

الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري

بوطيب بن ناصر*

ملخص:

تعد الهيئات الاستشارية في العصر الحديث من أهم المقومات التي تقوم عليها الأنظمة الحديثة، كون هذه الهيئات تساهم بطريقة أو بأخرى في تقويم النشاط الإداري، ودفعها نحو إجراء إصلاحات واتخاذ قرارات، أقرب ما تكون صائبة وموضوعية، وذلك ما جعل الدول تسارع إلى إحداث هذه الهيئات إيماناً منها بفعاليتها وأهميتها في رسم السياسة العامة للبلاد.

الكلمات المفتاحية: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، البرلمان، مجلس الدولة.

Summary:

The advisory bodies are in modern times. One of the most important elements which underpin modern system The fact that these bodies contribute to One way or another on administrative activity calendar And pushed towards reforms and decisions Be correct and objective So what to make of the States to such bodies Belief in its effectiveness and its relevance to public policy.

تمهيد :

يتوقف نجاح النظم الحديثة على مدى توجهها نحو الاستعانة بالهيئات الاستشارية التي تعمل على مساعدتها في اتخاذ القرارات، والزيادة والرفع من مستوى أداء الأجهزة الإدارية والعمل على محاولة إشراك الجماعة في اتخاذ

* أستاذ محاضر، بجامعة ورقلة.

القرارات، وذلك تكريسا للمبادئ الديمقراطية، وسعيا نحو تحقيق التنمية في جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتحقيق ذلك يبقى رهينا بالدور الذي تقوم به الهيئات الاستشارية، ومنها تثار التساؤلات حول :
وإلى أي مدى أخذ المشرع الجزائري بفكرة الهيئات الاستشارية في نظامه القانوني ؟

وستتم الإجابة عن هذه الإشكالية وفقا للمحاور التالية:

أولا: الإطار المفاهيمي للهيئات الاستشارية.

تعتبر عملية اتخاذ القرارات من أهم الوظائف المناطة بالقيادة الإدارية كون هذه العملية تعد جوهر النشاط الإداري و لا ينبغي النظر إلى اتخاذ القرارات على عملية فكرية نتاجها فرد واحد، فالواقع يؤكد أن صناعة القرارات إنما هي حصيلة جهد جماعي يكون للمستشارين الدور الأكبر فيها، فإذا تعذر على الإداري إيجاد الحل المناسب كان من الواجب عليه العودة إلى الهيئات الاستشارية، كونه يرى فيها القدرة على إيجاد الحلول المناسبة ومن هنا تثار التساؤلات حول مفهوم (تعريفات) الهيئات الاستشارية ؟ وما هي طبيعتها القانونية؟ وما أهميتها في النظم المعاصرة:

1- تعريف الهيئات الاستشارية:

تعددت التعاريف واختلفت حول موضوع الهيئات الاستشارية كون كل باحث ينظر إليها من زاوية تخصصه، وهذا ما صعب عملية وضع تعريف جامع مانع لها.

فعرفها الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي: بأنها تلك الأجهزة التي تحكم تخصصها فهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة

العامة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية.

ويعرفها الأستاذ محمد فؤاد مهنا: بأنها تلك الهيئات الاستشارية " الهيئات الفنية " التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالأراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة.

كما تعرف على أنها تلك الهيئات التي تقدم للهيئات التنفيذية والرئيسية النصح والرأي والمشورة بغية تمكينها من مباشرة سلطة الرأي والتقرير.

وعرفها سليمان محمد الطماوي: بأنها هيئات إدارية تقوم أصلاً لمعاونة الهيئة التنفيذية الرئيسية، فهي من هذه الناحية شبيهة إلى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة مع اختلاف وظيفتها لأنها تنحصر في الإعداد والتحضير والبحث ثم تقدم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار.

