

وزارة التعليم والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

تخصص قانون إداري

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي

المجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري

إشراف الدكتور:

د. لعمارة عبد الرزاق

إعداد الطلبة:

بن سیراج حنان نشوة

هلاّلي خولة

لجنة المناقشة المكونة من السادة الأساتذة:

الصفة	الرتبة	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	أستاذ التعليم العالي	أ. د مقرووف محمد
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر قسم ب	د. لعمارة عبد الرزاق
ممتحنا	أستاذ محاضر قسم ب	د. العمري منير

السنة الجامعية: 2025 / 2026



27 شهر 2020

* ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله،

السيد(ة): بن سراج حنان بنسودة الصفة: طالب، أستاذ، باحث طالبة
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 1908537 والصادرة بتاريخ: 15-10-2019
المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها: المجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ:

توقيع المعني (ة)



27 شهر 2020

* ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرقي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

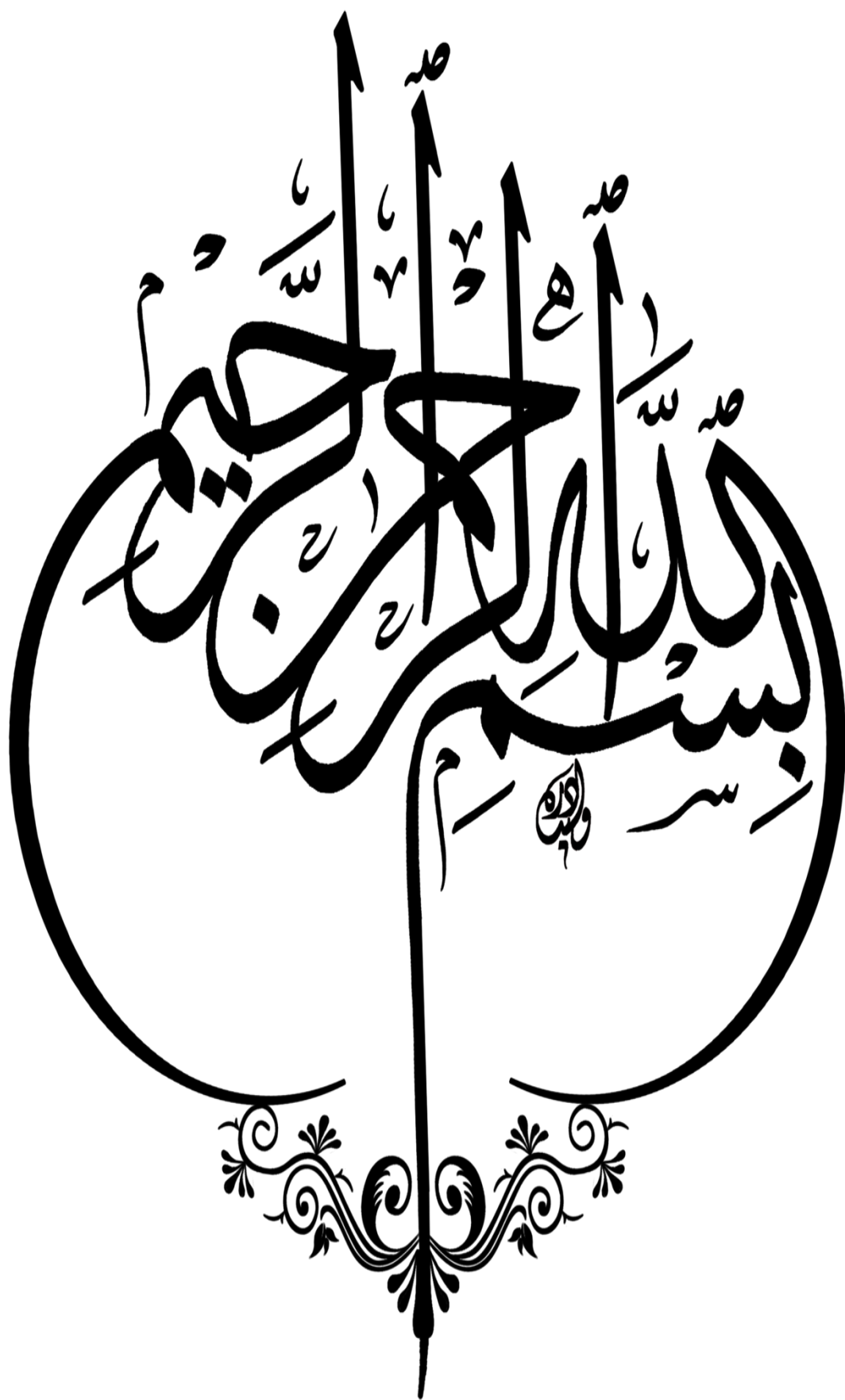
أنا الممضي أسفله.

السيد(ة): هالي حولة الصفة: طالب، أستاذ، باحث طالبة
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 142304 والصادرة بتاريخ 30 من أكتوبر 2016
المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق، والدولة الجزائرية قسم الحقوق
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها: المجالس الوطنية الإستشارية في الدستور الجزائري

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ:

توقيع المعني (ة)



تشكرات

الحمد والشكر لله الحي القيوم أولاً وآخرًا، امتثالاً لقوله صلى الله عليه وسلم:

"من لا يشكر الناس لا يشكر الله."

أتوجه بجزيل الشكر وجميل العرفان للأستاذة الأفاضل (الدكتور محمد مقروف والدكتور لعمارة عبد الرزاق والدكتور لعمري منير) الذين تكرموا بقبول الإشراف على هذه المذكرة ومناقشتها، وعلى جميع التوجيهات والملاحظات والنصائح.

كما لا يفوتنا أن تقدم بوافر التقدير والاحترام لأعضاء اللجنة المحترمين على عناء قراءة المذكرة وقبولها وتصويبها

وكذلك نتقدم بخالص الشكر إلى كل من درسنا من أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة المسيلة، جزاهم الله كل خير

وفي الأخير نشكر كل من قدم لنا يد العون والمساعدة من قريب أو بعيد ونسأل الله عز وجل أن يجعل ذلك في ميزان حسناتهم، إنه قريب مجيب

إهداء

الحمد لله على بلوغ هذه اللحظة التي طال انتظارها،
بكل امتنان وفخر أهدي تخرجي هذا إلى روح والدي الغالي، رحمه الله،
كان حلمك أن تراني في هذا اليوم، وها أنا أحققه وأهديه لروحك الطاهرة...
وإلى والدتي العزيزة، أطال الله في عمرها،
سندي بعده وسبب استمرارتي، ونبع قوتي في كل خطوة...
وإلى عائلتي وأحبتي الذين لم يخلوا عليّ بالدعم والتشجيع،
إلى من علموني أن الأحلام تُصنع بالصبر والإرادة...
وإلى نفسي التي لم تستسلم رغم كل الصعوبات،
وأثبتت أن الحلم يستحق المحاولة...
وإلى صديقتي العزيزة خولة، رفيقة دربي،
شكراً لأنك كنتِ معي في كل خطوة،
شاركيني التعب والفرح، فكان هذا النجاح لنا معاً...
كما أتقدم بحالص الشكر والتقدير إلى أساتذتي الكرام، كل باسمه ومقامه،
على ما قدموه لي من علم وتوجيه ودعم طوال مسيرتي الدراسية،
فكان لهم الأثر الكبير في وصولي إلى هذا اليوم...
هذا التخرج ثمرة جهودكم جميعاً،
فلكم مني كل الوفاء والعرفان.

إهداء

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا العمل المتواضع، وجعل ثمرة جهدي بدايةً لطريقٍ أوسع من النجاح

أهدي هذا العمل إلى نفسي الطموحة، التي آمنت بقدرتها رغم كل التحديات

إلى والديّ العزيزين، حفظهما الله، اللذين كانا سندي الدائم، وغرسا في نفسي حبّ العلم

والاجتهاد

إلى كل من دعمني بكلمة طيبة أو دعاء صادق

إلى أساتذتي الأفاضل، الذين أناروا دربي بنور العلم والمعرفة

إلى عائلتي وأحبتي، الذين شاركوني لحظات التعب والأمل،

وإلى صديقتي وأختي الغالية حنان، التي كانت خير رفيقة في هذه الرحلة

أهديكم جميعاً ثمرة جهدي، راجيةً أن تنال رضاكم، وأن تكون خطوةً نحو مستقبلٍ أفضل.

مقدمة

مقدمة:

تشكلت آليات ممارسة الحكم عبر تطور تراكمي لمفهوم الدولة الحديثة، حيث لم يعد تسيير الشأن العام مقتصرًا على الهيئات التنفيذية والتشريعية التقليدية فحسب، بل اتجه الفكر الدستوري المعاصر نحو تبني آليات مؤسساتية مساعدة، تهدف إلى ترشيد وعقلنة القرار السياسي. وقد تجسد هذا التوجه في إرساء دعائم "الديمقراطية التشاركية"، التي تمنح للمجتمع المدني والكفاءات العلمية والتقنية حق المشاركة في صياغة السياسات العامة، بعيدا عن منطق التنافس الحزبي الضيق، وبما يضمن تكييف القوانين والقرارات مع التعقيدات المتزايدة للواقع الاقتصادي والاجتماعي.

في هذا الإطار، تبرز الوظيفة الاستشارية كأحد أهم الركائز التي تعتمد عليها الدول لضبط موازين القوى وتصويب مسار الجهاز التنفيذي. إذ يعود للمجالس الاستشارية الدور الأصيل في تقديم قراءات استشرافية وتوفير بدائل موضوعية، تسهم في خلق توازن دقيق بين طموحات السلطة ومتطلبات المجتمع، وتعمل كهزمة وصل حيوية تمتص الاحتقان وتؤسس لفضاءات حوار هادئة ومؤطرة قانونيا.

إن هذا التقسيم الوظيفي بين سلطة "تقرر وتنفذ" وهيئات "تبدي الرأي وتوجه"، يعد من أبرز المتغيرات التي تقاس بها جودة النظم السياسية المعاصرة، خاصة من حيث درجة استقلالية هذه المجالس ومدى إلزامية استشارتها. وقد أصبحت طبيعة هذه العلاقة موضوع دراسة متقدمة في الأدبيات الدستورية، تتجاوز مجرد سرد النصوص القانونية لتغوص في الديناميات الفعلية التي تحكم صناعة القرار.

انطلاقا من هذه الأسس، عرف النظام الدستوري الجزائري عبر محطاته التاريخية المختلفة إرساء هيئات استشارية تنوعت مسمياتها وصلاحياتها تبعا للظروف السياسية والاقتصادية لكل مرحلة. غير أن عمل هذه المجالس في الفترات السابقة اعترضته جملة من الصعوبات أدت إلى تراجع فعاليتها، بفعل هيمنة الجهاز التنفيذي وافتقارها إلى الاستقلالية العضوية والمالية، مما جعل أدوارها في كثير من الأحيان تتسم بالشكلية والتزكية المسبقة للسياسات الحكومية.

وأمام ضرورة القيام بإصلاحات مؤسساتية شاملة تتجاوز هذه الأعطاب، استدعى مسار تعزيز البناء الديمقراطي في الجزائر إعادة النظر في مكانة هذه الهيئات. وتجلى ذلك بوضوح في التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي سعى إلى إحداث قطيعة مع الممارسات السابقة من خلال "دسترة" المجالس الوطنية الاستشارية (كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمرصد الوطني للمجتمع المدني، والمجلس الأعلى للشباب وغيرها)، وترقيتها إلى مصاف المؤسسات الرقابية والاستشارية ذات النثر الدستوري، بهدف توفير منصة حقيقية لاحتواء التنوع المجتمعي وتكريس المقاربة التشاركية.

وعليه، فإن دراسة الإطار الدستوري والوظيفي للمجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر تكتسب أهمية بالغة، باعتبارها محكا حقيقيا لاختبار مدى جدية التحول نحو حوكمة تشاركية، ومسألة جوهرية لترشيد القرار السيادي وتحقيق الاستقرار المؤسساتي.

أهمية الموضوع: تتجلى أهمية الموضوع في كونه يعكس الحاجة الملحة إلى مراجعة وتفكيك الأداء المؤسساتي في الجزائر بعد التعديلات الدستورية الأخيرة. فالوقوف على حقيقة هذه المجالس يمكن من استيعاب طبيعة التحولات التي يمر بها النظام السياسي، كون استمرار تهميش الكفاءات والمجتمع المدني يؤدي بالضرورة إلى تقاوم فجوة الثقة بين الدولة والمواطن. من هذا المنطلق، تكمن أهمية هذه الدراسة فيما تقدمه من قراءة نقدية للمكانة التي تحتلها المجالس الاستشارية، وما تفرزه من مقترحات قد تعزز دورها كفضاء دستوري يحد من انفراد السلطة التنفيذية بصناعة القرار عبر فتح المجال واسعا أمام الرقابة الشعبية والتقنية.

أسباب اختيار الموضوع: تعود أسباب اختيار هذا الموضوع إلى اهتمام علمي وشخصي بدراسة الهيكلة الدستورية الجديدة في الجزائر، والمفترض أنها جاءت لتكريس مبادئ الحوكمة الديمقراطية. إضافة إلى تنامي الجدل الفقهي والسياسي حول الجدوى الفعلية لإنشاء وتعدد هذه المجالس، وهل استطاعت حقا أن تشكل قوة اقتراح وتوجيه أم أنها لا تزال تدور في فلك السلطة التنفيذية؟ هذا إلى جانب السعي للمساهمة في إثراء المكتبة القانونية بدراسة حديثة تواكب مستجدات التعديل الدستوري لـ 2020، بغية بناء تراكم معرفي يفيد الباحثين في حقل القانون الدستوري.

