها تقوم عادة بمعاونة الهيئات التنفيذية صاحبة القرار، وطبيعة المساعدة تتمثل في القيام بالوظيفة الاستشارية لدى هذه السلطات، لكن مفهوم الهيئات والأجهزة الفنية المساعدة يفوق عملية الاستشارة، إذ يمكنها أن تختصّ بإصدار قرارات²⁵. ومثالها الإدارات القائمة ببعض المهام الفنية الخاصة التي تحتاج الإدارة صاحبة القرار إلى أخذ الرأي فيها، كإدارات الأمن والأمنية والبيئية والمصالح التقنية.

وفي إطار التمييز بين عمل الهيئتين، يفرّق بين الاستشارة (Consultation) والمشورة أو التشاور (Concertation)، وما يميّز بينهما هو الطابع الرسمي والمؤكد للاستشارة، بحيث تعتبر الهيئات الاستشارية هيئات رسمية ينصّ القانون على استشارتها، بحيث تلجأ إليها الهيئات التنفيذية استناداً على نصّ قانوني بغضّ النظر عن الطبيعة القانونية لآرائها، بينما تمتاز المشورة بانعدام الطابع الرسمي

²² ينظر: لبّاد ناصر، مرجع سابق، ص 85 وما بعدها.

²³ المواد 34 وما بعدها من الأمر 03/03 المؤرّخ في 2003/07/19 المتعلّق بالمنافسة، المعدّل والمتمم. ج.ر، عدد 43.

²⁴ المادة 41 من القانون 20/23 المؤرّخ في 2023/12/02 المتعلّق بالنشاط السمعى البصري. ج.ر، عدد 77.

²⁵ بوضياف أحمد، مرجع سابق، ص 101.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

المؤكد، بحيث يمكن للإدارة العمومية في إطار طلب المساعدة للجوء إلى مشورة هيئة ما أو التشاور معها دون اشتراط وجود نصّ قانوني، أي حتى ولو لم يكلف القانون هذه الهيئة بأيّ وظيفة استشارية، فقد تكون هيئة المشورة إذن هيئة تنفيذية أو استشارية أو تشريعية أو قضائية، وقد تكون في شكل مجلس تشاور مشترك بين جهازين أو عدّة أجهزة أو إدارات مختلفة.

وبالتالي يمكن القول بأنّ كلّ هيئة استشارية يمكن أن تكون هيئة مساعدة في إطار التشاور، على غرار المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وفق النصّ الدستوري (المادة 209)، وكذا المرصد الوطني للأمن الصحي²⁶، بينما لا تعتبر كلّ هيئة تشاور هيئة استشارية. ومثال هيئة التشاور، كأن يقوم الوزير الأول بتكليف مخطّط عمل الحكومة بالتشاور مع رئيس الجمهورية (المادة 106 من الدستور)، أو مساهمة المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع بلديات ومتعاملين اقتصاديين²⁷.

ثانيا- التمييز بين اللجوء للهيئات الاستشارية والطرق الأخرى للاستشارة:

تتعدّد طرق لجوء الإدارة العمومية إلى الآراء الاستشارية التي تحتاجها أو يخولها القانون اللجوء إليها، أهمّها على الإطلاق إحداث هيئات استشارية تكون في العادة مهية لهذا الغرض، غير أنّ مجال الاستشارة لا ينحصر في الهيئات الاستشارية فقط، لذلك يمكن التمييز بين طريقة اللجوء إليها من جهة (1)، واللجوء إلى الطرق الأخرى للاستشارة المنصوص عنها قانونا (2).

1- لجوء الإدارة العمومية للهيئات الاستشارية:

في الغالب تلجأ الإدارة المعنية لاسيما على المستوى المركزي إلى هيئات استشارية متخصصة تنشأ أساسا للقيام بدور استشاري كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الإسلامي الأعلى والمجلس الأعلى للأمن ... ، أو تلجأ إلى هيئات مستقلة تمارس اختصاصا معيّنا، لكن يخولها القانون تقديم استشارات خاصة في بعض الميادين كعمل فرعي إلى جانب عملها الأصلي، كمجلس الدولة مثلا الذي يمارس وظيفة قضائية ويخوله الدستور والقانون إبداء رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر.

²⁶ ينظر: المادة 4 من المرسوم التنفيذي 401/22 المؤرخ في 2022/11/21 المحدّد تشكيلة المرصد الوطني للصحة وتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 78.

²⁷ ينظر: المادة 83 من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلّق بالبلدية، المعدّل والمتمم. ج.ر، عدد 37.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

ويتركز عمل هذه الهيئات في القيام بالوظيفة الاستشارية سواء بصفة أصلية أو فرعية، وتتمثل عناصر الوظيفة الاستشارية في تقديم وإبداء آراء أو مقترحات أو إصدار تقارير أو توصيات أو دراسات... الخ، مما يتعلق بالجانب الفني والعلمي الذي تحتاج إليه السلطات العمومية صاحبة القرار. وقد يكون اللجوء إلى استشارة هذه الهيئات وجوبيا أحيانا كحالة أخذ رأي مجلس الدولة في المجال التشريعي، غير أن الطريقة الأعم هي إما اللجوء الاختياري للإدارة صاحبة القرار أو بمبادرة الهيئة الاستشارية من تلقاء نفسها بوظيفتها الاستشارية في الحالات التي ينصّ عليها القانون.

والهيئات الاستشارية إما أن تكون مركزية وهي الهيئات الاستشارية الوطنية، ويمكن أن تكون لامركزية، على غرار اللجان المحلية على مستوى الولايات، والتي تكون تابعة غالبا لهيئات استشارية وطنية، كاللجان الولائية للتضامن واللجان الولائية للتشغيل واللجان الولائية للسكان، واللجان الاستشارية الاستشفائية الجامعية المحلية.

2- لجوء الإدارة العمومية للطرق الأخرى للاستشارة:

تتعدد طرق لجوء الإدارة العمومية للاستشارة من دون الهيئات الاستشارية حسب دافع الاستشارة والمجال المنصوص عنه قانونا، بحيث يمكنها أن تطلب مساعدة إدارة عمومية أخرى، أو تستشير بعض الأشخاص المعنوية الخاصة، أو ذوي خبرة فردية، أو حتى استشارة الجمهور والمواطنين.

بالنسبة للإدارة المساعدة، عادة ما يكون اللجوء إليها على سبيل الحاجة إلى تقديم آراء ذات طابع تقني وفني أو علمي يحتاج إلى خبرة معينة، سواء تعلقت بالممارسة أو بالتخصص، كاستشارة الإدارة البيئية والأمنية والتقنية والصناعية أو الجماعة الإقليمية المعنية قبل اتخاذ القرار. ومثال ذلك طلب إدارة معينة رأي جهة أمنية حول سلوك أو سيرة مواطن في إطار التحقيق الإداري، كرأي الجهات الأمنية حول التحقيق في شخصيات تطلب ترخيصا إداريا لإقامة تجمع في مكان ما. أو طلب إدارة رأي إدارة أخرى في مجال نشاطها كالقرارات التي تتعلق بالبيئة، فتقدم آراء قبلية من الإدارة البيئية.

يمكن كذلك للإدارة العمومية استشارة شخص معنوي خاص لديه قدرات أو خبرات أو معلومات فنية أو تقنية حول مسائل أو قضايا معينة، مثال ذلك الجمعيات، كالإدارة البيئية عند استشارتها للجمعيات ذات

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

الطابع البيئي المعتمدة قانونا بخصوص البيئة، وذلك طبقا للمادة 35 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة²⁸.

ويمكن أيضا للإدارة المعنية استشارة بعض الخبرات الفردية، مثل حالة المجلس الشعبي البلدي بموجب القانون 10/11 المتعلق بالبلدية الذي يسمح بذلك وفقا للمادة 13 منه، حيث يمكنه استشارة أي شخصية محلية أو ذات خبرة أو رئيس جمعية معتمدة قانونا للمساهمة في أشغال المجلس²⁹.