والتعريف الذي نلخص إليه: بأنها هيئات أو أشخاص، ذوي اختصاص أو فنيين ذوي خبرات عالية يقدمون آراء غير ملزمة للإدارة بغية مساعدتها في اتخاذ القرارات وتخفيف الأعباء عليها.

2- أهمية الاستشارة:

نظراً لتعدد وظائف الدولة في العصر الحديث، اقتضت ضرورة تدخلها في جميع المجالات الاقتصادية والسياسية والثقافية، وهذا ما أدى إلى زيادة الأعباء الواقعة على عاتقها، مما حتم عليها الاستعانة بجهات إدارية أخرى تقوم بمساعدة الهيئات التنفيذية وهذه الهيئات الإدارية ينحصر دورها في إبداء النصح للجهات الإدارية المصدرة للقرار.

وقد ظهرت فكرة الاستعانة بالهيئات الاستشارية نتيجة التعقيد والتداخل الذي مس الأنشطة الإدارية، ولتحليل هذه الأنشطة يجب الاستعانة

بالخبراء والفنيين والمختصين، كما أن المسؤول الإداري ليس بوسعه دراسة جميع المشاكل والمعوقات وإيجاد الحلول لها. وتقوم الهيئات الاستشارية بدراسة وتمحيص ما طلب منها دراسته وجمع كل ما يتعلق بموضوع الدراسة من وثائق ومعلومات وبيانات وإجراء ما يتطلبه الحال تحليل وتفسير، وبعدها مرحلة إسداء النصيحة إلى الجهات المستشارة.

والإدارة في الغالب تلجأ إلى الاستشارة بغية رفع كفاءة الإدارة النشاط الإداري، وإن جميع الإدارات وإن لم توجد بها هيئات استشارية فإن ذلك لا يعني انتفاء الوظيفة في حد ذاتها، لأن المسؤول الإداري سيمارس ذلك الدور. وقد أصبحت الهيئات الاستشارية من مقتضيات وجود الإدارة الحديثة كون هذه الهيئات تضمن فعالية النشاط الإداري وتفتح الباب أمام الجماعة في اتخاذ القرارات، ويعد هذا أسمى صور تطبيق النظام الديمقراطي.

3- صور وأنواع الاستشارة:

يعتبر تعدد الهيئات الاستشارية في الأجهزة الإدارية دليلاً على أهميتها البالغة التي تحتلها هذه الهيئات، وهذا التعدد أفضى بدوره إلى تعدد صور وأنواع الاستشارة والتي تتلخص في:

أ- الاستشارة غير الملزمة:

نكون أمام هذا النوع من الاستشارة في حالة عدم وجود نصوص قانونية توجب على الإدارة ضرورة الأخذ بهذه الاستشارة، وتبقى الإدارة هي صاحبة القرار في اتخاذ القرارات والقوانين التي هي مناسبة لأنه ليس هناك ما يقيد سلطتها.

وتبقى الاستشارة غير الملزمة مطلوبة حتى في الحالات التي تعتبر الإدارة نفسها غير ملزمة بالرأي الذي تطلبه، وقد تأخذ الإدارة بالاستشارة غير الملزمة

وتعمل بها إذا ما اتضح لها أن الأخذ بهذه الاستشارة لا يعد مساساً بالصلاحيات المخولة لها.

ب- الاستشارة الإجبارية:

ونكون أمام هذه الصورة من الاستشارة في حالات وجود نصوص قانونية تجبر الإدارة على ضرورة طلب الاستشارة مع إمكانية عدم الأخذ بها، ففي هذه الحالة تقوم الإدارة بطلب الاستشارة من الهيئات المختصة – أو الأفراد – وتكون لها مطلق الحرية في الأخذ بالرأي من عدمه، أما عملية طلب الاستشارة في هذه الحالة إجرائي ولا بد منه.

