



جامعة ألكلي محند اولحاج - البويرة-



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الوظيفة الاستشارية في الإدارة الجزائرية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية

تخصص: إدارة و مالية

اشراف الأستاذة :

د/ بوترة سهيلة

إعداد الطالب:

- لعززي عبد المالك

لجنة المناقشة:

الأستاذ دريد مالكي:.....رئيسا

الأستاذة د/ بوترة سهيلة:.....مشرفا و مقرا

الأستاذ د/ لعشاش محمد :.....ممتحنا

السنة الجامعية 2017 / 2018

شكر دهر فاه

أحمد الله عزوجل و أشكره أن وفقني لإجازه العمل.

وامتثالا لقول المصطفى عليه أزكى الصلاة والسلام "من لا يشكر الناس لا يشكر

الله.

فإني أتقدم بالشكر الجليل والتقدير العميق للأستاذة والدكتور بوتراعت سهيلت التي

منحتني الثقة ولم تبخل علي بنصائحها وتوجيهاتها القيمة.

والشكر موصول لكافة أساتذتي من مراحل التعليم.

كما لا ننسى تقديم الشكر الجليل لكافة أصدقائي وزملائي الطلاب الذين قدموا لي

يد العون.

كما نتقدم بالشكر الكبير لكل الذين قدموا لنا يد المساعدة من قريب أو بعيد.

عبدالمالک عزيزي

إهداء

إلى من قرن الله تعالى الإحسان إليهما بطاعته

إلى من ربياني صغيرا وشملائي بعظم عطفيهما كبيرا

إلى والدي الكريمان

ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا

إلى أخي عبد الرحمن و أختي وسام وفقهما الله في دراستهم.

إلى روح جدي محمد وروح جدتي زوينت وأرواح أقاربي رحمهم

الله.

إلى جميع أقاربي حفظهم الله.

عبد المالك لعزيري

قائمة المختصرات

الاختصار	معناه
ص.	الصفحة
ج.ر.ج.ج.	الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية
ط	الطبعة

فَرَحِي

إن التقدم العلمي والتكنولوجي الذي شهده العالم في السنوات الأخيرة أثر على وظائف الدولة فاجعلها أكثر تعقيداً في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هذا ما حتم على الدولة تدخلها في كافة المجالات وذلك من خلال إعادة النظر في الأساليب المعتمدة في تسيير الإدارة.

ولعل الأسلوب الأمثل الذي تستطيع من خلاله الإدارة مواجهة تحديات البيئة الداخلية والخارجية وفك كل التعقيدات التي تعترضها هي الإستشارة الإدارية.

فهي عملية فنية ترتبط بفئة خاصة من الأشخاص يتم الإستعانة بهم بشكل فردي أو جماعي من أجل مواجهة ومعالجة القضايا والمشكلات بطريقة علمية فنية إبداعية، فالإستشارة الإدارية أصبحت اليوم من أبرز سمات الإدارة المعاصرة، بل أصبحت وظيفة العصر ومؤشراً دالاً على آلية الإدارة في التعامل مع الأحداث والقضايا بطريقة علمية، حيث يتم إلحاق هذه الوظيفة بالإدارات على جميع مستوياتها وخاصة الحكومية المركزية وربطها بمراكز صنع القرار سواء بشكل فردي كمستشارين مهنيين أو في شكل جماعي كمؤسسات وهيئات و مجالس استشارية منوط بها تقديم آراء وحلول وبدائل ومعلومات وسيناريوهات من شأنها تعضيد و دعم ومساندة وتوجيه وترشيد وعقلانية السياسات والقرارات العامة المتخذة¹.

فالوظيفة الاستشارية الإدارية غدت اليوم جهداً علمياً منظماً و مخططاً و عملية فنية لمعالجة القضايا الحالية والمستقبلية، فقد أدركت الدول المتقدمة مبكراً أهمية هذه الوظيفة الاستشارية وأبعاها العلمية والمعرفية، فاستحدثت إدارة إستشارية تعمل إلى جانب الإدارة العامة من أجل تعضيد و دعم السياسات العامة و توفير معلومات وحلول وبدائل من شأنها ترشيد العمل الحكومي و توجيهه في مواجهة التحديات البيئة الداخلية والخارجية.

¹ أحمد طييب ، دور المستشارين والهيئات الإستشارية الرسمية في ترشيد السياسات العامة "الجزائر نموذج 1989، 2012، رسالة لنيل شهادة دكتوراه تنظيم سياسي و إداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 3، 2012،

والجزائر مثلها مثل الدول النامية سعت جاهدة للاهتمام وإعطاء مكانة متميزة للوظيفة الاستشارية سواء على الصعيد القانوني أو الممارساتي، خاصة بعد الانفتاح السياسي والاقتصادي سنة 1989 و تعديل الدستور سنة 1996، حيث لعب الانفتاح الديمقراطي دورا هاما في استحداث هيئات ومجالس استشارية كان الهدف منها إقامة دولة القانون وإعادة بناء دولة المؤسسات وحماية الحريات العامة، وضمان حياد الإدارة والتكفل بانشغالات المواطنين وحماية حقوقهم من تعسف الإدارة اتجاههم.

و تسعى الدولة من خلال الوظيفة الاستشارية خلق الفاعلية في أجهزتها الإدارية وضمان حياة النشاط الإداري، وكذا التنسيق بين الإدارات المركزية واللامركزية تجعل الوحدات التنفيذية قادرة على اتخاذ القرار وهي على أتم العلم بموضوعه، فلا يكون ذلك ممكنا إلا إذا استعانة الإدارة بأشخاص لهم من الخبرة الفنية والكفاءة العلمية الكافية لدراسة وتحليل المشكلات بأساليب علمية دقيقة ومحاولة تقديم الحلول لها، والتي من شأنها تطوير العمل الإداري وتحقيق أهداف الإدارة العامة.

وعلى ضوء ما سبق تتحدد أهمية الموضوع محل الدراسة من حيث أن الوظيفة الاستشارية من المواضيع الحديثة في الإدارة المعاصرة حيث زادة الحاجة إليها نتيجة للمتغيرات و التحولات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية التي تعيشها دول العالم.

فالنشاط الاستشاري ذو أهمية كبيرة جداً في مجال اتخاذ القرار الإداري، فالقرارات الإدارية تعد من أهم و أكثر وسائل الإدارة فاعلية في تحقيق أهدافها، فهي الأداة الرئيسية التي تمكنها من القيام بواجباتها وإنجاز الأعمال المنوطة بها، وهي من أهم مظاهر اتصال الإدارة بالأفراد.

كما تكمن أهمية هذا الموضوع من خلال الدور الذي تلعبه الهيئات الاستشارية الادارية في تحقيق راشدة القرار وصلاحه، كما يمكن تصنيف الهيئات الاستشارية الادارية ضمن أدوات الحكم الراشد لأنها تتضمن خصوصيات ذات طابع إيجابي تنعكس مباشرة على تحقيق الأهداف

العليا للدولة باعتبار أن هذه الهيئات هي أداة الدولة وعنصر جديد في تشكيل الإدارة الحديثة ضمن تقسيم جديد مغاير ومختلف عن التنظيم الإداري التقليدي.

ونهدف من خلال هذه الدراسة محاولة منا في الإسهام ولو بقليل في إثراء الموضوع من جانب الدراسات والبحوث الأكاديمية، كما تهدف الدراسة إلى معرفة و تحديد الأبعاد الوظيفية و المكانة التي تحتلها الوظيفة الاستشارية في الإدارة الجزائرية، و ذلك من خلال التعرض لبعض الهيئات الاستشارية سواء ما نص عليها الدستور أو المستحدث بموجب مراسيم رئاسية او مراسيم تنفيذية أو ضمن قوانين توجيهية، كل هذا يرمي إلى معرفة مدى مساهمة الآراء الاستشارية الصادرة عن هذه الهيئات في إنارة الطرق أمام الجهات الادارية في عملية اتخاذ القرار الإداري.

وفي مسعانا لإبراز الموضوع واجهتنا صعوبات في دراسته يمكن إيجازها في اتساع مضامين الدراسة في جوانبه الفكرية والنظرية أو تطبيقاتها العملية الأمر الذي وضعنا أمام صعوبات وإشكالات منهجية في ضبط الموضوع في بعض جوانبه.

ومن أجل معرفة الوظيفة الاستشارية وتطبيقاتها في الإدارة الجزائرية وهذا انطلاقاً من النصوص القانونية، ارتأينا أن نعالج هذه الدراسة بإشكالية تتمثل في: **كيف تم تكريس الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية؟**

ومما لاشك فيه أن الإجابة على هذه الإشكالية تتطلب إعتقاد مناهج وأدوات علمية تتناسب مع الموضوع من أجل الإحاطة الشاملة والكاملة للوظيفة الاستشارية الادارية، حيث اعتمدنا على المنهج الوصفي لوصف الوظيفة الاستشارية الادارية وصفا دقيقا، مع الاستعانة بالمنهج التحليل الاستقرائي، كمهج مناسب لتحليل مختلف جوانب وجزئيات هذا الموضوع.

وحتى نتمكن من الإجابة على إشكالية البحث فقد قسمنا موضوع الدراسة إلى فصلين أساسين، حيث تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للوظيفة الاستشارية الإدارية، فتطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية الوظيفة الاستشارية الإدارية، وتضمننا المبحث الثاني الأبعاد

الوظيفية للهيئات الاستشارية الادارية، أما الفصل الثاني الذي كان تحت عنوان تطبيقات الوظيفة الاستشارية الادارية في الادارة الجزائرية، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى الهيئات الاستشارية في الادارة المركزية، وتضمن المبحث الثاني الهيئات الاستشارية في إطار قوانين توجيهية، وانتهت الدراسة بخاتمة أوجزنا فيها أبرز معالمها وأهم ما توصلنا من نتائج وتوصيات.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي

للوظيفت الإستشارية

الإدارية

ما من شك أن العمل الإستشاري في الظروف التي نعيشها في تطور مستمر ومذهل في مختلف الميادين و التعقيدات الهائلة التي تشهدها مجالات الحياة كلها، مما يجعل إمام الإدارة بها قصد مواكبة المتطلبات المختلفة وتحقيق الغايات الهدف المنتظرة منها أمر مستحيل، ولهذا تأتي الوظيفة الإستشارية كتحصيل حاصل قصد إتمام وتوجيه وصقل العمل التنفيذي بما يلزمه من أفكار وحلول لمواكبة ومواجهة هذا التحدي.¹

ونظراً للمكانة التي تحتلها العملية الإستشارية على مستوى الفكر الإداري تعددت واختلقت مفاهيم حول هذه العملية، الأمر الذي يدفعنا لتطرق إلى المعنى اللغوي والاصطلاحي للإستشارة وما تحمله من معنى، ومن ثم محاولة تعريف الوظيفة الاستشارية الإدارية وتميزها عن التصرفات الإدارية المشابهة، وانطلاقاً من هذا يمكن استنتاج عدة خصائص للوظيفة الاستشارية الادارية تميزها عن الأعمال الإدارية الأخرى.

فالوظيفة الإستشارية الإدارية يتم إلحاقها بالإدارات على جميع مستوياتها وخاصة الحكومات المركزية وربطها بمراكز صنع القرار سواء بشكل فردي كمستشارين أو في شكل جماعي كمؤسسات وهيئات استشارية منوط بها تقديم آراء وحلول وبدائل ومعلومات حسب الشكل الذي يحدده القانون، والتي من شأنها تعضيد وتوجيه وإنارة السبيل للإدارة المستشيرة في السياسات العامة المتخذة والقرارات السليمة التي تصب في خدمة المجتمع والحفاظ على مؤسسات الدولة وتكريس مفهوم حوكمة الإدارة، وهو ما سنسعى إلى بيانه في هذا الفصل حيث خصصنا (المبحث الأول) حول ماهية الوظيفة الإستشارية الإدارية، وفي (المبحث الثاني) لأبعاد الوظيفية للجهات الإستشارية الإدارية التي تسعى من خلالها إلى دعم الإدارة المستشيرة.

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

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

ما من شك أن العمل الإستشاري في الظروف التي نعيشها في تطور مستمر ومذهل في مختلف الميادين و التعقيدات الهائلة التي تشهدها مجالات الحياة كلها، مما يجعل إمام الإدارة بها قصد مواكبة المتطلبات المختلفة وتحقيق الغايات الهدف المنتظرة منها أمر مستحيل، ولهذا تأتي الوظيفة الإستشارية كتحصيل حاصل قصد إتمام وتوجيه وصقل العمل التنفيذي بما يلزمه من أفكار وحلول لمواكبة ومواجهة هذا التحدي.¹

ونظراً للمكانة التي تحتلها العملية الإستشارية على مستوى الفكر الإداري تعددت واختلقت مفاهيم حول هذه العملية، الأمر الذي يدفعنا لتطرق إلى المعنى اللغوي والاصطلاحي للإستشارة وما تحمله من معنى، ومن ثم محاولة تعريف الوظيفة الاستشارية الإدارية وتمييزها عن التصرفات الإدارية المشابهة، وانطلاقاً من هذا يمكن استنتاج عدة خصائص للوظيفة الاستشارية الادارية تميزها عن الأعمال الإدارية الأخرى.

فالوظيفة الإستشارية الإدارية يتم إلحاقها بالإدارات على جميع مستوياتها وخاصة الحكومات المركزية وربطها بمراكز صنع القرار سواء بشكل فردي كمستشارين أو في شكل جماعي كمؤسسات وهيئات استشارية منوط بها تقديم آراء وحلول وبدائل ومعلومات حسب الشكل الذي يحدده القانون، والتي من شأنها تعضيد وتوجيه وإنارة السبيل للإدارة المستشيرة في السياسات العامة المتخذة والقرارات السليمة التي تصب في خدمة المجتمع والحفاظ على مؤسسات الدولة وتكريس مفهوم حوكمة الإدارة، وهو ما سنسعى إلى بيانه في هذا الفصل حيث خصصنا (المبحث الأول) حول ماهية الوظيفة الإستشارية الإدارية، وفي (المبحث الثاني) للأبعاد الوظيفية للجهات الإستشارية الإدارية التي تسعى من خلالها إلى دعم الإدارة المستشيرة.

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

المبحث الأول: ماهية الوظيفة الاستشارية الإدارية

تعد الوظيفة الاستشارية الإدارية إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها النشاط الإداري اليوم نتيجة التطورات الاقتصادية و الاجتماعية وتعقد وتعدد المشاكل والمعوقات التي تواجه الإدارة في تحقيق التنمية حيث تجمع لها الطاقات البشرية و المادية اللازمة لتحقيق ذلك. سنتطرق في المبحث إلى مفهوم الوظيفة الاستشارية الإدارية(المطلب الأول) وسنحاول أيضاً في هذا المبحث بيان مفهوم الإدارة الاستشارية(المطلب الثاني).

المطلب الأول :مفهوم الوظيفة الاستشارية الإدارية

سنسعى في هذا المطلب إلى تعريف الوظيفة الاستشارية الإدارية وتميزها عن التصرفات الإدارية المشابهة(الفرع الأول) وكذلك بيان خصائص الوظيفة الاستشارية الإدارية(الفرع الثاني) وسنتطرق أيضاً في هذا المطلب إلى الأشكال المختلفة للإستشارة الإدارية(الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الوظيفة الإستشارية الإدارية

سنقف على التعريف اللغوي ثم الاصطلاحي لمفهوم الاستشارة ثم إسقاطه على الوظيفة الإستشارية وتميزها عن التصرفات الإدارية المشابهة.

أولاً: المقصود بالوظيفة الإستشارية الإدارية

يتعين علينا أن نبين المعنى اللغوي والاصطلاحي للإستشارة ومن خلالها يمكن إعطاء بعض التعاريف للوظيفة الإستشارية.

1-المعنى اللغوي للإستشارة: يقال شار العسل بشوره، شورا وشيارة، مشارا، مشاركة،

أي استخرجه من الوقة، واختباه.

وقال ابو عبيد، شرت العسل وأشرته أي إختببته وأخذته من موضعه. ويقال: شاوره،

مشاورة، شيوارا واستشارة، بمعنى طلب منه المشورة. و المشورة أصلها مشورة، ثم انقلبت الى

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

مشورة لختها.¹

2-المعنى الاصطلاحي للاستشارة: هي إستطلاع الرأي من ذوي الخبرة فيه للتوصل

إلى أقرب للحق الأصوب،² ومنه يمكن نورد أن بعض التعاريف للوظيفة الإستشارية.

3-تعريف الوظيفة الإستشارية الإدارية: لقد ظهر مفهوم الإستشارة في النظم الإدارية

والقانون الإداري ليحدد سلامة التخطيط الإداري ويجعله رهنا بتوفر الخبراء والمستشارين الأكفاء واللجان العلمية المختصة، فكثير من الفقهاء الأجانب من يستخدم كلمة "staff" بمعنى المشورة، ويستخدمها آخرون لتدل على معاني كثيرة، كما أنه لا يوجد اتفاق حول معناها.³

فيعرفها البعض بأنها: (شكالية إجرائية تتضمن التعبير عن رأي ما او التعبير المتناسق عن آراء مختلفة، من أجا إرشاد سلطة معينة لمبدأ معين أو أساليب معينة للممارسة اختصاصه).

ويعرفها البعض الآخر بأنها: (تصرف لا يقبل الانفصال عن القرار الذي يأتي بعده، وليس من طبيعتها أن يحدث ضررا بنفسه)⁴.

أما الدكتور هلال العسكر فقد عرف الإستشارة الإدارية بأنها: (خدمة تقدمها جهة استشارية متخصصة للمستفيد لمساعدته على تذليل الصعوبات أو حل المشكلات التي تعوقه عن أداء عمله بكفاءة وتلجأ إليها الجهة المستفيدة في الغالب عندما تعجز عن تحقيق بعض أهدافها لأسباب إجرائية أو تنظيمية أو سلوكية لا تعرفها أو أنها تعرفها ولكنها لا تعرف كيفية حلها، أو تعرفها وتعرف كيفية حلها ولكن لا تتوافر لديها القدرة على القيام بذلك، أو أنها تعرف الأسباب ولديها الحلول و الإمكانيات اللازمة لتنفيذها، و لكنها لا تطبق حولها تلمسا للحيا و

¹ الصحاح للجوهري، إسماعيل بن جهاد الجوهري، دار العلم للملايين، بيروت، ط3، 1404.

² عبد الله بن عمر الدميحي، الإمامة العظمى عند أهل السنة و الجماعة، دار طيبة، الرياض، ص422.

³ جبيري محمد، مرجع سابق، ص 169.

⁴ د. حمدي أبو النور السيد، الإدارة الإستشارية، 1 شارع نصار، بين السريات الدقي، مكتبة شمس الفكر للنشر والتوزيع طبعة

2004 ، ص258.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

الموضوعية)¹.

من خلال التعاريف السالفة الذكر يمكن القول أن الإستشارة الإدارية بأنها إفصاح هيئة أو جهة إستشارية متخصصة عن رأيها الإستشاري في المسائل التي تدخل ضمن مجالها و ميدان عملها، بناءً على طلب من السلطة الإدارية أو بمحض إرادة الجهة الإستشارية، بغية الوصول إلى قرار سليم و أكثر فاعلية يتماشى مع متطلبات الجهة الإدارية.

ثانياً: العملية الإستشارية وتميزها عن التصرفات الإدارية المشابهة

تتشابه العملية الإستشارية، بمعناه الضيق في أخذ الرأي من الإدارة الإستشارية مع بعض التصرفات الإدارية الإنشائية، ومنها إلزام الإدارة قانوناً تأخذ موافقة جهة معينة قبل اصدار قرار معين، أو مشاركة أكثر من جهة إدارية في إصدار قرار ما.

1- العملية الإستشارية و الموافقة على اتخاذ القرار: الموافقة l'agrément تعني إلزام

السلطة الإدارية عندما تزعم اتخاذ قرار معين، بعرض مشروعه على جهة معينة أو شخص ذي صفة وظيفية معينة لأخذ الرأي بالموافقة على اتخاذه أو رفض ذلك.

تكون العملية الإستشارية بناء على طلب الجهة الإدارية المستشيرة سواء ألزمها القانون بذلك، أو كان بمحض ارادتها، وتلتزم الجهة الإستشارية بإبداء رأيها في الغالب.

أما الموافقة فتتم بناء على طلب الجهة الإدارية التي تعزم على إتخاذ قرار ما، والتي يلزمها القانون بأخذها قبل إصداره، لكن جهة الموافقة ليس عليها أي التزام بإجابة طلب الموافقة.²

تتمثل مهمة العملية الاستشارية في تفضيل بديل على آخر من بين البدائل المطروحة أمام مصدر القرار الاداري.

¹ د عادل بن أحمد يوسف صالح ، الاستشارات الإدارية الواقع و المأمول، في الإتجاهات المعاصرة في التدريب والإستشارات الإدارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، الشامية 2006، ص15.

² د. حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق ، ص318.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

أما الموافقة فليس لها دخل في الاختيار بين البدائل المطروحة في عملية اصدار القرار وإنما تقوم على أن اصداره وصحته و نفاذه يتوقف على صدور هذه الموافقة.

2- العملية الاستشارية والمشاركة في اتخاذ القرار: ونعني بالمشاركة في اتخاذ القرار

الاداري دعوة الرئيس الاداري لمروؤوسيه، والالتقاء بهم لمناقشة المشاكل الادارية وتحليلها ومحاولة الوصول إلى أفضل الحلول الممكنة لها.