أخيرا، يمكن كذلك للإدارة العمومية أن تطلب الاستشارة من المواطنين والجمهور، كالحالة التي نصت عليها المادة 11 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية سالف الذكر في إطار اتخاذ المجلس الشعبي البلدي تدابير تتعلق بأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وحالة استشارة الجمهور قبل الترخيص بالنشاطات الصاخبة التي تحدث أضرارا سمعية خطيرة، وذلك طبقا للمادة 74 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة سالف الذكر. ومع الاعتراف بأن هذه الاستشارة لا تشكل استشارة ذات طابع علمي أو فني، لكنها تتعلق بإرادة الجمهور الساكنين قرب مراكز النشاطات المذكورة بحكم أنها تؤثر على سكينتهم وصحتهم الخاصة، وبالتالي فهي من قبيل الاستعلام ومشاركة المخاطبين بالقرار في عملية صنع القرار.

المبحث الثاني: النظام القانوني للهيئات الاستشارية للإدارة العمومية: تنوع الأصناف**واختلاف الأعمال**

إن النظام القانوني للهيئات الاستشارية متنوع من حيث الأصناف ومختلف من حيث الأعمال، فالاستشارة إن كانت تمثل عملا قانونيا يولد آثارا قانونية مختلفة، فهي أيضا تشكل عملية إجرائية تخضع لعدة عوامل في تكوينها وإصدارها ومدى قوتها القانونية وتأثيرها في صناعة القرار، وهو الأمر الذي يدعو إلى البحث في الاختلاف الحاد الملاحظ على الهيئات والأعمال، فمن جهة يلاحظ اختلاف الهيئات الاستشارية من حيث عملية تصنيفها لاسيما فيما يتعلق بالهيئات الاستشارية الوطنية (المطلب الأول)، ومن جهة أخرى يلاحظ اختلاف الطبيعة القانونية لأعمالها الاستشارية (المطلب الثاني).

²⁸ القانون 10/03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. ج.ر، عدد 43.

²⁹ القانون 10/11، مصدر سابق.

المطلب الأول: تصنيف الهيئات الاستشارية الوطنية في النظام الجزائري

يمكن الاستناد على أكثر من معيار لتصنيف الهيئات الاستشارية بسبب عدم التجانس بين الهيئات الاستشارية، فمن الناحية العضوية يمكن تصنيفها حسب الهيئات المستشيرة أو المستشارة، وطنية ومحلية، هيئات داخل الإدارة أو خارجها، أو بالنظر لتوافر الشخصية المعنوية، أو هيئات فردية وهيئات جمعية تداولية. ومن الناحية الوظيفية يمكن تصنيفها إلى هيئات ذات مهام استشارية خالصة وهيئات تقوم بمهام أخرى إلى جانب الاستشارة، سواء كان الاختصاص الاستشاري أصليا أو تكميليا، أو هيئات دائمة ومؤقتة وظرفية. كما يمكن التصنيف من الناحية المادية حسب طبيعة أعمال الهيئات الاستشارية، كأن يتم التمييز بين أنواع الآراء حسب الدرجة، أو بين الآراء والتوصيات والاقتراحات، لكن هذا التمييز لا يخلو من التعقيد، ويبقى غير واضح وغير منتظم في بعض الأحيان³⁰.

في النظام القانوني الجزائري، هناك عدة معايير يمكن على أساسها تصنيف الهيئات الاستشارية، إما على أساس إقليمي فتكون وطنية أو محلية، أو على أساس نوعي حسب مجالها إلى تشريعية أو قضائية أو إدارية ...، أو على أساس ظرفي فتكون مختلفة حسب الطرف العادي أو الاستثنائي، أو على أساس قطاعي حسب ميدان النشاط (علمي، اجتماعي، أممي، اقتصادي، إعلامي، حقوقي، مالي، قضائي، ..)، أو على أساس تقني كالنشاط الاستشاري للمؤسسات العمومية والسلطات الإدارية المستقلة.

تبدو هذه المعايير مختلفة، والتصنيف القانوني هو الأكثر فعالية وأهمية، بحيث يقوم على أساس القيمة القانونية للنصّ المؤسّس أو المنظم للهيئة الاستشارية، فتكون ذات طابع دستوري أو تشريعي أو تنظيمي. إنّ هذا المعيار يراعي القيمة القانونية التدريجية للنصّ المنشئ أو المنظم لهذه الهيئات.

وبالنسبة للهيئات الاستشارية الوطنية، فبعضها يكتسي أهمية دستورية، فالدستور يسمح بوضع الوظيفة الاستشارية في إطار قانوني سامي، بحيث ينقلها من نطاق الواقع أو القانون إلى نطاق النصّ الذي يكتسي القيمة الدستورية، لكنّ كثيرا من الهيئات الاستشارية الوطنية نصّت عليها القوانين والتنظيمات، فهي تحمل قيمة قانونية أو تنظيمية. وبالتالي سنعرّض بإيجاز لتصنيف الهيئات الاستشارية الوطنية إلى قسمين؛ قسم منصوص عنه في الدستور (أولا)، وقسم منصوص عنه في القانون والتنظيم (ثانيا).

³⁰ DARGENT Fleur, *La consultation en droit public interne*, Préface: Ariane Vidal-Naquet, Nouvelle édition, DICE Éditions, Aix-en-Provence, 2020, p 46 et suites.

أولاً- الهيئات الاستشارية الوطنية المنشأة بموجب الدستور:

نصّ الدستور الجزائري على مجموعة من الهيئات الاستشارية الوطنية، منها هيئات مكلفة أصلاً بالوظيفة الاستشارية، وهي ما نصّ عليها في الباب الخامس من الدستور تحت عنوان "الهيئات الاستشارية" (1)، وهيئات أخرى تقوم بأداء الوظيفة الاستشارية بصفة استثنائية أو فرعية، وهي ما نصّ عليها الدستور خارج هذا الباب (2).

1- الهيئات الدستورية ذات الاختصاص الاستشاري الأصلي:

عدّد الدستور في الباب المتعلق بالهيئات الاستشارية من المادة 206 إلى المادة 218 منه مجموعة من الهيئات مكلفة بالقيام بالوظيفة الاستشارية، قام بإنشائها لهذا الغرض في مجموعة من الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والأمنية والدينية والعلمية والقانونية، وهي ثمانية (8) هيئات استشارية.

تقوم هذه الهيئات بمهام استشارية متعدّدة (إبداء آراء، تقارير، توصيات، اقتراحات، دراسات، ...)، ومن بين أهمّ هذه الهيئات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يمثّل إطاراً موسّعاً للحوار والتشاور الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بحيث يعرض اقتراحاته وتوصياته على الحكومة³¹، والمجلس الأعلى للأمن المكلف بتقديم آراء في مسائل الأمن الوطني لرئيسه رئيس الجمهورية صاحب القرار³²، والمجلس الإسلامي الأعلى الذي يقوم بإبداء الحكم الشرعيّ ويمكنه بعد إخطار رئيس الجمهورية إصدار فتاوى شرعية في مجالات الفقه³³.

وهناك أيضاً المجلس الأعلى للشباب الذي يقمّ آراءه وتوصياته واقتراحاته حول مسائل حاجات الشباب وازدهاره³⁴، والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات الذي يستشار في مجال ترقية البحث العلمي والتطوير التكنولوجي³⁵، والمرصد الوطني للمجتمع المدني الذي يصدر آراءه وتوصياته فيما

³¹ ينظر: المادتان 209 و 210 من الدستور، وأحكام المرسوم الرئاسي 37/21، مصدر سابق.

³² ينظر: المادة 208 من الدستور وأحكام المرسوم الرئاسي 539/21 المؤرخ في 2021/12/26 المتضمّن تشكيل المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 99.

³³ ينظر: المادة 206 من الدستور وأحكام المرسوم الرئاسي 141/17 المؤرخ في 2017/04/18 المحدّد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره. ج.ر، عدد 25.