ت- الاستشارة المرفقة برأي واجب الأخذ به:

وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تطلب الاستشارة من الهيئات المختصة مع ضرورة الأخذ بالرأي الذي أصدرته الهيئة حين اتخاذ القرارات، وإذا خالفت الإدارة ذلك فإن نشاطها أو قراراتها قد تقع تحت طائلة البطلان كونها خالفت شرطاً إجرائياً، ويعد من المساس بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفته.

4- الاستشارة في النظم الحديثة:

تحرص الدول الحديثة على تكريس مبدأ الإلزامية في تطبيق الأحكام على جميع الأفراد والهيئات على حد السواء، وذلك تكريساً للمبادئ الديمقراطية وحماية للحقوق والحريات ولعل من أهم الحقوق التي كرستها الدساتير المعاصرة هي مشاركة الشعوب في إدارة الحكم على المستوى الوطني أو على مستويات محلية.

حرصت الدول الحديثة على تبني فكرة الأخذ بالهيئات الاستشارية، نظراً للتعقيد الذي أصبح يواجهه النشاط الإداري وتكريساً للمبادئ

الديمقراطية التي تنادي بضرورة مشاركة الأفراد في إدارة الحكم على جميع المستويات الوطنية والمحلية

ويعد النظام الإسلامي من النظم السباقة التي أخذت بفكرة المشورة، حيث أصبحت الشورى من الدعائم التي يقوم عليها نظام الحكم، حيث نصت على ذلك العديد من الآيات القرآنية ومنها قوله تعالى "وشاورهم في الأمر"، "وأمرهم شورى بينهم".

ففي الآية الأولى أمر المولى عز وجل نبيه الكريم بضرورة مشاورة المسلمين في الأمر، وفي الآية الثانية وردت في سياق مدح المولى سبحانه وتعالى المسلمين الذين يجعلون التشاور بينهم في أمور دنياهم.

وعليه فالشورى في الإسلام تعد من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم، فهي الإدارة الفعالة لنقوم الفكر وتدعيم الرأي وتجسيد وحدة الصف، لذا اعتنى الإسلام بالشورى عناية بالغة لم تسبقه إليها باقي النظم السياسية القديمة والحديثة وافترض أن الحكم الصائب لا يمكن تحقيقه في غياب الشورى التي أمر بها الشارع ولا خير دليل على ذلك أنها أفردت لها سورة في القرآن الكريم سميت بإسمهان وتأكيدا على أنها الدعامة الأساسية لبناء حكم سليم ورشيد.

وتبدو عظمة التشريع الإسلامي في حثه على الشورى دون طلب من الشعب أو كفاح للحصول عليها، والشورى في المجتمعات الإسلامية لم تكن نتيجة انتشار الوعي السياسي لدى الأفراد، فالمجتمعات المسلمة في ذلك الحين كانت أبعد ما تكون عن التفكير في الشورى أو المطالبة بها.

وما الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتدهورة التي تعيشها الأمة الإسلامية في هذه الأيام إلا نتيجة انحرافها عن فكرة الشورى ابتعادها عن لغة الحوار والأخذ بالنصيحة أصبحت هذه الدول تحتل آخر المراتب في

قائمة الدول التي تركز حرية الرأي والتفكير في حين أن رب العزة خاطب نبيه وضرب به مثلا في قوله عز وجل: " لو كنت فضا غليظ القلب لانفضوا من حولك فأعفوا عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر .

أما في النظم الحديثة فنجد أن فرنسا من أول الدول الأوروبية التي أخذت بفكرة الاستشارة وذلك بإنشائها في عهد نابليون بمقتضى دستور السنة الثامنة للثورة 1793/11/24 مجلسا استشاري يعرف بمجلس الدولة، ومهمته القيام بتقديم المشورة غير الملزمة ، و بقي مجلس الدولة ذو طابع استشاري و قراراته مجرد آراء استشارية تخضع لتصديق الرئيس الإداري حتى صدور قانون 1872/04/24 الذي جعل قرارات مجلس الدولة ملزمة وليست في حاجة لتصديق الجهات الإدارية عليها .