فالجهة الاستشارية بما تستجبه وظيفتها في تقديم الرأي الاستشاري، تتمتع بالحرية والحياد الكاملين عن السلطة الادارية، عكس المشاركة حيث لا يتمتع المرؤوسين بمثل هذه الحرية وذلك الحياد خلال مشاركتهم في اتخاذ القرار.

المشاركة في اتخاذ القرار الاداري تخضع لسلطة الرئيس الاداري ومدى ايمانه بالسلوك الديمقراطي في عمله وتزداد درجة مشاركة مرؤوسيه له كلما كان أكثر تطبيقاً لهذا السلوك.

ويختلف ذلك عن طلب الرأي من الإدارة الاستشارية، حيث يلتزم به الرئيس الاداري اذا تطلبه القانون قبل اصدار قراره ويلتزم مع هذه الإدارة بالحدود التي يحددها القانون في ذلك.¹

3- العملية الاستشارية واستطلاع الرأي العام: يعرف البعض عملية استطلاع الرأي

العام Le sondage d"opinion بأنها: (ترجمة للاتجاه العام للأفكار السائدة في وقت ما حيال قضية، سياسية أم اجتماعية أم ثقافية أم اقتصادية)².

يمكن التمييز بين الوظيفة الاستشارية واستطلاع الرأي العام كما يلي:

أ- من حيث القائم على كل منهما: حيث يقوم بتقديم الرأي الاستشاري شخص أو جهة معينة يحددها القانون، وعلى السلطة المختصة أخذ رأي هذا الشخص أو تلك الجهة دون غيرها، وإلا كان مخالفا للقانون.

أما بالنسبة لاستطلاع الرأي فتقوم به جهات عملية متخصصة، وتتبع فيه اساليب

¹ د. حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص 324 ص 325.

² د. صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، طبعة دار النهضة العربية، 1992، ص4

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

علمية، وقد تقوم به الصحف، وليس هناك إلزام قانوني عليها بإجرائه، فإذا قامت به فإنها لا تسأل فرداً محدداً، وإنما تسأل عينة عشوائية تمثل جمهوراً معيناً.

ب- من حيث المراحل التي يمر بها كل منهما: تمر الوظيفة الاستشارية بمراحل مختلفة، حيث تبدأ الاستشارة بطلب الرأي من الإدارة الاستشارية التي حددها القانون، فتقوم بتحديد ميعاد للاجتماع وتدعو أعضائها له، وفي هذا الاجتماع تجرى المناقشات للوصول إلى الرأي المناسب وتقديمه لسلطة المستشارة.

أم استطلاع الرأي يبدأ بوضع الخطة العامة للتنفيذ، ثم تحديد العينات العشوائية، ثم تحرير قائمة الأسئلة موضوع الاستطلاع، ثم تبدأ بعد ذلك مرحلة العمل الميداني، ثم في النهاية يتم استخلاص نتائج هذا الاستطلاع.¹

4- العملية الاستشارية وأعمال الخبرة: يمكن التمييز بين العملية الاستشارية وأعمال الخبرة من حيث العمل الاستشاري هو انشاء لأمر لم يكن قائماً، بتقديم الرأي الذي يبين صاحبه ما يجب أن يكون عليه هذا الأمر في ذاته.

أما الخبرة فليس فيها إنشاء لأمر غير موجود وإنما وصف لما عليه الأمر الواقع من الناحية الفنية، أي مستنداً إلى العلم بهذا الواقع أو الخبرة فيه، أي أنها عمل تقرير.
من خلال ما تم التطرق اليه سابقاً يتضح لنا جلياً أن الوظيفة الاستشارية الإدارية تختلف عن الأعمال الإدارية الأخر التي تقوم بها الإدارة، من حيث أن الوظيفة الاستشارية أشمل و أوسع و ليست مجرد تصرف إداري و فقط، هذا ما سنحاول توضيحه لاحقاً.

¹ د. حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص 333

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

الفرع الثاني: خصائص الوظيفة الإستشارية الإدارية

من خلال الإجهادات الفكرية المقدمة عن الإستشارة الإدارية والمميزات التي تمزها عن التصرفات الإدارية الأخرى يمكن استنتاج مجموعة من الخصائص للوظيفة الإستشارية الإدارية.

أولاً: التعاون والمشاركة أساس الوظيفة الاستشارية

تعتبر الوظيفة الاستشارية عمل داعم للجهة الادارية المستشيرة بعنباره يقدم رأيا لا ينطوي في تقيد تصرفاتها، فالعلاقة بين الجهتين الاستشارية و المستشيرة، تقوم على أساس التعاون و المشاركة من أجل الوصول إلى القرار الاداري الملائم، مما يوجب قيام التزامات على كل منهما تحقق هذا التعاون وتلك المشاركة حيث تلتزم الجهة الاستشارية بإبداء الرأي منها هذا حسب الاختصاص الذي اوكله القانون اليها، ومن جهة أخرى تلتزم الادارة المستشيرة بضرورة الرجوع الى العمل الاستشاري وهي لا تمارس أكثر من سلطة مستقلة حيث تلتزم بالتزامات إيجابية هامة تأكد تعاونها مع الجهات الاستشارية بالخروج بقرار مشروع و ملائم للحالات المطروحة.¹

الوظيفة الاستشارية تتم بمناسبة اصدار قرار اداري

عندما تزعم الجهة الادارية اتخاذ قرار اداري يلتزم الرئيس الاداري باتتباع الاجراءات و الاشكال التي يفرضها القانون بشأنه، فالعمل الاستشاري يقوم على تقديم رأي محض يقصد إنارة الطريق أمام الادارة و بناء على هذا تقوم الجهة بعقد اجتماعاتها و اجراء مداولاتها وتحضير رايها لتقديمه للسلطة الادارية بغية اصدار قرار مناسب و ملائم للحالة المطروحة.

ثانياً: الوظيفة الاستشارية تصرف انشائي

تعتبر الوظيفة الاستشارية التي تقوم بها الاجهزة الاستشارية تصرف انشائي وليس تقريرى او كاشفا، ويقصد بالتصرفات الانشائية Les Actes constitutifs تلك التصرفات

¹ د. حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص 308.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

التي تتخذها الإدارة بقصد انشاء او تعديل او الغاء حقوق معينة.

فإن العمل الاستشاري يترتب آثار قانونية هامة بمساهمته في تحديد مضمون القرار الإداري، فهو يلزم الإدارة المستشيرة في حالة الاستشارة الالزامية بطلب الرأي من الجهة الاستشارية و تشكل مخالفة ذلك عيبا إجرائيا جوهريا يجعل القرار الصادر حقيقا بالإلغاء.¹

الفرع الثالث: الأشكال المختلفة للإستشارة الإدارية

قد يتطلب القانون من الإدارة العامة، إستشارة شخص ذي صفة وظيفية معينة، أو إستشارة مجلس، أو لجنة معينة، و فيما يلي بيان لأشكال الإستشارة الإدارية:

أولاً: استشارة شخص ذي صفة (المستشار المهني)

هو ذلك الشخص المؤهل أكاديميا وقانونياً لتقديم الرأي و المشورة في أمور فنية، حيث يتم توظيف هؤلاء على أساس خبرتهم وكفاءتهم وتخصصاتهم في الهيئات الرسمية في الدولة المركزية واللامركزية، و لهذه الوظيفة مكانة خاصة متميزة عن باقي الوظائف الأخرى، حيث يتطلب الأمر حسب القانون في الإدارة العامة في بعض الأحيان قبل إتخاذ قرار معين أن تتم إستشارة شخص ذا صفة وظيفية معينة، لأن موضوع هذا القرار يدخل في اختصاصه، وما يملكه من كفاءة وخبرة ومعلومات فنية حوله.²

ومن أمثلة المستشارين في الجزائر على المستوى المركزي المستشارون لدى رئاسة الجمهورية الذين يدلون بأرائهم حسب المهام الموكلة إليهم.³

ثانياً: الهيئات الإستشارية

يعرفها الأستاذ محمد مهنا الهيئات الاستشارية بأنها: (تلك الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون

¹ د. حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص 301 ص 302.

² سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، طه، مصر، ص80.

³ راجع المادة الثامنة من مرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها ج ر، عدد 40، صادرة بتاريخ 25-07-2001.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة و المناقشة و البحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم¹.
يعتبر إنشاء هذه المجالس²، من أفضل أساليب الإدارة لما لها من مزايا مؤكدة في توجيه سير الإدارة في الطريق السليم، وفائدة هذه المجالس لا تقتصر على معاونة أعضاء الإدارة المركزية ولكنها تفيد أيضا في معاونة أعضاء السلطات اللامركزية³.
و من أمثلة المجالس في الجزائر المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يقدم آراءه في مجال اختصاصه المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وكذا المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الإسلامي الأعلى، وهي وحدات رسمية مركزية تؤدي خدماتها لسائر المؤسسات الرسمية في الدولة، وقد ازداد عددها في العصر الحالي، و التي تعد إحدى مؤشرات الإدارة الحديثة.

ثالثا: اللجان الإدارية الاستشارية

قد تتخذ الاستشارة الإدارية صورة اللجنة، والتي تكون بصفة دائمة أو مؤقتة والغرض من إنشائها هو البحث والدراسة والتحليل في الموضوع المسند إليها قانوناً.
أ- اللجان الدائمة: يعرفها الفقه القانوني بأنها (إجتماع أشخاص داخل جهاز معين لبحث قضايا معينة، وإعطاء رأي بصدد⁴)

¹ د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، (ب 1 مقارنة)، دار النهضة، 1967 ص 653.

² يوجد عدد هائل من المجالس الاستشارية في فرنسا، لدرجة أنه يمكن القول بلا مبالغة بأن لا تخلو الجريدة الرسمية Le Journal officiel، كل أسبوع من نص واحد على الأقل يتعلق بالمجالس أو اللجان الاستشارية، نقلاً عن: د. حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص 110.

³ د احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، القبة القديمة، الجزائر، ط 1433هـ-2012م ص 91.

⁴ احمد طييب، مرجع سابق، ص 75.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

حيث تنشأ بصفة دائمة كشكل من أشكال التنظيم الرسمي في كل مؤسسات الدولة كالبرلمانات والحكومات والهيئات اللامركزية الولايات والبلديات كالجزائر، ويتوقف دورها على كفاءة الأشخاص المتخصصين بها.

ب-اللجان المؤقتة: فقد عرفها الفقه الفرنسي بأنها(اجتماع أشخاص مفوضين لدراسة مشروع ما، وإعداد عمل ما أو للرقابة عليه، والمساهمة في اتخاذ قرارات في قضية محددة)¹. فهذه اللجنة تنشأ في الغالب لغرض محدد وتنتهي بزواله بصفة الية بعد تقديم رأيها حول القضية المعروضة عليها، ونظراً لدورها الحاسم و الطرفي تشكل هذه التركيبات المستحدثة إحدى أساليب إدارة الأزمات أو التغيير أو التطوير، كلجان حماية حقوق الإنسان أو إدارة الكوارث، أو استحداث برامج حكومية في الصحة و الاقتصاد والتعليم ...إلخ كما أن هذه اللجان تشكل في الغالب الإدارة الحديثة التي تطبق مفهوم الحماية.

ومما تقدم يلاحظ أنا هناك أشكال مختلفة ومتنوعة للاستشارة الإدارية، وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على سعة المجالات التي يمكن أن تتم فيها الاستشارة من جهة، ويسرها من حيث إجراءاتها وقربها من الهيئة أو السلطة صاحبة القرار من جهة أخرى، فالإدارة تلجأ لهذه الأشكال من الاستشارات عندما تكون لديها الرغبة في التحديث والتطوير وخلق نوع من الفاعلية في النشاط الإداري يتكيف مع الظروف والتطورات الحاصلة والتأقلم معها، خاصة إذا استطاعت هذه الجهات الاستشارية أن تشخص نقاط الضعف والقوة فيها.

¹ حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص112

المطلب الثاني: مفهوم الإدارة الإستشارية

للإدارة الاستشارية مفهوم مستقل ومختلف عن مفهوم الإدارة العامة، حيث أنها تؤدي وظيفة هامة جداً في مجال إتخاذ القرار الإداري تتمثل في تقديم الرأي الاستشاري الذي تطلبه السلطة الإدارية المختصة باتخاذ هذا القرار، سنحاول في هذا المطلب دراسة الإدارة الاستشارية كوحدة من الوحدات الإدارية (الفرع الأول) وسنتطرق أيضاً الى طبيعة الاستشارات التي تبديها الإدارة الاستشارية (الفرع الثاني) وكذا التزام الإدارة الاستشارية بدورها والمهمة الموكلة لها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإدارة الإستشارية وحدة من الوحدات الإدارية

تتشكل الوحدة الإدارية من عدد من الوظائف المتجانسة، والتي يشغلها عدد من الموظفين، ويتم ترتيب المراكز الوظيفية المختلفة داخل الوحدة الادارية، مع تحديد المجموعة التي تضم هذه الوظائف وطبعتها أو نوعيتها، ودرجتها في السلم الإداري، وتحديد كيفية توزيع العمل بينها، وتحديد العلاقات بين شاغليها.¹

فقد عرف الدكتور حمدي أبو النور السيد الإدارة الاستشارية بأنها (إحدى الوحدات الإدارية فغي التنظيم الإداري في الدولة، والتي تعمل إلى جانب الإدارة العامة العاملة، فتقدم لها الرأي الذي تراه، بمناسبة اتخاذ هذه الإدارة قراراً إدارياً معيناً، سواء كان ذلك بناء على إلزام القانون إياها بطلبه، أو كان ذلك بمحض إرادتها، أو تطوعت هذه الإدارة الاستشارية بتقديمه، وسواء كان هذا الرأي مقيداً للإدارة العامة أو كان غير مقيد لها²).

ويعرفها البعض الآخر بأنها (تلك الإدارة التي تشمل المنظمات الموجودة بجانب الإدارة العامة، من أجل تقديم الرأي لها، والتي تلتزم بطلبه منها، و إن بقيت حرة بعد ذلك في الأخذ

¹ د.فرناس عبد الباسط البناء، التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة، ط1، 1985، ص33.

² د.حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص98.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

بهذا الرأي أو عدم الأخذ به)¹.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن القول بأن الإدارة الاستشارية تدخل ضمن التنظيم الإداري للدولة والتي تعمل إلى جانب الإدارة العامة باعتبارها إحدى الوحدات الإدارية، وهي لا تقوم بأعمال تنفيذية وإنما تؤدي وظيفة واحدة هي الوظيفة الاستشارية، وذلك من خلال إجراء أبحاث ودراسات للمشكلات التي تواجه الإدارة التنفيذية، ثم تقدم بناء عليها النصح والرأي في إطار التنظيم القانوني المعمول به في الدولة.

الفرع الثاني: طبيعة الاستشارات التي تبديها الإدارة الإستشارية

تتعدد طبيعة الاستشارات التي تبديها الإدارة الاستشارية في مجال وظيفتها الاستشارية وتتنوع من إلزامية إلى اختيارية وفيما يلي بيان لهذه الاستشارات:

أولاً: الإستشارة الاختيارية *La consultation facultative*

هي التي تطلبها الإدارة تلقائياً إما لأنها غير مفروضة بنص أو لأن النص الذي يشير إليها لم يعطيها صفة الإلزام².

ويمكن القول بأن هناك طائفتين من الاستشارات الاختيارية³:

أ- الإستشارات التي يقرها نص قانوني معين تاركا للسلطة الإدارية المختصة الخيار

بين أن تطلبها أو لا تطلبها ومن ذلك أن يقرر نص معين مشاركة موظف معين في إجراء الرأي بشأن الطلبات التي تعرضها عليه السلطات المختصة.

ب- الإستشارات التي لا ينص عليها القانون وإنما تجريها السلطة المختصة بإرادتها الحرة

، فيمكن للسلطة الإدارية طلب الرأي من الجهة الاستشارية المختصة بشأن مشروع قرار إداري تزمع إصداره.

¹ أحمد طييب ، مرجع سابق، ص 74.

² يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية، ط2، ص 344.

³ د.حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص119.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

وعليه فإن الإدارة تكون في هذا النوع من الاستشارات في وضع المختار أو الحر من حيث المنطلق ومن حيث الغاية، فهي تتمتع بالسلطة التقديرية بطلب الرأي أو الاستغناء عنه هذا حسب ما تمليه الضرورة الإدارية.

ومن الأمثلة التي يمكن ان نوردها على مستوى الإدارة الجزائرية، أن المشرع في مختلف النصوص القانونية استعمل مصطلح "يمكن" و الذي يدل على السلطة التقديرية للإدارة بالأخذ بالرأي الصادر من الجهة الاستشارية، فهذا النهج استعمله المشرع في كثير من المواقع عبر مختلف النصوص حيث نجد المادة 34 من مرسوم تشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة¹.

(يمكن اللجنة أن تقدم للحكومة مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور وتنظيم بورصة القيم المنقولة والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة).

نفس الأمر فيما يتعلق بالمنافسة ف جاء نص المادة 18 من أمر 95-06 المتعلق بالمنافسة كالاتي²:

(يمكنه أيضا أن يقترح على الوزير المكلف بالتجارة أي عمل أو إجراء من شأنه تشجيع تطوير المنافسة).

إن الناظر لهذا النوع من الاستشارات لأول وهلة يحس أنه ليس للرأي الصادر عن هذه الجهات الاستشارية أي قيمة قانونية أو تأثير على السلطة الإدارية، لكن في حقيقة الأمر يمكن أن يخلق هذا الرأي قيلاً ولو معنوياً على السلطة التنفيذية بضرورة احترام هذا الرأي الذي يمكن من خلاله إعادة توجيه قرار الإدارة المقرر اتخاذه.

¹ مرسوم تشريعي 93-10 مؤرخ في 23 مايو 1993، المحدد لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر عدد رقم 34، صادرة بتاريخ 23-05-1993.

² أمر 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد رقم 09، صادرة بتاريخ 22-02-1995.

ثانياً: الإستشارة الإجبارية La consultation obligatoire

يقصد بالاستشارة الإلزامية تلك التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما تزمع اتخاذ قرار معين، حيث يلزمها بأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها، دون أن يلزمها بما تقدمه هذه الجهة من آراء¹.

ينص القانون بصيغ مختلفة، عن اجبارية طلب الرأي الاستشاري مستعملا العبارات: "وبعد استشارة" أو بعد استماع مجلس الحكومة" أو بعد مداولة مجلس الوزراء" أو بناء على رأي المجلس الشعبي البلدي أو الولائي².

ومن الأمثلة التي يمكن ذكرها في هذا المقام ما نصت عليه المادة 156 من دستور 1996³:

(يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأيا استشاريا قريبا في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو)

ونجد أيضا في قانون 02-01⁴ المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات المادة 115 منه تنص على أنه:

(إبداء آراء مبررة وتقديم إقتراحات في إطار القوانين المعمول بها)

وعليه فإن هذا النوع من الاستشارات تجبر على الإدارة العامة اللجوء الى استشارة الجهات الاستشارية بوجود نص قانوني يلزمها على ذلك، لكن في الوقت نفسه لا يجبرها بتباعد

¹ د.حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص121.

² مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية،"القوانين، الأوامر، المراسيم، القرارات، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط 3، 2008، ص 155.

³ مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 صادرة بتاريخ 08-12-1996

⁴ قانون 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 صادرة بتاريخ 06-02-2002.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

الرأي الصادر منها و إنما يبقى مجرد رأي تستنير به في المسائل التي تعنيها.

ثالثاً: الإستشارة المقيّدة **La consultation conforme**

هذا النوع من الاستشارة تكون السلطة الإدارية ملتزمة باستشارة جهة معينة، و واجب عليها أن تنقيد بالرأي الاستشاري الذي أدلت به الجهة الاستشارية المختصة حين اتخاذ القرار وذلك بوجود نص قانوني يلزم الإدارة باستشارة الجهة الاستشارية وتباع الرأي الصادر منها. فالمشروع الجزائري اتخذ هذا النهج في نصوص قانونية كثيرة، فمثلاً نجده قد نص في المادة 185 من قانون النقد والقرض 90-10¹ على:

(يجب على المجلس أن يبدي رأيه في مدى تطابق كل تحويل يسري طبقاً للأحكام التنظيمية المتخذة بمقتضى المادة 183 قبل القيام بأي نشاط استثمار)
ومن هنا يمكن أن نستخلص مايلي:

- وجوب طلب الإستشارة من الإدارة.
- وجود نص قانوني واضح يلزم الإدارة بطلب الرأي
- وجوب إتباع الرأي الإستشاري مقدم من طرف الإدارة الاستشارية
- عدم الأخذ برأي الإدارة الاستشارية يعد خرقاً للنظام العام.

الفرع الثالث: التزام الإدارة الإستشارية بدورها الإستشاري

لما كانت الإدارة الإستشارية شكل مؤسساتي جديد يسعى إلى ضبط المجالات المختلفة في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية وتسعى كذلك من خلال تخصصها وتركيبها البشرية الفريدة إلى إسداء الآراء والمشورة القيمة فإنها بذلك مطالبة بالالتزام والتحلي بأخلاقيات العمل الإستشاري المنوطة بها وفي ذلك ضمان لنوعية الرأي وقيمه العلمية والقانونية²، سنتطرق في هذا الفرع إلى احترام قاعدة التخصص والتعاون المشترك (أولاً) وسنحاول توضيح إحترام قاعدة

¹ قانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادرة بتاريخ 18-04-1990.