³⁴ ينظر: المادتان 214 و 215 من الدستور وأحكام المرسوم الرئاسي 416/21 المؤرخ في 2021/10/27 المحدّد مهام المجلس الأعلى للشباب وتشكيلته وتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 83.

³⁵ ينظر: المادتان 216 و 217 من الدستور وأحكام القانون 01/20 المؤرخ في 2020/03/30 المحدّد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه. ج.ر، عدد 20.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

يتعلق بانشغالات المجتمع المدني³⁶، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي يتولى إبداء آراء واقتراحات وتوصيات وتقارير تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها على البعدين الوطني والدولي³⁷، والأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات التي تتولى مهام الخبرة والاستشارة والنصح في مجال العلوم والتكنولوجيا لفائدة مؤسسات الدولة والهيئات العمومية والخاصة³⁸.

2- الهيئات الدستورية ذات الاختصاص الاستشاري الفرعي:

وتتمثل في بعض الهيئات المنصوص عنها في الدستور خارج باب "الهيئات الاستشارية"، إلا أنها تؤدي الوظيفة الاستشارية إضافة إلى مهامها الأصلية المسندة إليها، وقد ينص الدستور على مهامها الاستشارية كالمحكمة الدستورية مثلا، أو يترك ذلك للقانون أو التنظيم كمجلس المحاسبة، ويمكن حصر هذه الهيئات في سبع (7) هيئات استشارية.

تتمثل هذه الهيئات في مجلس الدولة الذي يبدي رأيه في المجال التشريعي دون التنظيمات³⁹، والمحكمة الدستورية التي تمارس مهامها استشارية أهمها إبداء رأيها بشأن تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية⁴⁰، والمجلس الأعلى للقضاء الذي يؤدي بعض الاستشارات منها إبداء رأي استشاري قبلي في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو واستشارته في مسائل التنظيم القضائي ووضع القضاء وتكوينهم⁴¹، والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي يمكنها توجيه أوامر للإدارة والمؤسسات بتنفيذ توصياتها للحد من انتهاك جودة وفعالية إجراءات الوقاية من الفساد⁴²، ومجلس المحاسبة الذي أسندت له مهام استشارية

³⁶ ينظر: المادة 213 من الدستور وأحكام المرسوم الرئاسي 139/21 المؤرخ في 2021/04/12 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني. ج.ر، عدد 29.

³⁷ ينظر: المادتان 211 و 212 من الدستور وأحكام القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03 المحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 65.

³⁸ ينظر: المادة 219 من الدستور وأحكام القانون 02/22 المؤرخ في 2022/04/25 المحدد تنظيم الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات وتشكيلتها وسيرها ومهامها. ج.ر، عدد 30.

³⁹ ينظر: المادتان 141 و 142 من الدستور.

⁴⁰ ينظر المواد: 94، 98، 102، 122 و 192 من الدستور.

⁴¹ ينظر: المادتان 181 و 182 من الدستور والمادة 35 من القانون العضوي 12/04 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته. ج.ر، عدد 57.

⁴² المادة 205 من الدستور وأحكام القانون 08/22 المؤرخ في 2022/05/05 المحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها. ج.ر، عدد 32.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

في مجال التشريع المالي⁴³، وكذا المجلس الأعلى للغة العربية والمجمع الجزائري للغة تمازيغت الذين يمارسان مهامهما الاستشارية بصدد اللغتين العربية والأمازيغية وترقيتهما⁴⁴.

ثانيا- الهيئات الاستشارية الوطنية المنشأة بموجب القانون والتنظيم:

هناك عدّة هيئات استشارية وطنية منشأة بموجب القانون والتنظيم، وتعمل كأجهزة استشارية في ميادين قطاعية وتقنية مختلفة، يمكن أن تتمثل في هيئة، لجنة، مجلس، مجلس أعلى، محافظة، مركز، مرصد، سلطة ... الخ، وسواء كانت هيئات رئاسية أو حكومية أو وزارية، نذكر منها: المحافظة العامة للتخطيط والاستشراف، المجلس الوطني للآداب والفنون، المجلس الوطني للأسرة والمرأة، اللجنة الوطنية للتضامن، اللجنة الوطنية للمدونة الغذائية، المرصد الوطني للمدينة، والسلطات الإدارية المستقلة كمجلس المنافسة، السلطة الوطنية المستقلة لضبط السمع البصري، مجلس النقد والقرض، ... الخ⁴⁵.

وتختلف طريقة ممارسة الهيئات الاستشارية الوطنية لوظيفتها الاستشارية، فمنها ما يمارس الوظيفة الاستشارية بشكل رئيسي كالمجلس الوطني للإحصاء والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، ومنها ما يقوم بالوظيفة الاستشارية استثناء إضافة لوظائفها الإدارية أو التقنية أو الاقتصادية أو المالية مثل مجلس المنافسة والمجلس الوطني للمحاسبة وهيئة وسيط الجمهورية.

ومن بين هذه الهيئات نذكر المجلس الوطني للإحصاء الذي يمارس مهامه الاستشارية بخصوص السياسة الوطنية للإعلام الإحصائي وبرامج التحقيق والأشغال الإحصائية⁴⁶، والمرصد الوطني للمرفق العام الذي يمارس مهامه الاستشارية لترقية الإدارة والمرفق العمومي لفائدة المواطنين⁴⁷، والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية المكلف ببعض المهام الاستشارية لاسيما فيما يتعلق بضبط المحاور الكبرى

⁴³ الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة. ج.ر، عدد 39. المعدل والمتمم بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010. ج.ر، عدد 50.

⁴⁴ ينظر: القانون العضوي 17/18 المؤرخ في 02/09/2018 المتعلق بالمجمع الجزائري للغة الأمازيغية. ج.ر، عدد 54. - المرسوم الرئاسي 226/98 المؤرخ في 11/07/1998 المتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم. ج.ر، عدد 50.

⁴⁵ ينظر: بورياح سلمة، مرجع سابق، ص 164 وما بعدها. - حرمل خديجة، مرجع سابق، ص 297 وما بعدها.

⁴⁶ المرسوم التشريعي 01/94 المؤرخ في 15/01/1994 المتعلق بالمنظومة الإحصائية. ج.ر، عدد 03. - المرسوم

التففيدي 160/95 المؤرخ في 03/06/1995 المتضمن تنظيم المجلس الوطني للإحصاء وعمله، المعدل والمتمم. ج.ر، عدد 31.

⁴⁷ المرسوم الرئاسي 03/16 المؤرخ في 07/01/2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام. ج.ر، عدد 2.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية⁴⁸، والمجلس الوطني للمحاسبة الذي يقترح الإجراءات ويبيدي آراءه وتوصياته بشأن مشاريع النصوص القانونية المرتبطة بالمحاسبة⁴⁹، والمجلس الوطني الاستشاري لترقية الصادات القائم باقتراح كل تدبير ذي طبيعة مؤسّساتية أو تشريعية أو تنظيمية لتسهيل توسّع الصادات خارج المحروقات⁵⁰، والمجلس الأعلى للبيئة وكذا المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة⁵¹، ووسيط الجمهورية الذي يقترح في تقاريره تدابير وقرارات لاتخاذها من الإدارة المعنية، لاسيما اقتراحاته وتوصياته المتعلقة بتحسين سير المرفق المعني، مع ضرورة الإجابة تحت طائلة إخطار رئيس الجمهورية⁵².

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لأعمال الهيئات الاستشارية

تظهر النتائج القانونية للهيئات الاستشارية مهما كان صنفها ودرجتها في الهرم القانوني في طبيعة أعمالها الاستشارية بفعل مدى حجيتها القانونية من حيث الإلزام أو التخيير، وسواء كان ذلك في حالة اللجوء للهيئة الاستشارية أو في حالة مدى تنفيذ العمل الاستشاري المقدم للإدارة العمومية لاستخدامه في مشاريع أعمالها الإدارية التنفيذية، فضلا عن مدى دقته الفنية أو العلمية في ميدان الاستشارة.