أهداف الدراسة: لدراسة المجالس الوطنية الاستشارية بشكل دقيق، لا بد من التركيز على تحليل التكيف القانوني لهذه الهيئات والحدود الفاصلة بين سلطة الرأي وسلطة القرار. وبالتالي تهدف هذه الدراسة إلى:

- ✓ توضيح الآليات التشغيلية لهذه المجالس ضمن النظام السياسي الدستوري.
- ✓ تقييم مدى استقلالية هذه الهيئات العضوية والوظيفية عن الجهاز التنفيذي.
- ✓ محاولة تحديد العوامل الموضوعية والقانونية التي قد تعيق تفعيل الاستشارة الوجوبية في المسار التشريعي.

✓ تحديد حلول ومقترحات قابلة للتطبيق للارتقاء بأداء هذه المجالس لتصبح ركيزة فعلية في صناعة السياسات العامة.

إشكالية الدراسة: انطلاقا مما سبق، وفي ظل السعي لفهم أعمق لحقيقة التجربة المؤسساتية في الجزائر، تحاول هذه الدراسة الإجابة على التساؤل المركزي الآتي: إلى أي مدى استطاع المؤسس الدستوري

الجزائري، من خلال دسترة المجالس الوطنية الاستشارية، تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية وعقلنة مسار صناعة القرار السياسي والمؤسساتي؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية جملة من التساؤلات الفرعية، يمكن إجمالها في الآتي:

- ✓ ما هو التكييف القانوني والدستوري الدقيق للمجالس الوطنية الاستشارية في ظل دستور 2020؟
- ✓ ما هي القيود الإجرائية والمؤسساتية التي تحد من فعالية هذه المجالس في ممارسة مهامها؟
- ✓ هل ترقى التقارير والآراء الصادرة عن هذه الهيئات لتشكيل ضغط إيجابي على مخرجات السلطتين التنفيذية والتشريعية؟

✓ ما هي الآفاق المستقبلية والآليات الممكنة لتعزيز استقلالية وفعالية هذه المجالس؟

المناهج المعتمدة: تفرض طبيعة هذه الدراسة، والتعقيدات المتشابكة التي تميز موضوع المجالس الاستشارية في النسق الدستوري الجزائري، ضرورة توظيف إطار منهجي متكامل يجمع بين مقاربات متعددة، تتيح تفكيك الظاهرة من زوايا متباينة. وعليه، تم الاعتماد بصفة أساسية على:

المنهج الوصفي: كأداة ضرورية لاستقراء وتتبع النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذه المجالس، حيث يسمح هذا المنهج بوصف الهياكل التنظيمية، والوقوف على الصلاحيات الممنوحة لكل هيئة استشارية وفقا للتعديلات الأخيرة، لاسيما دستور 2020.

المنهج التحليلي: وهو المقاربة المحورية في بحثنا، إذ لا نكتفي بسرد النصوص، بل نسعى من خلاله إلى تحليل وتفكيك هذه القواعد القانونية، وتقييم مدى مرونتها وقابليتها للتطبيق. كما يسهم هذا المنهج في استجلاء الفجوات الموجودة بين التنظير الدستوري والممارسة العملية للوظيفة الاستشارية.

المنهج التاريخي (بشكل جزئي): تقتضي الضرورة العلمية الاستعانة بهذا المنهج لفهم التطور التراكمي للوظيفة الاستشارية في الجزائر، ومقارنة مكانة هذه المجالس في الدساتير السابقة مع ما آلت إليه في العهد الدستوري الحالي، بغية إبراز حجم التحول المؤسساتي.

صعوبات الدراسة

لم يخلُ إنجاز هذا البحث من بعض الصعوبات والعراقيل المنهجية والموضوعية التي تفرضها طبيعة المواضيع الدستورية الحديثة، ويمكن إجمال أبرز هذه الصعوبات في النقاط الآتية:

- **حادثة التكريس الدستوري:** إن الارتقاء بالعديد من المجالس الوطنية الاستشارية إلى مصاف المؤسسات الدستورية تم بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، مما يجعل التقييم الميداني

لعملها ومخرجاتها ومدى تفعيلها الفعلي في مراحله الأولى، ويجعل من استخلاص نتائج قطعية أمراً بالغ الدقة.

- **قلة المراجع المتخصصة والمحينة:** ندرة المؤلفات والدراسات الأكاديمية التي تناولت المجالس الوطنية الاستشارية بالتحليل والتكييف القانوني في ظل التعديلات الدستورية الجديدة، حيث أن أغلب المراجع المتوفرة تعالج الموضوع وفقاً للدساتير السابقة.
- **طبيعة العمل الاستشاري:** صعوبة الوصول إلى بعض التقارير والآراء الاستشارية (التي تكتسي أحياناً طابعاً داخلياً أو سرياً) للوقوف بشكل دقيق وميداني على مدى تأثيرها الفعلي في صناعة القرار لدى السلطة التنفيذية، مما حتم علينا الاعتماد بشكل أكبر على التحليل النصي الدستوري والقانوني.

الدراسات السابقة

لقد حظي موضوع المؤسسات الدستورية باهتمام العديد من الباحثين، إلا أن الدراسات التي تفردت بمعالجة "المجالس الوطنية الاستشارية" بشكل دقيق تتسم بالقلّة، نذكر من أهمها:

- دراسة الدكتور بوعمران عادل، "الوظيفة الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري * : (2019) " **طبيعة الدراسة:** ركزت هذه الدراسة بشكل أساسي على تأصيل فكرة الوظيفة الاستشارية وتطورها التاريخي في الجزائر .

✓ **علاقتها بموضوعنا:** تمثل هذه الدراسة أرضية نظرية هامة لبحثنا، غير أن مذكرتنا تتميز عنها بكونها تعالج الموضوع في ظل مستجدات دستور 2020 الذي أحدث قطيعة مع الممارسات السابقة ورسخ دسترة هيئات جديدة .

- دراسة الدكتور عبد السلام معزوز، "المجالس الاستشارية في التعديل الدستوري 2020 : (2021) " **طبيعة الدراسة:** قراءة تحليلية مباشرة للنصوص الدستورية الجديدة التي أسست لهذه المجالس .

✓ **علاقتها بموضوعنا:** تتقاطع هذه الدراسة مع بحثنا في الإطار الزمني (ما بعد 2020)، إلا أن دراستنا تغوص بشكل أعمق في الشق الوظيفي والعملي لتنظيم هذه المجالس واختصاصاتها، لتقييم مدى قدرتها على تشكيل ضغط إيجابي على السلطة التنفيذية .

• مقال الدكتور وليد لقرع، "المجالس الاستشارية ودورها في ترقية الديمقراطية التشاركية: (2020) "

✓ **طبيعة الدراسة:** سلط المقال الضوء على الزاوية المجتمعية والسياسية لعمل هذه المجالس، معتبراً إياها أداة لترقية الديمقراطية التشاركية .

✓ **علاقتها بموضوعنا:** نستفيد من هذا المقال في تحليل البعد التشاركي (كالمرصد الوطني للمجتمع المدني والمجلس الأعلى للشباب)، بينما تتوسع مذكرتنا لتشمل مجالس أخرى ذات طابع سيادي وأمني واقتصادي

خطة البحث: للإجابة على الإشكالية المطروحة ومعالجة التساؤلات المنقوعة عنها بشكل منهجي ومنطقي، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة وفقاً للمعايير الأكاديمية إلى فصلين رئيسيين، يسبقهما هذا الإطار التمهيدي، وتتلوها خاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

الفصل الأول: الإطار النظري والدستوري للمجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر نخصص هذا الفصل لضبط الماهية القانونية لهذه الهيئات وتكييفها الدستوري، مع استعراض ضوابطها التنظيمية، وذلك من خلال مبحثين:

- **المبحث الأول:** ماهية المجالس الوطنية الاستشارية.
 - **المبحث الثاني:** الأساس الدستوري للمجالس الوطنية الاستشارية
 - **المبحث الثالث:** أنواع المجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري
- الفصل الثاني: التنظيم والاختصاصات العملية للمجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري** ينصب التركيز في هذا الفصل على الجانب العملي والوظيفي، من خلال تشريح مجالات تدخل هذه المجالس وتقييم الأثر الفعلي لتقاريرها على صناعة القرار، مقسماً إلى مبحثين:
- **المبحث الأول:** تنظيم وتشكيل المجالس الوطنية الاستشارية
 - **المبحث الثاني:** اختصاصات المجالس الوطنية الاستشارية
 - **المبحث الثالث:** دور وفعالية المجالس الوطنية الاستشارية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والدستوري للمجالس الوطنية
الاستشارية

تمهيد

يقوم البناء المؤسسي للدولة الحديثة على قاعدة توزيع المهام وتكامل الوظائف بين مختلف السلطات. وفي ظل تعقيدات الشأن العام وتفرع مجالات تدخل الدولة، لم يعد بمقدور السلطة التنفيذية الانفراد برسم السياسات العامة دون الاستناد إلى رؤية الخبراء والمختصين وممثلي القوى المجتمعية. من هنا، برزت الحاجة الملحة لإيجاد هياكل متخصصة تساند صانع القرار وتوجهه، وهو ما تجسد في فكرة "المجالس الوطنية الاستشارية". للوقوف على حقيقة هذه الهيئات ومكانتها في الهرم المؤسسي للدولة الجزائرية، يقتضي المسار المنهجي الانطلاق من تفكيك جذورها النظرية وتتبع مسارها التاريخي. وعليه، سيكرس هذا الفصل لضبط الماهية القانونية للمجالس الاستشارية وتمييزها عن باقي الهيئات، ثم تتبع أساسها الدستوري وتطور مكانتها عبر مختلف التعديلات الدستورية وصولاً إلى التكريس غير المسبوق في دستور 2020، لنختم بتصنيف واستعراض أبرز أنواع هذه المجالس المتواجدة في النسق الدستوري الجزائري المعاصر.

المبحث الأول: ماهية المجالس الوطنية الاستشارية

يقتضي البحث الأكاديمي الرصين في الهيكلة الدستورية للدولة الجزائرية، تفكيك المؤسسات التي تقوم عليها انطلاقاً من جذورها المفاهيمية. فالمجالس الوطنية الاستشارية لم تكن وليدة الصدفة، بل هي إفراز طبيعي لتطور النظريات السياسية التي أدركت قصور السلطة التنفيذية المنفردة عن الإلزام بكل تعقيدات الشأن العام. ولإحاطة بماهية هذه المجالس، وجب التدرج في تحليلها من خلال الوقوف على إطارها المفاهيمي وتطورها التاريخي داخل النسق الدستوري الجزائري.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والتطور الدستوري للوظيفة الاستشارية

سعيًا لضبط بوصلة البحث، لا بد من إخضاع مصطلح "المجالس الاستشارية" للتشريح الفقهي والقانوني، مع تتبع مسارها الكرونولوجي (التاريخي) لفهم كيف تبلورت مكانتها الحالية. وعليه، ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين متكاملين:

الفرع الأول: التحديد الدلالي والخصائص القانونية للمجالس الاستشارية

يثير المفهوم القانوني لهذه الهيئات تساؤلات جوهرية حول طبيعتها وتموقعها. فهي ليست بوزارات تنفيذية، ولا هي بغرف برلمانية، بل تمثل فئة قانونية قائمة بذاتها.

أولاً: المقاربة الفقهية والدستورية لمفهوم الاستشارة:

من المنظور اللغوي، تعني الاستشارة طلب الرأي واستخلاص الصواب من أهله. أما في الفقه الدستوري، فتعرف المجالس الاستشارية على أنها هيئات مؤسساتية نظامية، تحدث بموجب الدستور أو القوانين العضوية، وتتألف من نخبة من ذوي الخبرة أو ممثلي الشرائح الاجتماعية والمهنية. تتركز مهمتها الأصلية في إنارة درب السلطات العمومية (رئاسة الجمهورية أو الحكومة) عبر تقديم آراء، دراسات، وتوصيات استشارية قبل أو بعد اتخاذ القرارات المصيرية¹.

هذا البناء المفاهيمي يبرز بوضوح أن هذه المجالس تمارس ما يعرف بـ "الوظيفة التوجيهية"، التي تسعى لعقلنة التشريع وضمان توافقه مع الواقع².

ثانياً: السمات والخصائص الجوهرية المميزة لها:

¹ د. بوعمران عادل، الوظيفة الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2019، ص 22.

² د. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 42.

تتفرد هذه المجالس بجملة من الخصائص التي ترسم حدود هويتها القانونية وتصلها عن باقي مؤسسات الدولة، وأبرزها: ¹

1. الطابع غير التقريري (سلطة الرأي): الأصل في المخرجات الصادرة عن هذه الهيئات أنها لا تتمتع بالقوة التنفيذية المباشرة ولا تكتسي طابع الإلزام المادي، بل تتوقف عند حدود تقديم البدائل والحلول.²
2. الشخصية المعنوية والاستقلالية: لضمان حيادها وموضوعية تقاريرها، يمنحها المؤسس الدستوري استقلالية إدارية ومالية، مما يحررها من ضغوط التبعية الإدارية المباشرة ويسمح لها بتشريح السياسات الحكومية دون قيد.³

3. المرونة الإجرائية: تعتمد هذه المجالس في عملها على أساليب الحوار، جلسات الاستماع، والتحقيقات الميدانية، مما يجعل أسلوب عملها أكثر مرونة وواقعية مقارنة بالبيروقراطية المعهودة في الإدارات المركزية.⁴
- الفرع الثاني: التدرج الكرونولوجي للمجالس الاستشارية في الجزائر

لم تولد هذه المجالس بصيغتها وتأثيرها الحاليين دفعة واحدة، بل خضعت لمسار طويل من التعديلات تماشيا مع طبيعة كل مرحلة سياسية مرت بها البلاد.