كما أن في إنجلترا أجبر الشعب الملك وألزمه بضرورة اعتماد ممثلين عن الشعب ليشاركوه في إبداء الرأي، وبعد الاستقلال في الولايات المتحدة الأمريكية ضد بريطانيا و صدور ما يعرف بميثاق حقوق الإنسان، اضطر الحكام في بريطانيا إلى النزول إلى إرادة الشعوب وتم إشراكهم في الحكم عن طريق النظام النيابي والذي تعد بريطانيا من السابقة إليه.

والنظام النيابي يجعل على رأسه رئيسا للجمهورية، ومجلسا منتخبا عن الشعب، وتعتبر السلطات مفصولة، وتحدث إلى جانب هذه السلطات أجهزة استشارية تساهم بدورها في تسيير نظام الحكم

كما أن الولايات المتحدة الأمريكية قد أخذت بفكرة الهيئات الاستشارية والاستعانة بآراء الخبراء، وذلك ما قام به الرئيس الأمريكي "جون كنيدي" حين أخذ إلى جانبه علماء جامعي بيل وهارفارد ليساعدوه في رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، والاستشارة في مثل هذه الحالات تتجه نحو مجالس وهيئات تكنوقراطية.

ثانيا : الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري:

عرف النظام القانوني الجزائري فكرة الهيئات الاستشارية، وعمل على الأخذ بها وتكريسها في جميع الأنشطة التي تقوم بها الإدارة، شأنه شأن باقي النظم الحديثة. فقد أحدث المشرع الجزائري العديد من هذه الهيئات وسنحاول في هذه الورقة التركيز على أهم الهيئات الاستشارية والمتمثلة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الدولة والبرلمان باعتبار أن مناقشة السياسة يعد من الأدوار الاستشارية للبرلمان لكن بطريقة غير مباشرة.

1- المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

أحدث المجلس الاقتصادي والاجتماعي وفق الأمر الصادر في 1968/11/06 ويعتبر هذا الجهاز من أهم الأجهزة الاستشارية في الجزائر ومارس دوره الاستشاري إلى غاية صدور مرسوم 30 ديسمبر 1976 القاضي بحل هذا المجلس، وكان مبرر الحل آنذاك هو وجود المجلس الشعبي الوطني، وهو من سيقوم بمناقشة المسائل المتعلقة بإعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.

وأعيد إنشاء هذا المجلس بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 225/93 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 وأنيطت به الوظيفة الاستشارية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، ويعتبر المجلس هيئة استشارية وأسندت إليه المهام التالية:

- ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين.

- دراسة و تقييم كل القضايا ذات المصلحة الوطنية والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والثقافية
- عرض الاقتراحات والتوصيات وإعطاء الآراء في المسائل التي تدخل في حقل كفاءاتهم

ويتشكل المجلس من 180 عضوا ممثلين ومؤهلين في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ويتم توزيعهم كما يلي:

▪ 50 % ممثلون عن القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية

▪ 25 % ممثلون عن الإدارات ومؤسسات الدولة

▪ 25 % من الشخصيات في الميدان.

ويوزع ممثلو القطاع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي كما يلي:

▪ 09 ممثلين للمؤسسات العمومية

▪ 09 ممثلين للمؤسسات الخاصة والحرفيين وصغار التجار

▪ 09 ممثلين للاستغلالات والتعاونيات الفلاحية.

▪ 09 ممثلين للجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي

▪ 09 ممثلين للجالية الجزائرية في الخارج

▪ 30 ممثلا للعمال الأجراء

▪ 06 ممثلين عن الأعمال الحرة.

ويتم تعيين ممثلو الإدارة العامة وفقا مرسوم تنفيذي، ويعين رئيس الجمهورية نصف الشخصيات، والنصف الآخر يعينه رئيس الحكومة، ويجدد 3/1 الأعضاء كل سنة وفقا للنسبة المحددة سلفا.