هناك أعمال أخرى تخرج بطبيعتها عن مفهوم الوظيفة الاستشارية بالمعنى القانوني، وإن كان بعضها مساعدا لنشاط السلطات صاحبة القرار، على غرار قيام الهيئات الاستشارية بدراسات متخصصة، أو المشاركة في برامج التكوين وترقية وتقييم الميادين التي تدخل في مجال اختصاصها الاستشاري.

⁴⁸ ينظر: المادتان 58 و 59 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. ج.ر، عدد 46. - المرسوم التنفيذي 319/17 المؤرخ في 02/11/2017 المحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 66.

⁴⁹ المرسوم التنفيذي 24/11 المؤرخ في 27/01/2011 المحدد تشكيلة المجلس الوطني للمحاسبة وتنظيمه وقواعد سيره. ج.ر، عدد 7.

⁵⁰ المواد 2 و 8 مكرّر 2 من المرسوم التنفيذي 173/04 المؤرخ في 12/06/2004 المتضمن تشكيل المجلس الوطني الاستشاري لترقية الصادات وسيره. ج.ر، عدد 39. المعدّل والمتّم بموجب المرسوم التنفيذي 290/23 المؤرخ في 03/08/2023. ج.ر، عدد 50.

⁵¹ المرسوم الرئاسي 465/94 المؤرخ في 25/12/1994 المتضمن إنشاء مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة وتحديد صلاحياته وتنظيمه وعمله. ج.ر، عدد 1 لسنة 1995. - المرسوم التنفيذي 115/02 المؤرخ في 03/04/2002 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة. ج.ر، عدد 22.

⁵² المرسوم الرئاسي 45/20 المؤرخ في 15/02/2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، المعدّل. ج.ر، عدد 9.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

وما دون ذلك، يلاحظ بصفة خاصة اختلاف الأعمال الصادرة عن الهيئات الاستشارية لفائدة الإدارة العمومية، وإن كانت كلها تهدف إلى تقديم عمل ذي طابع فني متخصص مع اختلاف طبيعة كل منها، إلا أن دورها الرئيسي يتمثل في الآراء التي تقدمها إلى الإدارة على اختلاف في نوعها وقيمتها القانونية، لذلك وجب البحث عن الطبيعة القانونية لآراء الهيئات الاستشارية (أولاً)، لكن لا تتحصر أعمالها في مجال الاستشارة فقط، وإنما هناك أعمال أخرى تقوم بها عادة إلى جانب الآراء التي تقدمها، بحيث يمكن اعتبارها كامتداد للوظيفة الاستشارية لها، وأهمها الاقتراحات (ثانياً)، التقارير (ثالثاً)، والتوصيات (رابعاً).

أولاً- آراء الهيئات الاستشارية (Les avis des organismes consultatifs):

تحمل هذه الآراء طبيعة استشارية مختلفة، حيث لا تصل غالباً لمرتبة الإلزام للرؤساء الإداريين إلا في حالات خاصة ينص عليها القانون، أين يأخذ الرأي الاستشاري صفة الرأي المطابق، ولكن غالباً ما تكون لها قيمة مؤثرة بحكم الخبرة الفنية الواسعة في المسائل المطلوب إبداء الرأي فيها.

ومن الناحية القانونية من حيث حجية الرأي الاستشاري؛ تقسم آراء الهيئات الاستشارية قانوناً إلى آراء اختيارية ناتجة عن استشارة اختيارية أو مبادرة تلقائية (1)، وآراء اختيارية ناتجة عن استشارة إجبارية (2)، وآراء ناتجة عن استشارة متبوعة برأي واجب الاتباع أو ما يدعى بالرأي المطابق (3).

1- الرأي الاختياري الناتج عن استشارة اختيارية أو مبادرة تلقائية:

تمثل هذه الحالة المبدأ العام في آراء الهيئات الاستشارية، بحيث يكون اللجوء إلى طلب الاستشارة اختيارياً، وأحياناً يكون تقديم الرأي الاستشاري بمبادرة الهيئة الاستشارية تلقائياً دون أن يتوقف ذلك على طلب من السلطة صاحبة القرار، وكذلك من جهة أخرى يكون أخذ هذه السلطة بهذا الرأي الاستشاري مسألة اختيارية فقط، سواء كان على أساس طلب الاستشارة أو دون طلبها.

وتتجسد هذه الحالة عندما لا يوجب القانون على الإدارة العمومية طلب رأي الجهة الاستشارية المختصة عندما تزمع على اتخاذ قرار معين، بحيث تملك حرية اللجوء لطلب الاستشارة من عدمه، وفي حالة طلب الاستشارة منها، فإن الإدارة العمومية تكون غير ملزمة بالأخذ بها، وبالتالي فلا يترتب عنها أي آثار قانونية سواء أخذت بها أم لا، وهو ما يمنح طابعاً سلبياً للرأي الاستشاري في هذه الحالة⁵³.

⁵³ العايب سامية، *الهيئات الوطنية الاستشارية*، مطبوعة بيداغوجية لمحاضرات لمقابلة على طلبة السنة أولى ماستر قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 45-قائمة، السنة الجامعية: 2017-2018، ص 16 و 17.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

هناك عدّة أمثلة لآراء الهيئات الاستشارية بصدد هذه الحالة، كاستشارة المجلس الأعلى للأمن، واستشارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول بموجب إخطارهما أو تقديم رأيه عبر مبادرته التلقائية، وإبداء المجلس الوطني لحقوق الإنسان آراءه المتعلقة بترقية حقوق الإنسان وحمايتها إلى الحكومة أو البرلمان بمبادرته أو بطلبهما، وكذا تقديم المجلس الأعلى للشباب آراءه بإخطار رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالشباب، أو بمبادرة تلقائية منه.

نفس الشيء بالنسبة للمجلس الإسلامي الأعلى، سواء بالنسبة لإبداء الحكم الشرعي أو لإبداء رأيه لإصدار الفتاوى الشرعية، بحيث يعتبر رأيه بخصوص هذه الفتاوى ذا قيمة فقهية وصادر عن مؤسسة وطنية مرجعية وفقا للتعاليم الدينية، وليس له أثر ملزم لسلطة رئيس الجمهورية. وقد سجّل ذلك تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان لسنة 2019، مذكّرا بأنّ هناك فتوى للمجلس الإسلامي الأعلى صادرة سنة 2003 تقضي بإجازة الإجهاض نتيجة العنف الإرهابي⁵⁴، ورغم ذلك لم يتمّ إدراج رأي الفتوى ضمن نصّ تشريعي بموجب أمر، ممّا يتأكّد معه أنّ رئيس الجمهورية غير ملزم دستوريا برأي فتوى المجلس.

2- الرأي الاختياري الناتج عن استشارة إجبارية:

تتجسّد هذه الحالة عندما يوجب القانون لجوء الإدارة العمومية إلى هيئة استشارية قبل المواصلة أو الفصل في عملية اتّخاذ القرار، وإن كان هذا اللجوء وكذا إبداء رأي الهيئة الاستشارية إجراءين لازمين، إلّا أنّ الطبيعة القانونية للرأي الصادر عنها لا تكتسي صفة القوة القانونية، فهي لا تتعدّى كونها رأيا استشاريا فنّيا صادرا عن هيئة متخصصة، بحيث تكون غير ملزمة. أي لا بدّ من طلب الرأي الاستشاري وجوبيا، مع بقاء الأخذ به اختياريّا في صنع القرار.

وهذه الوضعية وإن كانت نادرة وغير نظامية، إلّا أنّها من الناحية الإيجابية تسمح بوضع قواعد أفضل من حيث الصياغة بناء على الاقتراحات الناتجة عن عملية الاستشارة، وبالتالي سوف تحدّ على الأقلّ من مخاطر عدم قابليتها للتطبيق أو صعوبة تطبيقها كلّيا أو جزئيا، نظرا إلى خبرة الأشخاص الذين يجلسون في الهيئات الاستشارية، والمبررات المقدّمة من طرفهم⁵⁵.