² جبيري محمد، مرجع سابق، ص 228 .

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

الإلتزام(ثانياً).

أولاً: احترام قاعدة التخصص والتعاون المشترك

لو تأملنا في طبيعة الأخطاء التي تعترض العمل الاستشاري، وتشوه أهدافه لو جدنا بأن العمل الاستشاري، عمل يشري يأخذ منه ويرد عليه¹، وعلى حد تعبير عبد الله الزغبى الذي يرى بأن (المشكل الأساسي في الإستشارات، هو أن الإنسان لا يرى إلا ما يريد أن يراه، وعليه أن يتغير ويرى ما يحصل حقيقة في كل مرحلة، و أن يقتصر على ما يريد أن يراه فقط).² على هذا الأساس فإن العملية الاستشارية تتطور بمضي الوقت، وممارستها يجب أن تضبطها مجموعة من المبادئ و القيم التي ينبغي أن تتحلى بها الجهات الإستشارية بما تمليه أخلاقيات الوظيفة الاستشارية، وعليه فلا إدارة الاستشارية مطالبة بما يلي:

أ-إحترام قاعدة التخصص: إن الجهات الاستشارية تقوم بأداء مهمتها الاستشارية في حدود تخصصها وفي المجال المحدد لها، فإذا رجعنا إلى بعض النصوص المنشئة للهيئات الاستشارية في الجزائر نجد أن المشرع استعمل بعض المصطلحات مثل "تخص" ترتبط "تعلق"..... إلخ كله تدل على قاعدة الاختصاص، فنجد مثلاً في نص المادة 35 من المرسوم من مرسوم تشريعي 93-10 المتعلق ببورصة السالف الذكر أنه (يمكن للجنة أن تقدم للحكومة مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة).

ونجد أيضاً في نص المادة 19 من أمر 95-06 المتعلق بالمنافسة أنه (يمكن أن تستشير الهيئة التشريعية مجلس المنافسة حول اقتراح القوانين ومشاريع القوانين وحول كل مسألة ترتبط بالمنافسة).

وعليه فإن الهيئات الاستشارية تقوم بوظيفتها الاستشارية في حدود مجالها وفي نطاق

¹ سماح بلعيد، "دور الهيئات الإستشارية في صناعة القرارات الإدارية"، دراسة ميدانية على المجلس الشعبي لمدينة عنابة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الاسلامية؛ جامعة الحاج لخضر باتنة-

، 2004، ص 27

² د.عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1989، ط4، ص 35

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

اختصاصها ولزيادة فاعليتها فإنها تسعى دوماً إلى كسب المعلومات المستحدثة وتبادل الخبرات مع بعضها البعض ومع المؤسسات والهيئات الأخرى.

ب-إحترام وإلتزام قاعدة التعاون المشترك: إن تداخل الميادين وتشابكها و وحدة الأهداف و إشتراكها تحقيقاً للمصالح العليا للدولة و المجتمع¹، جعل تكاثف الجهود و ترابطها عملية لا بد منها من أجل خلق نوع من الفاعلية في العملية الإستشارية.

فالعلاقة بين الإدارة العامة والإدارة الاستشارية أو بين الجهات الاستشارية الأخرى تقوم على أساس التعاون و المشاركة من أجل الوصول إلى الهدف الأسمى وهو تحقيق المصلحة العامة، وقد كرس المشرع الجزائري هذه العلاقة فنجد مثلاً في نص المادة 39 من أمر 03-03² المتعلق بالمنافسة والتي جاء فيها (يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط)

وعليه يمكن القول بأن نجاعة وفعالية العملية الاستشارية تتوقف في ما مدى إحترام الإدارة للديمقراطية التشاركية بينها وبين الجهات الاستشارية الأخرى.

ثانياً: إحترام قاعدة الإلتزام

إن إحترام قاعدة الإلتزام تعد قاعدة جوهرية لتحقيق مصداقية الهيئات الإستشارية حيث ينعكس ذلك إنعكاساً مباشراً على أعمالها ولهذا ينبغي على هذه الهيئات الإلتزام بما يلي:

أ-التزامات اتجاه العمل الاستشاري: إن الهيئات الاستشارية أثناء أداء وظيفتها الاستشارية لا بد أن لها أن تتحلى بروح المسؤولية العالية في تقدير المصلحة والواجب، فهي هيئات قطاعية تسهر على تنظيم وتأطير ورقابة المجال الخاص بها، ويتضح ذلك جلياً في النصوص القانونية المنشئة لها فلو أخذنا مثلاً قطاع الكهرباء والغاز نجد المشرع قد أوكل مهام

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص 232.

² أمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43 صادرة بتاريخ 20-07-2003 .

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

واسعة جدا لصالح الكهرباء والغاز وذلك في نص المادة 113 من قانون(02-01)¹ حيث أسند لهذه اللجنة مهمة السهر على السير الحسن التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين والمتعاملين، حيث نجد في نص المادة 114 و 115 جملة من المهام نذكر أهمها:

-مهمة تحقيق المرفق العام للكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ومراقبته.

-مهمة إستشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء و السوق الوطنية للغاز وسيرهما.

-مهمة عامة في السهر على إحترام القوانين و التنظيمات المتعلقة به ورقابته.

-المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية.

بناء على ما سبق فإن الهيئات الاستشارية مطالبة بنص القانون بأن تضع مصلحة قطاعها فوق كل إعتبار، بل هو تكليف وإلتزام مباشر على القيام بهذه المهام بأقصى كفاءة وفعالية ممكنة مع الإلتزام بالموضوعية والاستقلال في الفكر و التوجه.

ب-التزامات تجاه نفسها: إن الادارة الاستشارية مسؤولة تجاه الأطراف و الهيئات الأخرى الطالبة للرأي و الاستشارة، وعليها أن تمددها و تزودها بذلك، كما أنها ملزمة اتجاه نفسها بضرورة احترام بعض المسائل الضرورية و الإلتزام بها وتتمثل في الآتي²:

-على الادارة الاستشارية أن تتحمل مسؤولية تنمية قدراتها ومهارتها بكل الأساليب المتاحة لها حتى تستطيع أن تساير التطورات المختلفة في كل المجالات وبالخصوص مجال نشاطها.

- يجب أن يكون لتنظيم الإدارة الإستشارية، خاصة في علاقاتها مع السلطة التنفيذية، نموذجا ' إداريا يحتدى به و قدوة يمكن أن تكون ذات أثر كبير في توجيه السياسة العامة و

¹ قانون 02-01، مرجع سابق.

² جبيري محمد، مرجع سابق، ص 248 ص 249.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

في تنفيذها بشكل سليم.

- كما يجب على الإدارة الاستشارية أن تضع إطارا عام يتناسب مع أهمية الاستشارات و الآراء التي تقوم بالإدلاء بها حتى تكون حافزا ماديا و معنويا لطاقمها البشري العامل لتحقيق المصداقية لآرائها وأعمالها بصفة عامة.

المبحث الثاني: الأبعاد الوظيفية للجهات الإستشارية الإدارية

إن الوظيفة الاستشارية في العصر الحديث تعتبر من أهم المقومات التي تقوم عليها الأنظمة المعاصرة لاعتبار أن الوظيفة الاستشارية تساهم بطريقة أو بأخرى بتقويم أعمال الإدارة وتوجيهها و دفعها نحو إجراء الإصلاحات اللازمة بل رسم معالم جديدة يقوم عليها النظام الإداري في أداء وظيفته وقدرته على التكيف مع مستجدات العالم المعاصر و مقتضيات التأقلم من جهة و متطلبات مواجهة تحقيق و تلبية ما ينتظره أفراد الشعب من خدمات ترتقي إلى مطامحه وتطلعاته، هذا ما جعل الدولة تسارع إلى محاولة إحداث جهات استشارية إدارية و إدخالها إلى هيكل التنظيم الإداري و إعطائها أو إسناد الوظيفة الاستشارية إليها وذلك إيمانا منها بأنها أداة من أدوات تكريس الحكم الراشد.

و من خلال هذا سنحاول توضيح مبررات اللجوء للوظيفة الاستشارية الإدارية(المطلب الأول) وسنتطرق إلى الهيئات الاستشارية الإدارية كأداة من أدوات تكريس الحكم الراشد(المطلب الثاني)

المطلب الأول: مبررات اللجوء للوظيفة الاستشارية الإدارية

سنحاول في هذا المطلب توضيح المبررات التي دفعت الإدارة للجوء للوظيفة الاستشارية الادارية وذلك من خلال التطرق إلى:
الفرع الأول: المبررات الواقعية.
الفرع الثاني: المبررات العلمية.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

الفرع الأول: المبررات الواقعية

إن تعقد وظائف الدولة في الوقت الحاضر اقتضت الضرورة تدخلها في كل المجالات الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، ونتيجة لتشابك وتداخل الأنشطة الإدارية كل هذا أدى إلى زيادة العبء على الإدارة التي لا تستطيع لوحدها أن تتحرر من هذه التعقيدات التي مست جميع المجالات، مما حتم عليها الاستعانة بهيئات إدارية تقوم أصلاً بمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية، و ذلك لأن هذه الهيئات لها من القدرة و الدراية ما يمكنها دراسة المشاكل و المعوقات و إيجاد الحلول لها باعتبارها الأقرب والأقدر على ذلك.

إن التقدم التكنولوجي المهول، وتعاضم دور المجتمع المدني بكل طوائفه ومكوناته ومنظمات حقوق الإنسان، وجمعيات حماية المستهلك، والتوجه نحو الخصوصية، وفتح الاستثمار أصبح البقاء و النجاح مهمة كبيرة في ظل هذا الزخم المتزايد، و أصبح التنافس على الفوز برضا المستهلك مسألة بالغة الأهمية و التعقيد تتطلب من الإدارة قدرة مستمرة على تقديم الأفضل و تجاوب أسرع مع التجديد و الإبداع و المرونة في التعامل مع المعطيات والبيانات.¹

إن التغيرات المتلاحقة و المنافسة المتصاعدة أخذت تدفع باتجاه السرعة و باتجاه تحويل الأساليب و الطرق و الوسائط التي تتطلب الكثير من التغيرات و برامج التأهيل و متابعة المستجدات مما يستدعي الإستعانة بالإستشارة المتخصصة التي تضع خبراتها و معارفها في بناء و تطوير العمليات الإدارية وعلاقتها المتداخلة بما يمكنها من مواكبة التغيرات و التفوق في تحقيق الأهداف.²

و لعل من أهم تلك المتغيرات التي توجب على الإدارة و بشكل ضروري اللجوء للوظيفة الاستشارية الإدارية ما يلي:

¹ جبيري محمد، مرجع سابق، ص 208

² د. إبراهيم بدران، د. رشا حمادة، دليل المستخدم للاستشارات الادارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2007، ص

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

أ- العولمة: ظاهرة تعبر عن واقع عالمي جديد يتخلق في الوقت الراهن بفضل عوامل وقوى و تحولات عديدة، فقد تحول العالم إلى قرية واحدة بفضل الثورة التكنولوجية والمعلوماتية التي تغطي بشبكة من المواصلات والاتصالات، ومن الملامح الرئيسية للعولمة نذكر مايلي:

- إنتشار المعلومات حيث يعد الاعتماد على المستشارين والهيئات الاستشارية في الإدارة الحديثة مدخلا أساسيا وعمليا لتأمين الحصول على معلومات أكثر دقة وجودة وكفاءة حول القضايا العامة التي تواجه الحكومات الوطنية، خاصة في ظل البيئة المتغيرة الداخلية والخارجية، فالاعتماد عليها كمصادر للمعلومات يساعد الإدارة على إدراك المشكلة ومعرفة أبعادها وأساليب معالجتها حاليا ومستقبليا.

ومن الضروري أيضا أن تزود الجهة الاستشارية المعتمدة من طرف صناع القرار بالمعلومات والمعارف الكافية وبصورة مستمرة حول المسائل المطروحة أمامها، خاصة تلك التصورات المبدئية للتعامل مع القضية والتجارب السابقة والمشابهة وفي هيئات أو دول أخرى، ولا يكتفي الاستشاري بتقديم بيانات وحقائق معلومات عامة ومركبة بل لا بد من تحليلها وتوجيهها حتى ولو كانت بصورة شفوية حتى يتم إدراكها بسهولة ويزيد كذلك من قيمة وجودة العمل الاستشاري¹.

فالمدخل الأساسي اليوم أمام الخبراء الاستشاريين في المؤسسات الحكومية والهيئات الاستشارية هو الاستخدام والتوظيف الأمثل لتكنولوجيا المعلومات والتي تساعد المستشار أو الهيئة الاستشارية في النقاط التالية²:

- 1- التعامل مع أكبر قدر من المعلومات
- 2- التعامل مع المعلومات من حيث معالجتها وتحليلها وتوليد الأفكار الجديدة.
- 3- سهولة الاتصال في جمع المعلومات وتوصيلها.

¹ د. إبراهيم بدران، د. رشا حمادة، مرجع سابق، ص 74.

² احمد طينب، مرجع سابق، ص 203.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

4- استخدام الأساليب العلمية عن طريق التكنولوجيا كبحوث العمليات أو الاحتمالات والمعالجات الإحصائية وأدوات جمع المعلومات كصبر الآراء أو الدراسات المسحية الشاملة من أجل تحديد مقدار القبول الاجتماعي.

5- السرعة والدقة والحدثة والمواعمة في استخدام المعلومات.

6- حسن استخدام المعالجات الإحصائية للمعلومات من حيث توظيف المعلومات ذات الدلالة الواضحة لتغيير التصورات وتوفير طرق وأساليب عمل مبدعة.

ب- **المنافسة:** يمثل التنافس حالة من الإستعداد العلمي والعملي والاستشاري لتحقيق

الأهداف و الوصول إلى المستهلك في بيئة مفتوحة يزاحم فيها أكثر متعامل، والتنافس هو التحرك نحو مواجهة الفرص الحاسمة و إقتناصها و التفوق فيها، و التنافس المنشود يتم فيه تحقيق الأهداف دون التأثير بما يجري من اضطرابات في السوق، فالتخطيط و التنفيذ لهذا النوع من التنافس هو من صميم الإدارة الناجحة¹.

و لعل من أهم الهيئات الاستشارية الإدارية التي تعتمد عليها الإدارة في هذا المجال هو مجلس المنافسة الذي يسهر على سلامة التعاملات التنافسية في الميدان التجاري والصناعي و إقرار القواعد و النظم التي تضمن المنافسة النزيهة و الشريفة والشفافية المطابقة للقانون و البعيدة عن كل مجال للغش و التعاملات المنافية للشرعية، وكنتيجة حتمية لهذا يؤدي إلى التفتح الاقتصادي وحرية السوق و تلبية حاجيات المستهلك التي تسعى الإدارة لتحقيقه.

ج- **التجديد والإبداع:** التجديد و الإبداع و الابتكار هو نشاط منظم منهجي تحركه

وتشجعه الإدارة بغية التوصل إلى تحقيق التميز فهو القدرة على تمييز الفرص و حشد الموارد لها، ومن هنا فإن الإبداع يضمن البقاء و النمو و الاستمرار فهو عامل أساسي فعال في تطوير الإدارة و تكيفها و جعلها أكثر مرونة وهو بذلك شرط لمواصلة السير نحو المستقبل لأنه

¹ جبيري محمد، مرجع سابق، ص 211.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

كما أنه حجرة أساسية لزيادة الاستثمار وتكوين الثروات و المحافظة عليها¹.
وعليه فإن قدرة الإدارة على الإبداع والتجديد والابتكار يتوقف عند القدرة الفنية والإبداعية للجهات الاستشارية الإدارية في تحديد الخيارات وتعظيم كفاءة البدائل وذلك من خلال تشخيص المشاكل وتقديم الحلول بشكل علمي دقيق و منهجي.

الفرع الثاني: المبررات العلمية

إن الهيئات الاستشارية الإدارية تتطوي على مبررات علمية لتحقيق ذلك نلخصها فيما يلي:

أ- **الرأي الجماعي:** فمن خلال التركيبة الجماعية للهيئة يمكن تحقيق التكامل بين أنواع مختلفة من المعرفة تساعد على الإلمام بالجوانب المختلفة للعمل الإداري و متطلباته والواقعية في الطرح و المعالجة الصائبة لمختلف التي تواجهها فليس هناك أي شك أن اختلاف العقول يؤدي توسيع في الرؤيا و ثراء الطرح و إبداع في المعالجة، و بذلك ينحصر بل يحاصر الاختلاف والتعصب طالما أنه في قالب مؤطر ويتدفق الدافع و الحماس لتطبيق القرار و الحرص على نجاحه.²

وعليه فإن ضرورة تدعيم الطابع الجماعي لهذه الهيئات و ذلك بأن لا يكون التعيين في الهيئة بشكل أحادي فردي على الأقل في مجال تعيينه، فإذا تعلق الأمر مثلاً بالمجلس الاقتصادي و الاجتماعي فإن التركيبة البشرية مشكلة من 200 عضو من مختلف القطاعات من أجل تدعيم و إثراء النقاش بين المختصين في مجال اختصاصهم، وبهذا يفتح مجال الثراء الفني و العلمي داخل هذه الهيئة.

ب- **التحقيق والاستقصاء:** يجب أن تتمتع الهيئات الاستشارية الادارية بكل الوسائل و الأليات لتسهيل عمليات التحقيق والاستقصاء في المجال المخصص للهيئات الاستشارية حسب

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص212.

² د. إبراهيم بدران، د. رشا حمادة، مرجع سابق، ص 17.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

نشاطها، حيث تحتاج عمليات التحقيق والاستقصاء إلى¹:

- تحديد العناصر ذات الأهمية لحل المشكلة: هنا يتطلب الأمر من المستشار توظيف المعرفة والقدرة الإبداعية الفنية في وضع التصورات انطلاقاً من أدوات تحليل المشكلة والمعلومات ووضع مخطط تصنيف لهذه التصورات حسب درجة الرضي أو يليه حاجات نابغة معينة.

- أساليب الإبداع العقلاني للمستشار: يمكن وضع جملة من الآراء حول القضية المطروحة أمامه لاختبارها بالطرق الكمية أو الكيفية وتقديرها من حيث التكاليف والإمكانات المتوفرة.

- التدقيق: وهو التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد مع المعايير القانونية الملزمة ويمكن استخدام المعلومات التي تم الحصول عليها من هذا التدقيق في تقييم كفاءة التدخل العام.

- التحكم: هو مراجعة الحسابات، ويمكن الرجوع إلى الجوانب المالية والقانونية لتنفيذ مشروع معين.

- الرصد: هو الجمع والفحص المنتظم للبيانات كما ونوعاً عن المشاريع والبرامج المطبقة لمعرفة الامتثال للمبادئ التوجيهية والأهداف المسبقة.

وعليه فإن هذا الأمر لن يتحقق إلا إذا تعددت الآراء و اختلفت وجهات النظر وتداولت العقول حول طرق و كفايات التعامل مع القضية المطروحة محل النظر و التحقيق ووصف العلاج الأمثل و المناسب.

ج- وضع سياسة معينة: إن عمل الهيئات الاستشارية وصعوبة مهامها و حساسية مجالها و تشعب ميادينها ودقتها تدعو إلى توفر معلومات متنوعة ورؤية واضحة لتكوين قاعدة عمل وخطة شاملة تعمل و تنتشط في مجالها لأن الأمر يقضي خطة واضحة المعالم يحدد من

¹ احمد طييب، مرجع سابق، ص 211 ص250.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

خلالها اليات العمل المختلفة التي يمكن بواسطتها تحقيق الأهداف المرجوة من خلال إجراءات وطرق علمية دقيقة تراعي فيها مبادئ الحياد و الشفافية المنشود في إطار دولة القانون التي تصون الحقوق و القيم و تحافظ على المبادئ العامة للدولة و المجتمع.¹

وبناء على ما سبق تعد الوظيفة الاستشارية التي تقوم بها الهيئات الاستشارية الادارية أداة لتفعيل عمل الإدارة بل تعتبر دعامة أساسية لكل نشاط إداري مهما كان نوعه في ظل التحديات المعاصرة و التطور المهول المتشعب، وعليه لكي تكون الوظيفة الاستشارية اكثر فاعلية وتتماشى مع تطورات الإدارة العامة يجب:

أ- على الهيئات الاستشارية الادارية أن تضع خطط متابعة وتقييم للممارسات الجديدة في ضوء الأطر و التنظيمات الحديثة.

ب- تحديث و تطوير اللوائح و الأنظمة بما يتناسب مع التطورات المتسارعة.

ج- على الهيئات الاستشارية الإدارية أن تحافظ على ممارسة عملها في نطاق تخصصها العلمي والمهني و ان لا تقبل مهام خارج هذا التخصص.

د- على الهيئات الاستشارية قبل التعمق في دراسة موضوع ما التأكد من صحة المعطيات الأولية الخاصة، و أن تساهم في مراجعتها بطرق علمية دقيقة.

هـ- على الإدارة العامة أن توفر كل الإمكانيات و الوسائل المتاحة للهيئات الاستشارية الادارية حتى تؤدي هذه الأخيرة وظيفتها بكل كفاءة واحترافية.