وفي حالة توقيف أحد الأعضاء من المجلس، فيجب أن يصوت 3/2 أعضاء المكتب طبقا للقانون الداخلي، ويقوم الرئيس بنشر القائمة المضبوطة للأعضاء كل سنة.

ويتكون المجلس من 06 إلى 09 أعضاء ينتخبون في الجمعية الافتتاحية العامة سنويا، وينتخب المكتب رئيس المجلس ويعين بموجب مرسوم رئاسي،

ويعين المكتب 03 نواب للرئيس ومقررين ومكتب المجلس يحدد أعمال الدورات، ويشكل لجانته الدائمة:

▪ **لجنة التقييم:** وتقوم بإعداد تقارير دورية حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

▪ **لجنة تطلعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية:** وتقوم بتحليل كل الوثائق المتعلقة بسياسات التنمية بعيدة المدى وتدرس مشروع المخطط الوطني للتنمية

▪ **لجنة علاقات العمل:** تتولى تقييم وتحليل الأدوات القانونية وميكانيزمات تطور الحوار الاجتماعي بين الشركاء حول تحسين علاقات العمل.

▪ **لجنة التهيئة العمرانية والبيئة:** وتدرس وتحلل نتائج برامج التوازنات الجهوية وتقدم اللامركزية وتحسين نمط المعيشة للسكان.

▪ **لجنة السكان و الحاجيات الاجتماعية:** حيث تتولى مهمة تقييم وتحليل نتائج سياسة تغطية الحاجيات الاجتماعية بالتنسيق مع سياسات التشغيل و التكوين.

ومنه فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي هو هيئة استشارية تعمل على تأمين مشاركة بعض الأجهزة في رسم السياسة العامة للبلاد، وذلك وفقا لطرق عدة:

▪ **بطريقة إبداء الرأي:** يعد المجلس هيئة استشارية موضوع تحت تصرف الحكومة التي تطلب رأيه في المسائل والأمور ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، كما أن المجلس بإمكانه المبادرة من تلقاء نفسه وتقديم النصح والإرشاد للحكومة في أمور يراها مهمة، وتبقى

النصائح والتوجيهات التي يقدمها المجلس للحكومة اختيارية وغير ملزمة للحكومة .

▪ يقدم المجلس تقارير حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وبهذه الطريقة تتابع اللجان المختصة مدى تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية.

▪ **التوصيات:** ويقصد بها المشاركة الفعلية في رسم السياسة العامة للدولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، وصحيح أن توصيات المجلس ليست ملزمة للحكومة، إلا أن لها قيمة علمية كونها ستؤثر في عمليات التخطيط المستقبلية .

مما لا شك فيه أن المكانة الهامة التي يحتلها المجلس الاقتصادي كونه من أهم الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، إلا أن ما يأخذ على هذا المجلس أ، قراراته غير ملزمة للحكومة كما أنه يغلب على تشكيلته الطابع السياسي وهو ما يفقد المجلس مصداقيته، كما أن هناك مواضيع استبعدت من اختصاصه، كحقه في إبداء الرأي حول قانون المالية قبل المصادقة عليه، وتكون توصياته ومقترحاته ملزمة وواجب الأخذ بها وما نخلص إليه أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وبالرغم الدور المحدود جدا الذي أناط به المشرع في المشاركة في رسم السياسة العامة للبلاد إلا أنه يبقى من أهم الأجهزة الاستشارية في التشريع الجزائري.