⁵⁴ المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص 20.

⁵⁵ BENCHENEB Ali, *Introduction à la règle de droit en Algérie*, Préface : MAHIOU Ahmed, 2^{ème} édition actualisée au 31/12/2016, GAÏA éditions, Algérie, 2017, p 96.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

ومثال هذه الحالة استشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، بحيث يعدّ إخطاره من الأمين العام للحكومة وجوبياً⁵⁶، فالحكومة ورئيس الجمهورية ملزمان باللجوء إلى رأي مجلس الدولة، لكنهما غير ملزمين باتباع رأيه، فهو رأي اختياري، بحيث تعتبر آراؤه الاستشارية بهذا الخصوص مجرد اقتراحات غير ملزمة من الناحية القانونية⁵⁷.

إنّ عدم قيام الإدارة باستشارة الهيئة الاستشارية في مثل هذه الحالات يؤدّي إلى أن يصبح العمل الإداري غير نظامي، وقد تمّ تكريس هذا الحلّ بطريقة تمييزية في قرار المحكمة العليا بتاريخ 1967/03/03 بمناسبة قضية "النقابة المهنية لمحطة الإرشاد في مرافئ وهران والمرسى الكبير"، حيث اعتبر القاضي أنّه ينبغي على الإدارة احترام هذا الرأي في الحالات العادية، بينما تستطيع التحرّر من بعض الشكليات - بما فيها الرأي الاستشاري - في بعض الظروف الاستثنائية⁵⁸.

3- الرأي المطابق:

تمثّل حالة الرأي المطابق حالة استثنائية بالنسبة للنشاط الاستشاري العام للهيئات الاستشارية، ويقصد بها أن تكون الاستشارة متبوعة برأي واجب اتّباعه، ممّا يجعله بمثابة مشاركة في اتّخاذ القرار.

ومثال حالة الرأي المطابق في الدستور رأي المجلس الأعلى للقضاء بخصوص التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الوظائف القضائية النوعية (المادة 181 من الدستور)، كما نصّ القانون أيضاً على وجوب امتثال أجهزة منظومة الإعلام الإحصائي لآراء المجلس الوطني للإحصاء⁵⁹.

وفي هذه الحالة ليس فقط يجب على الإدارة العمومية أن تطلب رأي الهيئة الاستشارية المختصة، بل يجب عليها أيضاً حين اتّخاذ القرار أن تتبّع رأيها، وفي حالة وجود نصّ يدلّ على ذلك صراحة، فتعتبر الإدارة قد أخلّت بإجراء يعدّ بمثابة مساس بالنظام العام، ويمكن حينئذٍ للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه، وهو الحلّ الذي قرّره مجلس الدولة الفرنسي سنة 1958 بخصوص قضية "السيدة لانكران"⁶⁰.

⁵⁶ ينظر: المادتان 4 و 41 من القانون العضوي 01/98 المؤرّخ في 1998/05/30 المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدّل والمتمّم بالقانون 02/18 المؤرّخ في 2018/03/04. ج.ر، عدد 15.

⁵⁷ معلق سعيد، *المؤسسات الاستشارية في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016*، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، السنة الجامعية 2020-2021، ص 38، 39 و 40.

⁵⁸ ينظر: محيو أحمد، مرجع سابق، 326.

⁵⁹ المادة 13 من المرسوم التشريعي 01/94، مصدر سابق.

⁶⁰ بوضياف أحمد، مرجع سابق، ص 238 - محيو أحمد، مرجع سابق، ص 326.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

وإذا كان هذا الإخلال يمتثل عيبا في الإجراء يستوجب معه إلغاء القرار، فإن مجلس الدولة الجزائري كان له اتجاه آخر سنة 2013 بخصوص قضية "ق.أ ضد وزير المالية"، أين اعتبر قرار نقل الموظف دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء قرارا مشوبا بعيب مخالفة القانون يتعين إلغاؤه باعتبار رأي اللجنة ملزما حسب القانون⁶¹، وربما قد عبّر بالمفهوم الواسع لعيب مخالفة القانون عن عيب الإجراء.

ومن الواضح أنّ تجاهل الإدارة أو عدم امتثالها للرأي المطابق يعتبر عيبا في الإجراء يؤدي إلى إلغاء قرارها الإداري، إلّا إذا كان هذا الرأي يشكّل لامشروعية واضحة، أو أنّ الإدارة لا يجوز لها اتخاذ قرار إلّا إذا كان اتّخاذها متوقفاً على هيئة إدارية أخرى، أو أنّها يمكنها بدل ذلك القيام باستشارات مفتوحة لجمع ملاحظات الأشخاص المعنيين حول مسألة ما⁶².

ثانيا- الاقتراحات (Les propositions):

إنّ مصطلح "اقتراح" له معاني مختلفة، بحيث يمكن أن يتمثّل في مجرد توصيات ورغبات، كما يمكن أن يغطّي واقعا أكثر إلزامية من ذلك، وهو الأمر الذي سجّله الفقه الفرنسي. وفي هذه الحالة، قد تسمح الهيئة الاستشارية بالانطلاق في عملية صنع القرار، أو ستحتفظ الإدارة النظامية بسلطتها في اختيار عدم اتّخاذ القرار، لكن إذا اختارت اتّخاذ القرار، فسوف يتعيّن عليها اتّباع هذه المقترحات⁶³.

يتميّز اقتراح الهيئات الاستشارية عن رأيها الاستشاري، فالاقترح وإن كان يشبه الاستشارة من حيث أنّ كلاهما إجراء تمهيدي سابق ووسيلة لتوسيع قاعدة المشاركة في إعداد القرار ويهدف كلاهما إلى تقديم آراء فنية متخصصة، إلّا أنّ الاستشارة تطلب عادة من الجهة المختصة، سواء كانت إدارية أو غير إدارية، وسواء كانت عليا أو دنيا⁶⁴، خلافا للاقتراح الذي يقمّ تلقائيا إلى الجهة المختصة المحددة قانونا، أي لا يتوقّف تقديمه من هيئة الاقتراح بناء على طلب الجهة المختصة المقترح عليها، وقد يقوم المسؤول الإداري بتكليف المسؤول الأدنى بذلك، وهيئة الاقتراح عادة ما تكون ذات طابع إداري (مؤسسة أو هيئة إدارية، مجلس، موظف، لجنة، ...) وتمثّل سلطة أدنى من السلطة المقترح عليها.

⁶¹ مجلس الدولة الجزائري، 11/04/2013، "ق.أ ضد وزير المالية"، قرار رقم 080713. مجلة مجلس الدولة، العدد 12، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية "موفم"، الجزائر، 2014، ص 159 و 160.

⁶² OUABRI Farid, *Droit administratif*, O.P.U, Alger, 2017, p 125.

⁶³ DARGENT Fleur, Op. cit., p 59.

⁶⁴ بوكحيل ليلي، مبدأ الاستشارة بين الحضارات السابقة وتطبيقاته في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة - الجزائر، المجلد السادس، العدد الأول، 2021، ص 555.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

وأمثلة عملية الاقتراح في القانون الجزائري كثيرة، منها حالات اقتراح التعيينات، كاقترح الوزير الأول أو رئيس الحكومة أعضاء الحكومة لتعيينهم من طرف رئيس الجمهورية (المادة 104 من الدستور)، واقتراح الأمين العام للبلدية المتصرف المساعد للمندوب البلدي لتعيينه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة 134 من قانون البلدية)، أو تعيين الوزير المكلف بالداخلية للمندوبية الولائية بناء على اقتراح الوالي في حالة حل المجلس الشعبي الولائي⁶⁵. وحالات اقتراح الترسيمات، كاقترح ترسيم المتربص من قبل السلطة السلمية المؤهلة، وحالات اقتراح حلول أو تدابير، كاقترح المجلس الأعلى للوظيفة العمومية تدابير ترقية ثقافة المرفق العام⁶⁶، واقتراح رئيس المحكمة الإدارية للاستئناف على رئيس مجلس الدولة الحلول الملائمة حول صعوبات التنفيذ والإشكالات المعينة⁶⁷.