و- العمل على إيجاد علاقة تعاون بين مختلف الهيئات الاستشارية و إشراكها في تنفيذ دراسات و استشارات مشتركة خصوصا في الاستشارات الكبرى التي تحتاج إلى تخصصات متعددة وهذا ما يؤدي إلى تبادل الخبرات.

¹ جبيري محمد، مرجع سابق، ص216.

المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية الإدارية أداة للحكم الراشد

لقد شهدت الجزائر تحولات عميقة على غرار التحولات التي مست الساحة الدولية، حيث ظهرت مفاهيم مختلفة تبحث عن إطار قانوني يحتضنها، ومن هذه المفاهيم مفهوم الحكم الراشد، هذا المفهوم جاء لبلورة التسيير الفعال على المستويات المختلفة، وهو يعكس العديد من المفاهيم و يستخدم في العديد من التخصصات السياسية، الاقتصادية والقانونية.¹

وبالتالي سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى تعريف الحكم الراشد(الفرع الأول) وسنتطرق أيضا إلى إحتواء الهيئات الاستشارية الإدارية على مؤشرات الحكم الراشد(الفرع الثاني)

الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد

يصعب وضع تعريف جامع ومانع للحكم الراشد نظرا لارتباطه بميادين مختلفة اقتصادية، سياسية و اجتماعية فهذه العناصر ذات التطور المستمر ناتجة عن التغيرات التي يفرضها الواقع، ولإعطاء أبعاد كاملة لتعريف الحكم الراشد سنتطرق إلى تعريف المؤسسات الدولية(أولا) ثم تعريف الحكم الراشد من طرف المشرع الجزائري(ثانياً)

أولا: تعريف الحكم الراشد من طرف المؤسسات الدولية

في نهاية الثمانينات استخدمت المؤسسات الدولية مصطلح الحكم الراشد لتحديد معايير حسن الإدارة العمومية في الدول النامية و القيام بإصلاحات مؤسساتية كفيلة بنجاح مختلف البرامج الاقتصادية.

فقد عرفه البنك الدولي على أنه " الطريقة التي يمارس بها الحكم في تسيير وإدارة اقتصاد وموارد بلد ما الاقتصادية"²

و تضمن برنامج الامم المتحدة الإنمائي سنة 1990 تعريفا للحكم الراشد بأنه " ممارسة

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص320.

² د.عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر و التوزيع، المحمدية الجزائر ، ط 1، 2012 ، ص 162.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

السلطة الاقتصادية و السياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال اليات و عمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها"¹ وعرف المعهد الدولي للعلوم الإدارية الحكم الراشد على أنه " العملية التي بواسطتها يمارس أعضاء المجتمع السلطة والحكم وقدرة التأثير السياسي ومن القرارات التي تهم الحياة العامة الاقتصادية والاجتماعية"²

و من خلال هذه التعاريف يبرز لنا بوضوح المستويات المختلفة للحكم الراشد وهي: مستوى سياسي يتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها وممارستها لأعمالها في ظل حكم القانون واحترام مبادئ الديمقراطية. مستوى اجتماعي يتعلق بطبيعة و بنية المجتمع المدني و حيويته و استقلاله عن الدولة وممارسته هو الآخر للدور المنوط به في الحركة التنموية الشاملة مستوى فني يتعلق بعمل الإدارة و كفاءاتها و فاعليتها و فنيات إصدار القرار المناسب والرؤية الاستراتيجية و ضمان حق الأجيال اللاحقة.

ثانيا: تعريف الحكم الراشد من طرف المشرع الجزائري

ولقد استعمل المشرع الجزائري مصطلح الحكم الراشد في القانون التوجيهي للمدينة³، حيث تتضمن الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة تعريفا للحكم الراشد وذلك في المادة الثانية بأنه " هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"

وفي المادة 11 من القانون وفي إطار تسير المدينة تطرق المشرع إلى ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن و ذلك عن طريق:

¹ د. احمد طيئب، مرجع سابق ، ص177.

² د.عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 163.

³ قانون 06-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15 صادرة بتاريخ 12-03-2006.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل و الأساليب الحديثة.
 - توفير و تدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل و الأساليب الحديثة.
 - توفير وتدعيم الخدمة العمومية و تحسين نوعيتها.
- من خلال هذه النقاط يتضح لنا أن المشرع تطرق إلى النشاط الإداري عبر أنماطه و أساليبه أي كل ما يتعلق بالجانب الموضوعي للعمل الإداري و أهمل الجانب التنظيمي و الذي يعد الجناح الثاني المكمل و المتمم لأي عمل مهما كان نوعه.
- من خلال التعاريف السالفة الذكر يمكن استخراج العناصر التالية للحكم الراشد:
- الحكم الراشد شكل للتسيير الفعال أي أنه عبارة عن أنماط وطرق لتسيير الشؤون العامة بطريقة فعالة.
 - الحكم الراشد هو خلق قنوات للتعاون والتشاور والمشاركة في التسيير وتحديد الاستراتيجيات و السياسات العامة.
 - الحكم الراشد هو تقاسم للمسؤولية في حدود الاختصاص و المهام الموكلة لأي جهة مهما كان نوعها.
- وبناء على هذا فإننا نقول بأن الهيئات الاستشارية هي آلية جديدة لتسيير وضبط القطاعات الإستراتيجية بمنظور جديد يتلاءم و الدور الجديد للدولة في إطار التوجه الليبرالي، فهي ترجمة فعلية لتلك العناصر التي حددناها أهلاه تتوفر على كل مقومات الحكم الراشد من النمط و الشكل في التسيير، من التشاور و المشاركة في التسيير من تحديد المسؤولية وفقا أو بناء على طبيعة الاختصاص ومداه وحدوده.¹
- وعليه فإن الحكم الراشد من خلال الهيئات الاستشارية يهدف إلى تحقيق دولة الحق و القانون والشفافية والمشاركة في تسيير الشؤون العامة و تحقيق التنمية والسماح لمختلف الفاعلين والمتدخلين وأصحاب المصالح بالمشاركة في صنع القرار وتنفيذ السياسات العامة.

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص 326.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

الفرع الثاني: إحتواء الهيئات الاستشارية الإدارية على مؤشرات الحكم الراشد

الهيئات الاستشارية الادارية تعكس المؤشر الذي يدل على وجود قيمة معينة وهو جمع المؤشرات أي العناصر التي تدل على وجود الحكم الراشد، ومن خلال التعاريف السالفة الذكر يمكن تقسيم المؤشرات إلى:

- مؤشرات قانونية سياسية(أولاً)

- مؤشرات فنية تقنية(ثانياً)

أولاً: مؤشرات قانونية سياسية

يمكن إجمال هذه المؤشرات فيما يلي:

1- المشاركة (**La participation**): إن موقع الإدارة و اقترابها من المواطن، واحتكاك هذا الأخير بها، يفرض عليها فتح سبل مشاركة المواطنين في العملية التنموية وفي صنع القرار¹، وهذا المؤشر من مؤشرات الحكم الراشد يتجسد من خلال المجالس التمثيلية النيابية المنتخبة، الأمر الذي يستوجب وضع قواعد قانونية تضمن ممارسة هذه الحقوق بكل حرية في إطار تشكيل الأحزاب السياسية، الجمعيات، وكذلك حرية الرأي و التعبير.

وبهذا يفسح المجال لكل الفاعلين داخل أي تنظيم في المشاركة في التسيير وإدارة المسؤولية بحيث أن الإعتقاد بضرورة المشاركة يضمن اختلاف الآراء و ثرائها، و بالتالي تكاملها، ويضمن بالنتيجة إستمرارية الرقابة و تداولها، وبذلك نصل إلى تكامل العمل الإداري من خلال جماعية القرار على مختلف مستوياته، وتوافق المواقف، وتقارب الاتجاهات من خلال الإحتكاك والقرب الدائم في ضل روح التعاون داخل التنظيم الإداري الذي يسوده علاقات الحوار والثقة المتبادلة و المستوى الرفيع للأعضاء الذين تم إختيارهم، بالنظر إلى كفاءتهم، وذلك عن طريق التنسيق الذي يضمن نجاح المشاركة بالتوفيق بين نشاط الجماعة والغاية المشتركة².

¹ د.عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 165.

² جبري محمد، مرجع سابق، ص 328.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

فالهيئات الاستشارية الادارية تعمل في هذا الإطار لمحاولة تفعيل الدور السياسي و الاقتصادي لمنظمات المجتمع المدني، وتبديد إحتكار القوة التي تمسك بها الحكومة ومحاولة توزيع الأدوار لدعم إستراتيجية التنمية الوطنية، في إطار تكامل الأدوار بينها وبين مختلف الفاعلين من القطاع الخاص و المنظمات غير الحكومية و المؤسسات العامة وبهذا فهو تعبير واضح عن محاولة إشراك كل من له صلة بمجال نشاط الهيئات الاستشارية الادارية بإعداد وتنفيذ السياسات و الاستراتيجيات القطاعية.

2- دولة القانون (L'Etat de droit): مما لا شك فيه أنه لا يمكن إقامة حكم راشد في بلد ما إذا لم تكن الجهات الرسمية بكل مستوياتها، والمؤسسات على اختلاف أنواعها، تعمل في إطار القانون وتستجيب لمقتضياته،¹ فسيادة القانون تستوجب احترام مبدأ تدرج القاعدة القانونية، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء، هذا ما يضمن حقوق الإنسان و المواطن وتنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة.

وعليه فالهيئات الاستشارية الإدارية معنية بدرجة كبيرة بمبدأ سيادة القانون واحترام مبدأ المشروعية، خاصة وأنها واحدة من صناعه، فتعميم ثقافة النظام و القانون على كل الفاعلين داخل التنظيم يساعد في القضاء على الفوضى، فالكل مدعو لإحترام القانون، كصناع له سواء بالقوانين و المراسيم و الأنظمة و غيرها أو كأطراف مخاطبين بالقاعدة القانونية، فالجميع يخضع لحكم القانون ولا شيء يسمو عليه، بحيث يجب أن يطبق بصورة عادلة ودون تمييز، حتى نضمن الإحساس بالعدالة و المساواة وبالتالي الانصياع والولاء للدولة والوثوق بها.²

3- المساءلة (La responsabilisation): ويقصد بها أن تتحمل المنظمات والأفراد مسؤولية الأداء، ومواجهة ذلك أمام كل الأطراف المعنية، وهو ما يفرض على كل طرف محل المساءلة تقديم التوضيحات اللازمة حول مسائل تتعلق بممارسته لصلاحياته والقيام بواجباته،

¹ د.عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 165.

² جبيري محمد، مرجع سابق، ص 329.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

وتتخذ المساءلة صورا متعددة منها المساءلة الإدارية، والمساءلة المالية، والمساءلة الاجتماعية، والمساءلة السياسية حسب طبيعة الوظيفة المسندة للشخص أو الجهاز محل المساءلة.¹ وبالتالي لما كانت السلطات الإدارية المستقلة أداة للتنظيم و التأيير و الضبط مسؤولة في مجال نشاطها وضمن حدود قطاعها فإنه يمكن مساءلتها مباشرة من طرف البرلمان مثلما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية أو بطريقة غير مباشرة بمساءلة الحكومة على أعمال هذه السلطات باعتبار أن الحكومة هي المسؤولة سياسيا أمام البرلمان على تنفيذ البرامج والخطط التنموية.²

ثانيا: مؤشرات فنية تقنية

يمكن إجمال هذه المؤشرات فيما يلي:

1- الشفافية (La transparence): وهي حق المواطن في التعرف و الإطلاع على المعلومات الضرورية و الموثوقة، وتعتبر الحكومات والمؤسسات الإدارات العامة المصدر الرئيسي لهذه المعلومات، حيث يجب نشرها لإطلاع المواطنين وكل المعنيين بأي قطاع كان عليها بطريقة علنية ميسرة ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة وتقليص الفساد من جهة أخرى، كما يمكن اعتباره توفير المناخ الذي يتيح لكافة المعلومات أو البيانات أو أساليب اتخاذ التفرقة بالأفراد والشركات ذوي الصفة العامة³، وتؤثر الشفافية في⁴:

- الحق في الحصول على المعلومة.
- تداول المعلومة بحرية وصدق.
- تنوع مصادر المعلومات رسمية أو غير رسمية.
- توفر المعلومة بأكبر مقدار مواعمة وتناسبية مع الموضوع المراد معالجته.
- تجدد المعلومة مع تجدد مصادر ها وحدثتها.

¹ د.عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 168.

² جبيري محمد، مرجع سابق، ص 330.

³ هاني توفيق، الشفافية و المساءلة....رفاهية أو ضرورة، مجلة الإصلاح الاقتصادي، يناير 2005، العدد 12، ص 12.

⁴ د. احمد طييب، مرجع سابق ، ص179 ص 180.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

وبالتالي فالشفافية تعني تدفق المعلومات و سهولة الحصول عليها في وقتها لجميع الأطراف وهو ما يؤدي إلى فرصة الحكم على مدى فعالية الأجهزة، كما أن مساهمة هذه مرهون بقدر من المعلومات المتاحة حول الإجراءات و نتائج الأعمال¹.

ولهذا فإن المشرع الجزائري في النصوص المنشئة للهيئات الاستشارية شدد على ضرورة الإلتزام بالشفافية وهذا ما نستشفه من خلال بعض المواد القانونية التي وردت في النصوص المنشئة للهيئات الاستشارية، نأخذ على سبيل المثال المادة 11 من قانون 06-01² يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تنص على (لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات و الإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:

- باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيورها وكيفية اتخاذ القرارات فيها...).

وفي قانون رقم 16-01³ يتضمن التعديل الدستوري فإن المادة 192 منه نصت على (يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية...).

2- الرؤية الاستراتيجية (La vision stratégique): ترمز إلى النظرة والاتجاه العام لتحقيق الأهداف وفق منظور معين ومحدد في الكيفيات والأبعاد والوسائل والأفكار، بحيث تصبح عملية مستمرة في ربط الوسائل بالأهداف وأن توقيت القرار فيها لا يكون منتظما وذلك بسبب مواجهة الحالات غير الدورية والظروف الإستثنائية، فهي تعتمد على تحليل الحاضر، ومحاولة التنبؤ بالمستقبل بتحديد الأهداف ووضع البرامج والخطط والآليات التي تتكفل بتحقيق

¹ لسوس مبارك، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي، مجلة إدارة، العدد 02، سنة 2010 ص 10.

² قانون 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 صادرة بتاريخ 08-03-2006.

³ قانون رقم 16-01 مؤرخ 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 صادرة بتاريخ 07-03-2016.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

تلك الأهداف مع مراجعة التقدم عبر أجنحة زمنية معينة.¹

وبهذا فإن الهيئات الإستشارية الإدارية مكلفة بشكل مباشر في رسم السياسات والاستراتيجيات القطاعية المسؤولة عن ضبطها ومراقبتها.

ومن أمثلة ذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث تنص المادة 17 من قانون 06-01² بالوقاية من الفساد ومكافحته على (تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد)

3- **الكفاءة و الفعالية (L'efficience et l'efficacité)**: يعد هذا المؤشر أحد أهم

المؤشرات التي يقوم عليها الحكم الراشد والذي ينعكس بصورة مباشرة على الأداء الفعال للإدارة وذلك من خلال القدرة على تنفيذ المشاريع والاستراتيجيات وتقديم النتائج تستجيب لتطلعات المواطنين واهتماماتهم، ولا يتحقق ذلك إلا بالاستعمال الأمثل والعقلاني للموارد البشرية والمادية المتاحة لديها.

فالبعد الفني للجهات الاستشارية الإدارية تسمح بتحويل الموارد والقدرات المادية والبشرية المتاحة في قطاعها إلى برامج وخطط تلبي الاحتياجات القائمة بأفضل النتائج وفق تنظيم منظم ودقيق.

ولهذا فإن المشرع الجزائري سعى إلى تكريس هذا المؤشر من مؤشرات الحكم الراشد، و ذلك من خلال استحداث مجلس وطني للبحث العلمي والتكنولوجيات³، الذي يتولى المهام التالية:

- ترقية البحث الوطني في المجال الابتكار التكنولوجي والعلمي.

- اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير.

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص 334.

² قانون 06-01، مرجع سابق.

³ راجع المادة 206 و207 من قانون رقم 16-01، مرجع سابق.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

- تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.

وعليه فإذا كانت الإدارة تسعى إلى استخدام الكفاءات وتثمينها لإستغلال الموارد المتاحة بالكامل للوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة فإن الجهات الاستشارية الإدارية هي أداة لتحقيق الحكم الراشد نظرا لاحتوائها على الكفاءات البشرية اللازمة لأي نجاح مراد تحقيقه، و بالتالي فإن العنصر البشري المؤهل علميا و مهنيا هو الكفيل بإنجاح أي تنظيم ورواج أي فكر. بناء على ما سبق فإن توفر هذه العناصر في السلطات الإدارية المستقلة تؤدي لا محالة إلى النجاعة و الفعالية، وذلك عبر تحقيق التنظيم الجيد و المثالي الذي يعمل على تجميع منطقي ومناسب لمستويات العمل الإداري، ويساهم في تكامل عناصره، كما أنه يضمن التعاون والإتصال بين مختلف الجهات ذات الصلة، وبالتالي فإن هذه العناصر تعمل بشكل فعال في القضاء على ظاهرة البيروقراطية و تحقيق الشفافية و الكفاءة والفعالية.¹

وفي ختام هذا الفصل توصلنا إلى أن الاستشارة الإدارية عملية علمية لما تستخدمه من أساليب علمية معرفية في فهم ودراسة وتحليل المشكلات التي تعترض الإدارة العامة، فالاستشارة الإدارية لما تأخذ من تسميات ومواقع عدة في الهيكل التنظيمي للدولة ومختلف المؤسسات والهيئات، سواء في شكل أفراد ومجالس ولجان...إلخ، تساهم في تطوير الإدارة، باعتبارها الأقدر على نقل الخبرات والأهداف والمعارف التي تحتاجها الإدارة للإستمرار في تحقيق أهدافها.

كما يتضح لنا في هذا الفصل أن العمل الاستشاري الذي تقوم بها الإدارة الاستشارية عمل داعم ومساند رسمي للإدارة العامة المستشيرة، باعتباره يقدم رأياً لا ينطوي في ذاته على تقييد تصرفاتها، فضلا عن مشاركته في تحديد مضمون القرار الإداري، فالعلاقة بين الإدارة الاستشارية والإدارة العامة المستشيرة تقوم على أساس التعاون والمشاركة من أجل الوصول إلى

¹ جبري محمد، مرجع سابق، ص334.

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للوظيفة الإستشارية الإدارية

القرار الإداري الملائم، ولكي يكون العمل الاستشاري أكثر فعالية ويستجيب للتطلعات الإدارية العامة المستشيرة لابد على الإدارة الاستشارية أن تلتزم بدورها الاستشاري وأن تبدي عن آراءها وفق الإطار القانوني المحدد لها.

كما توصلنا في ختام هذا الفصل إلى أن الهيئات الإستشارية من خلال أبعادها الوظيفية تركز مبادئ الحكم الراشد بمقوماته وأبعاده فإن ذلك يعطي دفعا جديدا لتقويم العمل الإداري ومرونته من داخل الهيكل الإداري ذاته والذي يعمل في الوقت نفسه على تنظيم العلاقات بين الإدارة ومحيطها، ويجعلها أكثر فاعلية وفي خدمة أهدافها التي تدور حول تحقيق المنفعة العامة.

الفصل الثاني

تطبيقات الوظيفة

الإستشارية في

الإدارة أجزائية

زاد الاهتمام في الدولة الحديثة بالوظيفة الاستشارية و إلحاقها بمراكز صنع السياسة العامة، إذ يؤكد المتخصصون في الإدارة المعاصرة انه لو تم اختيار وظيفة العصر لثم اختيار الوظيفة الاستشارية، حيث عرفت هذه الأخيرة أشكالاً تنظيمية مختلفة وطبيعة قانونية متباينة في التشريعات المقارنة، سواء كأفراد أو هيئات اعتبارية مستقلة، ومن بين السمات التنظيمية البنوية للأنظمة الإدارة المعاصرة هو الدور البنوي و الإطار الوظيفي و الذي أصبحت تحتله الهيئات الاستشارية في المجالات المختلفة، فلم تعد هذه التنظيمات ذات سند ودعم السياسات العامة وترشيدها فقط بل أصبحت أدوات التطوير والتنمية الشاملة خاصة الإدارية¹.

لقد أدركت الدولة الجزائرية الدور الكبير الذي تلعبه الوظيفة الاستشارية في دعم القرارات الرشيدة والاستغلال والتمكين من استغلال الموارد المتاحة، والتوازن بين هذه الموارد والحاجيات اللامتناهية، كل هذه الاعتبارات دفعت الحاجة الموضوعية والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الإرادة السياسية في الجزائر إلى تكريس هذه الوظيفة على مستوى الإدارة الجزائرية وذلك من خلال استحداث مجموعة من الهيئات الاستشارية وإلحاقها بالإدارات على جميع مستوياتها وخاصة الحكومية المركزية، وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل إلى الهيئات الاستشارية المركزية (المبحث الأول)، ثم سنتناول الهيئات الاستشارية في إطار قوانين توجيهية(المبحث الثاني).