أولا: الوظيفة الاستشارية في مرحلة الأحادية والتأسيس:

في دساتير ما قبل التعددية (دستور 1963 ودستور 1976)، كانت الفلسفة السياسية قائمة على مركزية القرار الموجه، حيث اقتصر الاستشارة على هياكل محدودة جدا وتدور غالبا في فلك الحزب الواحد أو القيادة المركزية. في هذه المرحلة، كانت المجالس الاستشارية (إن وجدت) تنسم بضعف التأثير، إذ كان دورها ينحصر في "التركيز السياسية" للمشاريع الحكومية أكثر من كونها فضاء حقيقيا للخبرة أو النقد البناء.⁵

¹ القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية (لتدعيم الاستقلال المالي للمؤسسات)

² د. عمار العوادي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 345.

³ د. خلوفي رشيد، قانون المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 78.

⁴ د. وليد لقرع، المجالس الاستشارية ودورها في ترقية الديمقراطية التشاركية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6،

العدد 2، 2020، ص 90.

⁵ أ.د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، 2010، ص 298

ثانيا: النقلة الدستورية في ظل التعددية (دستور 2020 كنموذج):

مع الانفتاح السياسي والإصلاحات المتتالية، أدرك صانع القرار ضرورة ترقية هذه الهيئات. وقد شكل التعديل الدستوري لسنة 2020 محطة مفصلية، حيث تم الانتقال بالعديد من المجالس من مجرد هياكل منظمة بمراسيم يسهل حلها، إلى "مؤسسات دستورية" قائمة بذاتها (مثل المرصد الوطني للمجتمع المدني، والمجلس الأعلى للشباب). هذا التكريس الدستوري لم يكن مجرد تغيير في التسميات، بل رافقه توسيع ملحوظ في الصلاحيات، وإقرار لإلزامية استشارتها في قضايا استراتيجية، مما يعكس توجهها حقيقيا نحو ترسيخ آليات "الديمقراطية التشاركية" في تسيير دواليب الدولة.¹

المطلب الثاني: الخصائص العضوية والوظيفية للمجالس الوطنية الاستشارية

تتميز المجالس الوطنية الاستشارية بجملة من الخصائص الفريدة التي تجعلها تستقل بذاتها عن باقي السلطات التقليدية (التنفيذية، التشريعية، والقضائية). فهذه الهيئات ليست مجرد امتداد بيروقراطي للإدارة المركزية، بل هي فضاءات ذات هندسة مؤسسية معقدة، تتقاطع فيها الكفاءة التقنية مع التمثيل المجتمعي. ولإحاطة الشاملة بهذه الخصائص، ارتأينا تصنيفها إلى مسارين: خصائص مرتبطة بالهيكل والتنظيم، وأخرى مرتبطة بطبيعة المهام والمخرجات.

الفرع الأول: الخصائص العضوية والمؤسسية

يتعلق هذا الجانب بالبناء الهيكلي للمجالس وموقعها داخل خريطة مؤسسات الدولة، وتبرز في هذا الصدد خاصيتان محوريان:

أولا: التكريس الدستوري والاستقلالية الهيكلية:

على النقيض من اللجان الوزارية أو الهيئات الاستشارية المؤقتة التي تنشأ بموجب نصوص تنظيمية (مراسيم أو قرارات) ويسهل إلغاؤها بشطبة قلم، تحظى المجالس الوطنية الاستشارية المعاصرة في الجزائر (خاصة في ظل التعديل الدستوري لـ 2020) بـ "حماية دستورية" تامة. فقد أفرد لها المؤسس الدستوري بابا مستقلا، مما يمنحها ديمومة وحصانة مؤسسية.²

¹ راجع الباب الرابع (المؤسسات الاستشارية) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

² د. فتيحة بن عبو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة السابعة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2017، ص 242.

ومما يزيد من قوة هذا التكريس، تمتع هذه المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فهي تمتلك ميزانيات خاصة تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة، وتتوفر على أجهزة تسيير ذاتية، مما يضمن تحررها النسبي من سطوة الإدارة وتوجيهاتها المباشرة.

ثانيا: التنوع التمثيلي وتغليب طابع "الكفاءة":

تتجرد هذه المجالس من الطابع الحزبي أو السياسي الذي يطغى عادة على البرلمان والمجالس الشعبية المنتخبة. فتركيباتها البشرية هي تركيبة "وظيفية وسوسولوجية" بامتياز، إذ تجمع بين خبراء أكاديميين، باحثين، ممثلين عن النقابات العمالية والمهنية، وجمعيات المجتمع المدني.¹

هذا التجانس والاختلاف في نفس الوقت، يجعل من المجلس الاستشاري صورة مصغرة للمجتمع الحي، ويضمن أن تكون التقارير والدراسات الصادرة عنه مبنية على معطيات ميدانية وتقنية صارمة، وليست مجرد خطابات سياسية.

الفرع الثاني: الخصائص الوظيفية والقرارية

إن طبيعة المهام المنوطة بهذه المجالس تفرض عليها العمل وفق ميكانيزمات تختلف جذريا عن سلطة اتخاذ القرار التي تحتكرها الحكومة.

أولا: الطابع غير التقريري (سلطة الإبداء والتوجيه):

تعتبر هذه الخاصية جوهر العمل الاستشاري، فمهما بلغت دقة الدراسات التي تعدها هذه المجالس، ومهما كان حجم الإجماع حولها، فإنها تصدر في شكل "آراء (Avis) أو "توصيات" (Recommandations)، ولا ترقى أبدا إلى مصاف "القرارات الإدارية النافذة".²

بعبارة أوضح، لا تملك هذه الهيئات سلطة الإكراه لتنفيذ مقترحاتها، بل تكتفي بتزويد صانع القرار (رئيس الجمهورية أو الحكومة) بالرؤية الفنية والتحليل الشامل للملفات (الاقتصادية، الشبابية، البيئية)، تاركة له حرية التبنى أو الرفض بناء على الملاءمة السياسية. غير أن هذا لا ينفي أن تجاهل الاستشارة في الحالات الوجوبية قد يؤدي إلى عيب في الإجراءات.

¹ د. عبد الله بوقرة، التنظيم الإداري الجزائري في ضوء التحولات الدستورية، دار الهدى، عين مليلة، 2021، ص 160.

² د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014، ص 102.

ثانيا: الوظيفة الاستشارية والتقييمية

لا تقتصر خصائص هذه المجالس على التفاعل مع مشاريع القوانين المعروضة عليها فحسب، بل تمتد لتشمل ممارسة "سلطة المبادرة". فهي تتميز بالقدرة على الإخطار الذاتي (Auto-saisine) لدراسة ظاهرة معينة أو أزمة تلوح في الأفق.¹

ومن هذا المنطلق، تتحول المجالس الاستشارية إلى أجهزة للإنذار المبكر، تعمل على تقييم السياسات العمومية السارية، وتستشرف مآلاتها، لتقدم تقارير سنوية أو دورية ترسم للسلطات العليا سيناريوهات وحلولاً استباقية قبل تفاقم الأزمات.

المطلب الثالث: تمييز المجالس الاستشارية عن الهيئات الدستورية الأخرى

إن التموضع الفريد للمجالس الوطنية الاستشارية في البنية الدستورية الجزائرية، يجعلها تتقاطع في مسارات عملها مع هيئات أخرى، غير أنها تحتفظ باستقلالية هويتها الوظيفية. ولإبراز هذا التمايز، ارتأينا مقارنة هذه المجالس مع أبرز السلطات الدستورية ذات الصلة، وذلك عبر فرعين رئيسيين.

الفرع الأول: التمييز بين المجالس الاستشارية والمجالس النيابية (البرلمان)

رغم أن كلا الهيئتين (الاستشارية والتشريعية) تشتركان في مناقشة السياسات العامة للدولة والتداول حول النصوص القانونية، إلا أن الهوية بينهما شاسعة من حيث الجوهر والأثر.

أولاً: التباين في أساس المشروعية والتمثيل:

يستمد البرلمان (بغرفتيه) وجوده وشرعيته من "الإرادة الشعبية المباشرة أو غير المباشرة" عبر صناديق الاقتراع، مما يجعله تجسيدا حيا لـ "الديمقراطية التمثيلية" ذات الطابع السياسي بامتياز. في المقابل، وكما أسلفنا، تفقر المجالس الاستشارية لهذه الشرعية الانتخابية، وتستعيز عنها بـ "شرعية الكفاءة والانتداب الوظيفي"، حيث تبنى تشكيلتها على التعيين المباشر أو ترشيح الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، بعيدا عن أي تنافس حزبي.²

هذا الاختلاف يجعل من النائب البرلماني ممثلا سياسيا للأمة، بينما يعد عضو المجلس الاستشاري خبيرا تقنيا أو ممثلا لقطاع مهني محدد.

¹ د. وليد لقرع، المجالس الاستشارية ودورها في ترقية الديمقراطية التشاركية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 2، 2020، ص 95.

² د. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2018، ص 277.

ثانيا - التباين في القوة الإلزامية للمخرجات (الرأي مقابل التقرير):

البرلمان هو صاحب السلطة الأصلية في "التقرير"، فالنصوص التي يصادق عليها تتحول إلى قوانين تكتسي طابع الإلزام والإجبار تجاه الكافة، وتدعمها القوة العمومية للدولة. أما المجالس الاستشارية، فإن قصارى ما تملكه هو "سلطة الإبداء والتوجيه"، حيث تصدر دراساتها وتوصياتها في شكل قوالب فنية (آراء) لا ترتب التزاما قانونيا مباشرا على عاتق الأفراد.¹

فراي المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مثلا، ينير طريق الحكومة والبرلمان، لكنه لا يعرقل نفاذ قانون الميزانية حتى وإن عارضه.

الفرع الثاني: التمييز بين المجالس الاستشارية والهيئات الرقابية والتنفيذية

قد تلتبس مهام المجالس الاستشارية في تقييمها للسياسات العمومية، مع مهام الرقابة والضبط، مما يوجب وضع معايير دقيقة للتمييز.

أولا: التمييز عن الهيئات الرقابية ذات الطابع القضائي والجزائي:

إذا أخذنا المحكمة الدستورية كنموذج أعلى للرقابة في الجزائر، نجد أن قراراتها نهائية، باتة، وملزمة لجميع السلطات العامة، وتملك سلطة "الإلغاء" للنصوص المخالفة للدستور. وبالمثل، يمتلك مجلس المحاسبة سلطة تسليط جزاءات مالية وتأديبية.²

بالمقارنة، تتجرد المجالس الاستشارية كليا من أي "سلطة جزائية" أو إبطالية. فعملها الرقابي على السياسات العامة هو رقابة "موضوعية استشرافية" تنتهي عند حدود التشخيص وتقديم البدائل، دون ترتيب أي عقوبة على الجهاز التنفيذي في حال فشله.

ثانيا: التمييز عن الجهاز التنفيذي وسلطات الضبط المستقلة:

تحتكر الحكومة (السلطة التنفيذية) أدوات التدخل المباشر في الميدان لتنفيذ برامجها، وتملك سلطة إصدار قرارات تنظيمية وفردية واجبة النفاذ. وحتى سلطات الضبط المستقلة (كسلطة ضبط البريد أو السمع البصري) تتمتع بصلاحيات إصدار أوامر وعقوبات إدارية ضمن نطاق تخصصها.

¹ د. عمار بوغزالة، النشاط الإداري والضبطية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 168.

² أنظر المواد 196 وما يليها من دستور 2020، المتعلقة بصلاحيات المحكمة الدستورية ومجلس المحاسبة.

على النقيض من ذلك، لا تتدخل المجالس الاستشارية مطلقاً في التسيير اليومي لمرافق الدولة، ولا تصدر أوامر للإدارات، بل يقتصر تموضعها كـ "مخبر أفكار (Think Tank)" "يساند السلطة التنفيذية من الخلف دون أن يحل محلها أو يشاركها أعباء التنفيذ.¹

¹ د. وليد لقرع، المجالس الاستشارية ودورها في ترقية الديمقراطية التشاركية، المرجع السابق، ص 102 (بتصرف).

المبحث الثاني: الأساس الدستوري للمجالس الوطنية الاستشارية

إن البحث في الأساس الدستوري للمجالس الوطنية الاستشارية يستوجب بالضرورة تتبع المسار الكرونولوجي الذي سلكه المؤسس الدستوري الجزائري لإرساء هذه الهيئات. فالوظيفة الاستشارية لم تكن مجرد إضافة شكلية، بل هي نتاج تراكمي للفكر السياسي الذي سعى لتوزيع السلطات وفق قيم دولة المؤسسات وسيادة القانون. ولأجل الإحاطة بهذا الأساس، سنتناول تطور هذه المجالس عبر مختلف المحطات الدستورية وصولاً إلى التعديلات الجوهرية الأخيرة.

المطلب الأول: تطور المجالس الوطنية الاستشارية في الدساتير الجزائرية

لم يتبن المشرع الدستوري الجزائري الصيغة الحالية للمجالس الاستشارية دفعة واحدة، بل خضع هذا المسار لتبدلات فرضتها الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل فترة. ويمكن تقسيم هذا التطور إلى ثلاث محطات رئيسية:¹

الفرع الأول: الوظيفة الاستشارية في ظل نظام الأحادية (دساتير 1963 و1976)

شهدت هذه المرحلة جنين المؤسسات الاستشارية، ولكن ضمن رؤية مركزية ضيقة تخدم توجهات الدولة في ذلك الوقت.