2- مجلس الدولة:

هو جهاز قضائي، يعد أعلى سلطة في نظام القضاء الإداري، أنشأ مجلس الدولة بموجب المادة: 2/152 من دستور 1996" يعد مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وهذا الاختصاص الأصيل لمجلس الدولة، بالإضافة إلى الاختصاص الاستشاري الذي حدده القانون العضوي

01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وسنحاول في هذه الورقة البحثية التركيز عن الوظيفة الاستشارية كونها موضوع بحثنا: إلى جانب الاختصاصات القضائية، ل يتمتع مجلس الدولة الجزائري باختصاصات استشارية، حددتها أحكام 41 من القانون العضوي 98-01 حيث بينت أشكال وكيفية الإجراءات في المجال الاستشاري، وبحيلنا نص المادة 41 إلى المرسوم التنفيذي رقم: 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لإجراءات الاستشارة، ويتجسد الدور الاستشاري لمجلس الدولة في المراحل التالية:

يرسل كل مشروع قانوني وجميع الوثائق المتعلقة به من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة ويعتبر إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين وطلب رأيه حولها أمرا إلزاميا ووجوبيا، كما نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 261/98، ويقوم رئيس المجلس في أحد الحالات الآتية:

1. يقوم بتعيين مقرر من مستشاري الدولة في الحالات العادية، وهو يتولى دراسة ومناقشة مشروع القانون من طرف فوج عمل من المستشارين في جلسات، ويجوز للوزير أو ممثله الحضور في هذه الجلسات، وترسل كذلك نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة الذي بدوره يعين أحد مساعديه ل يتابع الإجراءات ويقدم ملاحظته المكتوبة، وعند الانتهاء من المناقشة يطلب المستشار المقرر من رئيس مجلس الدولة استدعاء الجمعية العامة لقضاة المجلس لإجراء مناقشات حول مشروع التقرير النهائي، ويتأأس الجمعية العامة رئيس مجلس الدولة، وتضم الجمعية العامة: نائب الرئيس محافظ الدولة رؤساء الغرف، 05 من مستشاري الدولة، ويعين من قبل الرئيس، ولا تصح مداولات الجمعية العامة إلا بحضور الأغلبية البسيطة للأعضاء وفي النهاية تختم المناقشة عن طريق الانتخاب بالأغلبية البسيطة بين أعضاء الجمعية و ثم المصادقة على التقرير النهائي الذي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة.

2. إحالة المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة، وذلك في الحالات الاستعجالية الذي يعين في الحال مستشار دولة كمقرر، وتتشكل اللجنة الدائمة التي يعينها رئيس المجلس من:

- رئيس برتبة رئيس غرفة.
- أربعة مستشاري دولة على الأقل
- يحضر ممثل الوزير للجلسات

وتختتم الجلسات بالمصادقة بعد المداولات بين أعضاء اللجنة الدائمة، ومحافظ الدولة المساعد، وترسل إلى رئيس مجلس الدولة الذي يحيله إلى الأمين العام للحكومة ليقدمه لرئيس الحكومة ثم عرضه على مجلس الوزراء طبقاً لأحكام الدستور.

نلاحظ بعد عرضنا لطرق وإجراءات الاستشارة لدى مجلس الدولة الجزائري أن المشرع أعطى مجلس الدولة دوراً استشارياً حيث أجبر الحكومة وألزمها بضرورة عرض جميع مشاريع القوانين على مجلس الدولة، إلا أن ما يأخذ على الوظيفة الاستشارية رغم دورها الفعال في إثراء المنظومة التشريعية الجزائرية وسعيها الحثيث في إبداء الرأي والمشورة، إلا أن هذه الوظيفة تبقى ضيقة جداً ومحصورة في نطاق القوانين التي تبادر بها الحكومة، وتبقى القوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية في منأى عن رقابة مجلس الدولة، وهذا ما يضيق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة.

كما أن الرأي الذي يقدمه المجلس للحكومة ليس ملزماً، فالقانون نص على إلزامية المشورة، وجوازية الأخذ بالرأي، وهذا أيضاً يقلل من قيمة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، وإلى جانب هذا المجلس نجد هيئات استشارية أخرى نص عليها المشرع الدستوري وصنفها على أنها هيئات استشارية، وهي المجلس الأعلى للأمن والمجلس الإسلامي الأعلى.