¹ أحمد طييب، مرجع سابق، ص 255.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

المبحث الأول: الهيئات الاستشارية المركزية

إن إنشاء الهيئات الاستشارية الإدارية هي استجابة لسياسية الطرق وبدائل جديدة في المجالات المختلفة التي كانت من صلاحيات واختصاصات الإدارة التقليدية، وبهذا فإنها طريقة مميزة لتدخل العمومي بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية، فقد أحدثت الهيئات الاستشارية الإدارية من أجل ضبط النشاطات والحريات في مجال معين، وذلك بإخضاعها للقواعد والنظم القانونية المناسبة التي تحكم ذلك المجال.

وعليه سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب مراسيم رئاسية (المطلب الأول) ثم الانتقال بعد ذلك في (المطلب الثاني) إلى الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب أوامر مراسيم تنفيذية.

المطلب الأول: الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب مرسوم رئاسي

سننطلق في هذا المطلب إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي باعتباره مستشار للحكومة، وذلك من خلال التعرف على تشكيلته واليات عمله وإسهاماته الاستشارية (الفرع الأول)، ونتناول أيضا المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المجلس الاقتصادي و الاجتماعي

تعرض المجلس الاقتصادي و الاجتماعي لمجموعة من الازهاصات نتيجة التقلبات السياسية التي عرفتھا الدولة الجزائرية والتي أثرت على الدور الاستشاري لهذا المجلس، فقد خص الدستور الأول للبلاد سنة 1963 المجلس الاقتصادي و الاجتماعي بمادتين فبينت المادة 69 تشكيلة المجلس، وبينت المادة 70 مهام المجلس غير أن المجلس لم ينصب لظروف تتعلق أساسا بالوثيقة الدستورية ذاتها والتي تم تجميدها خاصة بعد صدور ما يسمى بالدستور المصغر في يوليو 1965¹.

وبموجب الأمر 68-610 المؤرخ في 1968/11/06 أنشئ المجلس الاقتصادي و

¹ نسرین بوكاز، المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أم البواقي ، 2000 ص 08 .

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

الاجتماعي، وبالرجوع للمادة 3 و 4 منه نجدها قد بينت مهام المجلس ولخصتها في إبداء الرأي في كل المسائل لها صبغة اقتصادية أو اجتماعية تعرضها الحكومة على المجلس، إلا أن هذا المجلس لم يكتب له الاستمرار فمسه الحل بموجب المادة الأولى من المرسوم 76-212 المؤرخ في 30 ديسمبر 1976، وكان مبرر ذلك هو وجود المجلس الوطني الشعبي وهو من سيقوم بمناقشة المسائل المتعلقة بإعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية¹، مع تسجيل ملاحظة نراها في غاية الأهمية أن المجلس تم إحداثه بموجب أمر وحل بموجب مرسوم وفي ذلك خرق لمبدأ توازي الأشكال².

لكن تم إعادة إحداث المجلس الاقتصادي و الاجتماعي بموجب مرسوم رئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993³، وأنيطت به الوظيفة الاستشارية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، حيث عرف نوعا من الاستقرار إلى غاية صدور مرسوم رئاسي رقم 16-309⁴ الذي جاء تماشياً مع التعديل الدستوري الأخير، ومن خلاله أعاد المجلس إلى مكانته الأصلية بإدراجه ضمن نصوصه القانونية⁵.

فالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي جهاز استشاري للحوار والتشاور في الميادين الاقتصادية والاجتماعية وحددت مهامه في تقديم الاقتراحات والتوصيات وإبداء الرأي حول القضايا التي تتدرج في اختصاصه، بهدف ضمان التشاور بين كل الشركاء في المجالين.

¹ محمد بن فؤاد ساسي، الوظيفة الإستشارية ودورها في صناعة القرار الساسي الإداري" دراسة حالة المجلس الإقتصادي والإجتماعي"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم الساسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013، ص 13.

² د.عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، الجزائر، المحمدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1 2010 ص 120.

³ مرسوم رئاسي رقم 93-225 مؤرخ في 5 أكتوبر 1993، يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي اجتماعي، ج ر عدد 64 صادرة بتاريخ 10-10-1993.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 16-309 مؤرخ في 28 نوفمبر 2016، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي الاجتماعي وسيره، ج ر عدد 69 صادرة بتاريخ 06-12-2016.

⁵ راجع المادة 204 و 205 من قانون رقم 16-01، مرجع سابق.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

سننطلق إلى تشكيلة واليات تسيير المجلس الاقتصادي والاجتماعي(أولا) ثم سنحاول معرفة صلاحيات هذا المجلس(ثانيا) ومن بعدها بيان الإسهامات الاستشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي(ثالثا).

أولاً: تشكيلة واليات عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي

أ- تشكيلة المجلس: فتشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي حددتها المادة 04 من المرسوم

الرئاسي 16-309 ، حيث يتكون المجلس من 200 عضوا موزعين على النحو التالي:

- ثمانون(80) عضوا بعنوان القطاعين الاقتصادي والاجتماعي.

- خمسون(50) عضوا بعنوان المجتمع المدني.

- أربعون(40) عضوا بعنوان الشخصيات المؤهلة يتم تعيينهم لاعتبار شخصي.

- ثلاثون(30) عضوا بعنوان إدارات ومؤسسات الدولة.

أما عملية التمثيل فقد أشارت إليها المادة 7 من المرسوم السالف الذكر حيث يعين

ممثلو القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من قبل مفوضهم وإذا كان تمثيلهم مؤكد

تعيينهم حسب الحالة، جمعياتهم أو منظماتهم المهنية أو النقابية، وذلك حسب الكيفية التالية:

- 20 ممثلا عن العمال الأجراء.

- 10 ممثلين عن مسيري الشركات والمؤسسات العمومية الكبرى.

- 10 ممثلين عن أرباب العمل الخواص.

- 10 ممثلين عن أصحاب المؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة، والمؤسسات

الصغرى والمؤسسات الناشئة.

- 8 ممثلين عن القطاع الفلاحي.

- 8 ممثلين عن الإطارات المسيرة للمؤسسات الاجتماعية والتربوية.

- 7 ممثلين عن المهن الحرة.

- 7 ممثلين عن الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

من خلال استعراضنا لتشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي نستخلص مايلي:

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

- تكريس البعد الاجتماعي للمجلس من خلال إدراج المجتمع المدني ضمن تشكيلة المجلس حيث حددت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 16-309 الفئات التي يتكون منها المجتمع المدني (جمعيات عن الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، جمعيات الشباب، جمعيات النساء، الجمعيات الطلابية، جمعيات رعاية الطفولة والأسرة....إلخ).

أما عن عملية التعيين فتكون كالتالي: يعين رئيس الجمهورية حسب المادة 6 من المرسوم 16-309 نصف عدد الأشخاص المذكورين في المادة 4 الذين يعينون لاعتبار شخصي، ويتولى الوزير الأول تعيين النصف الآخر، فمدة العضوية تقدر بثلاثة سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة.

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

ب- تسيير المجلس الاقتصادي والاجتماعي: يتم تسيير المجلس بواسطة الهيئات والأليات التالية:

1-الرئيس: يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، حيث يتولى إدارة شؤون المجلس ويساعده في ذلك الأمانة الإدارية والتقنية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي¹.

¹مرسوم تنفيذي رقم 17-355 مؤرخ في 7 ديسمبر 2017، المتضمن تنظيم الأمانة الإدارية والتقنية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ج ر عدد رقم 72، صادرة بتاريخ 13-12-2017.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

2- الجمعية العامة: تكلف الجمعية العامة التي يرأسها رئيس المجلس حسب المادة 17 من المرسوم 16-309 بما يلي:

- المصادقة على النظام الداخلي.
- دراسة برنامج نشاطه والمصادقة عليه.
- دراسة تقارير اللجان الدائمة والمصادقة عليها.
- دراسة التقرير السنوي لنشاطات المجلس والمصادقة عليه.
- انتخاب أعضاء مكتب المجلس.

3- المكتب: يرأس رئيس المجلس مكتب المجلس الذي يتكون من ستة (6) أعضاء ينتخبون من قبل الجمعية العامة، حيث يحافظ أعضاء على عضويتهم طيلة عهدهم.

4- اللجان: يقوم المجلس بتشكيل لجان دائمة من بين أعضائه، والتي تتولى بإعداد تقييمات وتقارير ودراسات ترفق باقتراحات وتوصيات حول المسائل المرتبطة مباشرة بمجال اختصاصها، حيث يتكون المجلس من:

- لجنة تحليل سياسات واستراتيجيات التنمية والظروف الاقتصادية والاجتماعية.
- لجنة تهيئة الإقليم والبيئة والتنمية المحلية والتنمية المستدامة.
- لجنة الإنصاف والترقية الاجتماعية وتهيئة الرأسمال البشري والثقافة والتربية والتكوين المهني والتعليم العالي.
- لجنة علاقات العمل والتشغيل.
- لجنة الحوار الاجتماعي والمشاركة المواطنة.
- لجنة الجالية الوطنية بالخارج.

أما عن آليات عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي لا تختلف كثيرا من حيث المبدأ عنه في التشريعات المقارنة، فهو ذو طابع نيابي تشاوري في شكل دورات عادية واستثنائية¹،

¹ احمد طييب، مرجع سابق، ص 262.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

هذا ما حددته المادة 18 من المرسوم الرئاسي 16-309 حيث يجتمع المجلس في أربعة دورات عادية في السنة بناء على استدعاء رئيسها، كما يمكن أن يجتمع في دورات استثنائية، بناء على استدعاء من رئيسه، أو بطلب ثلثي (3/2) من أعضائها أو بطلب من الوزير الأول.

ثانيا: صلاحيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي

يقوم المجلس بالدور الاستشاري في المسائل التي تتعلق باختصاصه، فهو مستشار للحكومة في المجال الاقتصادي والاجتماعي حيث يتولى ما يلي¹:

- توفير أطار 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 والثقافة والبيئة ودراساتها.

- عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.

- كما يمكن للمجلس في إطار إعداد التقارير وصياغة الآراء، بالتنسيق مع مصالح الوزير الأول دعوة أعضاء الحكومة وكذا أي مسؤول هيئة ومؤسسة عموميتين يكون كفيلا بتقديم توضيحات بهذا الخصوص.

فهو بذلك من أهم المؤسسات الوطنية الاستشارية المركزية التي تختص في تقديم المشورة إلى الأجهزة الحكومية دون البرلمان كما هو الحال في فرنسا، فأعماله استشارية لا تحتوي على أي قوة إلزامية باستثناء بعض التفرعات المتصلة بالتسيير الإداري والتي يمكن تكييفها على أنها قرارات إدارية.²

¹ المادة 02 من مرسوم رئاسي 16-309، مرجع سابق.

² احمد طييب، مرجع سابق، ص 263.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

ثالثا: الإسهامات الاستشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي

يمكن أن نلخص أهم إسهامات المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مرحلتين هما:

1- أهم إسهاماته الاستشارية في المرحلة الأولى من إنشائه (1963-1976)¹

- مناقشة المخطط الرباعي الأول (1970-1974) حيث درس المجلس الوثائق المحاسبية لعدة شركات وطنية وهيئات ومؤسسات عامة.
- إعداد مشروع نظام نموذجي للمؤسسة العامة وقدمه للجنة حكومية خاصة.
- متابعة إعداد النصوص التطبيقية للأمر المتضمن نظام المؤسسة الاشتراكية.
- اهتم المجلس بشكل كبير سنة 1978 بمشروع الثورة الزراعية وقدم تقريرا هاما بخصوص مضمون الثورة وأدوات تحقيقها.
- دور اللجنة المختصة في إعداد تقارير دورية حول حسابات المؤسسات الوطنية للتسيير الاشتراكي وبنقاش التقرير بحضور المسؤولين وممثلي القطاع.

2- أهم إسهاماته في المرحلة الثانية من إعادة إنشائه (ما بعد 1993)

لقد عالج المجلس الاقتصادي والاجتماعي عبر جلساته الكثير من الملفات ذات الأهمية الوطنية، فقد أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي رأيه حول المشروع التمهيدي للاستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط²، حيث قدم مجموعة من التوصيات حول:

- شروط إنعاش النمو.
- التنظيم الاقتصادي والمؤسسي.
- التهيئة العمرانية والبيئة والتنمية الدائمة.

¹ احمد طيب، مرجع سابق، ص264.

² رأي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول المشروع التمهيدي للاستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط، الدورة العادية الثامنة المنعقدة يوم 4 ماي 1997، ج ر عدد 9، صادرة بتاريخ 22-02-1998.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

- تنمية الموارد البشرية.

- إعادة إدماج الجزائر في الاقتصادي.

وفي سنة 2002 الدورة 18 قدم المجلس بناءً على طلب الحكومة ما يلي¹:

- إستراتيجية التنمية الفلاحية.

- المالية في اقتصاد السوق.

- جهاز الحماية الاجتماعية وشروط وكيفيات وضمان توازنه المالي.

ومن الإسهامات الاستشارية أيضا قدم المجلس بناءً على طلب الحكومة تقريرا مفصلا

حول التنمية البشرية وجاء هذا في الدورة 24 سنة 2004 تلاه تقرير التنمية البشرية سنة

2007.²

ومن أهم الإسهامات التي يمكن الإشارة إليها أيضاً الرأي الذي قدمه المجلس في إطار

استراتيجية 2003³، حيث تلقى المجلس إخطار من قبل الحكومة بتاريخ 14 جانفي من سنة

2009 ، بشأن إبداء الرأي حول ملف المتعلق باستراتيجية الجزائر "إ- الجزائر 2013 " والذي

يتناول تطبيق برنامج سير عمل بغرض تهيئة الجزائر للتحويل مجتمع المعلومات والاقتصاد

الرقمي خلال السنوات ال 5 المقبلة.

و من أجل جعل الآراء الاستشارية أكثر فاعلية وإعطاء مكانة فعلية في رسم السياسات

العامة الاقتصادية والاجتماعية لا بد من:

- إعطاء المجلس الإمكانيات اللازمة والامتيازات والضمانات القانونية التي تنعكس

بالضرورة على جودة آرائه وتوصياته.

- ضمان القدر الكبير من الاستقلالية وحث طاقمه على العمل لضمان جودة رأيه

¹ احمد طينب، مرجع سابق، ص 267.

² محمد بن فؤاد ساسي، مرجع سابق، ص 39.

³ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول ملف إستراتيجية الجزائر 2013، ج ر عدد 54، صادرة بتاريخ 16-09-

2009.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

الاستشاري وإعطاء أهمية لتوصياته في بناء السياسات.

الفرع الثاني: المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة

يعتبر هيئة استشارية تعتمد على التشاور والتنسيق بين القطاعات المهتمة بالبيئة، حيث يعد الدور الاستشاري في هذا المجال غاية في الأهمية بل ضرورة لا بد من تفعيلها خاصة في الشق المتعلق بالتنمية المستدامة، التي تتطلب دراسات وأبحاث وخبرة من أجل ترشيد وعقلانية الموارد المتاحة بشكل مستديم بمفهوم الأجيال أي توفير حاجات الأفراد الحالية والحفاظ على حقوق وحاجات الأجيال القادمة، وفي هذا الإطار استحداث مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94-465¹، أنيط به تقديم المشورة ودعم الحكومة في المجال البيئي.

سنحاول في هذا الفرع التطرق إلى تشكيلة وسير المجلس (أولاً) ومن بعدها الوقوف على صلاحيات المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة (ثانياً).

أولاً: تشكيلة وتسيير المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة

أ- تشكيلة المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة: يتشكل المجلس حسب المادة 3 من المرسوم الرئاسي 94-465 من:

1- الرئيس: يت رأس المجلس رئيس الحكومة.

2- الأعضاء: " الوزير المكلف بالبيئة، وزير الدفاع الوطني، وزير الشؤون الخارجية، وزير المالية، وزير النقل، وزير الفلاحة، وزير الصناعة، وزير الري، الوزير المكلف بالصحة، وزير التعليم العالي والبحث العلمي".

بالإضافة إلى 9 شخصيات يختارها رئيس الجمهورية بسبب كفاءتها وشهرتها في مجال البيئة والتنمية المستدامة، كما يمكن للمجلس أن يستعين بأي وزير آخر تعنيه المسائل المقررة

¹ مرسوم رئاسي رقم 94-465 مؤرخ في 25 ديسمبر 1994 المتعلق بإنشاء مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة، ج ر عدد 1، الصادرة بتاريخ 08-01-1995.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

في جدول أعمال مناقشاته أو أي شخص يفيد في مداولاته، حيث تعين هذه الشخصيات بمرسوم رئاسي.

وعليه يتضح لنا من خلال استعراضنا لتشكيلة المجلس أنها لا تتماشى مع الأفق و التطلعات المراد تحقيقها من هذا المجلس، حيث لم يتحدث المرسوم عن علاقة المجلس بالمؤسسات الأخرى، كما لم يضم أي فاعلين غير رسميين خارج القطاع، خاصة المنظمات الناشطة في حماية البيئة، بالإضافة إلى أن رئاسة المجلس أسندت مباشرة إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول) ونظرا لكثرة مهام هذا الأخير والتزاماته كان لابد من تعيين رئيس خاص لهذا المجلس، ولم توسع دائرة التمثيل إلى كل الوزارات والقطاعات الإستراتيجية في الدولة لأن التنمية المستدامة تتطلب رؤية شاملة لكل المجالات¹، فلا بد من إعادة صياغة تشكيلة المجلس لتكون أكثر تمثيلا للقطاعات المختلفة والهيئات والشركاء الفاعلين الناشطين في إطار حماية البيئة.

ب- تسيير المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة: حسب المادة 06 من المرسوم الرئاسي 94-465 المرسوم يعتمد المجلس لبلوغ أهدافه على لجان تقنية دائمة ولجان خاصة تتكون من ممثلي كل وزير معني بالأمر وأن يكون هؤلاء من رتبة مدير في الإدارة المركزية على الأقل، ويتم انتخاب رئيس لها.

أما آليات عمل هذا المجلس لم يرد في هذا الباب تفصيل في المرسوم على أن يترك الأمر للتنظيم ما عدا ما ذكرته المادة 5 على أن المجلس يجتمع مرتين في السنة بناءً على استدعاء من رئيسه، ولم يذكر المرسوم طلب الأعضاء لانعقاد دورة استثنائية، ولا بطلب من جهات مختصة آخر ، ولا يوجد أيضا أي التزام قانوني لتقديم تقرير سنوي لرئيس الجمهورية كما ورد في المجالس الأخرى ، ولا توجد أية أمانة عامة ولا مكتب دائم يسهر على سير أعماله.

¹ احمد طييب، مرجع سابق، ص 307.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

ثانيا: صلاحيات المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة

يقوم المجلس الأعلى للبيئة بمجموعة من المهام حدتها المادة 2 من المرسوم الرئاسي 94-465 وهي كالتالي:

- يضبط الاختيارات الوطنية الاستراتيجية الكبرى لحماية البيئة وترقية التنمية المستدامة.
 - يقدر بانتظام تطور حالة البيئة.
 - يقوم بانتظام تنفيذ الترتيب التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة ويقرر التدابير المناسبة.
 - يتابع تطور السياسة الدولية المتعلقة بالبيئة ويحث الهياكل المعنية في الدولة على القيام بالدراسات المستقبلية الكفيلة بتتويبه في مداولاته.
 - يبيت في الملفات المتعلقة بالمشاكل البيئية الكبرى التي يعرضها الوزير المكلف بالبيئة.
 - يقدم سنويا تقريراً إلى رئيس الجمهورية عن حالة البيئة وتقويم مدى تطبيق قراراته.
- من خلال استقراءنا للمهام التي وكلة للمجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة فإنها في الواقع العملي غير موجودة، بدليل أن المجلس غير مفعّل لغاية يومنا هذا، حيث يعتبر وجوده شكلي لا غير، فالتحولات و التغيرات التي تشهدها الجزائر في المجال البيئي وضرورة استغلال الموارد وتوسيع القدرات الاستخراجية للدولة خارج قطاع المحروقات والبحث عن الطاقات البديلة والمتجددة، كلها ظروف ودوافع وموضوعية تؤثر على ضرورة إعادة تفعيل هذا المجلس وفق اليات جديدة تضمن حق الأجيال القادمة.
- ولعل السبب الرئيسي في تغييب الدور الاستشاري لمجلس البيئة والتنمية المستدامة حسب اعتقادنا يعود إلى إحداث هيئات وسيطة تعمل في مجال حماية البيئة، ومن أمثلة تلك الهيئات نذكر المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الوكالة الوطنية للنفايات، المفتشية العامة للبيئة، المركز الوطني لتكنولوجيا الانتاج الاكثر نظافة ...إلخ، كل هذه الأجهزة تسعى لحماية البيئة والحفاظ عليها.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب أوامر و مراسيم تنفيذية

سننطلق في هذا المطلب إلى مجال اختصاص الاستشاري للهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب مراسيم تنفيذية من بينها المجلس الوطني للمحاسبة باعتباره هيئة استشارية تستشار في جميع المسائل المالية ومراقبة حسابات المؤسسات والصرف واعتمادها(الفرع الأول) ومن بعدها سنحاول بيان الدور الاستشاري لمجلس المنافسة(الفرع الثاني)

الفرع الأول: المجلس الوطني للمحاسبة

يعد هذا المجلس من بين الهيئات الاستشارية ذات الطابع التقويمي والرقابي، حيث يكتسي أهمية كبيرة في مجال اختصاصه في الأمور المالية ومراقبة حسابات المؤسسات وصرف اعتماداتها المالية، ويساهم أيضا في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسير الأموال العمومية¹، رغم أن المجلس يكتسي طابعا رقابيا محاسباتيا، إلا أن دوره الاستشاري يبقى من الآليات التي تعتمد عليها الدولة في ترشيد نفقاتها العامة، فبعد المرحلة الانتقالية وتعديل الدستور لسنة 1996 تقرر إسناد مهمة هذا المجلس إلى السلطة التنفيذية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-318²، فهو هيئة تابعة مباشرة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية.