أولاً: إرهاصات التأسيس في دستور 1963:

رغم قصر عمره، أشار أول دستور للجزائر المستقلة إلى ضرورة وجود هيئات تساند الجهاز التنفيذي في رسم السياسات التنموية. غير أن الاستشارة في هذه الفترة كانت تفتقر إلى الاستقلالية العضوية، حيث كانت الهيئات القائمة حينها تدور في فلك السلطة التنفيذية التي تحتكر جميع آليات الفعل السياسي.²

ثانياً - عقلنة التخطيط في دستور 1976:

مع صدور دستور 1976، تعزز دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي كأداة للتخطيط الاشتراكي. ورغم دسترة هذا الدور،³ إلا أن الوظيفة الاستشارية ظلت محصورة في "تزكية" الخيارات الاقتصادية الكبرى

¹ د. بوزيدي فيصل، *الاستشارة في القانون الإداري*، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 05، 2010، ص 21.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1963، والجريدة الرسمية رقم 64 الصادرة في سنة 1963

³ المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى

للدولة، دون أن تملك هوامش نقدية حقيقية، نظرا لطبيعة نظام الحزب الواحد الذي كان يفرغ مبدأ الفصل بين السلطات من محتواه الفعلي.¹

الفرع الثاني: مرحلة الانفتاح والتعددية (دساتير 1989، 1996، و2016)

شكلت أحداث أكتوبر 1988 منطلقا جديدا لإعادة بناء مؤسسات الدولة على أسس تعددية تهدف لمنع تركيز السلطة ومنع الاستبداد.

أولا: مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (CNES):

أقر دستور 1989 وما تلاه التعددية السياسية كآلية إصلاحية محورية. وفي هذا السياق، تمت إعادة صياغة دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ليصبح فضاء للحوار بين مختلف الفاعلين (إدارة، نقابات، أرباب عمل). ومع تعديل 1996، تم تعزيز استمرارية هذه الهيئة، لكنها ظلت تعاني من "قيود إجرائية" تحد من فعالية آرائها أمام هيمنة السلطة التنفيذية.

ثانيا: توسيع المجالات الاستشارية في تعديل 2016:

شكلت المراجعة الدستورية لسنة 2016 محطة تقييم هامة، حيث تم توسيع نطاق الهيئات الاستشارية لتشمل مجالات متخصصة (مثل حقوق الإنسان والشباب)، في محاولة لامتناس الاحتقان الاجتماعي وتوفير قنوات رسمية للمشاركة السياسية الفعلية.

الفرع الثالث: التكريس الدستوري الشامل في تعديل 2020

يعد الدستور الحالي المحطة الأكثر نضجا في مسار الوظيفة الاستشارية، حيث انتقلت الهيئات من مجرد "أجهزة ملحقة" إلى "مؤسسات دستورية" ثابتة.²
أولا: الانتقال من التنظيم بمراسيم إلى الدستور القطعية:³

¹ د. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار هومة، الجزائر، 2019

² د. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2012، ص115.

³ د. سعدني محمد، النظام الدستوري الجزائري وفقاً لتعديل 2020، دار الهدى، الجزائر، 2021، ص122.

بعدما كانت العديد من المجالس (كالمرصد الوطني للمجتمع المدني والمجلس الأعلى للشباب) تنظم بمراسيم رئاسية يسهل إلغاؤها، قام المؤسس الدستوري في 2020 بدسترتها بالكامل. هذا الإجراء يهدف لضمان استقرار هذه الهيئات وتحسينها قانونياً، بما يتيح لها ممارسة مهامها بموضوعية وكفاءة.¹

ثانياً: **دسترة "الديمقراطية التشاركية" كخيار استراتيجي:**

لم يعد دور المجالس في دستور 2020 يقتصر على تقديم المشورة التقنية، بل أصبح يجسد مفهوم "الديمقراطية التشاركية" التي تسمح باحتواء التنوع المجتمعي وتعدد الأفكار. فدسترة المرصد الوطني للمجتمع المدني، على سبيل المثال، تعكس رغبة في توفير بيئة سياسية تعزز قيم الحوار والتوافق.²

المطلب الثاني: مكانة المجالس الوطنية الاستشارية في دستور 2020

لم يكتف التعديل الدستوري لسنة 2020 بمجرد الإبقاء على الهيئات الاستشارية القائمة، بل أحدث ثورة في "مكانتها" القانونية والسياسية. فقد انتقل بها من منطق "التنظيم الإداري" القابل للتغيير بموجب نصوص فرعية، إلى منطق "المأسسة الدستورية" التي تمنحها حصانة واستمرارية. ولتوضيح هذه المكانة، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: التحسين الدستوري وضمانات الاستقلالية

تتجلى مكانة هذه المجالس في دستور 2020 من خلال رفع درجتها في هرم النصوص القانونية، وتوفير بيئة تحميها من الهيمنة المباشرة للجهاز التنفيذي.

أولاً: الانتقال من الشرعية التنظيمية إلى الشرعية الدستورية:

قبل التعديل الأخير، كانت العديد من المجالس (مثل المرصد الوطني للمجتمع المدني) تنشأ وتنظم بموجب مراسيم رئاسية، مما يجعل وجودها مرتبطاً بإرادة السلطة التنفيذية وقابلاً للإلغاء أو التجميد بسهولة. غير أن دستور 2020 قام بـ "دسترة" هذه الهيئات عبر إدراجها ضمن فصل مستقل (الباب الرابع)، مما

¹ د. عشور طارق، فعالية البرلمانات العربية: المعوقات وآليات التفعيل، دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، 2018، ص 89.

² د. نتاح أحمد، متطلبات إصلاح وتطوير المؤسسة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، 2019، ص 142.

منحها وجودا قانونيا ثابتا لا يمكن المساس به إلا عبر إجراءات تعديل الدستور المعقدة. هذا الارتقاء يعطي للمجالس وزنا معنويا وقانونيا يجعل من استشارتها حقا دستوريا وليس مجرد خيار إداري.¹

ثانيا: تكريس الاستقلال المالي والإداري كضمانة موضوعية:

حرص المؤسس الدستوري على أن تتمتع هذه المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي ضمانات أساسية لممارسة مهامها بموضوعية وكفاءة بعيدا عن ضغوط التبعية السلمية. إن تمكين هذه الهيئات من ميزانيات خاصة وأجهزة تسيير مستقلة يهدف إلى عقلنة أدائها، بما يتماشى مع مبدأ الفصل بين السلطات وأساسه في استقلالية المؤسسات التي تساند السلطة في اتخاذ القرار.²

الفرع الثاني: الدور الاستراتيجي في صناعة القرار والرقابة

تتجاوز مكانة هذه المجالس الجانب الهيكلي لتشمل دورها الوظيفي كشريك في هندسة السياسات العامة ورقابة أدائها.

أولا: تعزيز آلية "الاستشارة الوجوبية" في المسار التشريعي:

من أبرز ملامح مكانة هذه المجالس في دستور 2020 هو النص الصريح على وجوب استشارتها في قضايا معينة قبل عرضها على البرلمان أو الحكومة. فعلى سبيل المثال، أصبح المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي شريكا وجوبيا في دراسة مشاريع القوانين ذات الطابع التنموي والاجتماعي. هذا الإجراء يحد من انفراد السلطة التنفيذية باتخاذ القرار، ويضمن تجسيد سيادة الشعب ومشاركته الفعلية في إدارة الشأن العام عبر هيئات الخبراء.³

ثانيا: مأسسة الديمقراطية التشاركية عبر المرصد الوطني للمجتمع المدني:

يعد المرصد الوطني للمجتمع المدني إضافة نوعية في دستور 2020، حيث منحه المؤسس الدستوري مكانة "الهيئة الاستشارية العليا" لدى رئيس الجمهورية. تكمن أهمية هذه المكانة في تحويل المجتمع المدني من فاعل عشوائي إلى شريك مؤسساتي منظم، يسهم في ترسيخ القيم الديمقراطية وتوفير منصة

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية العدد 82.

² د. لوهاني حبيبة، الحکامة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2021، ص 142.

³ د. بوعمران عادل، الوظيفة الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2019، ص 78.

للحوار السياسي تمكن من احتواء التنوع المجتمعي. وبذلك، تصبح هذه المجالس أداة لترسيخ التحول الديمقراطي ومصدرا من مصادر الشرعية السياسية في النسق الجزائري المعاصر.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للمجالس الوطنية الاستشارية

يقتضي التكيف القانوني السليم لهذه المجالس ضرورة التمييز بين هيكلها كجهاز إداري تابع للدولة، وبين طبيعة المهام التي تؤديها والمخرجات التي تنتجها. وعليه، تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين: الفرع الأول: التكيف الإداري والمؤسساتي (الطابع المرفقي)¹

من المنظور العضوي، تندرج المجالس الوطنية الاستشارية ضمن أشخاص القانون العام، وتخضع في تسييرها لقواعد القانون الإداري، وهو ما يضيف عليها طبيعة "المرفق العام الاستشاري".
أولا: التمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة:

لا يمكن لأي هيئة أن تمارس أدوارا استشارية محايدة ما لم تكن متحررة من التبعية الإدارية العمياء. من هذا المنطلق، أسبغ المشرع على هذه المجالس "الشخصية المعنوية"، مما يمنحها أهلية التقاضي، وحق امتلاك الذمة المالية المستقلة، والقدرة على إبرام العقود لتسيير شؤونها الداخلية.²
هذه الطبيعة القانونية تجعل منها كيانات إدارية لامركزية مصلحة (مرفقية)، تهدف إلى تحقيق منفعة عامة تتمثل في "إنارة صانع القرار"، دون أن تكون خاضعة للسلطة الرئاسية المباشرة للوزارات، بل تكتفي بالخضوع لـ "الوصاية الإدارية" أو الإشراف الرئاسي.

ثانيا: تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية المستقلة (في بعض الفقه):

يذهب جانب من الفقه الدستوري والإداري المعاصر إلى تكيف هذه المجالس، لاسيما بعد الارتقاء الدستوري لعام 2020، على أنها تقترب من طبيعة "السلطات الإدارية المستقلة"، وإن كانت تقتقر إلى سلطة الضبط أو توقيع الجزاء.³

فوجه الشبه يكمن في ابتعادها عن التجاذبات الحزبية، وتشكيلتها التكنوقراطية، وامتلاكها لسلطة التقييم الذاتي للسياسات العامة، مما يخرجها من عباءة الإدارة التقليدية المنفذة ليضعها في خانة "الإدارة الموجهة والخبيرة".

¹ د. بوضياف عمار، *الوجيز في القانون الإداري*، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 152.

² د. عبد الله بوقرة، التنظيم الإداري الجزائري في ضوء التحولات الدستورية، دار الهدى، عين مليلة، 2021، ص 162.

³ د. محمد الصغير بعلي، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، دار العلوم للنشر، عنابة، 2015، ص 88.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأعمال والمخرجات الاستشارية

إن تحديد الطبيعة القانونية للمجالس لا يكتمل إلا بتكييف الأعمال الصادرة عنها، وهو ما يشكل الفارق الجوهرى بينها وبين باقى المؤسسات.

أولاً: التكيف الفقهي للآراء والتوصيات (أعمال تحضيرية):

تتجسد مخرجات المجالس الاستشارية فى شكل تقارير، دراسات، وتوصيات. ومن الناحية القانونية البحتة، تصنف هذه المخرجات ضمن "الأعمال الإدارية التحضيرية" التى تسبق اتخاذ القرار النهائى.¹ وخطورة هذا التكيف تكمن فى أن هذه الأعمال لا تحدث بذاتها أثراً قانونياً مباشراً فى المراكز القانونية للأفراد، وبالتالي، فهى لا تقبل الطعن المباشر بالإلغاء أمام القضاء الإدارى لتجاوز السلطة، لأنها تقتصر إلى عنصر "القرار التنفيذى الإلزامى".

ثانياً: التأثير فى المشروعية الشكلية (حالة الاستشارة الوجوبية):

رغم انعدام القوة التنفيذية الذاتية لآراء هذه المجالس، إلا أن طبيعتها القانونية تتغير وتكتسب "قوة مبطلّة" فى حالة ما نص الدستور أو القانون العضوي على أن استشارتها "وجوبية". ففي هذه الحالة الاستثنائية، يتحول رأي المجلس الاستشارى من مجرد "توجيه أدبى" إلى "إجراء شكلى وجوهري".² وإذا أقدمت السلطة التنفيذية على إصدار نص قانونى أو تنظيمى متجاهلة عرض المشروع على المجلس المعنى للحصول على رأيه (حتى وإن لم تلتزم بمضمون الرأى لاحقاً)، فإن النص الصادر يقع باطلاً لعيب فى الإجراءات الجوهرية (عيب الشكل)، مما يعرضه للطعن الدستورى أو الإدارى.

¹ د. عمار العوابدى، مبادئ القانون الإدارى، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 347.

² د. وليد لقرع، المجالس الاستشارية ودورها فى ترقية الديمقراطية التشاركية، المرجع السابق، ص 105.

المبحث الثالث: أنواع المجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري

تتنوع الهيئات الاستشارية في البنية الدستورية الجزائرية بتنوع وتشعب مجالات تدخل الدولة. فالمؤسس الدستوري أدرك أن تعقيدات إدارة الشأن العام تتطلب إيجاد أذرع متخصصة تواكب كل قطاع بحد ذاته. واستنادا إلى طبيعة الملفات التي تعالجها والقطاعات التي تؤثرها، يمكن تبويب هذه المجالس إلى فئات رئيسية، تتصدرها المجالس ذات الطابع السياسي والسيادي، تليها المجالس الاقتصادية والاجتماعية، وصولا إلى الهيئات العلمية والتقنية.