3. المجلس الأعلى للأمن:

بالرجوع إلى دستور 1996 في مادته: 173 نص على تأسيس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، ويتكون المجلس الأعلى للأمن من الأعضاء التالية :

رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس الحكومة، وزير الدفاع، وزير الداخلية، وزير العدل، وزير الاقتصاد وقائد أركان الجيش الشعبي. وما يلاحظ على المجلس الأعلى للأمن أنه هيئة استشارية محددة الاختصاص فدوره يكاد ينحصر في إبداء الرأي والمشورة في المسائل المتعلقة بالأمن، وما يلاحظ أيضا أن العضوية فيه تكاد تكون محصورة فالخبراء والفنيين استبعدوا من هذا المجلس كالإطارات السابقة في الأمن، الجيش، مراكز الدراسات الأمنية.

4. المجلس الإسلامي الأعلى:

أنشأ المجلس الإسلامي الأعلى بمقتضى نص المادة 171 من دستور 1996، وحددت اختصاصاته الاستشارية على سبيل الحصر في نص المادة السالفة الذكر، حيث يتولى المجلس مهمة:

- الحث على الاجتهاد وترقيته
 - إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه
 - رفع تقرير دوري عن نشاطه لرئيس الجمهورية
- ويتكون المجلي الإسلامي الأعلى من خمسة أعضاء منهم الرئيس، ويتم تعيين الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم.

وأن أول ملاحظة تؤخذ عن هذا المجلس كون صلاحياته واختصاصاته حددت على سبيل الحصر مما يمس بالوظيفة الاستشارية لهذا المجلس، الذي نص صراحة على الدستورية واعتبره من المؤسسات الاستشارية، كما أن دوره في الحياة اليومية يكاد يكون محدود جدا.

5. البرلمان:

يرى الأستاذ أحمد محيو أن مناقشة البرلمان لأعمال الحكومة تعد من صميم الوظائف الاستشارية للبرلمان، فحين القيام بمناقشة مشروع البرنامج الذي تتقدم به الحكومة وفقا لأحكام المادة 01/80 من التعديل الدستوري 1996 الطي أوجب على رئيس الحكومة تقديم برنامج له للموافقة عليه في أجل 45 يوما من تعيين الحكومة، وبعد سبعة أيام من تبليغ البرنامج للنواب يشرع في مناقشته ثم التصويت عليه، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر ذلك ويكون في أجل 10 أيام من تاريخ تقديمه للمناقشة.

إن تدخلات أعضاء البرلمان مكتوبة كانت أو شفوية، غالبا ما تتضمن إما تأييدا لتوجهات الحكومة، أو تقديم اقتراحات يجب تضمينها في البرنامج الحكومي، وقد تكون انتقادا لما يراه النواب من زغ قد ينعكس سلبا على الحياة العامة للمواطنين، أو يحول دون تحقيق النتائج التي تصبو الحكومة إلى بلوغها.

فرئيس الحكومة بعد إجراء المناقشات وسماع تدخلات النواب يجد نفسه في بعض الأحيان مجبرا على تكييف برنامج له وفقا للملاحظات التي تم تقديمها خلال جلسات المناقشة، ومن هنا تعد الرقابة القبلية لبرنامج الحكومة من أهم الوظائف الاستشارية للبرلمان، حيث يساهم من خلال تقديم الآراء والتوجهات في رسم السياسة العامة للدولة، وإلى جانب الرقابة القبلية نجد الرقابة البعدية، والتي تتمثل في تقديم الحكومة عرضا لبرنامجها وتبيننا

لما تم إنجازه وتبيين أهم الصعوبات التي واجهت الحكومة وحالت دون تحقيق الأهداف المسطرة.