سنحاول عرض تشكيلة المجلس الوطني للمحاسبة(أولاً) وكذا مهام المجلس (ثانياً)

أولاً: تشكيلة المجلس الوطني للمحاسبة

حسب المادة 06 من المرسوم التنفيذي(96-318) فإن المجلس الوطني للمحاسبة

يتشكل من:

أ- الرئيس: يرأسه و زير المالية أو ممثلا عنه.

ب- الأعضاء: الرئيس المزاوول مهنته في المجلس الوطني لنقابة الخبراء المحاسبين ومحافظي

¹ راجع المادة 192 من قانون(16-01) مرجع سابق.

² مرسوم تنفيذي رقم 96-318 المؤرخ في 25 سبتمبر 1996 المتضمن احداث المجلس الوطني للمحاسبة و تنظيمه ، ج ر عدد 56 ، الصادرة بتاريخ 29-09-1996.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

الحسابات والمحامين المعتمدين، ممثل الوزير المكلف بالتجارة، ممثل الوزير المكلف بالإصلاح الإداري والتوظيف العمومي، ممثل عن المفتشية العامة للمالية، ممثل عن الغرفة الوطنية للزراعة، ممثل عن الوطنية للتجارة والصناعة، ممثل عن لجنة تنظيم عمليات البورصة مراقبتها، ممثل عن الجمعية المهنية للبنوك والمؤسسات المالية، ممثل عن جمعية شركات التأمين، ممثلين (2) عن الشركات القابضة العمومية، (6) ممثلين للمهنة يعينهم مجلس النقابة الوطنية من بين الخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين، أستاذين (2) لهما رتبة أستاذ مساعد على الأقل في مجال المحاسبة والمالية يعينهما الوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي.

بالإضافة إلى هذا الطاقم باستطاعته حسب المادة 7 من مرسوم التنفيذي(96-318) الإنشاء أن يستعين بصفة استشارية بكل إدارة أو هيئة أو شخص من شأنهم أن يفيدوه في أعماله.

ويتم تعيين الأعضاء المذكورين بقرار من الوزير المكلف بالمالية لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد بناءً على اقتراح من الإدارات والمؤسسات أو الهيئات التي ينتمون إليها، كما يزود المجلس بأمانة عامة إدارية وتقنية، تحت سلطة رئيس المجلس ويسيرها أمين عام بمساعدة 3 مديري الدراسات، ويحدد تنظيم الأمانة وسيرها بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المنتدب لد رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والتوظيف العمومي.

رغم أن المجلس يصدر تقارير دورية عم دراساته وتحليله وتوصياته وتقدم للسلطة الوصية، لكن مازال توظيف هذه التوصيات والبيانات يخضع للسلطة، حتى في المادة 5 من مرسوم الإنشاء ورد فيها أنه يمكن نشر تقارير ودراسات وتوصيات المجلس ما لم يكن لوزير المالية رأي مخالف فيها، أي أن هذه الأخيرة تخضع لمراقبة وسلطة وزير المالية، فمن المفروض أن هذه التوصيات تنشر بعد المصادقة عليها طالما أنها تعبر عن رأي المجلس

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

ومنجزة في حدود صلاحياته وإطاره القانوني.¹

ثانيا: مهام المجلس الوطني للمحاسبة

ورد صراحة في نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 96-318 أن المجلس جهاز استشاري ذو طابع وزاري مشترك ومهني مشترك، ويقوم بمهمة التنسيق والتلخيص في مجال البحث وضبط المقاييس المحاسبية والتطبيقات المرتبطة بها، ويمكن للمجلس أن يطلع على كل المسائل المتعلقة بمجال اختصاصه بمبادرة منه أو بطلب الوزير المكلف بالمالية، ويمكن أن تستشير لجان المجالس المنتخبة والهيئات والشركات أو الأشخاص الذين تهمهم أشغاله، وتتمثل صلاحيات المجلس فيما يلي:

- يجمع ويستغل كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالمحاسبة ويتعلمها.
 - ينجز أو يكلف من ينجز كل الدراسات والتحليل في مجال التنمية واستخدام الأدوات والطرق المحاسبية.
 - يقترح كل التدابير الرامية إلى ضبط المقاييس المحاسبية واستغلالها العقلاني.
 - يفحص ويبيدي رأيه وتوصياته في كل المشاريع والنصوص التشريعية التي لها علاقة بالمحاسبة.
 - يشارك في تطوير أنظمة التكوين وبرامجه وتحسين المستوى في مجال المهن المحاسبية.
 - يتابع تطور المناهج والتنظيمات والأدوات المتعلقة بالمحاسبة، على الصعيد الدولي.
 - ينظم كل التظاهرات واللقاءات ذات الطابع التقني التي تدخل في مجال اختصاصه.
- من خلال استعراضنا لتشكيلة ومهام المجلس الوطني للمحاسبة يتضح لنا أن هذه الهيئة ذات البعد الاستشاري والرقابي، تلعب دوراً هاماً في ترشيد النفقات العامة وتطوير الآليات المحاسبية ونظمها، فيه من بين الهيئات التي تساهم في تطوير الحكم الراشد في الإدارة الجزائرية.

¹ احمد طيب، مرجع سابق، ص 315.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

الفرع الثاني: مجلس المنافسة

من الهيئات التي أريد بها ضبط السوق الوطنية وحمايته من الممارسات المنافسة للمنافسة الحرة هو المجلس للمنافسة، حيث استحدث بموجب الأمر 03-03¹، فهو جهاز إداري ذو طابع استشاري يهدف إلى إرساء مبادئ المنافسة الحرة في السوق الوطنية وتفاذي كل ممارسات مقيدة للمنافسة ومراقبة التجميعات الاقتصادية، قصد زيادة الفاعلية الاقتصادية وتحسين ظروف معيشة المستهلكين.

فهو بمثابة الخبير الاقتصادي في ميدان المنافسة، بل يعد المستشار الرسمي الذي يلجأ إليه جميع الفاعلين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ابتداء من إلى السلطة العامة وصولاً إلى جمعيات حماية المستهلك والجمعيات المهنية والنقابية وكل الأشخاص والهيئات التي لها أن تستشير المجلس².

سنحاول في هذا الفرع معرفة الجهات التي تستشير مجلس المنافسة (أولاً) وكذا الاستشارة التي يبدها المجلس (ثانياً).

أولاً: الجهات التي تستشير مجلس المنافسة

يستشار مجلس المنافسة حول كل مسألة متعلقة بالمنافسة من طرف:

أ- الحكومة: تنص المادة 35 من الأمر 03-03 على (يبدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة، إذا طلبت الحكومة منه ذلك.....)

ويقصد بالحكومة مصالح الوزير الأول وكذا الوزارات

ب- الجماعات المحلية: وهي البلديات والولايات المتواجدة على مستوى الوطن.

¹ أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلّق بالمنافسة، ج ر عدد 43، معدل بموجب رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36، وبموجب قانون رقم 10-05 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر عدد 46 صادرة بتاريخ 18 غشت 2010.

² سلمى كحال ، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، سنة 2010، ص 55 .

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

ج- **الهيئات المختلفة:** تشمل جميع الهياكل التي تنشط في الحق الاقتصادي والمالي، مثل البنك المركزي والبنوك التجارية والمؤسسات المالية، شركات التأمين، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الهيئات الادارية المستقلة المختصة بالضبط الاقتصادي، التي تنشط في مجال البريد والموصلات السلكية واللاسلكية، المحروقات، الكهرباء والغاز¹.

د- **المؤسسات:** عرفتها المادة 03 من الأمر 03-03، بنصها:

يقصد بمفهوم هذا الأمر بما يأتي:

المؤسسة: كل شخص طبعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة، نشاط الإنتاج والتوزيع أو الخدمات.

هـ- **الجمعيات:** تتمثل في جمعيات المهنية والنقابية وجمعيات المستهلكين.

و- **الجهات القضائية:** يمكن للجهات القضائية أن تستشير مجلس المنافسة في حالة ما إذا رفعت إليها قضايا مرتبطة بالممارسات المقيدة للمنافسة الحرة، كما يمكن له كذلك أن يبدي رأيا أو اقتراحا بمبادرة منه في مجالات المنافسة².

وما نستخلصه مما تم التطرق إليه أن كثرة الجهات والهيئات سواء كانت عمومية أو خاصة، يدل على الدور الكبير الذي يلعبه مجلس المنافسة في ترشيد الاقتصاد الوطني.

ثانيا: الاستشارات التي يبديها مجلس المنافسة

نص المشرع الجزائري في الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، على نوعين الاستشارات فتارة يقدم استشارة وجوبية، وتارة أخرى تكون اختيارية.

أ- **الاستشارة الاجبارية:** تكون الاستشارة وجوبية حسب نص 36 المادة من الأمر (03-03)

¹ سلمى كحال، مرجع سابق، ص 53 .

² صبرينة إشعلان، كاتية خالد، مدى فعالية رقابة مجلس المنافسة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، سنة 2013 ، ص 9 .

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

إذا تعلق موضوعها بكل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها لا سيما:

- إخضاع ممارسة مهنة أو نشاط ما، أو دخول سوق ما، إلى قيود من ناحية الكم.
- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات.
- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات.
- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم(08-12) المعدل والمتمم م للأمر رقم(03-03) المتعلق بالمنافسة وسّع في مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس المنافسة ليشمل مشاريع النصوص التشريعية، بعدما كان يستشار فقط في مشاريع النصوص التنظيمية في ظل الأمر(03-03) المتعلق بالمنافسة.

ب- **الاستشارة الاختيارية:** يبدي مجلس المنافسة برأيه جوازا في حالتين، فإما عند طلب الحكومة ذلك مسبقا في المسائل المتعلقة بالمنافسة أو أحد الجهات السابقة الذكر، ومن بين هذه الآراء التي قدّمها مجلس المنافسة، نذكر على سبيل المثال:

طلبت مؤسسة " سيفيتال " رأي مجلس المنافسة حول ما إذا كانت متواجدة في وضعية هيمنة على السوق، كما أنها تطلب إستفسار عما إذا كان السلوك الذي أتت به يعتبر شكلا من أشكال التجميع، وقد اعتبر مجلس المنافسة حيازة هذه المؤسسة 51 % من سوق الزيوت وكذا إستفادتها من إمتيازات جبائية في إطار ترقية الاستثمارات، تجعلها تحتل وضعية هيمنة في سوق الزيوت وأنها غير مقنعة بعملية التجميع مما لا يستوجب عليها الحصول على ترخيص¹. كما تكون الاستشارة إختيارية في حالة ما إذا طلبت الجهات القضائية رأي مجلس المنافسة إذا عرضت عليها قضايا متعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة. وحسب المادة 38 من

¹ صديرة إشعلان، كاتبة خالد، مرجع سابق، ص 11 .

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

الأمر 03-03 فإن المشرع في هذه الحالة فرض على مجلس المنافسة قبل إبداء رأيه الاستماع للأطراف المعنية ودراسة القضية، إلا إذا كان مجلس المنافسة قد قام مسبقا بدراسة القضية ففي هذه الحالة لا يلزم باتخاذ اجراءات الإستماع الحضورى. وعليه يمكن القول أن إنشاء مجلس للمنافسة يعد مبادرة وخطوة هامة لتفعيل دور الاستشارة في مجال السياسات التجارية في الجزائر، فهو يسعى إلى ترسيخ ثقافة المنافسة في الفضاء الاقتصادي، وذلك من خلال إضفاء النزاهة والشفافية في التعاملات التجارية.

المبحث الثاني: هيئات إستشارية في إطار قوانين توجيهية

من أجل تفعيل دور الوظيفة الاستشارية في الإدارة الجزائرية فقد عمد المشرع الجزائري إلى إحداث هيئات أو وحدات استشارية ضمن قوانين توجيهية المتضمنة إصلاحات قطاعية معينة، حيث تعمل هذه الهيئات على معاونة الإدارة في اصدار قرارات سليمة وملائمة بأكثر فاعلية تهدف إلى تحقيق النفع العام.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى الهيئات الاستشارية المدرجة ضمن الوحدة الادارية(المطلب الأول) ومن بعدها سنحاول معرفة الهيئات الاستشارية للجماعات المحلية(المطلب الثاني).

المطلب الأول: هيئات استشارية داخل الوحدة الإدارية.

سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى الهيئات الاستشارية الادارية التي جاء بها القانون الأساسي للوظيفة العامة (الفرع الأول) وسنتطرق أيضا إلى المجالس الاستشارية المعتمدة في قطاع التربية الوطنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الهيئات الاستشارية في القانون الأساسي للوظيفة العمومية

لقد كرس المشرع الجزائري في القانون الأساسي للوظيفة العامة نوعين من الهيئات الاستشارية، هيئة تتولى دراسة السياسة العامة للوظيفة العمومية في الجزائر والمجسدة في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية(أولا)، وهيئة تشارك الموظفين في تسيير حياتهم المهنية

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

والمتمثلة في اللجان الإدارية الاستشارية(ثانيا).

أولاً: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

يعتبر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة تشاور واقتراح تعتمد عليه الحكومة في تحديد سياستها في مجال الوظيفة العمومية ومن جهة أخرى يستشار المجلس حول مشاريع النصوص القانونية ذات العلاقة بقطاع الوظيفة العمومية.¹

ومن الأسباب التي أدت إلى إنشائه نوجزها فيما يلي²:

- 1- لتمكين هذا المجلس من مضاعفة مراكز الإعلام الإدارية والوظيفية.
- 2- إن إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يؤدي إلى تسهيل ومساعدة وتمكين الحكومة من تنفيذ السياسة التي هي مكلفة بتطبيقها خاصة ما تعلق منها بالوظيفة العمومية.
- 3- إن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يمكن من توحيد السياسة العامة، للوظائف وطرح المشاكل وإيجاد الحلول لما له من حق في إصدار توصيات واستشارات في كل المسائل التي تهم الوظيفة العمومية.

ولدراسة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية لابد من دراسة تكوين وتشكيل هذا المجلس، ثم نقف على الصلاحيات الموكلة له من الأمر 06-03³ يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أ- تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: يتشكل المجلس الأعلى للوظيفة العامة حسب المادة 59 من الأمر 06-03 السالف الذكر من:

¹ محمد الطاهر، فعالية العنصر البشري في تطوير الإدارة الجزائرية، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015، ص28.

² رضواني خليفة، تسير الموارد البشرية في الإدارة المحلية الجزائرية-بالتطبيق على حالة ولاية المدية-، رسالة لنيل شهادة ماجيستر في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، ص58.

³ أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساس العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 صادرة بتاريخ 2006-07-16.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

- الإدارة المركزية في الدولة.

- المؤسسات العمومية.

- الجماعات الإقليمية.

- المنظمات النقابية للعمال الأجراء الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني،

بعد مرور 11 سنة من إنشاء هذا المجلس افرج المشرع الجزائري على المرسوم التنفيذي 17-319¹ يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره.

وعليه يمكن القول أن المجلس خلال هذه الفترة لم يمارس دوره الاستشاري الذي أسند إليه ولم يساهم في رسم المحاور الكبر لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية، بل كان مجرد هيكل لا غير.

فقد جاء المرسوم التنفيذي 17-319 السالف الذكر بتشكيلة موسعة تضم:

- الرئيس: حسب نص 02 المادة من المرسوم التنفيذي 17-319 فإن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يتأخره الوزير الأول أو ممثله.

ويتشكل المجلس وفقا لنص المادة 03 المرسوم التنفيذي 17-319 من (25) عضوا

ممثلا:

- عن الإدارات المركزية للدولة: الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، الوزير المكلف بالعدل، الوزير المكلف بالمالية، الوزير المكلف بالتربية الوطنية، الوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي، الوزير المكلف بالتكوين والتعليم المهني، الوزير المكلف بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الوزير المكلف بالتضامن الوطني، الوزير بالصحة وإصلاح المستشفيات، الوزير المكلف بالعمل، المدير العام للوظيفة العمومية، المدير العام للميزانية بوزارة المالية.

- عن المؤسسات العمومية: مدير جامعة، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالتعليم العالي،

¹ مرسوم تنفيذي رقم 17-319 مؤرخ في 2 نوفمبر 2017، يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 66 صادرة بتاريخ 12-11-2017.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

مدير مؤسسة عمومية ذات طابع وتكنولوجي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالبحث العلمي، المدير العام للمدرسة الوطنية للإدارة.

- عن الجماعات الإقليمية بناء على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية: وال (1)، رئيس مجلس شعبي ولائي (1)، رئيسا (2) مجلسين شعبيين بلديين.

- عن المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني في المؤسسات والإدارات العمومية: أربعة (4) أعضاء يعينون بناء على اقتراح الوزير المكلف بالعمل، ويضم فضلا عن ذلك، شخصيتين اثنتين (2) تختاران لكفاءتهما في ميدان الوظيفة العمومية، يعينهما الوزير الأول.

كما يمكن لرئيس المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وفق نص المادة 4 من المرسوم السالف الذكر أن يستعين بكل شخص يختار لكفاءته الأكيدة ذات الصلة بالمسائل المدرجة في جدول أعمال الجلسة المجلس.

ويعين أعضاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد، ويفقد العضو صفة عضوية المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بمجرد فقدته للصفة والدرجة الوظيفية التي أهلته لهذه العضوية، ويعين عضو جديد في المجلس خلال المدة المتبقية من العهدة خلفا للعضو الفاقده لصفة العضوية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو فقدته للصفة والدرجة الوظيفية التي أهلته لهذه العضوية.

ب- نظام تسيير وإدارة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: يجتمع المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في دورة عادية، مرة واحدة كل سنة ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية، بناء على استدعاء من رئيسه، يحدد جدول أعمال اجتماعات المجلس من طرف رئيسه.

ويتداول المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في المسائل المتعلقة بمهامه، ويتولى الهيكل المركزي للوظيفة العمومية أمانة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، كما يمكن إنشاء لجان خاصة حسب مجالات الاختصاص، بهدف تعميق دراسة كل مسألة تتعلق بجدول أعمال

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

اجتماعات المجلس.

ويرفع المجلس الأعلى للوظيفة العمومية إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن وضعية

التشغيل في قطاع الوظيفة العمومية وعن المسائل ذات الصلة بمهامه.

ج- اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: يختص المجلس الأعلى للوظيفة

العمومية باعتباره أعلى هيئة إدارية استشارية في نظام قانون الوظيفة العامة فيما يلي:

- ضبط المحاور الكبر لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.

- تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم.

- دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي.

- السهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

- اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام.

- كما يستشار زيادة على ذلك في كل مشروع ن تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية.

تعتبر كل اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر اختصاصات

استشارية بحتة فقط، فهكذا تنحصر وظائف اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في

الدراسة والبحث في عناصر ومقومات السياسة العامة للوظيفة العمومية في الجزائر، وتقديم

التوصيات والآراء والنصح والإرشاد وتقديمها إلى الأجهزة والهيئات التنفيذية التي تملك صفة

اتخاذ القرار النهائي والبات.¹

ثانيا: اللجان الادارية الاستشارية

تعد اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء واللجان التقنية المتساوية الأعضاء من الهيئات

والتنظيمات الادارية الاستشارية الدائمة في النظام الإداري الجزائري على مستوى الوظيفة

العامة، وفي نطاق الوظيفة العامة فقط، حيث تشارك هذه الهيئات في تسيير الحياة المهنية

للموظفين.

¹ أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 301.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

وعليه سنحاول دراسة تشكيلة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ومن ثم توضح اختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

أ- **تشكيلة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:** لمعرفة تشكيلة وتنظيم وعمل اللجنة الإدارية المتساوية يجب الرجوع إلى المرسوم رقم 84-10¹ المتضمن تحديد اختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وتشكيلتها، وكذا المرسوم 84-11² المتضمن تحديد كفاءات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وهما ساري المفعول إلى يومنا هذا. ولتوضيح تشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ينبغي تقسمها إلى نقطتين أساسيتين:

1- تشكيل اللجنة من ممثلين عن الإدارة: طبقاً لأحكام المادة 63 من الأمر 06-03 السالف الذكر، على إنشاء وتشكيلة اللجان الإدارية متساوية الأعضاء لدى المؤسسات والإدارات العمومية حسب الحالة، وتنشأ لجنة إدارية متساوية الأعضاء لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلهم، وتتشكل اللجان من ممثلين عن الإدارة بالتساوي ويترأسها ممثل عن السلطة الموضوعية على مستواها.³

يعين ممثلو الإدارة لدى اللجان الإدارية المتساوية حسب نص المادة 72 من الأمر 06-03 من الهيئة التي لها سلطة التعيين.

غير أنه لا يتم هذا التعيين إلا بعد 15 يوماً الموالية لإعلان نتائج انتخاب ممثلي الموظفين.

¹ المادة من 1 إلى 9 مرسوم رقم (84-10) مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 3 صادرة بتاريخ 17-01-1984.