المطلب الأول: المجالس ذات الطابع السياسي (والسيادي)

تكتسي المجالس ذات الطابع السياسي حساسية مفردة مقارنة بنظيراتها، نظرا لارتباط مخرجاتها المباشر بصناعة القرار السيادي، حماية المصالح العليا للأمة، وتأطير الهوية الوطنية. وتتميز هذه الهيئات بتركيبة يغلب عليها الطابع المرجعي أو الرسمي العالي، وتعمل في تماس مباشر مع مؤسسة رئاسة الجمهورية. ولتشريح هذه الفئة، سنسلط الضوء على أبرز هئتين تعكسان هذا الطابع.

الفرع الأول: المجلس الأعلى للأمن (الاستشارة الاستراتيجية في الأزمات)

رغم طابعه الأمني والعسكري الظاهر، إلا أن "المجلس الأعلى للأمن" يعد في العرف الدستوري أعلى هيئة استشارية ذات طابع سياسي واستراتيجي، كونه المحطة التي تهندس فيها القرارات المصيرية للدولة.¹

أولا: التأسيس الدستوري والطبيعة العضوية:

نص المؤسس الدستوري الجزائري صراحة على إحداث مجلس أعلى للأمن، يرأسه رئيس الجمهورية بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزير الدفاع الوطني. وما يميز هذا المجلس عن غيره من الهيئات الاستشارية هو تركيبته "السيادية المغلقة"، حيث لا يضم نقابيين أو مجتمعا مدنيا، بل يتشكل من كبار مسؤولي الدولة في الأجهزة المدنية والعسكرية.²

هذه التشكيلة النوعية تعكس ثقل الملفات المطروحة على طاولته، والتي تتطلب أعلى درجات السرية والاحترافية.

¹ د. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2018، ص 285.

² المادة 105 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82.

ثانيا: الاستشارة الوجوبية في القرارات السياسية الاستثنائية:

تتجلى الطبيعة السياسية البالغة لهذا المجلس في الحالات الاستثنائية التي تمر بها البلاد. فالأصل أن آراءه ذات طابع استشاري في القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، غير أن الدستور يلزم رئيس الجمهورية بالعودة وجوبا إلى هذا المجلس واستشارته قبل اتخاذ قرارات سياسية مصيرية، كإعلان حالة الطوارئ،¹ حالة الحصار، أو الحالة الاستثنائية، وكذا قبل إعلان الحرب أو التوقيع على اتفاقيات السلم.² هذا التقييد الإجرائي يجعل من استشارة المجلس الأعلى للأمن ضمانا مؤسساتية تمنع الانفراد بالقرار في أوقات الأزمات الكبرى.

الفرع الثاني: المجلس الإسلامي الأعلى (المرجعية السيادية للأمن الروحي)

قد يبدو للوهلة الأولى أن المجلس الإسلامي الأعلى هو هيئة دينية محضة، غير أن التحليل الدستوري والسياسي العميق يضعه في خانة المجالس الاستشارية ذات البعد "السياسي-السيادي"، كونه الأداة الرسمية لتأطير الأمن الروحي للدولة.

أولا: الاحتكار المؤسسي للمرجعية وتوحيد الفتوى:

في ظل تجارب مريرة عانت فيها الدولة من توظيف الدين لأغراض سياسية وحزبية، تدخل المؤسس الدستوري لإحداث هذا المجلس التابع لرئاسة الجمهورية. وتتمثل أهميته السياسية في سحب "سلطة الفتوى" والاجتهاد من الفضاءات العشوائية وحصرها في إطار مؤسسي رسمي.³ هذا الاحتكار الدستوري يمنع تعدد المرجعيات، ويحمي النسق السياسي العام من أي اختراقات إيديولوجية قد تهدد الانسجام المجتمعي.

ثانيا: الاستقلالية والتوجيه السيادي للمجتمع:

يتمتع المجلس الإسلامي الأعلى بالاستقلالية في أداء مهامه، ويضم في تركيبته قاعات علمية وفقهية يعينهم رئيس الجمهورية. وإلى جانب مهامه الفقهية، يلعب المجلس دورا استشاريا سياديا من خلال التقارير الدورية التي يرفعها للسلطات العليا، والتي تتضمن تقييما شاملا للواقع الديني والثقافي في البلاد.⁴

¹ د. بوسلطان مبروك، *الوجيز في القانون الدستوري*، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، 2016، ص 142.

² د. سعيد بوشعير، *النظام الدستوري الجزائري (دراسة تحليلية)*، الجزء الثاني، دار العلوم، عنابة، 2015، ص 204.

³ نفس المرجع 2015، ص 205.

⁴ د. عمار بوضياف، *النظام السياسي والدستوري في الجزائر*، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 177.

كما تبرز صيغته السياسية في تمثيل الدولة الجزائرية في المحافل الإسلامية الدولية، مما يجعله أداة من أدوات القوة الناعمة والدبلوماسية الدينية للجزائر.

المطلب الثاني: المجالس ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي

إذا كانت المجالس السياسية تعنى بهندسة القرارات السيادية العليا، فإن المجالس ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي تمثل الرئة التي تتنفس منها الدولة لاستيعاب الحركية المجتمعية. وقد تنبه المؤسس الدستوري الجزائري إلى أن تحقيق التنمية المستدامة لا يمكن أن ينفرد به الجهاز التنفيذي وحده، بل يستوجب تجميع مصالح فئات المجتمع المختلفة، والحد من انفراد السلطة التنفيذية باتخاذ القرار عبر فصح المجال أمام مشاركة مجتمعية ومهنية واسعة. ولتفكيك هذه الفئة من المجالس، سنستعرض أبرز النماذج المكرسة دستوريا من خلال فرعين.

الفرع الأول: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي¹ (CNESE)

يعد هذا المجلس عميد الهيئات الاستشارية في الجزائر، والمنبر الأبرز الذي تتلاقى فيه الرؤى الحكومية مع تطلعات الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين. وقد تعززت مكانته في التعديل الدستوري لعام 2020 بإضافة البعد "البيئي" إلى صلاحياته، استجابة للتحديات العالمية المعاصرة.²

أولاً- الطبيعة التشاركية و"التمثيل السوسيولوجي":

لا يستمد هذا المجلس شرعيته من التعيين الإداري الصرف، بل من طبيعة تركيبته التي تعد بمثابة "فسيفساء سوسيولوجية" تمثل القوى الحية في البلاد. فهو يضم بين صفوفه ممثلين عن النقابات العمالية المستقلة، تنظيمات أرباب العمل (الباترونا)، جمعيات حماية المستهلك والبيئة، إلى جانب خبراء في الاقتصاد والاجتماع.³

هذه التشكيلة المتنوعة تضمن صهر التناقضات المجتمعية والمصلحية في بوتقة مؤسساتية واحدة، مما يتيح صياغة مقاربات توافقية قبل تحويلها إلى نصوص تشريعية.

¹ د. رزيق كمال، دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في رسم السياسة التنموية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، 2019، ص54.

² المرسوم الرئاسي رقم 21-211 المتعلق بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

³ د. عبد الله بوقرة، التنظيم الإداري الجزائري في ضوء التحولات الدستورية، دار الهدى، عين مليلة، 2021، ص 174.

ثانيا: الاستشارة الوجوبية والوظيفة التقييمية:

تتجاوز وظيفة هذا المجلس مجرد إبداء الرأي الشكلي، فقد خصه الدستور باختصاصات نوعية تجعل منه "مصفاة تقنية" حقيقية. فالحكومة ملزمة قانونا باستشارته في دراسة مشاريع القوانين التي تكتسي طابعا اقتصاديا، اجتماعيا، أو بيئيا، وكذا مشاريع المخططات التنموية الكبرى.¹

علاوة على ذلك، يمارس المجلس وظيفة "التقييم البعدي" للسياسات العمومية من خلال تقاريره الدورية السنوية التي يرفعها لرئيس الجمهورية، والتي تشكل مرصدا دقيقا لقياس مؤشرات التنمية ورصد الاختلالات، مما يساهم في خلق توازن دقيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تعاون متبادل.

الفرع الثاني: المرصد الوطني للمجتمع المدني والمجلس الأعلى للشباب

استكمالا للهندسة الاستشارية ذات البعد الاجتماعي، استحدث دستور 2020 أذرا مؤسساتية جديدة تهدف إلى احتواء الديناميكيات الفاعلة في المجتمع، وتأطيرها بعيدا عن الاستقطاب الحزبي الضيق.

أولا: المرصد الوطني للمجتمع المدني (مأسسة الفعل الجمعي):²

جاء الارتقاء بالمرصد الوطني للمجتمع المدني إلى مصاف "المؤسسات الاستشارية الدستورية" كاستجابة حتمية لأزمة التمثيل التي تعاني منها الوسائط التقليدية. وتتجسد وظيفته الأساسية في ترقية القيم المدنية والوطنية، وتقديم آراء وتوصيات لترقية انخراط المجتمع المدني في رسم السياسات العامة.³

إن هذا التكريس الدستوري يحول الحركة الجمعوية من مجرد "منفذ" للبرامج التضامنية إلى "شريك فعلي" في التقييم والرقابة الاجتماعية، مما يضفي شفافية أكبر على إدارة الشأن المحلي والوطني.

ثانيا: المجلس الأعلى للشباب (إدماج القوة الديموغرافية):

بالنظر إلى البنية الديموغرافية الفتية للمجتمع الجزائري، أسس الدستور المجلس الأعلى للشباب كهيئة استشارية ملحقه برئاسة الجمهورية. تكمن خصوصية هذا المجلس في كونه الفضاء المؤسساتي الذي تصاغ فيه التوجهات الكبرى المتعلقة باحتياجات الشباب في مجالات التشغيل، الثقافة، والرياضة.⁴

¹ المادة 209 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، التي تحدد مهام المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

² د. مداني خيرة، النظام القانوني للمرصد الوطني للمجتمع المدني في الجزائر، مذكرة ماستر قانون عام، جامعة سعيدة، 2022، ص 42.

³ المادة 213 من دستور 2020، المحددة لمهام المرصد الوطني للمجتمع المدني.

⁴ د. وليد لقرع، المجالس الاستشارية ودورها في ترقية الديمقراطية التشاركية، المرجع السابق، ص 118.

ولا يقتصر دوره على تقديم الرأي، بل يمتد للمساهمة في تقييم المخططات الوطنية الموجهة لهذه الفئة، مما يضمن عدم تهميش أكبر شريحة مجتمعية وإدماجها بشكل فعال في مسار التنمية والتحول الديمقراطي.

المطلب الثالث: المجالس ذات الطابع الحقوقي والثقافي (والعلمي)

تكتمل الترسانة المؤسساتية الاستشارية في النسق الدستوري الجزائري بهيئات تضطلع بمهمة مزدوجة: صون الكرامة المتأصلة للإنسان من جهة، وتثبيت مقومات الهوية الثقافية وتوجيه البوصلة العلمية للأمة من جهة أخرى. وقد أفرد المؤسس الدستوري لهذه المجالس مكانة مرموقة، نظرا لتقاطع مهامها مع الالتزامات الدولية للجزائر، وارتباطها الوثيق بالأمن الثقافي والفكري.

الفرع الأول: المجلس الوطني لحقوق الإنسان (الضمانة المؤسساتية للحريات)

يعد هذا المجلس نتوجا لمسار طويل من تطور المقاربة الحقوقية في الجزائر، حيث ارتقى من مجرد "لجنة استشارية" (اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان سابقا) إلى "مجلس وطني" مكرس دستوريا، يتمتع بصلاحيات واسعة تتوافق مع مبادئ باريس الناطمة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.¹

أولا: التشكيلة التعددية والاستقلالية العضوية:

حرصا على إبعاد ملف حقوق الإنسان عن التجاذبات الإدارية الضيقة، منح الدستور لهذا المجلس استقلالية تامة في تسيير شؤونه. وتتكون تركيبته من شخصيات مشهود لها بالنزاهة والخبرة في المجال الحقوقي، ممثلين عن المجتمع المدني، وخبراء قانونيين. هذا التجانس يسمح للمجلس بالعمل كجهة محايدة تراقب مدى التزام أجهزة الدولة باحترام الحقوق والحريات الدستورية، دون الخضوع لوصاية الجهاز التنفيذي. ثانيا: سلطة الإخطار الذاتي والرقابة الاستشرافية:²

لا ينتظر المجلس الوطني لحقوق الإنسان تكليفا من السلطة ليبيدي رأيه، بل يمتلك "سلطة الإخطار الذاتي"، إذ يحق له التدخل تلقائيا لتقصي الحقائق حول أي انتهاك محتمل للحريات.³

¹ د. فتيحة بن عبو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة السابعة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2017، ص 260.

² القانون رقم 16-13 المتعلق بتشكيل المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

³ المادة 211 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، المحددة لمهام المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

والى جانب دوره الرقابي الميداني، يمارس المجلس وظيفة استشارية جوهرية تتمثل في تقديم آراء ملزمة أو توجيهية حول مشاريع القوانين ذات الصلة بالحريات العامة، وإعداد تقرير سنوي يرفع لرئيس الجمهورية والبرلمان، يتضمن تشريحا دقيقا لواقع حقوق الإنسان في البلاد مع اقتراح التدابير التصحيحية اللازمة.

الفرع الثاني: المجالس ذات البعد الثقافي والعلمي (حماية الهوية وتوجيه المعرفة):

لا يقتصر الطابع الاستشاري على الجوانب المادية أو الحقوقية، بل يمتد لحماية الأمن الثقافي واللغوي، وكذا تأطير الخيارات الكبرى للبحث العلمي، وذلك عبر هيئات دستورية متخصصة.