واستثناء يمكن توجيه الاقتراح من سلطة عليا إلى سلطة موازية أو أدنى منها، كالحالة المنصوص عنها في المادة 122 من الدستور، المتعلقة باقتراح رئيس الجمهورية تمديد العهدة البرلمانية في ظروف خطيرة جدًا بالإضافة إلى استشارة المحكمة الدستورية. أو اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي إحداث لجان دائمة أو خاصة للمجلس أو تعيين مندوب بلدي (المواد 32، 33 و 134 من قانون البلدية).

وعموما يلاحظ بأن الاقتراح بدوره يشكل أحد المهام الرئيسية التي تقوم بها الهيئات الاستشارية، فكثيرا ما ينص الدستور على ذلك، هذه حالة المحكمة الدستورية والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات طبقا للمواد 94، 209، 210، 212 و 217 من الدستور، كما ينص القانون والتنظيم على ذلك، كحالة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية المكلف باقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام⁶⁸، وكذا المرصد الوطني للمرفق العام الذي يقوم باقتراحات تتعلق بمجالات استفادة المواطنين من المرفق العام أو مجال عصرنته⁶⁹.

ثالثا - التقارير (Les rapports):

⁶⁵ المادة 49 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية. ج.ر، عدد 12.

⁶⁶ المادتان 86 و 59 على الترتيب من الأمر 03/06، مصدر سابق.

⁶⁷ المادة 989 من القانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم

بالقانون 13/22 المؤرخ في 2022/07/12. ج.ر، عدد 48.

⁶⁸ المادة 59 من الأمر 03/06، مصدر سابق.

⁶⁹ المادتان 4 و 5 من المرسوم الرئاسي 03/16، مرجع سابق.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

يهدف التقرير إلى اقتراح إجراءات انطلاقاً من دراسة لإشكالية أو من تحليل لوضعية ما، بحيث يرتكز صاحب التقرير على الواقع لاستنباط المعطيات الأساسية التي تسمح بإبداء رأي أو وجهة نظر مسببين حول الموضوع قصد تمكين المرسل إليه (الإدارة) من اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية⁷⁰.

تقدم تقارير الهيئات الاستشارية لاسيما السنوية منها غالباً إلى السلطة الأعلى في الميدان الممارس فيه الوظيفة الاستشارية، وبالنسبة للهيئات الاستشارية الوطنية، غالباً ما تتمثل السلطة الموجه لها التقرير في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو الوزير المعني، ويمكن أحياناً رفع التقرير إلى جهات أخرى لا تعمل في مجال التنفيذ، على غرار البرلمان الذي يرفع إليه أيضاً التقرير السنوي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

والحقيقة أنّ الوظيفة الاستشارية بموجب التقارير تتجاوز المرحلة الاستشارية البحتة، لأنّ تقارير الهيئات الاستشارية إذا ما أعدت جيداً، فإنّها يمكن أن تستخدم كأساس للتوصيات كأسلوب للتدخل الاستشاري⁷¹، وبالتالي من غير المستبعد أن تتضمن التقارير المقدمة لفائدة السلطات أو الهيئات المعنية اقتراحات وتوصيات الهيئة الاستشارية، كحالة المرصد الوطني للمجتمع المدني، حيث يرفع رئيس المرصد تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية يضمّن اقتراحاته وتوصياته لتعزيز نشاط المجتمع المدني وترقيته⁷².

والواقع أنّ الطابع الإلزامي لرفع التقارير إلى السلطات الإدارية قد يحمل في طياته مظهراً من مظاهر تبعية الهيئة الاستشارية لهذه السلطات، وهذا إذا كان يشكّل وظيفة تقليدية ومهمّة عادية بالنسبة لبعض الهيئات الاستشارية، فإنّه ليس كذلك بالنسبة للهيئات الاستشارية التي تعمل في ميدان يفترض فيه أن تحوز استقلالية تامّة عن السلطة التنفيذية في أداء مهامها، هذا مثلاً حال المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي يكلف بحماية وترقية حقوق الإنسان، فالإلزامية عرض تقريره السنوي على رئيس الجمهورية ممثّل الجهاز التنفيذي يعتبر بمثابة سلطة رقابية من سلطة تنفيذية على هيئة استشارية مستقلة، وهو ما يعتبر تقييداً

⁷⁰ حباني رشيد، *دليل تقنيات التحرير الإداري والمراسلة*، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2017، ص 49.

⁷¹ محيو أحمد، مرجع سابق، ص 157.

⁷² المادة 21 من المرسوم الرئاسي 139/21، مصدر سابق. ينظر أيضاً بالنسبة لتقارير وسيط الجمهورية المتضمنة اقتراحاته وتوصياته. المرسوم الرئاسي 45/20، مصدر سابق.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

لاستقلاليتة في القيام بنشاطه، ومظهرا للتدخل في صلاحياته، لاسيما وأنّ المجلس الوطني لحقوق الإنسان يمثل سلطة إدارية مستقلة⁷³.

رابعاً- التوصيات (Les recommandations):

تعرفّ التوصيات على أنّها أعمال تدعو الهيئة الاستشارية من خلالها السلطة المرسل إليها إلى التصرف بطريقة معيّنة، لكن دون أن تكون متضمنة لاقتراحات ملزمة قانوناً لها بشكل عام⁷⁴.

تعتبر توصيات الهيئات الاستشارية امتداداً للوظيفة الاستشارية، ومن جهة أخرى لها طابع خاصّ يتعلّق بتقديم حلول للسلطة صاحبة القرار حول مسائل فنية والتأكيد على أهميّة تدابير معيّنة أو اتباع طرق وسلوكات محدّدة أثناء التنفيذ. وقد تعدّ بمثابة مشاركة فعلية تؤثر على عملية اتخاذ القرار، صحيح أنّها غير ملزمة، إلّا أنّ لها سلطة معنوية ناتجة عن سلطة الهيئة الاستشارية وقيمة عملها⁷⁵.

والمبدأ العامّ أنّها تصدر لفائدة الإدارة العمومية المختصة دون طلبها ودون أن تكون ملزمة لها في عملية اتخاذ القرار، لكن يمكن أن ينصّ القانون أحياناً على خلاف ذلك، بحيث تصبح التوصيات ذات قيمة قانونية ملزمة، هذا حال توصيات المجلس الوطني للإحصاء لأجهزة منظومة الإعلام الإحصائي التي يجب عليها امتثال توصياته⁷⁶.

الخاتمة:

يمكن القول خلاصة عامّة لهذه الدراسة أنّ الهيئات الاستشارية يمكنها أن تساهم في فعالية النشاط الإداري للإدارة العمومية، وذلك عبر إيلاء أهميّة كبرى لوظيفتها الاستشارية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلّا بأداء دورها بصورة حقيقية طبقاً لما أسند لها من مهام، يتطلّب ذلك الأخذ بعين الاعتبار للإصلاحات على المستويين العضوي والوظيفي، فمن جهة لا بدّ من المزج بين الطابعين التكنوقراطي والديمقراطي مع ضرورة تغليب الكفّة حسبما يتطلّب ميدان الاستشارة، ومن جهة أخرى، لا بدّ من خلق فعالية أكبر حول

⁷³ بالة عبد العالي، الهيئات الاستشارية في ظلّ التعديل الدستوري 2020 (المجلس الوطني لحقوق الإنسان أنموذجاً)، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر - الجزائر، السنة الثامنة، المجلد 8، العدد 1، 2023، ص 138 و139.

⁷⁴ TERRÉ François, Op. cit., p 227.

⁷⁵ محيو أحمد، مرجع سابق، ص 157.