² مرسوم رقم (84-11) مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد كفاءات ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر عدد 3 صادرة بتاريخ 17-01-1984.

³ كريمة هاجر، تسوية منازعات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون العام، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2016، ص 20.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

2- تشكيل اللجنة من ممثلين منتخبين عن الموظفين: تتشكل اللجنة الإدارية المتساوية من ممثلي الموظفين يشترط فيها القانون أن يتم تحديد هؤلاء عن طريق عملية الانتخاب، وذلك وفقا للشروط والإجراءات الخاصة بعملية الانتخاب، التي تتمثل في مبدأ الإعلان عن الترشح، والترشح والتصويت بالأغلبية وتجدر الإشارة أن الترشح للانتخاب يتم حسب الأسلاك والرتب الوظيفية.¹

ب- اختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء: تختص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء باعتبارها هيئة مشاركة والطعن في نطاق الوظيفة العمومية والمتواجدة في كافة أسلاك الموظفين بالإدارة العمومية المركزية واللامركزية، بدراسة المسائل والأوضاع الفردية للموظفين العموميين والمتعلقة بمراكزهم وأوضاعهم الوظيفية مثل التعيين والترسيم والترقية والتأديب والفصل والتسريح.

فواضح جدا أن اختصاص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ينحصر في المسائل والأوضاع القانونية الفردية للمراكز الوظيفية للموظفين العموميين، وليس من اختصاصها أن تنظر أو تدرس السياسة العامة للوظيفة العامة في الدولة مثلما هو مقرر للمجلس الأعلى للوظيفة العامة وكذا ليس من اختصاصها المشاركة والمساهمة في تنظيم وتسيير المصالح والمرافق العامة مثلما هو مقرر لجان الإدارية الفنية المتساوية الأعضاء.²

¹ كريمة هاجر، مرجع سابق، ص 20

² أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 310

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية المعتمدة في قطاع التربية الوطنية

يعد قطاع التربية الوطنية من أهم القطاعات التي تساهم في رسم السياسة العامة للدولة، ونظراً للأهمية البالغة لهذا القطاع تم استحداث هيئات ذات طابع استشاري تساهم في تحسين المنظومة التربوية وتطوير نظام التربية والتعليم في الجزائر، فأول هيئة استشارية تم استحداثها بعد الانفتاح السياسي هو المجلس الأعلى للتربية بموجب المرسوم الرئاسي 96-101¹ الذي يعنى بالدراسات والتفوييم في مجال التربية والتكوين، وقد استطاع أن يخرج بعد سنتين من تأسيسه بوثيقة قاعدية شاملة، نوقشت في الندوة الوطنية 28-29 جوان 1998، حيث أبرز فيها المبادئ الأساسية، العامة لسياسة تربوية جديدة والتي رأى المجلس أنها تتحلى في أربعة أبعاد²:

- البعد الوطني المتمثل في كون الإسلام والعروبة والأمازيغية هي المكونات الأساسية للأمة الجزائرية.
- البعد الديمقراطي كون المدرسة تعمل على نشر الثقافة الديمقراطية باعتبار قيما وسلوكا في مبدأ ديمقراطية التعليم.
- البعد العلمي التكنولوجي.
- البعد العالمي كون الجزائر جزءا من العالم وسياقها لإثراء التراث الإنساني.

لكن لم يكتب له الدوام حيث تم الغائه، ثم استحداث ما سمي بعدها باللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية (1999-2001) وذلك بموجب المرسوم الرئاسي (2000-101)³ التي أوكلت لها مهمة تقييم المنظومة التربوية على أساس مقاييس علمية واقترح

¹ مرسوم رئاسي رقم 96-101 المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للتربية، 11 مارس 1996 ج ر عدد 18 صادرة بتاريخ 20-03-1996.

² احمد طييب، مرجع سابق، ص 291 .

³ مرسوم رئاسي رقم 2000-101 المتعلق بإنشاء باللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، مؤرخ في 9 ماي 2000 ج ر عدد 43 صادرة بتاريخ 10-05-2000.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

مشروع يحدد العناصر المكونة لسياسة تربية جديدة.

ثم جاء القانون 08-04¹ للتربية الوطنية الذي كرس البعد الاستشاري في الإدارة التربوية الوطنية، حيث أورد في الفصل السادس تحت تسمية الأجهزة الاستشارية جهازين للتشاور في المسائل التي تهم قطاع التربية والتعليم، وهاذين المجلسين هما المجلس الوطني للتربية والتكوين، والمرصد الوطني للتربية والتكوين.

سنتطرق في الفرع إلى المهام الاستشارية كل من المجلس الوطني للتربية والتكوين (أولا) والمرصد الوطني (ثانيا) وكذا المجلس الوطني للبرامج (ثالثا).

أولا: المجلس الوطني للتربية والتكوين

حسب المادة 102 من القانون التوجيهي 08-04، يعنى المجلس الوطني للتربية والتكوين بدراسة ومناقشة كل القضايا المتعلقة بأنشطة المنظومة الوطنية للتعليم بكل مكوناتها، لاسيما بالتنظيم والتسيير، والسير والمردودية و الابتكار و التجديد التربويين والعلاقات مع المحيط.

فهو يشكل الجهاز المناسب للتشاور والتنسيق، ويضم ممثلي مستخدمي مختلف قطاعات المنظومة التربوية للتعليم والشركاء الاجتماعيين و قطاعات النشاط الوطني المعنية. حيث يتكفل المجلس في هذا الإطار بما يلي²:

- يعمل على ضمان الانسجام الشامل للمنظومة التربوية وتحسين مردودها.
- يوفر كل الشروط لضمان التشاور والمشاركة بين القطاعات المعنية.
- يقترح كل التوجيهات التي من شأنها أن تضمن التنمية الشاملة والمندمجة لمنظومة التربية والتكوين وفق المقاييس العالمية والبيداغوجية المعمول بها عالميا ولقيم الهوية والثقافة الوطنية.

¹ قانون رقم 08-04 مؤرخ في 23 جانفي 2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، ج ر عدد 4 صادرة بتاريخ 27-01-2008.

² المادة 4 من مرسوم الرئاسي رقم 03-307 مؤرخ 5 نوفمبر 2003 يتضمن إنشاء مجلس وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 68 صادرة بتاريخ 17-09-2003.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

- يدرس كل المشاريع التي تبادر بها القطاعات المكلفة بالتربية والتكوين ويبيدي رأيه فيها.
- ينجز كل أشغال البحث والدراسات التي تفيده في أشغاله أو يكلف من ينجزها.
- يتابع تطور نظم التربية والتكوين على الصعيد الدولي ويعمل من أجل استفادة المنظومة التربوية.

وعليه فإن المجلس الوطني للتربية والتكوين يتمتع بمجموعة من الصلاحيات تمكنه من إصلاح الاختلالات التي تعرفها المنظومة التربوية.

ثانيا: المرصد الوطني للتربية والتكوين.

حسب المادة 103 من القانون 08-04، يعني المرصد الوطني للتربية والتكوين بمعاينة سير المنظومة التربوية للتعليم بكل مكوناتها وتحليل العوامل الحاسمة في وضعيات التعليم والتعلم وتقييم نوعية الخدمات التربوية، وأداءات المدرسين والمتعلمين وإبداء الاقتراحات لاتخاذ تدابير التصحيح والتحسين.

و يكلف المرصد الوطني للتربية والتكوين أيضا¹:

- وضع ترتيبات تمكن من تقويم منتظم لنوعية التربية والتكوين ومستوى تحصيل المتعلمين ومتابعة تطور أداءات التأطير والمعلمين.
- إنجاز كل الدراسات وتحليل مكونات المنظومة التربوية تهدف إلى رفع فعالية برامج وعمليات التعديل وتسمح بالتجديد العقلاني للموارد والوسائل الضرورية .
- إنتاج مؤشرات ومعايير سير ومردود نجاعة منظومة التربية والتكوين.
- نشر دوري لتقارير الدراسات حول واقع منظومة التربية والتكوين في مختلف تركيباتها وحول أداءها بالمقارنة مع المعايير الدولية.
- إنشاء بنوك للمعطيات

¹ المادة 5 مرسوم رئاسي 03-406 مؤرخ في 5 نوفمبر 2003، يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 68 صادرة بتاريخ 17-09-2003.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

ثالثا: المجلس الوطني للبرامج

حسب المادة 30 من القانون 08-04 السالف الذكر، يعتبر المجلس الوطني للبرامج هيئة وطنية استشارية مختصة بإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات حول كل مسألة تتعلق بالبرامج والمناهج والمواقيت والوسائل التعليمية.

ويتولى، ويتولى بهذه الصفة، على الخصوص المهام المتعلقة باقتراح ما يأتي¹:

- التصميم العام للتعليم، وتحديد ملامح تكوين موظفي التعليم.
- صياغة الأهداف العامة للتعليم انطلاقا من غايات التربية.
- تطبيق مشاريع البرامج مع الموصفات المحددة في المرجعية العامة وفي الدليل المنهجي ذي الصلة.

- استغلال الملاحظات والآراء والتوصيات التي يقدمها المجلس الوطني للتربية والتكوين والمرصد المتعلقة بالبرامج والوسائل التعليمية والتجهيزات العلمية و البيداغوجية.
- تنظيم ملتقيات وطنية و جهوية ودولية لمناقشة المسائل ذات الصلة بالبرامج المدرسية قصد تعميق الاستشارة حولها.

وعليه يمكن القول أنه رغم الأطر القانونية التي حظيت بها المجالس الاستشارية لكنها لم تنعكس على الصعيد الممارساتي، فالمقارنة بين المجلس الأعلى للتربية و المجالس الاستشارية التي جاء بها القانون التوجيهي للتربية الوطنية، فالمجلس الأعلى للتربية رغم المرحلة القصيرة جدا، وفي ظروف خاصة، استطاع أن يضع بعض اللمسات التي لازالت شاهدة على أدائه إلى يومنا هذا.

¹ المادة 3 و 4 من مرسوم التنفيذي رقم 15-307 مؤرخ 6 ديسمبر 2015، يحدد صلاحيات المجلس الوطني للبرامج وتشكيلته وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 66 صادرة بتاريخ 9-12-2015.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية في الجماعات المحلية

تقوم اللامركزية الإقليمية على وجود مصالح محلية لسكان الإقليم وأن يعهد بإدارة هذه المصالح المحلية هيئات منتخبة من السكان المحليين، وأن تستقل هذه الهيئات المنتخبة في إدارتها لهذه المصالح، تحت إشراف وتوجيه السلطة المركزية، وتهدف إلى اللامركزية إلى تحقيق تقرب الإدارة من المواطن والعدالة الاجتماعية، كما تعد الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية¹.

سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى الهيئات الاستشارية للبلدية (الفرع الأول)، ومن ثم إلى الهيئات الاستشارية للولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الهيئات الاستشارية البلدية.

تتوفر البلدية على هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي².

سنسعى إلى إبراز الدور الاستشاري للمجلس الشعبي البلدي (أولاً)، واللجان الإدارية التي تساعده في أداء مهام (ثانياً).

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

يعرف المجلس بشكل عام على أن:"جماعة منتخبة أو هيئة تشكل جهازاً استشارياً أو تشريعياً، لاتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها"³

¹ د حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارية المحلية؛ مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر سنة 2009، ص 70.

² المادة 15 من قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 صادرة بتاريخ 03-07-2011.

³ عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 20 .

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

كما يعرف أيضاً على أنه "الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية للبلدية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، كما يعتبر أقدر الأجهزة عن التعبير عن المطالب المحلية"¹ إذا فالمجلس الشعبي البلدي هو الخلية الأساسية في إدارة البلدية، الذي يعكس روح الديمقراطية التشاركية وتجسيدا للمركزية الإدارية الأمر الذي يجعله الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية وقدر الأجهزة للتعبير عن المطالب المحلية.

فقانون البلدية 11-10 فرق بين نوعين من الاستشارة على المستوى المحلي²:

1- الاستشارة التي يقوم بممارستها رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 13 حيث له إمكانية الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية و بكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا بغية تقديم مساهمة مفيدة لأعمال المجلس أو في أعمال لجانه و ذلك بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.

2- أما النوع الثاني من الاستشارة فهي من اختصاص المجلس الشعبي البلدي و هي من مستجدات القانون 11/10 نصت عليها المادة 2/11 بحيث يتخذ عليها المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير اللازمة باستشارة المواطنين حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية.

وعليه فالدور الاستشاري للمجلس الشعبي البلدي يظهر من خلال الصلاحيات والاختصاصات التي أوكلها له قانون البلدية 11-10، حيث تتمثل صلاحيات المجلس الشعبي البلدي فيما يلي:

1- في مجال التهيئة والتنمية: يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا لتشريع والتنظيم المعمول به³، كما تخضع

¹ عبد الحليم تينة، مرجع سابق، ص 20.

² نور الهدى رويحي، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2013، ص 67.

³ المادة 108 من قانون 11-10، مرجع سابق.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة¹، يبادر أيضاً المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يأخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي².

2- في مجال التهيئة والتعمير: يختص المجلس الشعبي البلدي برسم النسيج المخطط العمراني للبلدية و المحافظة عليه و في هذا الصدد يتزود بأدوات التعمير المنصوص عليها في 10/90 المؤرخ 2 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير³، كما يقضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة و الصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي⁴.

3- في مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية: يساهم المجلس الشعبي البلدي في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والتسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية، كما يسعى إلى تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها، ويساهم أيضاً في تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل⁵.

4- في مجال النظافة وحفظ الصحة العمومية: يساهم و يسهر على احترام التشريع والتنظيم فيما يخص حفظ الصحة والنظافة العمومية و سيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات

¹ المادة 109 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

² المادة 111 من قانون رقم 11-10 مرجع سابق.

³ نور الهدى رويحي، مرجع سابق، ص 134.

⁴ المادة 114 من قانون رقم 11-10 مرجع سابق

⁵ المادة 122 من قانون 11-10 مرجع سابق.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

المستقبل للجمهور¹.

و يتولى المجلس الشعبي ممارسة الصلاحيات الموكلة إليه، بموجب النظام التداولي، أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات، ولا يوجد مجال للعمل الفردي، كما لا تتم هذه المداولات بأسلوب ديمقراطي حديث إذ تخضع جميع القرارات قبل صدورها إلى عمليات البحث والتقصي وجمع البيانات².

ثانيا: لجان المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس البلدي قيادة جماعية لا يتخذ قراره إلا بموافقة أغلبية أعضائه، مما يستدعي النقاش الدائم في أي مسألة، غير أن تشكيلته التي غالبا ما تكون ذات حجم كبير، اختصاصاته الكثيرة، ودوراته المحدودة تؤدي جميعها إلى استحالة مناقشة كل دقائق الأمور في جلسات المجلس، لذا يستحسن أن يتفرغ المجلس لمناقشة السياسة العامة و يترك الأمور التفصيلية و التقنية للجان³.

فاللجنة البلدية هي هيئة تتكون من أعضاء يختارهم المجلس الشعبي البلدي من بين و من طرف أعضائه لأداء مهام محددة عن طريق إصدار آراء استشارية و اقتراحات. فقد مكن قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي من إنشاء لجان له دائمة و أخرى متخصصة تختص بدراسة بعض القضايا، ليس لها إصدار قرار أو الفصل النهائي في مسألة إنما ينحصر دورها في إصدار توصيات بشأن موضوع معين.

وعلى العموم تنقسم لجان المجلس الشعبي البلدي إلى لجان دائمة وأخرى مؤقتة:

1- اللجان الدائمة: وفق المادة 31 من قانون البلدية 11-10 يشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة، من أعضائه يتراوح عددها من 3 إلى 6 لجان بالنظر للتعداد السكاني بالبلدية

¹ المادة 123 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

² عبد الحليم تينة، مرجع سابق، ص 26.

³ نور الهدى رويحي، مرجع سابق، ص 49.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

وتتضمن بالمسائل التالية:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

أما عن أداة تشكيل اللجان الدائمة فقد بينت المادة 32 من قانون البلدية أنها تحدث

بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء بناء على اقتراح من رئيسها و هنا إضافة

كانت في إدراج الأغلبية في الأعضاء و هذا حتى لا تطغى المصلحة الخاصة عن العامة¹.

2- اللجان المؤقتة: وهي تلك التي يمكن تشكيله بصفة ظرفية، بمناسبة التحقيق أو دراسة

مسألة لها طابع خاص، فقد أتاحت المادة 33 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي تشكيل

لجان خاصة وفق إجراءات محددة، يمكن إجمالها في²:

- وجوب المصادقة على المداولة المتضمنة تشكيل اللجنة.

- النص الصريح على أهداف اللجنة وتحديد وقت انتهاء مهامها.

و على الرغم من أهمية اللجان في كونها أدوات يتم بموجبها تحقيق قاعدة توزيع العمل

و التخصص و توفير الجهد و الوقت للأعضاء و توزيع مجال المشاركة، إلا أن جل أعمالها

ذات طبيعة إستشارية³، فهي لا تغدو أن تكون إلا مجرد جهات إستشارية وفقا لمبدأ التنظيم

الإداري و هو كل ما تأخذ به جل النظم الإدارية⁴.

¹ نور الهدى رويحي، مرجع سابق، ص 52.

² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011 ص32.

³ عبد الحليم تينة، مرجع سابق، ص26.

⁴ أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص361.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية الولائية

سأيرت الإدارة الجزائرية النظم المتبعة في الإدارات الحديثة، فقسمت كل من الإدارة المركزية واللامركزية إلى أجهزة رئيسية وأخرى معاونة وثالثة استشارية، وتؤدي الأجهزة الاستشارية للولاية الكثير من الخدمات الاستشارية¹، سواء تلك التي يقدمها المجلس الشعبي الولائي (أولا)، أو تلك اللجان التابعة له (ثانيا).

أولا: المجلس الشعبي الولائي:

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه².

حيث يستشار مجلس الولاية بعنوان المشاورات المسبقة في كل ما يمكن أن يعتبر مقدما إجراء أكثر إعدادا لتحضير المخطط الوطني للتنمية ثم بعد المصادقة عليه حول تطبيقاته الخصوصية على الولاية التي تشعر في الوقت المناسب بالميزات الرئيسة للمشاريع الكبرى المباشرة من قبل الدولة أو بمشاركتها، كما تستشار الولاية قبل نشر بعض الأنظمة العامة المتعلقة بها³.

ويعبر المجلس الشعبي الولائي عن آرائه واقتراحات وفق الصلاحيات التي خولها قانون الولاية 07-12⁴، حيث وسع هذا الأخير من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي مقارنة بقانون الولاية 09-90، وتتمثل صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المجالات التالية:

1- في مجال الاختصاصات العامة: يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة ورد ذكرها في المادة 77 من قانون الولاية 07-12 وهي: الصحة العمومية، السياحة، الإعلام

¹ د حسين فريجة، مرجع سابق، ص 86.

² د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط2 الجزائر، 2007، ص 232.

³ أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 360.

⁴ قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12. الصادرة بتاريخ 29-02-2012.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

والاتصال، التربية و التعليم العالي و التكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير و تهيئة إقليم الولاية، التنمية الاقتصادية والاجتماعية.... إلخ.

2- في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية: يتولى المجلس بوضع ومناقشة و إبداء اقتراحاته والمصادقة على مخطط للتنمية على المدى المتوسط، ويساهم أيضاً في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ويقدم ما يراه مناسباً من اقتراحات، كما يشجع لغة الحوار و التضامن و التشاور بين المجلس الشعبي الولائي و المتعاملين الاقتصاديين و مؤسسات التكوين و البحث العلمي الإدارات المحلية¹.

3- في مجال الفلاحة والري: للمجلس الشعبي الولائي صلاحية المبادرة و المساهمة في عمل ترقية الأراضي الفلاحية و حمايتها من كل الكوارث كالفيضانات و الجفاف و الآفات الطبيعية، و تطهير و تنقية مجاري المياه في إطار حدوده إقليميه من أجل حماية الصحة الحيوانية والنباتية².

4- في المجال الاجتماعي و الثقافي: يساهم المجلس الولائي في ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين ولا سيما تجاه الشباب ، و يساهم المجلس أيضاً في تنفيذ كل الاعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات و الكوارث الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها، ويسعى المجلس لترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي ويقترح التدابير لتحقيق هذا الغرض³.

5- في مجال السكن: يمكن للمجلس أن يساهم في إنجاز برامج السكن، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في وضع برامج و للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه، ويساهم أيضاً في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحاضرة العقارية المبنية والمحافظة

¹ راجع المواد 80 و 81 و 83، من قانون 12-07، مرجع سابق.

² راجع المواد 85 و 86 و 87، مرجع سابق.

³ راجع المواد من 93 إلى 99، مرجع سابق .

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

على الطابع المعماري¹.

ومن الصلاحيات الاستشارية للمجلس الولائي ما نصت عليه المادة 79 من قانون الولاية 12-07، فنجدها تعطي الحق للمجلس الشعبي الولائي بصفة صريحة صلاحية إبداء الآراء و الملاحظات فيما يخص القوانين و التنظيمات و تقديم الاقتراحات في كل ما يخص شؤون الولاية ، و يرسلها إلى الوزير المختص مباشرة في أجل أقصاه ثلاثين يوما.