أولا: المجلس الأعلى للغة العربية والمحافظة السامية للأمازيغية (التأطير الهوياتي):

انطلاقا من ثوابت الأمة الجزائرية، أقر الدستور هيئات استشارية تعنى بالشأن الثقافي واللغوي. فالمجلس الأعلى للغة العربية، الملحق برئاسة الجمهورية، يكلف بتقديم مقترحات وتوصيات لترقية اللغة الوطنية والرسمية وتعميم استعمالها في الإدارات والعلوم.¹

وفي ذات السياق الثقافي، تلعب المحافظة السامية للأمازيغية (والمجمع الجزائري للغة الأمازيغية) دورا محوريا في تقديم الاستشارة اللازمة لإدماج هذا المكون الأصيل ضمن المنظومة التربوية والثقافية الوطنية. هذه الهيئات تمنع تسييس المسألة اللغوية، وتحولها إلى ورشة عمل أكاديمية هادئة ومؤطرة.

ثانيا: المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي:²

في ظل اقتصاد المعرفة، أدرك المؤسس الدستوري في تعديل 2020 حتمية إشراك النخب العلمية في هندسة مستقبل البلاد. ويشكل هذا المجلس الفضاء الأمثل لتقديم استشارات دقيقة للحكومة حول الاستراتيجيات الوطنية للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

فهو يعمل على تقييم نجاعة المخابر والبرامج الجامعية، ويقدم بدائل لربط مخرجات الجامعة بحاجيات القطاع الاقتصادي، مما يجعله أداة لتوجيه بوصلة الدولة نحو الابتكار بدل الاعتماد الحصري على الربيع.

¹ د. بوعمران عادل، الوظيفة الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2019، ص 94.

² المرسوم الرئاسي رقم 21-209 المتضمن تنظيم المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي

خلاصة

نستخلص من خلال دراستنا لهذا الفصل أن المجالس الوطنية الاستشارية ليست مجرد هياكل إدارية تكميلية، بل هي مؤسسات ذات طبيعة قانونية مركبة، تتقاطع فيها الكفاءة التقنية مع التمثيل المجتمعي. لقد أثبت التتبع الكرونولوجي أن الوظيفة الاستشارية في الجزائر عرفت تطوراً عميقاً، انتقلت بموجبه من مرحلة "التزكية السياسية" في ظل نظام الأحادية، إلى مرحلة "المأسسة الدستورية" والديمقراطية التشاركية مع دستور 2020. لقد نجح المؤسس الدستوري من خلال التعديلات الأخيرة في إحاطة هذه المجالس بضمانات الاستقلالية العضوية والمالية، والارتقاء بها لتشمل مجالات سيادية، اقتصادية، اجتماعية، وحقوقية، مما ميزها بشكل واضح عن الهيئات التشريعية والتنفيذية والرقابية.

ورغم افتقار مخرجاتها للقوة الإلزامية المباشرة واعتبارها من قبيل الأعمال التحضيرية، إلا أن تموضعها الدستوري كأجهزة إنذار مبكر ومخابر للخبرة يجعلها ركيزة أساسية في عقلنة عمل الدولة. إن هذا البناء النظري والدستوري المتين الذي تحظى به هذه المجالس، يفتح المجال حتماً للتساؤل حول كيفية انعكاس هذه النصوص على أرض الواقع، وهو ما يدفعنا في الفصل الموالي للغوص في آليات التنظيم الداخلي لهذه المجالس، وتفصيل اختصاصاتها العملية، وصولاً إلى تقييم مدى فعاليتها الفعلية في دعم مسار القرار الإداري والسياسي.

الفصل الثاني

التنظيم والاختصاصات العملية للمجالس الوطنية الاستشارية

في الدستور الجزائري

تمهيد

إذا كان التأسيس الدستوري والمفاهيمي للمجالس الوطنية الاستشارية يمثل الإطار النظري الذي يبرر وجودها ضمن هياكل الدولة، فإن المحك الحقيقي لتقييم هذه الهيئات يكمن في دراسة آليات سيرها في الواقع العملي. إن الانتقال من "النص" إلى "الممارسة" يستوجب بالضرورة البحث في الجانب العضوي والوظيفي لهذه المجالس، للوقوف على مدى التطابق بين الطموح الدستوري والواقع الإداري¹. وعليه، يتناول هذا الفصل تفكيك البنية التنظيمية للمجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر، بدءاً من استعراض طرق تشكيلها وشروط العضوية فيها، وصولاً إلى هيكلتها الإدارية. كما سيسلط الضوء على جوهر عملها المتمثل في اختصاصاتها الاستشارية وعلاقتها بالسلطات العامة، لنختم بدراسة تحليلية نقدية تقيس مدى فعاليتها الفعلية في ترشيد القرار الإداري والسياسي، مع اقتراح آليات مستقبلية لتطوير أدائها وتجاوز المعوقات التي تحد من دورها المنشود².

¹ د. بوعمران عادل، الوظيفة الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2019، ص 22.

² د. وليد لقرع، المجالس الاستشارية ودورها في ترقية الديمقراطية التشاركية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 2، 2020، ص 90.

المبحث الأول: تنظيم وتشكيل المجالس الوطنية الاستشارية

تكتسي دراسة الجانب العضوي للمجالس الوطنية الاستشارية أهمية بالغة لفهم طبيعة عملها ومكانتها ضمن الهرم المؤسساتي للدولة الجزائرية. فالطريقة التي يتم بها تنظيم وتشكيل هذه الهيئات تعكس مدى استقلاليتها، ومستوى كفاءتها، وقدرتها على أداء مهامها الاستشارية بعيدا عن التبعية الإدارية المطلقة التي قد تقيد آراءها. وعليه، يهدف هذا المبحث إلى تسليط الضوء على الآليات القانونية والدستورية لتشكيل هذه المجالس، مع استعراض الشروط الواجب توفرها في أعضائها، وصولا إلى دراسة هيكلتها وتنظيمها الإداري الداخلي الذي يضمن سيرورتها بفعالية.¹

المطلب الأول: كيفية تشكيل المجالس الوطنية الاستشارية

تخضع عملية تشكيل المجالس الوطنية الاستشارية في النظام الدستوري والسياسي الجزائري لآليات قانونية دقيقة ومدروسة، تعتمد في جوهرها على إحداث توازن بين الإرادة السياسية العليا للدولة (ممثلة في رئيس الجمهورية) وبين مبدأ التشاركية الديمقراطية (الممثل في المجتمع المدني، النقابات، والخبراء). يمكن تقسيم آليات وكيفيات هذا التشكيل إلى عدة محددات أساسية تضمن تنوع وعمق هذه الهيئات:²

أولا: سلطة التعيين الرئاسي³

يعتبر رئيس الجمهورية المحور الأساسي في تشكيل المجالس الوطنية الاستشارية، وهذا يعكس الأهمية الاستراتيجية لهذه الهيئات وارتباطها بصنع القرار في أعلى مستوياته. يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة من خلال مراسيم رئاسية، حيث ينفرد بتعيين رؤساء هذه المجالس (مثل رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ورئيس المجلس الإسلامي الأعلى، ورئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني).⁴ ولا يقتصر التعيين على الرؤساء، بل يمتد إلى تعيين نسبة معينة من الأعضاء بشكل مباشر، وغالبا ما يتم

¹ أ.د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 298.

² عبد الله بوقرة، التنظيم الإداري الجزائري في ضوء التحولات الدستورية، دار الهدى، عين مليلة، 2021، ص 160.

³ د. علاء الدين عشي، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الهدى، الجزائر، 2022، ص 145.

⁴ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 95.

اختيار هذه النسبة من بين الشخصيات الوطنية أو الخبراء المشهود لهم بالكفاءة في المجالات ذات الصلة باختصاص المجلس، مما يضمن وجود "نواة صلبة" تتماشى مع التوجهات الاستراتيجية للدولة.¹

ثانيا: التمثيل المؤسسي والقطاعي²

لكي تكون آراء المجالس الاستشارية واقعية وقابلة للتطبيق، يعتمد المشرع الجزائري على آلية التمثيل المؤسسي. حيث تتشكل هذه المجالس جزئيا من ممثلين عن مختلف الدوائر الوزارية والهيئات الرسمية ذات الصلة بعمل المجلس. يتم اقتراح هؤلاء الأعضاء من طرف وزرائهم أو رؤساء إداراتهم، ويهدف هذا النوع من التشكيل إلى توفير المعطيات التقنية والرسمية داخل المجلس، وتسهيل جسور التواصل المباشر بين المجلس الاستشاري والإدارات التنفيذية.³

ثالثا: التمثيل المجتمعي والانتخاب

وهي من أهم ميزات التعديلات الدستورية الحديثة في الجزائر (خاصة دستور 2020)، حيث تم توسيع وعاء التشكيل ليضم فاعلين من خارج الدائرة الرسمية. يتم اختيار هؤلاء الأعضاء إما عن طريق الانتخاب من داخل تنظيماتهم، أو عبر الترشيح من طرف جمعياتهم ونقاباتهم المعتمدة. يشمل هذا الصنف:⁴

- ممثلي التنظيمات النقابية والمهنية: العمال، أرباب العمل، الفلاحين) كما هو بارز في تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (CNESE)
- ممثلي المجتمع المدني والجمعيات: وهي سمة بارزة في هيئات مثل المرصد الوطني للمجتمع المدني والمجلس الأعلى للشباب، حيث يشكل الممثلون المنتخبون أو المرشحون من الجمعيات الشبانية والمحلية الأغلبية الساحقة من التشكيلة، مما يضمن نقل الانشغالات الحقيقية للقاعدة الشعبية إلى مركز القرار.

¹ د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014، ص 102.

² د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2021، ص 98.

³ انظر المواد 209، 211، 213 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي 442-20، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

⁴ د. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2018، ص 277.

رابعاً: شرط التخصص والكفاءة العلمية

لضمان الطابع العلمي والموضوعي للاستشارات، يشترط المشرع إدراج نسبة هامة من الأعضاء بصفاتهم خبراء وباحثين وأساتذة جامعيين. يتم الاستعانة بهؤلاء لتشكيل لجان متخصصة داخل المجالس، حيث يعتمد عليهم في الصياغة الفنية للتقارير، وإجراء الدراسات الاستشرافية، وتحليل المعطيات الكمية والنوعية (مثل تركيبة المجلس الإسلامي الأعلى الذي يضم كبار علماء الدين والشريعة، أو المجالس الاقتصادية التي تستقطب خبراء الاقتصاد والقانون).¹

إن كيفية تشكيل المجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر تعكس مقاربة "التشكيل المختلط". فهي ليست هيئات حكومية بحتة، وليست جمعيات أهلية مستقلة تماماً، بل هي فضاء مؤسساتي هجين يجمع بين "رؤية الدولة" و"نبض المجتمع". هذا التنوع في التشكيل هو الضمانة الأساسية لكيلا تكون آراء هذه المجالس مجرد صدى لقرارات السلطة التنفيذية، بل رافداً حقيقياً يقوم على التعددية، الخبرة، والتشاور.

المطلب الثاني: شروط العضوية ومدة العهدة²

تعد شروط العضوية ومدة العهدة من أهم الضمانات القانونية التي وضعها المشرع الجزائري لضمان استقلالية، كفاءة، وفعالية المجالس الوطنية الاستشارية. فالعضوية في هذه الهيئات ليست مجرد وظيفة إدارية، بل هي تكليف بمهمة دستورية تتطلب مواصفات دقيقة وحماية قانونية خلال فترة الانتداب أو التعيين. يمكن تفصيل هذا المطلب من خلال شقين أساسيين:³

أولاً: شروط العضوية في المجالس الوطنية الاستشارية

حرص المشرع الدستوري والنصوص العضوية والتنظيمية المكملة له على تحديد حزمة من الشروط لضبط الانضمام إلى هذه المجالس، وتصنف هذه الشروط إلى قسمين:⁴

¹ د. عمار بوغزالة، النشاط الإداري والضبطية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 168.

² انظر المادة 1 من القانون رقم 01-21 المتضمن القانون الأساسي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والتي تحدد الطبيعة الاستشارية للهيئة.

³ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 91.

⁴ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 165.

1. **الشروط العامة (الشروط المشتركة):** وهي الشروط البديهية التي تطلبها القوانين لتولي أي مسؤولية في مؤسسات الدولة، وتشمل:¹

✓ **الجنسية الجزائرية:** وتعتبر شرطاً سيادياً بامتياز، بالنظر إلى طبيعة الملفات الكبرى والسياسات العامة التي تناقشها هذه المجالس.

✓ **التمتع بالحقوق المدنية والسياسية:** فلا يعقل أن يساهم في إبداء الرأي وتوجيه سياسات الدولة من هو مجرد من حقوقه كمواطن بسبب أحكام قضائية سالبة للحرية أو مخلة بالشرف.

✓ **النزاهة وحسن السيرة:** وهو شرط ذو طابع أخلاقي وقانوني يهدف إلى إضفاء المصداقية على قرارات وآراء المجلس.

2. **الشروط الخاصة (الموضوعية والتمثيلية):**² تتباين هذه الشروط من مجلس إلى آخر حسب طبيعة اختصاصه، وتعتبر المعيار الحقيقي لانتقاء الأعضاء:

✓ **شرط الكفاءة والخبرة العلمية:** في مجالس ذات طابع تقني أو علمي أو ديني (كالمجلس الإسلامي الأعلى، أو المجلس الوطني لحقوق الإنسان)، يشترط مستوى علمي متقدم (كالدكتوراه أو الأستاذية) أو خبرة مهنية طويلة ومثبتة في ذات التخصص لضمان جودة الآراء الاستشارية.