وإن مناقشة بيان السياسة العامة من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني تمكنهم من الاطلاع أكثر على محتوى البرنامج الحكومي، وعليه فهو يمارس دورا رقابيا على مدى التزام الحكومة بالبرنامج الذي تقدمت به وتمت المصادقة عليه من قبل البرلمان. ومنه فالبرلمان مؤسسة تشريعية تمارس الوظيفة الاستشارية بالنيابة عن الناخبين. وإن أهم ما يلاحظ على الدور الاستشاري للبرلمان أن وظيفة الاستشارة تمارس بطريقة غير مباشرة مما أسفر عن محدودية الأثر في رسم السياسة العامة للدولة. ومما يلاحظ أيضا أن المناقشات منذ جوان 1997 إلى غاية يومنا هذا غالبا ما تتميز بالفتور وتحتاج إلى الكثير من الإصلاحات كون السلطة التنفيذية مهيمنة على أعمال السلطة التشريعية.

الخاتمة:

سعت الدول المعاصرة إلى إنشاء الهيئات والمجالس الاستشارية وذلك لتحقيق فعالية النشاط الإداري والوصول إلى جملة النتائج التالية:

- تكريس مبادئ الديمقراطية وذلك من خلال الإشراك الجماعة في اتخاذ القرارات التي تهم المصلحة العامة.
- إنصاف القرارات المتخذة بالموضوعية.
- تعتبر الهيئات الاستشارية صمام الأمان للنظم المعاصرة.

وما يلاحظ على الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري:

- أن الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري محدودة الصلاحيات.

- إن آراء هاته الهيئات غير ملزمة للجهات الإدارية.
- كما أن تشكيلة هاته الهيئات والمجالس يغلب عليها الطابع السياسي.

الهوامش:

1. أحمد بوضياف - الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية - الدار الوطنية للكتاب - الجزائر - سنة 1989 ، ص : 84
2. محمد أحمد فتح الباب - مبادئ الإدارة العامة - الطبعة الأولى - دون دار النشر - القاهرة - سنة 1997 ، ص : 157
3. سليمان محمد الطماوي - مبادئ علم الإدارة العامة - الطبعة الرابعة - دار الفكر العربي - القاهرة - 1997 ، ص : 100
4. أحمد بوضياف - المرجع السالف الذكر - ص : 130
5. محمود الخالدي - نظام الشورى في الإسلام - مكتبة الرسالة الحديثة - شركة الشهاب - الجزائر - 1989 ، ص : 56
6. داود الباز - الشورى و الديمقراطية النيابية - دار الفكر الجامعي - القاهرة - سنة 2004 ، ص : 08.
7. داود الباز - نفس المرجع السالف الذكر - ص : 10.
8. أحمد بوضياف - المرجع السالف الذكر ، ص : 220
9. نفس المرجع السالف الذكر ، ص : 95
10. أحمد محيو - محاضرات في المؤسسات الإدارية - ترجمة أحمد عرب صامبلا - ط الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر ، سنة 1979 ، ص : 523
11. العيفا أويحي - النظام الدستوري الجزائري - الطبعة الثانية - دار العثمانية - الجزائر - سنة 2004 ، ص : 488.

12. العيفا أويحي - المرجع السالف الذكر - ص : 490.
13. 13-أحمد محيو - المرجع السالف الذكر - ص : 157
14. أحمد محيو - المرجع السالف الذكر - ص : 157
15. أحمد بوضياف - المرجع السالف الذكر - ص : 291
16. 16-رشيد خلوفي قانون المنازعات الإدارية - الطبعة الثانية - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - سنة 2005 ، ص : 206
17. 17- محمد الصغير بعلي - الوجيز في المنازعات الإدارية - دار العلوم للنشر و التوزيع - عنابة ، الجزائر - سنة 2005 ، ص : 117
18. 18- نفس المرجع السالف الذكر - ص : 118
19. 19- العيفا أويحي - المرجع السالف الذكر - ص : 227
20. 20 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص، 107.
21. 21 - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص، 241.
22. 22- ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، غير منشورة، 2004، ص، 53.