ثانيا: لجان المجلس الشعبي الولائي

للمجلس الشعبي الولائي لجان دائمة كما يمكنه أن يشكل لجان خاصة تساعد بتقاريرها وآرائها الاستشارية الهيئة التنفيذية في عملها، وقد حدد القانون الولاية هذه اللجان كما يلي:

1- اللجان الدائمة: جاء قانون الولاية الجديد أكثر ضبطا وتنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي إذا ورد في المادة 33 ما يلي: " يتشكل المجلس الشعبي يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

- التربية و التعليم العالي والتكوين المهني.
- الاقتصاد والمالية
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن.
- الري و الفلاحة والغابات و الصيد البحري والسياحة الشؤون الدينية والوقوف والرياضية والشباب.
- التنمية المحلية التجهيز و الاستثمار و التشغيل.

¹ راجع المواد 100 و101، مرجع سابق.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

فقانون الولاية الجديد رفع من عدد اللجان الدائمة مقارنة بقانون الولاية (90-09)، فهذا الأخير كان يقتصر على ثلاثة لجان فقط وهي: لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، ولعل السبب في رفع عدد اللجان الدائمة يعود إلى توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين.

أما عن أداة تشكيل هذه اللجان فقد بينت المادة 34 من قانون الولاية (12-07)، فإنها تشكل بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي يعرض على المداولة، وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه، ويتأسس كل لجنة عضو من المجلس الولائي منتخب من طرفها¹.

2- اللجان الخاصة: أجازت المادة 35 من قانون الولاية 12-07 للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجنة تحقيق تتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضائه الممارسين و تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويغرض تمكين لجنة التحقيق من القيام بمهامها شدد المشرع على ضرورة مد السلطات المحلية يد المساعدة للجنة لتمكينها من اتمام مهمتها.

كما نصت المادة 36 من قانون الولاية على الاستشارة الاختيارية وذلك من خلال إمكانية استعانة لجان المجلس الشعبي بكل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته، فهذا الأمر يعتبر إيجابي بحيث يفعل من مبدأ المشاركة لأنه يوسع من نطاق الاستشارة والاستفادة من الخبرات الخارجية.

و تتمثل فوائد و أهمية وجود اللجان في المجالس المنتخبة المحلية فيما يلي²:

- تعطي فرصة التفكير في الموضوع مرتين، مرة في اللجنة و الأخرى بعد خروجها من اللجنة

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 216.

² بلال بلعالم، إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار القانون رقم 12-07، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2013، ص 37.

الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية

عندما تعرض على المجلس، مما يحول دون صدور القرارات الارتجالية من قبل المجلس.

- تحقق للمجلس فرصة توجيهه للاهتمام بالكثير من المواضيع ذات أهمية كبيرة.

- تحقق اللجان لأعضاء المجلس فرصة التخصص في مجالات معينة من وظائف المجلس لكونها تزيد من تفهم الأعضاء المشكلين في اللجان والعمل بعمق، مما تزيد من فعاليتهم و شعورهم بالمسؤولية.

- تقلل اللجان بجوها من الخلافات الداخلية التي قد تنشئ بين أعضاء المجلس، مما يعطي فرصة أكبر لعرض و جهات نظرهم بموضوعية.

تعتبر المجالس الشعبية الولائية والبلدية واللجان الإدارية المساعدة آلية من أليات تحقيق الحكم الراشد على مستوى اللامركزية الإدارية، حيث تساهم هذه المجالس بأرائها وتوصياتها في عملية صنع القرار الإداري، كما أنها تركز مبدئ الديمقراطية الإدارية التشاركية من خلال فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على مستوى الإدارة المحلية، هذا ما يعزز ثقافة الحوار بين المواطن و الإدارة العامة.

خاتمة

خاتمة

استعرضنا في هذه الدراسة موضوعاً من موضوعات القانون الإداري، هو الوظيفة الاستشارية الإدارية، فالاستشارية الإدارية عملية علمية فنية تنظيمية فهي بذلك تقوم على توظيف العلم والمعرفة والمنهج السليم في دراسة وتحليل المشكلات والقضايا المطروحة لتقديم رأي بشأنها، كما تعد أيضاً عملية فنية وظيفية لما تتخذه من أشكال تنظيمية مختلفة واطر قانونية متميزة في التشريعات المقارنة في الدولة الحديثة.

إن الوظيفة الاستشارية الإدارية تمتاز بمجموعة من الخصائص تميزها عن باقي التصرفات الإدارية الأخرى، فهي تقوم على مبدأ التعاون والمشاركة سواء كان ذلك داخل الإدارة الاستشارية نفسها أو بين الإدارة العامة والجهات الاستشارية الأخرى، فالإدارة العامة عند عزمها على اتخاذ قرار إداري فإنها تلجأ إلى الاستشارة الإدارية سواء كان ذلك وفقاً لسلطتها التقديرية أو دعت إليه ضرورات العمل، أو ألزمتها القانون بذلك.

أما الجهة الاستشارية تلتزم بإبداء الرأي المطلوب منها وذلك سواء كانت الإستشارة اختيارية أو اجبارية، وهذا الالتزام نابع من اختصاصها بذلك، فهي تلتزم بممارسة الاختصاص الذي أوكله القانون إليها ووفقاً للأخلاقيات العمل الإستشاري.

و كمبدأ عام فإن الرأي المقدم من الجهة الإستشارية غير ملزم للسلطة الإدارية وإنما له أثر معنوي تجاه الإدارة العامة، هذا نظراً لتخصص الجهة الاستشارية في مجال معين أو بناء على التركيبة البشرية للهيئة الإستشارية التي تقدم رؤية شاملة للقضية المعروضة أمامها، ولكن يمكن لرأي الصادر عن الجهة الإستشارية أن يلزم الجهة الإدارية في حالة وجود نص قانوني يجبر الإدارة على الأخذ بهذا الرأي، مما يجعله من بين الآراء الأكثر فاعلية في صناعة القرار الإداري.

فالوظيفة الإستشارية الإدارية تعتبر أسلوباً فعالاً ودعامة تضمن حياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية، بل أصبحت الاستشارية الإدارية أمراً لا يمكن للإدارة أن تستغني عنها لطابعها الفني.

خاتمة

إن الإنفتاح الديمقراطي الذي شهدته الجزائر لعب دورا هاما في إعطاء مكانة متميزة للوظيفة الاستشارية الإدارية على مستوى الإدارة الجزائرية، حيث تم تكريس الوظيفة الإستشارية من جانبين:

الجانب الشكلي: استحدثت هذه الوظيفة في الإدارة الجزائرية على شكل أفراد مستشارين، و على شكل مجالس إشارية، و على شكل لجان إدارية.

فهذه الهيئات إما تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهي موجودة على مستوى الإدارة المركزية، وإما تكون هذه الهيئات الاستشارية تابع لوحدة إدارية تنفيذية واحدة.

الجانب القانوني: ويتمثل في استحداث هيئات استشارية بموجب نصوص قانونية، فهناك هيئات تم تكريسها ضمن نصوص دستورية، ومنها من انشئت بموجب مراسيم رئاسية ومراسيم تنفيذية، وأخرى بموجب أوامر وقوانين توجيهية.

إن تعدد و اختلاف النصوص القانونية المنشئة للهيئات الاستشارية يدل على الاهتمام الذي أولاه المشرع للوظيفة الاستشارية الادارية، إلا أنه ما يعاب على هذا التكريس أن الوظيفة الاستشارية تفقد نوع من الفعالية في الإدارة الجزائرية وهذا للاعتبارات التالية:

- عدم الاستقرار السياسي الذي عاشته الجزائر أدى إلى إلغاء العديد من الهيئات الاستشارية، وهناك من مازالت مستمرة في وجودها غائبة في أدوارها ماعدا في بعض المناسبات.

- غياب الدور الاستشاري لبعض الهيئات الإستشارية نظراً لتأخر اصدار النصوص التنظيمية التي تحدد مهام وأليات عمل هذه الهيئات الاستشارية.

- حصر تشكيلة بعض المجالس الاستشارية في فئة بيروقراطية تضم العديد من الوزراء، كما أنه لم تضم أي فاعلين غير رسميين خارج القطاع الخاص بها، هذا ما يؤدي إلى غياب الرؤية الشاملة لكل المجالات.

- أغلب الاستشارات الإدارية يطغى عليها الطابع الاختياري، هذا ما أدى إلى غياب التواصل والتشاور والتحاور بين الإدارة العامة والهيئات الإستشارية.

خاتمة

كل هذه الأسباب والقيود تعيق وتحول دون لعب هذه الوظيفة دوراً متميزاً في توجيه وترشيد السياسات العامة في الجزائر.

وبناء على هذه الاستنتاجات يمكن أن نخلص إلى مجموعة من من الإقتراحات التي من شأنها أن ترقى بمستوى تفعيل الوظيفة الإستشارية الإدارية على مستوى الإدارة الجزائرية، وهي كالتالي:

- وضع أليات واضحة للتشاور و الإتصال المباشر بين الإدارة العامة والهيئات الاستشارية الادارية عن طريق تنظيم دورات تشاورية منتظمة.
- دعم التشاور والاتصال بين مختلف الهيئات الاستشارية الادارية من خلال إنشاء مجلس مشترك للهيئات الإستشارية الإدارية.
- جعل الإستشارات الإدارية إجبارية مع الإلتزام بأرائها.
- توفير الإمكانيات المادية والمالية والتكنولوجية الضرورية للقيام بهذه الوظيفة والتي من شأنها أن تتعكس على قيمة وجودة الرأي أو التوصية المقدمة.
- إعطاء المزيد من الاستقلالية للهيئات الاستشارية فيما يخص آلية عملها وتعيين أعضائها.

قائمة

المصادر

د

المراجع

قائمة المرجع

المراجع:

أ- الكتب:

- 1- احمد بوضياف الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ،الجزائر، القبة القديمة، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ،طبعة 1433هـ-2012م.
- 2- إبراهيم بدران، د. رشا حمادة، دليل المستخدم للاستشارات الادارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة2007.
- 3- حمدي أبو النور السيد، الإدارة الإستشارية،1 شارع نصار، بين السريات الدقي ،مكتبة شمس الفكر للنشر والتوزيع وطبعة 2004.
- 4- عبد الله بن عمر الدميحي، الإمامة العظمى عند أهل السنة و الجماعة، دار طيبة، الرياض.
- 5- عادل بن أحمد يوسف صالح ، الاستشارات الإدارية الواقع و المأمول، في الإتجاهات المعاصرت في التدريب والإستشارات الإدارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، الشامية 2006.
- 6- عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1989، ط4.
- 8- د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط2 الجزائر، 2007.
- 8- د.عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، الجزائر، المحمدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى 2010.
- 9- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر و التوزيع، المحمدية الجزائر ، ط 1، 2012.
- 10- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 11- فرناس عبد الباسط البناء، التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة، ط1، 1985.
- 12- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، (ب 1

قائمة المرجع

مقارنة)، دار النهضة، 1967.

13- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، "القوانين، الأوامر، المراسيم، القرارات، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ط 3، 2008

14- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية، ط2.

15- صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، طبعة دار النهضة العربية، 1992.

16- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، ط6، مصر.

ب: الرسائل والمذكرات الجامعية:

- رسائل الدكتوراه:

1- احمد طيب ، دور المستشارين والهيئات الإستشارية الرسمية في ترشيد السياسات العامة "الجزائر نموذج 1989، 2012، رسالة لنيل شهادة دكتوراه تنظيم سياسي و إداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 2012، 3/ 2013 .

2- بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار القانون رقم 12-07، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2013

3- جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة و الوظيفة الإستشارية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2013، 1/2014.

4- نور الهدى روبي، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2013

- مذكرات الماجستير

1- سماح بلعيد، "دور الهيئات الإستشارية في صناعة القرارات الإدارية"، دراسة ميدانية على المجلس الشعبي لمدينة عنابة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الاسلامية؛ جامعة الحاج لخضر باتنة-، 2004.

قائمة المرجع

- 2- سلمى كحال ، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، سنة 2010.
- 3- نسرين بوكاز، المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أم البواقي ، 2000.
- 4- رضواني خليفة، تسير الموارد البشرية في الإدارة المحلية الجزائرية-بالتطبيق على حالة ولاية المدية-، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر.

مذكرات الماستر:

- 1- محمد بن فؤاد ساسي، الوظيفة الإستشارية ودورها في صناعة القرار الساسي الإداري" دراسة حالة المجلس الإقتصادي والإجتماعي"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم الساسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013.
- 2- محمد الطاهر، فعالية العنصر البشري في تطوير الإدارة الجزائرية، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015.
- 3- عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014
- 4- صبرينة إشعلان، كاتية خالد، مدى فعالية رقابة مجلس المنافسة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، سنة 2013.
- 5- كريمة هاجر، تسوية منازعات الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون العام، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2016.

ج: المقالات:

- 1- حسين فريجة، " الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارية المحلية"؛ مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر سنة 2009،
- 2- هاني توفيق، " الشفافية و المساءلة.....رفاهية أو ضرورة "، مجلة الإصلاح الاقتصادي، يناير 2005، العدد 12.
- 03- لسوس مبارك، " الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية

قائمة المرجع

التوازن المالي " ، مجلة إدارة، العدد 02، سنة 2010.

د: النصوص القانونية:

- 1- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 7 ديسمبر يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 8 نوفمبر 1996 ج ج ج ج ج عدد 76، 23 ديسمبر 1996، معدل بالقانون 03/02 مؤرخ 10 ابريل 202 ج ج ر عدد 25، والقانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 و قانون رقم 16-01 مؤرخ 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج ج العدد 14.
- 2- قانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج ج العدد رقم 16.
- 3- قانون 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر ج ج العدد رقم 08.
- 4- قانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، العدد 14
- 5- قانون 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ج ج العدد 15.
- 6- قانون رقم 08-04 المؤرخ في 23 جانفي 2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، ج ر ج ج العدد 4.
- 7- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37.
- 8- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج العدد 12.
- 9- أمر 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج العدد رقم 09
- 10- أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، معدل بموجب رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر ج ج، العدد 36، وبموجب القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر ج ج، العدد 46.

قائمة المرجع

- 11- أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساس العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج العدد 46.
- 12- مرسوم تشريعي 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993، المحدد لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر ج ج العدد رقم 34.
- 13- مرسوم رئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها ج ر ج ج العدد 40.
- 14- مرسوم رئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي اجتماعي، ج ر ج ج العدد 64.
- 15- مرسوم رئاسي رقم 16-309 مؤرخ في 28 نوفمبر 2016، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي الاجتماعي وسيره، ج ر ج ج، العدد 69.
- 16- مرسوم رئاسي رقم 94-465 المؤرخ في 21 رجب 1415 الموافق ل 25 ديسمبر 1994 المتعلق بإنشاء مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة، ج ر ج ج العدد 1، 08 يناير 1995 .
- 17- مرسوم رئاسي رقم 96-101 المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للتربية، المؤرخ في 22 شوال 1416 الموافق ل 11 مارس 1996 ج ر ج ج، العدد 18.
- 18- مرسوم رئاسي رقم 2000-101 المتعلق بإنشاء باللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، المؤرخ في 9 ماي 2000 ج ر ج ج، العدد 43.
- 19- مرسوم رئاسي رقم 03-307 مؤرخ في 10 رمضان 1424 الموافق 5 نوفمبر 2003 يتضمن إنشاء مجلس وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، العدد 68.
- 20- مرسوم رئاسي 03-406 مؤرخ في 10 رمضان 1424 الموافق 5 نوفمبر 2003، يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج العدد 68.
- 21- مرسوم تنفيذي رقم 17-355 مؤرخ في 7 ديسمبر 2017، المتضمن تنظيم الأمانة الإدارية والتقنية للمجلس الوطني الاقتصادي الاجتماعي، ج ر ج ج 72.
- 22- مرسوم تنفيذي رقم 96-318 المؤرخ في 12 جمادى الأولى 1417 الموافق ل 25 سبتمبر 1996 المتضمن احداث المجلس الوطني للمحاسبة و تنظيمه ، ج ر ج ج 56 ، 29

قائمة المرجع

سبتمبر 1996

- 23- مرسوم تنفيذي رقم 17-319 مؤرخ في 13 صفر عام 1439 الموافق ل 2 نوفمبر 2017، يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره، ج ر ج ج العدد 66.
- 24- مرسوم رقم 84-11 مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد كفاءات ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر ج ج العدد 3.
- 25- مرسوم رقم 84-10 مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها، ج ر ج ج العدد 3.

هـ- الآراء:

- 1- رأي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، في المشروع التمهيدي التمهيدي للاستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط، الدورة العادية الثامنة المنعقدة يوم 4 ماي 1997، ج ر ج ج العدد 9، 22 فبراير 1998.
- 2- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول ملف إستراتيجية الجزائر 2013، ج ر ج ج، العدد 54، 16 سبتمبر 2009.

الفهره

الصفحة	المحتوى
01	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة الاستشارية الإدارية	
06	المبحث الأول: ماهية الوظيفة الإستشارية الإدارية
06	المطلب الأول: مفهوم الوظيفة الاستشارية الإدارية
06	الفرع الأول: تعريف الوظيفة الإستشارية الإدارية
07	أولاً: المقصود بالوظيفة الإستشارية الإدارية
08	ثانياً: العملية الإستشارية وتميزها عن التصرفات الإدارية المشابهة
11	الفرع الثاني: خصائص الوظيفة الإستشارية الإدارية
11	أولاً: التعاون والمشاركة أساس الوظيفة الإستشارية
11	ثانياً: الوظيفة الاستشارية تصرف انشائي
12	الفرع الثالث: الأشكال المختلفة للإستشارة الإدارية
12	أولاً: استشارة شخص ذي صفة
12	ثانياً: الهيئات الإستشارية
13	ثالثاً: اللجان الإدارية الاستشارية
15	المطلب الثاني: مفهوم الإدارة الإستشارية
15	الفرع الأول: الإدارة الإستشارية وحدة من الوحدات الإدارية
16	الفرع الثاني: طبيعة الاستشارات التي تبديها الإدارة الإستشارية
16	أولاً: الاستشارة الاختيارية
18	ثانياً: الاستشارة الاجبارية

الفهرس

19	ثالثا: الاستشارة المقيدة
19	الفرع الثالث: التزام الإدارة الاستشارية بدورها الإستشاري
20	أولاً: احترام قاعدة التخصص والتعاون المشترك
21	ثانياً: إحترام قاعدة الإلتزام
23	المبحث الثاني: الأبعاد الوظيفية للهيئات الاستشارية الإدارية
23	المطلب الأول: مبررات اللجوء للوظيفة الاستشارية الإدارية
24	الفرع الأول: المبررات الواقعية
27	الفرع الثاني: المبررات العلمية
30	المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية الإدارية أداة للحكم الراشد
30	الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد
30	أولاً: تعريف الحكم الراشد من طرف المؤسسات الدولية
31	ثانياً: تعريف الحكم الراشد من طرف المشرع الجزائري
33	الفرع الثاني: إحتواء الهيئات الاستشارية الإدارية على مؤشرات الحكم الراشد
33	أولاً: مؤشرات قانونية سياسية
35	ثانياً: مؤشرات فنية تقنية
الفصل الثاني : تطبيقات الوظيفة الإستشارية الإدارية في الإدارة الجزائرية	
41	المبحث الأول: الهيئات الاستشارية المركزية
41	المطلب الأول: الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب مرسوم رئاسي
41	الفرع الأول: المجلس الاقتصادي و الاجتماعي
43	أولاً: تشكيلة واليات عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الفهرس

46	ثانيا: صلاحيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي
47	ثالثا: الإسهامات الاستشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي
49	الفرع الثاني: المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة
49	أولاً: تشكيلة وتسيير المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة
51	ثانيا: صلاحيات المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة
52	المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب أوامر و مراسيم تنفيذية
52	الفرع الأول: المجلس الوطني للمحاسبة
52	أولاً: تشكيلة المجلس الوطني للمحاسبة
54	ثانيا: مهام المجلس الوطني للمحاسبة
55	الفرع الثاني: مجلس المنافسة
55	أولاً: الجهات التي تستشير مجلس المنافسة
56	ثانيا: الاستشارات التي يبديها مجلس المنافسة
58	المبحث الثاني: هيئات إستشارية في إطار قوانين توجيهية
58	المطلب الأول: هيئات استشارية داخل الوحدة الإدارية
58	الفرع الأول: الهيئات الاستشارية في القانون الأساسي للوظيفة العمومية
59	أولاً: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
62	ثانيا: اللجان الادارية الاستشارية
65	الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية المعتمدة في قطاع التربية الوطنية
66	أولاً: المجلس الوطني للتربية والتكوين
67	ثانيا: المرصد الوطني للتربية والتكوين

الفهرس

68	ثالثا: المجلس الوطني للبرامج
69	المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية في الجماعات المحلية
69	الفرع الأول: الهيئات الاستشارية البلدية
69	أولا: المجلس الشعبي البلدي
72	ثانيا: لجان المجلس الشعبي البلدي
74	الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية الولائية
74	أولا: المجلس الشعبي الولائي
76	ثانيا: لجان المجلس الشعبي الولائي
79	الخاتمة
82	قائمة المراجع
88	الفهرس