✓ **شرط الانتماء والصفة (التمثيل):** بالنسبة للأعضاء الذين يمثلون قطاعات معينة (مثل ممثلي النقابات، الجمعيات، أو الغرف المهنية في المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)، يشترط أن يحوز العضو على صفة التمثيل الشرعية داخل تنظيمه الأصلي وقت تعيينه، وزوال هذه الصفة قد يؤدي إلى إسقاط العضوية.

✓ **شرط السن:** تفرضه طبيعة بعض المجالس، مثل "المجلس الأعلى للشباب"، الذي يضع سقفاً عمرياً محدداً للانضمام إليه ضماناً لتمثيل فئة الشباب بشكل حقيقي وفعلي.

3. **حالات التنافي (Incompatibilités):** لضمان التجرد والحياد المطلقين، تمنع القوانين المنظمة لهذه المجالس الجمع بين العضوية فيها وبين تقلد وظائف أو مسؤوليات أخرى قد تخلق تضارباً في

¹ د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2020، ص 212.

² د. فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 280.

المصالح. فغالبا ما يمنع العضو من ممارسة عهدة برلمانية أو حكومية في نفس الوقت، حتى لا يكون في موقع "الخصم والحكم" عند تقييم السياسات العامة.¹

ثانيا: مدة العهدة وآليات انتهائها العهدة في المجالس الوطنية الاستشارية هي الإطار الزمني الذي يمارس فيه العضو مهامه، وهي تخضع لأحكام قانونية دقيقة:²

1. **التحديد الزمني للعهدة:** لا توجد مدة موحدة لجميع المجالس الاستشارية في الجزائر، بل تحدد النصوص المنظمة لكل مجلس مدة عهده الخاصة (تتراوح غالبا بين 3 إلى 5 سنوات).³ هذا التحديد الزمني ليس عبثيا، بل يهدف إلى إبعاد الأعضاء عن ضغوط السلطة التنفيذية التي لا تستطيع عزلهم قبل انقضاء مدتهم إلا في حالات استثنائية يحددها القانون، مما يوفر لهم الاستقرار اللازم لأداء مهامهم بحرية. كما أن العهدة غالبا ما تكون قابلة للتجديد (لمرة واحدة أو أكثر)، وذلك لخلق توازن بين الحفاظ على الخبرة المتراكمة داخل المجلس من جهة، وضخ دماء وأفكار جديدة من جهة أخرى.⁴

2. **طبيعة العهدة:** العهدة الاستشارية هي عهدة شخصية، بمعنى أن العضو يمارس مهامه بصفته الشخصية (بناء على كفاءته أو تمثيله) ولا يجوز له تفويض غيره لحضور الجلسات أو التصويت نيابة عنه، مما يكرس مبدأ المسؤولية الفردية في إبداء الرأي.⁵

3. **حالات انتهاء العهدة (الانتهاء الطبيعي والمبتسر):**⁶

✓ **الانتهاء الطبيعي:** يكون بانقضاء المدة القانونية المحددة للعهدة.

¹ د. خديجة صياغ، *الاستشارة في المؤسسات الدستورية الجزائرية*، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 1، 2021، ص 55.

² د. فتيحة بن عبو، *القانون الدستوري والمؤسسات السياسية*، الطبعة السابعة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2017، ص 242.

³ د. رشيد خلوفي، *قانون التنظيم الإداري*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2023، ص 180.

⁴ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 92.

⁵ لوهاني حبيبة، *الحكمة البرلمانية في الجزائر*، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2021، ص 142.

⁶ المادة 193 من دستور 2020: "المجلس الأعلى للشباب هيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية... يقدم آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب".

✓ **الانتهاء المبسر (الاستثنائي):** ينظم المشرع حالات محددة تسقط فيها العضوية قبل الأوان، وتشمل: الاستقالة الطوعية المبررة، الوفاة، العجز البدني أو الذهني المستدام الذي يحول دون ممارسة المهام. كما تشمل الإقالة أو الإعفاء في حال ارتكاب العضو لخطأ جسيم يخل بشرف الهيئة، أو فقدانه لأحد الشروط الأساسية التي بني عليها تعيينه (كأن يفقد ممثل نقابة ما منصبه داخل تلك النقابة).¹

بناء على ما تقدم، يتضح أن المشرع الدستوري والإداري في الجزائر لم يترك شروط العضوية ومدة العهدة للصدفة أو للتقدير المطلق للإدارة، بل قيدها بضوابط صارمة تهدف في مجملها إلى حماية العضو الاستشاري من أي ضغوطات ترهيبية أو ترغيبية، وجعله أداة فعالة لتقديم مشورة موضوعية ترتكز على الخبرة والحياد، وهو ما يعزز من مكانة هذه المجالس في نسق صناعة القرار.

المطلب الثالث: الهيكلية والتنظيم الإداري للمجالس²

لضمان سيروية العمل وتحقيق الأهداف الدستورية والقانونية المنوطة بها، تتطلب المجالس الوطنية الاستشارية هيكلية تنظيمية متكاملة وجهازا إداريا يدعم استقلاليتها العضوية والوظيفية. وعلى الرغم من اختلاف الهيكلية التفصيلية من مجلس لآخر حسب طبيعة الاختصاص (سواء كان اقتصاديا، أمنيا، أو حقوقيا)، إلا أن المشرع الجزائري يعتمد غالبا على "نموذج هيكلية نمطي" يجمع بين أجهزة المداولة، أجهزة التسيير، والأجهزة التقنية. يمكن تفصيل هذا التنظيم الإداري في العناصر المحورية التالية:

أولا: أجهزة التداول والمداولة³

تعد الجمعية العامة (أو الجلسة العامة في بعض الهيئات) أعلى هيئة تقريرية وتداولية داخل المجلس الاستشاري. تتشكل من كافة الأعضاء المعيّنين والمنتخبين، وتعتبر الفضاء الديمقراطي والتشاركي الأوسع الذي تتلاقى فيه مختلف الرؤى للتوافق على رأي موحد. ينعقد هذا الجهاز في دورات عادية (محددة قانونا، غالبا مرتين في السنة) ودورات استثنائية عند الاقتضاء، وتتركز صلاحياته في:⁴

¹ المرجع نفسه، ص 145.

² د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 162.

³ د. عبد السلام معزوز، المجالس الاستشارية في التعديل الدستوري 2020، دار الفكر والقانون، الجزائر، 2021، ص 77.

⁴ د. محمد الصغير بعلي، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، دار العلوم للنشر، عنابة، 2015، ص 88.

- ✓ دراسة والمصادقة النهائية على مشاريع الآراء، التقارير، والتوصيات قبل رفعها إلى السلطات المختصة (رئاسة الجمهورية أو الحكومة).
 - ✓ المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الذي يضبط تفاصيل السيرورة الإجرائية للعمل.
 - ✓ مناقشة برنامج العمل السنوي وتقييم الحصيلة الدورية للمجلس.
- ثانياً: أجهزة الإدارة والتوجيه (الرئيس والمكتب)** لتأطير عمل المجلس وضمان فعاليته، يعهد بالتسيير إلى هيئات قيادية تتمثل أساساً في:¹
- ✓ **رئيس المجلس:** يتمتع بصلاحيات واسعة، فهو الممثل القانوني والرسمي للمجلس أمام مؤسسات الدولة الدستورية وأمام القضاء. يتولى رئاسة الجلسات العامة وإدارتها، يسهر على تنفيذ قرارات الجمعية العامة، ويعد الأمر بالصرف لميزانية المجلس، مما يعزز الاستقلالية المالية للهيئة.
 - ✓ **مكتب المجلس:** يتشكل عادة من الرئيس، نوابه، ورؤساء اللجان الدائمة. يعتبر المكتب بمثابة "الجهاز التنفيذي المصغر" داخل المجلس، حيث يتولى تحضير جدول أعمال الجمعية العامة، التنسيق بين مختلف اللجان، متابعة تنفيذ برنامج العمل، والبت في المسائل المستعجلة بين دورتي انعقاد الجمعية العامة لمنع حدوث أي فراغ مؤسسي.²
- ثالثاً: الأجهزة التقنية والموضوعية (اللجان الدائمة والمخصصة)** يعتبر العمل الحقيقي والمعمق داخل المجالس الاستشارية عملاً لجانياً بامتياز. ولضمان دراسة متخصصة، دقيقة، ومبنية على أسس علمية للملفات، ينقسم المجلس إلى:³
- ✓ **اللجان الدائمة:** تشكل بحسب التقسيمات القطاعية الكبرى التي يغطيها اختصاص المجلس (على سبيل المثال: لجنة الشؤون الاقتصادية، لجنة الشؤون الاجتماعية، ولجنة البيئة في المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي). تتولى هذه اللجان النزول للميدان، جمع المعطيات، تنظيم جلسات الاستماع للخبراء والمسؤولين، ثم صياغة مسودة التقارير والآراء بشكلها الأولي.⁴

¹ د. عمار العوايدي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 347.

² المادة 213 من دستور 2020: "يُعد المرصد الوطني للمجتمع المدني إطاراً للحوار والتشاور والاقتراح والتحليل والتقييم لكل المسائل المتعلقة بالمجتمع المدني".

³ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 98.

⁴ د. بوزيد لزهاري، حقوق الإنسان في المؤسسات الدستورية، دار هومة، الجزائر، 2022، ص 134.

✓ **اللجان المخصصة:** يملك المجلس صلاحية إنشاء لجان مؤقتة تكلف بدراسة ملف مستجد أو طارئ يتطلب تدخلا بين عدة تخصصات، وتنتهي مهام وصلاحيات هذه اللجان بمجرد تسليم تقريرها النهائي وعرضه للمناقشة.

رابعا: الهيكل الإداري والمالي الداعم

بما أن أعضاء المجالس الاستشارية غير متفرغين بالكامل غالبا لارتباطاتهم المهنية الأصلية، يزود المجلس بهيكل إداري دائم يسمى "الأمانة العامة"، يرأسها أمين عام (يعين عادة بمرسوم). تتولى الأمانة العامة المهام التنفيذية البحتة التي تضمن "الاستمرارية المرفقية" للمجلس، وتتمثل مهامها في:¹

- التسيير الإداري اليومي للموارد البشرية (الموظفين والعمال الإداريين الداعمين).
 - التحضير اللوجستي والمادي لاجتماعات الجمعية العامة واللجان الدائمة.
 - مسك سجلات المجلس، حفظ الأرشيف، وبناء قاعدة بيانات علمية ومعلوماتية توضع تحت تصرف الأعضاء لتسهيل مهامهم الاستشارية.
 - إعداد مشروع ميزانية المجلس السنوية، ومتابعة تنفيذها المالي والمحاسبي بعد المصادقة عليها.
- يتضح من خلال هذه الهيكلة أن التنظيم الإداري للمجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري يعكس تصميمًا مؤسسيًا حديثًا. فهو يفصل بمرونة بين الأجهزة ذات الطابع الاستشاري والتداولي التي تعكس تنوع المجتمع والخبرات، وبين الأجهزة الإدارية والتقنية الداعمة. هذا التوزيع الوظيفي هو ما يمنح هذه المجالس استقلاليتها الإدارية والمالية، ويمكنها من أداء دورها بحيادية واحترافية بعيدا عن التبعية الهيكلية للإدارات المركزية الكلاسيكية.²

¹ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 168.

² د. محمد ناصر بوضياف، قانون المؤسسات الدستورية، كليك للنشر، الجزائر، 2021، ص 105.

المبحث الثاني: اختصاصات المجالس الوطنية الاستشارية¹

بعد أن تطرقنا في المبحث الأول إلى الإطار العضوي والهيكل للمجالس الوطنية الاستشارية، يقتضي التسلسل المنهجي والمنطقي لدراستنا الانتقال إلى الجانب الوظيفي لهذه الهيئات. فالغاية من التأسيس الدستوري لهذه المجالس ليس مجرد استكمال الديكور المؤسساتي للدولة، بل تفعيل دورها في ترشيد القرار العام وتكوين السلطات العامة. وعليه، سيعالج هذا المبحث جوهر عمل هذه المجالس من خلال الوقوف على طبيعة اختصاصاتها الاستشارية، وتحديد الجهات الدستورية التي تملك حق إخطارها أو طلب مشورتها، وصولاً إلى تقييم الأثر القانوني والفعلي للأراء والتقارير التي تصدر عنها.

المطلب الأول: الاختصاصات الاستشارية

تعد الوظيفة الاستشارية المبرر الأساسي والفلسفة العميقة لوجود المجالس الوطنية الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري. فهذه الهيئات لا تملك سلطة التقرير (Pouvoir de décision) ولا سلطة التنفيذ،² بل تتركز مهامها في "سلطة الاقتراح والتوجيه وإبداء الرأي". تنتوع الاختصاصات الاستشارية لهذه المجالس وتتشعب بحسب طبيعة كل مجلس والقطاع الذي يغطيه، ولكن يمكن تأطيرها قانونياً وأكاديمياً في المحاور الكبرى التالية:³

أولاً: الاختصاص الموضوعي (تنوع مجالات الاستشارة)

يتحدد النطاق المادي لاختصاصات المجالس الاستشارية بناءً على النصوص الدستورية والقانونية المنشئة لها، وتتجلى هذه الاختصاصات في مجالات متعددة:

✓ **الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية:** وتبرز بوضوح في صلاحيات "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي"، الذي يختص بتقديم تحليلات معمقة حول مؤشرات التنمية، تقييم السياسات الاقتصادية الكلية، وتقديم بدائل في مجال الانتقال الطاقوي وحماية البيئة.