⁷⁶ المادة 13 من المرسوم التشريعي 01/94، مصدر سابق.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

بعض الأعمال الاستشارية لاسيما ما يتعلّق بالرأي الاستشاري، وذلك بمنح بعض الهيئات مسؤوليات أكبر بتقوية آرائها، وفي المقابل الاكتفاء بالهيئات الفاعلة في عملية صنع القرار.

وعليه يمكن استخلاص أهمّ النتائج المتوصّل إليها من خلال هذه الدراسة كما يلي:

1. بالنسبة لحجم ودور الهيئات الاستشارية الوطنية في الجزائر؛ فأصنافها كبيرة جدّا، ومن المفروض أن تتلاءم أكثر مع اختلاف الميادين ذات الأهميّة لصنع القرار من طرف السلطات والمؤسسات صاحبة القرار، وإن كانت التجربة الدستورية الحالية تعكس ذلك نوعا ما من حيث تطوّر ونشأة بعض الهيئات أو منحها قيمة دستورية، كما تعكس تطلّعات الإدارة والجمهور على السواء، إلّا أنّ الملاحظ على بعضها أنّها لا تزال تحتاج إلى توسيع نشاطها على المستوى المحلي، كما أنّ بعضها يحتاج إلى الدعم والفعالية، وربّما منح بعض آرائها نوعا من الإلزامية في ميدانها الاستشاري، على الأقلّ إلزامية استشارتها من طرف بعض الهيئات الإدارية التنفيذية قبل اتّخاذ قرارها. كما يلاحظ تشتّت بعض المهام الاستشارية لدى عدد كبير من الهيئات، لاسيما ما يتعلّق بالاستشارة والدراسة في مجال النصوص التشريعية والتنظيمية. وربّما أيضا تحتاج بعض الهيئات إلى تخصيص الأهداف وضبط الاختصاصات، تجنّبا لبعض الوضعيات على مستوى النصوص التنظيمية المسجّل فيها تداخل بعض المهام (حالة الاشتراك في ترقية المرفق العمومي من المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والمرصد الوطني للمرفق العام ووسيط الجمهورية).

2. بالنسبة للناحية العضوية لتشكيلة الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية؛ يبدو أنّ الديمقراطية الإدارية التشاركية أصبحت تحلّ شيئا فشيئا محلّ الوظيفة الاستشارية التقليدية، سواء عن طريق إدماجها في تركيبة الهيئات الاستشارية، أو لجوء الإدارة بطريقة مباشرة لاستشارة المواطنين، وبغضّ النظر عن هذه الطريقة أو تلك، لابدّ من مراعاة التنوّع والتخصّص في تشكيل هذه الهيئات بما يتوافق مع تحقيق أهداف الاستشارة حسب كلّ ميدان، فطابع التشكيلة يتوقّف أخيرا على هدف الاستشارة لا على مجرد المزج.

3. بالنسبة لتنوّع أعمال هذه الهيئات لاسيما الهيئات الاستشارية الأصلية؛ فأغلب نشاطها عموما هو تأدية مهام استشارية محضة إزاء بعض المهام الأخرى المساعدة، والتي لا يشكّل بعضها عملا استشاريا (دراسات متخصصة، تكوين، ملتقيات ...)، ويفرّق عادة بين الرأي والاقتراح والنقير والتوصية. لكنّ الملاحظ أحيانا أنّ هناك اندماجا بين بعض الأعمال الاستشارية، فالنقير قد يحتوي على آراء أو اقتراحات أو توصيات أو يجمع بين بعضها، ممّا يضيف أهميّة بالغة على التقارير من هذا النوع.

4. بالنسبة للأعمال ذات الطابع الاستشاري الصادرة عن الهيئات الاستشارية؛ يلاحظ أنّها لا تخضع لنظام قانوني واحد، فهي مختلفة نوعيا وإجرائيا من حيث قيمتها القانونية، ففيما يخصّ الآراء التي تعتبر

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

أهمّ هذه الأعمال، فتصنيفها الثلاثي مرهون بالنصوص القانونية التي تحدّد ذلك (اختيارية، إجبارية، مطابقة)، وما دون ذلك فلا يحمل قيمة ملزمة كمبدأ عام، لكن توجد استثناءات خاصّة بالزامية الاقتراح والتوصية في بعض النصوص، وأحيانا قد تكون لها آثار جدّية تصل إلى درجة توجيهات تحمل طابعا رقابيا (حالة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ووسيط الجمهورية). وأخيرا يمكن اقتراح التوصيات الآتية:

1. إعادة النظر في مهام بعض الهيئات الاستشارية، وتوسيع نشاطها محليا، ومنح بعضها آراء تحمل درجة معيّنة من الإلزام في مجالات محدّدة، كالمسائل المتعلّقة بحقوق الإنسان ومكافحة الفساد وترقية المرفق العمومي والمحاسبة.

2. تعزيز دور بعض الهيئات الاستشارية بإصلاح وتجديد نظامها القانوني مع الدقّة في تحديد الأهداف والاختصاصات، على غرار الفصل العضوي بين التشكيلة القضائية والتشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة، وإعادة النظر في تنظيم المهام الاستشارية المتعلّقة بميدان ترقية المرفق العمومي، والتفكير في إحداث هيئات استشارية حقيقية وبديلة عن تشبّت بعض المهام الاستشارية في الميادين التي تحتاج إلى اهتمام أكبر في صناعة القرار، على غرار إحداث هيئة استشارية متخصصة تقوم بمهام الاستشارة والدراسة في مجال التشريع والتنظيم للتخفيف على الأقلّ من حدة هيمنة الحكومة في هذا المجال.

3. التقييم الدوري للهيئات الاستشارية على أساس مبدأ الفعالية، ومن ثمّ العمل على إصلاحها القانوني والسياسي، وتقليصها بالاختصار على الهيئات الاستشارية التقليدية التي تساهم في صناعة القرار بصفة مباشرة، وتلك التي تشغل بصورة فعلية في الواقع، والإسراع في تنصيب وتفعيل بعض الهيئات الاستشارية ذات الأهميّة البالغة كالمجلس الوطني لحماية المستهلك، وفي المقابل إلغاء الهيئات الاستشارية الشكلية والمجرّدة من أيّ تأثير في صناعة القرار، وتلك التي ثبت فشلها في أداء مهامها.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرّخ في 2020/12/30 المتعلّق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. ج.ر، عدد 82.
2. القانون العضوي 01/98 المؤرّخ في 30/05/1998 المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدّل والمتّم بالقانون 02/18 المؤرّخ في 04/03/2018. ج.ر، عدد 15.
3. القانون العضوي 12/04 المؤرّخ في 06/09/2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته. ج.ر، عدد 57.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

4. القانون العضوي 17/18 المؤرخ في 02/09/2018 المتعلق بالمجمع الجزائري للغة الأمازيغية. ج.ر، عدد 54.
5. الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة. ج.ر، عدد 39. المعدل والمتمم بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010. ج.ر، عدد 50.
6. الأمر 03/03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم. ج.ر، عدد 43.
7. القانون 10/03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. ج.ر، عدد 43.
8. الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. ج.ر، عدد 46.
9. القانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم بالقانون 13/22 المؤرخ في 12/07/2022. ج.ر، عدد 48.
10. القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم. ج.ر، عدد 37.
11. القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية. ج.ر، عدد 12.
12. القانون 13/16 المؤرخ في 03/11/2016 المحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 65.
13. القانون 01/20 المؤرخ في 30/03/2020 المحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه. ج.ر، عدد 20.
14. القانون 02/22 المؤرخ في 25/04/2022 المحدد تنظيم الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات وتشكيلتها وسيرها ومهامها. ج.ر، عدد 30.
15. القانون 08/22 المؤرخ في 05/05/2022 المحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها. ج.ر، عدد 32.
16. القانون 20/23 المؤرخ في 02/12/2023 المتعلق بالنشاط السعي البصري. ج.ر، عدد 77.
17. المرسوم التشريعي 01/94 المؤرخ في 15/01/1994 المتعلق بالمنظومة الإحصائية. ج.ر، عدد 03.
18. المرسوم الرئاسي 465/94 المؤرخ في 25/12/1994 المتضمن إنشاء مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة وتحديد صلاحياته وتنظيمه وعمله. ج.ر، عدد 1 لسنة 1995.
19. المرسوم الرئاسي 226/98 المؤرخ في 11/07/1998 المتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم. ج.ر، عدد 50.
20. المرسوم الرئاسي 03/16 المؤرخ في 07/01/2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام. ج.ر، عدد 2.
21. المرسوم الرئاسي 141/17 المؤرخ في 18/04/2017 المحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره. ج.ر، عدد 25.
22. المرسوم الرئاسي 45/20 المؤرخ في 15/02/2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، المعدل. ج.ر، عدد 9.
23. المرسوم الرئاسي 37/21 المؤرخ في 06/01/2021 المتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره. ج.ر، عدد 3.
24. المرسوم الرئاسي 139/21 المؤرخ في 12/04/2021 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني. ج.ر، عدد 29.
25. المرسوم الرئاسي 416/21 المؤرخ في 27/10/2021 المحدد مهام المجلس الأعلى للشباب وتشكيلته وتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 83.
26. المرسوم الرئاسي 539/21 المؤرخ في 26/12/2021 المتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 99.

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

27. المرسوم التنفيذي 160/95 المؤرخ في 03/06/1995 المتضمن تنظيم المجلس الوطني للإحصاء وعمله، المعدل والمتمم. ج.ر، عدد 31.
28. المرسوم التنفيذي 115/02 المؤرخ في 03/04/2002 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة. ج.ر، عدد 22.
29. المرسوم التنفيذي 173/04 المؤرخ في 12/06/2004 المتضمن تشكيل المجلس الوطني الاستشاري لترقية الصادرات وسيره. ج.ر، عدد 39. المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 290/23 المؤرخ في 03/08/2023. ج.ر، عدد 50.
30. المرسوم التنفيذي 24/11 المؤرخ في 27/01/2011 المحدد تشكيلة المجلس الوطني للمحاسبة وتنظيمه وقواعد سيره. ج.ر، عدد 7.
31. المرسوم التنفيذي 319/17 المؤرخ في 02/11/2017 المحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 66.
32. المرسوم التنفيذي 401/22 المؤرخ في 21/11/2022 المحدد تشكيلة المرصد الوطني للصحة وتنظيمه وسيره. ج.ر، عدد 78.

ثانيا: المجالات القضائية:

- مجلة مجلس الدولة، العدد 12، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية "موفم"، الجزائر، 2014.

ثالثا: الكتب والمطبوعات البيداغوجية:**أ- باللغة العربية:**

1. بوضياف أحمد، **الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية**، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
2. حباني رشيد، **دليل تقنيات التحرير الإداري والمراسلة**، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2017.
3. العايب سامية، **الهيئات الوطنية الاستشارية**، مطبوعة بيداغوجية لمحاضرات ملقاة على طلبة السنة أولى ماستر قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 45-قائمة، السنة الجامعية: 2017-2018.
4. لباد ناصر، **مدخل إلى القانون الإداري**، الطبعة الأولى، منشورات لباد، الجزائر، 2023.
5. محيو أحمد، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
6. نادر أحمد أبو شيخة، **الاستشارات الإدارية (Management consulting)**، الطبعة السابعة، دار المسيرة، عمان، 2007.

ب- باللغة الأجنبية:

1. BENCHENEB Ali, **Introduction à la règle de droit en Algérie**, Préface : MAHIOU Ahmed, 2^{ème} édition actualisée au 31/12/2016, GAÏA éditions, Algérie, 2017.
2. DARGENT Fleur, **La consultation en droit public interne**, Préface : Ariane Vidal-Naquet, Nouvelle édition, DICE Éditions, Aix-en-Provence, 2020.
3. GAUDEMET Yves, **Traité de droit administratif**, Tome 1, Droit administratif général, 16^e édition, L.G.D.J, Paris, 2001.
4. OUABRI Farid, **Droit administratif**, O.P.U, Alger, 2017.
5. TERRÉ François, **Introduction générale au droit**, 3^e édition, Éditions DALLOZ, Paris, 1996.

رابعا: الأطاريح والمذكرات:

الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)

1. بورياح سلمة، مكانة المؤسسات الاستشارية والبحثية في صنع السياسات العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية، 2018-2019.
2. حرمل خديجة، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 - بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية: 2020-2021.
3. معلق سعيد، المؤسسات الاستشارية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، السنة الجامعية 2020-2021.

خامسا: المقالات:**أ- باللغة العربية:**

1. بالة عبد العالي، الهيئات الاستشارية في ظل التعديل الدستوري 2020 (المجلس الوطني لحقوق الإنسان أنموذجا)، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر - الجزائر، السنة الثامنة، المجلد 8، العدد 1، 2023، ص ص 120-141.
2. بوكحيل ليلي، مبدأ الاستشارة بين الحضارات السابقة وتطبيقاته في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة - الجزائر، المجلد السادس، العدد الأول، 2021، ص ص 552-567.
3. العربي بن علي بوعلام وادريس خوجة نظيرة، تنظيم الجهاز الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري وأثره في فعالية الاستشارة (دراسة مقارنة)، مجلة الحوار المتوسطي، جامعة سيدي بلعباس، المجلد الحادي عشر، العدد 3، 2020، ص ص 400-418.

ب- باللغة الأجنبية:

- FORTIER Jean-Claude, BENOIT Patrick, CHARPENTIER Bernard, GROUD Hervé, NEMERY Jean-Claude, TOURET Bernard, GRANGE Anne-Marie. *Rapports, études et avis des organismes consultatifs*, Annuaire des collectivités locales, Tome 1, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 1981, pp 167-223.

سادسا: أشغال الملتقيات:

- مشري عبد الحليم وشرون حسينة، الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، الملتقى الدولي العاشر حول القضاء والدستور، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة بسكرة، 08-09 ديسمبر 2019.

سابعا: التقارير الدورية:

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لحالة حقوق الإنسان في الجزائر 2019، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، السادس، 2، 2019.

ثامنا: الروابط الإلكترونية:

1. DOI : <https://doi.org/10.3406/coloc.1981.877>. Fichier généré le: 29/11/2018. Voir le: 26/12/2023.



2. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.dice.8826>. Fichier généré le: 09/06/2023. Voir le: 26/12/2023.

LIST OF REFERENCES AND SOURCES IN ROMAN SCRIPT

alkutub

walmatbueat albaydaghujiatu:

'a- biallughat alearabiati:

1. budyaf 'ahmad, alhayyat alaistishariat fi al'iidarat aljazayiriati, almwssst alwataniat lilkitabi, aljazayar, 1989.
2. hbani rashid, dalil tiqniaat altahrir al'iidarii walmurasilati, dar alnajah lilkitabi, aljazayar, 2017.
3. aleayib samyt, alhayyat alwataniat alaistishariatu, matbueat bidaghujiat limuhadarat mulqaat ealaa talbat alsanat 'uwlaa mastar qanun eami, klyt alhuquq waleulum alsiyasiati, jamieat 8 may 45-qalimat, alsanat aljamieati: 2017-2018.
4. lbad nasir, madkhal 'iilaa alqanun al'iidari, altabeat al'uwlaa, manshurat libadi, aljazayar, 2023.
5. mahiu 'ahmad, muhadarat fi almwsssat al'iidariati, tarjamata: mhmd earab sasila, altabeat alraabieata, diwan almatbueat aljamieati, aljazayar, 2006.
6. nadir 'ahmad 'abu shaykhata, aliastisharat al'iidaria (Management consulting), altabeat alsaabieata, dar almasirati, eaman, 2007.