¹ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 102 (بتصرف).

² المادة 211 من دستور 2020، والتي تمنح المجلس استقلالية إدارية ومالية لضمان حياد تقاريره.

³ د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 78.

✓ الاختصاصات الدينية والعلمية: وتتجسد في "المجلس الإسلامي الأعلى"، الذي يختص حصريا بالاجتهاد في النوازل الفقهية المعاصرة، تقديم الرأي الشرعي في القضايا ذات الصلة بالدين الإسلامي، وتصحيح المفاهيم الخاطئة.¹

✓ الاختصاصات الحقوقية والسياسية: كاختصاصات "المجلس الوطني لحقوق الإنسان" في تقييم مدى التزام الدولة بالمعاهدات الدولية، وتقديم استشارات حول مشاريع القوانين المتعلقة بالحريات العامة. وكذا "المرصد الوطني للمجتمع المدني" الذي يختص بترقية القيم المدنية والمشاركة الديمقراطية.²

ثانيا: الطبيعة الإجرائية للاختصاصات الاستشارية

لا تمارس المجالس الوطنية مهامها بنمط واحد، بل تتنوع صور تدخلها الاستشاري إلى عدة أشكال تعكس مدى حيويتها وديناميكيته:³

1. الاستشارة الوجوبية (الإلزامية): في بعض القضايا الحساسة والمصيرية، يلزم المؤسس الدستوري أو المشرع العادي السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية أو الحكومة) بضرورة استطلاع رأي المجلس الاستشاري المختص قبل اتخاذ القرار أو إصدار النص القانوني. عدم طلب الاستشارة في هذه الحالات قد يعرض الإجراء للطعن بعدم الدستورية أو البطلان لعيب في الإجراءات الجوهرية. (مثال: وجوب عرض بعض مشاريع القوانين العضوية ذات البعد الاقتصادي الشامل على المجلس المعني).

2. الاستشارة الجوازية: هي الصورة الأوسع انتشارا، حيث تملك السلطات العامة خيار اللجوء إلى المجلس الاستشاري لطلب رأيه في قضايا معينة متى رأت ضرورة لذلك، للاستشارة برأي الخبراء وممثلي المجتمع قبل اتخاذ قرار سيادي أو إداري.⁴

3. الاختصاص بالمبادرة الذاتية الإخطار الذاتي (Auto-saisine) : يعتبر هذا الاختصاص من أهم مؤشرات استقلالية وفعالية المجالس الوطنية الاستشارية. فهو يتيح للمجلس أن يتناول دراسة ملف معين أو ظاهرة اجتماعية/اقتصادية من تلقاء نفسه، دون انتظار طلب رسمي من السلطة

¹ د. فتيحة بن عبو، مرجع سابق، ص 260.

² سعيد بوشعير، النظام الدستوري الجزائري (دراسة تحليلية)، الجزء الثاني، دار العلوم، عنابة، 2015، ص 204.

³ عمار بوضياف، النظام السياسي والدستوري في الجزائر، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 177.

⁴ د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 82.

التنفيذية. يسمح هذا الإجراء للمجالس بلعب دور "جهاز الإنذار المبكر (Système d'alerte précoce)" للفت انتباه صناع القرار إلى اختلالات أو أزمات تلوح في الأفق (مثل مبادرة المجلس الاقتصادي لدراسة أثر التضخم على القدرة الشرائية).¹

ثالثا: اختصاص التقييم والاستشراف وإعداد التقارير

إلى جانب إبداء الرأي في مشاريع النصوص والقرارات، تضطلع المجالس الوطنية باختصاص دوري وثابت يتمثل في:²

- إعداد التقارير السنوية: حيث يلزم الدستور هذه المجالس برفع تقارير سنوية أو دورية إلى رئيس الجمهورية (وأحيانا إلى البرلمان). تتضمن هذه التقارير تشريحا لواقع القطاع المعني (وضع حقوق الإنسان، حالة الاقتصاد الوطني، واقع الشباب)، مع رصد النقائص وتقديم التوصيات.³
- الدراسات الاستشرافية: تقوم هذه المجالس باستشراف التحولات المستقبلية وتقديم دراسات طويلة المدى، لتزويد الدولة برؤية استراتيجية تتجاوز التسيير الإداري اليومي والأزمات الظرفية. نستنتج أن الاختصاصات الاستشارية للمجالس الوطنية في الدستور الجزائري تتميز بالشمولية والتنوع. فهي لم تعد مجرد "صناديق بريد" لإبداء رأي شكلي، بل تحولت قانونيا إلى "مراكز تفكير وخبرة (Think Tanks)" تجمع بين وظائف التشخيص، التقييم، الاقتراح، والإنذار المبكر، مما يجعلها أداة محورية في مسار عقلنة القرار العام وضمان جودته.

المطلب الثاني: الجهات المخولة بطلب الاستشارة⁴

تحدد فعالية المجالس الوطنية الاستشارية وتأثيرها الفعلي بمدى انفتاح مؤسسات الدولة على طلب المشورة منها. لقد حرص المؤسس الدستوري الجزائري، ومعه المشرع العضوي، على تحديد الجهات التي تملك "حق الإخطار (Droit de saisine)" أو طلب الرأي الاستشاري بشكل دقيق، وذلك لتنظيم قنوات

¹ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 105.

² وعمران عادل، مرجع سابق، ص 90.

³ المادة 209 من الدستور، التي تلزم السلطات العمومية بطلب رأي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في مشاريع القوانين ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي.

⁴ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 174.

التواصل المؤسساتي وتقادي العشوائية أو تداخل الصلاحيات. تتوزع هذه الجهات المخولة قانونا بطلب الاستشارة عبر السلطات العليا للدولة، وتصنف وفقا للتدرج الهرمي والوظيفي الآتي:

أولاً: مؤسسة رئاسة الجمهورية (رئيس الجمهورية)¹

يحتل رئيس الجمهورية قمة الهرم الدستوري في النظام الجزائري، وهو يمثل الجهة الأصلية والأولى المخولة بطلب الاستشارة من كافة المجالس الوطنية دون استثناء. بالنظر إلى صلاحياته الواسعة في تحديد السياسة العامة للأمة وتوجيه السياسات الخارجية والدفاعية والأمنية، يحق لرئيس الجمهورية إخطار هذه الهيئات لإبداء رأيها في القضايا الكبرى والاستراتيجية قبل اتخاذ قرارات سيادية.

▪ تتجلى هذه الصلاحية بوضوح في قدرة الرئيس على طلب استشارات سرية أو علنية، وكذلك استدعاء رؤساء هذه المجالس لتقديم تقارير شفوية أو مكتوبة حول ملفات محددة (مثل طلب رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول تدابير استثنائية، أو استشارة المجلس الإسلامي الأعلى في قضايا ذات أبعاد دينية تمس تماسك المجتمع).

ثانياً: الحكومة (الوزير الأول أو رئيس الحكومة)²

رئيس الجمهورية إلى سياسات عمومية وقوانين ومشاريع ميدانية. وبحكم هذا الدور الميداني، تعتبر الحكومة المستفيد الأكبر من الوظيفة الاستشارية من الناحية العملية واليومية.

▪ يملك الوزير الأول (أو رئيس الحكومة، حسب الحالة الدستورية) صلاحية إخطار المجالس الوطنية الاستشارية بطلب إبداء الرأي حول مسودات مشاريع القوانين، والمراسيم التنفيذية ذات الصلة باختصاص كل مجلس، قبل عرضها على مجلس الوزراء أو البرلمان.³

▪ كما يحق للحكومة طلب دراسات تقييمية للسياسات العمومية التي باشرتها، للوقوف على مدى نجاعتها (كطلب الحكومة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقييم سياسة الدعم أو مناخ الاستثمار).

¹ المادة 105 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، مرجع سابق.

² د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 174.

³ انظر المادة 208 (الفقرة 2) من دستور 2020، والتي تنص على رفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية حول نشاطات المجلس الاستشاري المعني.

ثالثا: السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه)¹

في إطار ترقية وتجويد العمل التشريعي، وتعزيزا للرقابة البرلمانية المتبصرة، أقر المشرع للبرلمان الجزائري بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) حق اللجوء إلى المجالس الاستشارية.

▪ يهدف هذا الإجراء إلى توفير النواب وأعضاء مجلس الأمة بالمعطيات التقنية، العلمية، والميدانية الدقيقة قبل التصويت على مشاريع القوانين المعقدة التي تتطلب دراية متخصصة تتجاوز التكوين السياسي أو القانوني العادي للبرلماني.

▪ عادة ما يمارس هذا الحق من خلال مكاتب الغرفتين أو لجانها الدائمة، التي يمكنها طلب الرأي أو حتى استدعاء خبراء وأعضاء هذه المجالس لجلسات استماع تناقش تفاصيل النصوص التشريعية المقترحة.²

رابعا: بعض السلطات والإدارات العمومية المركزية (على سبيل الاستثناء)

رغم أن القاعدة العامة تحصر حق الإخطار في السلطات العليا (الرئاسة، الحكومة، البرلمان)، إلا أن القوانين المنظمة لبعض المجالس ذات الطابع التقني المحض قد تسمح بتوسيع دائرة الجهات المخولة بطلب الاستشارة لتشمل بعض الوزارات أو الهيئات الرسمية الكبرى، وذلك في حدود ضيقة ترتبط بقطاعات تخصصها الدقيق، بغية تذليل العقبات الإدارية وتوفير الخبرة الفورية.³

إن حصر الجهات المخولة بطلب الاستشارة في السلطات السيادية العليا والتنفيذية والتشريعية يبرز "الوزن المؤسسي" العالي للمجالس الوطنية الاستشارية. فهي ليست مكاتب دراسات مفتوحة للعموم أو للإدارات القاعدية، بل هي هيئات دستورية مصممة لدعم ومرافقة دوائر صنع القرار الأعلى في الدولة، مما يضمن أن تكون آراءها وتقاريرها مؤثرة وموجهة مباشرة نحو رسم الاستراتيجيات الوطنية الكبرى.⁴

المطلب الثالث: القيمة القانونية للآراء الاستشارية

تطرح مسألة "القيمة القانونية للآراء الاستشارية" إشكالية محورية في فقه القانون الإداري والدستوري، وتتعلق بمدى تقييد هذه المجالس لحرية السلطة صاحبة الاختصاص في اتخاذ القرار. فإذا كانت المجالس

¹ د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 94.

² عمار عوايدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 112.

³ د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 210.

⁴ د. مسعود شيهوب، المسؤولية الإدارية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2021، ص 156.

الوطنية تمتلك كفاءة وخبرة عالية، فهل يعني ذلك أن آراءها تكتسي طابع الإلزام؟ لتفكيك هذا المطلب باحترافية، يجب التمييز بدقة بين الآثار القانونية المباشرة والآثار المعنوية لتلك الآراء، وذلك وفق التفصيل الآتي:¹

أولاً: المبدأ العام: الطابع التوجيهي وغير الإلزامي

القاعدة الذهبية في القانون الإداري والدستوري تنص على أن "المستشار لا يقرر بناء على ذلك، فإن الآراء، التوصيات، والتقارير الصادرة عن المجالس الوطنية الاستشارية لا تتمتع بالقوة الإلزامية التي تتسم بها القوانين أو القرارات الإدارية والتنظيمية. فالسلطة التي طلبت الاستشارة² (سواء كانت رئاسة الجمهورية، الحكومة، أو البرلمان) تحتفظ بكامل سلطتها التقديرية (Pouvoir discrétionnaire) في الأخذ بمضمون الرأي الاستشاري كلياً، أو جزئياً، أو حتى استبعاده تماماً وتجاهله عند اتخاذ قرارها النهائي. ومرد ذلك إلى أن مسؤولية القرار سياسياً وقانونياً تقع على عاتق السلطة التنفيذية أو التشريعية المنتخبة أو المعينة، وليس على عاتق الهيئة الاستشارية.³

ثانياً: التمييز بين "الإلزامية الإجراء" و"الإلزامية المضمون"

لكي نفهم القيمة القانونية الحقيقية للاستشارة، يجب أن نفرق قانونياً بين إجراء طلب الاستشارة ومضمون تلك الاستشارة:⁴

- في حالة الاستشارة الوجوبية (الإلزامية الإجرائية): إذا نص الدستور أو القانون العضوي على ضرورة أخذ رأي مجلس معين قبل إصدار نص قانوني أو قرار إداري، فإن "إجراء الطلب" يصبح ملزماً. وإذا أقرمت السلطة على إصدار القرار دون استشارة المجلس المعني، فإن قرارها يكون مشوباً بـ "عيب في الإجراءات الجوهرية (Vice) "الدو" (forme substantiel) ، مما يعرض النص لعدم الدستورية أو الإلغاء القضائي.

¹ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 118.

² انظر المادة 12 من الدستور، وكذا المادة 210 المتعلقة بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، دستور 2020.

³ د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 98.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 112.

- **عدم إلزامية المضمون:** حتى في الحالات التي يكون فيها طلب الرأي وجوبيا تحت طائلة البطلان، فإن السلطة غير ملزمة بتطبيق ما جاء في الرأي الاستشاري. يكفيها قانونا أن تستوفي "الشكل الإجرائي" (أي طلب الرأي وتلقيه) لتكون قراراتها مشروعة، بغض النظر عن توافقها مع محتوى الرأي أم لا.

ثالثا: القيمة السياسية والمعنوية (سلطة التأثير) ¹

إذا كانت الآراء الاستشارية مجردة من الإلزام القانوني الصارم، فإنها في المقابل تتمتع بـ "حجية معنوية وسياسية" بالغة الأهمية. فصدور رأي معارض لمشروع حكومي من هيئة دستورية وازنة (مثل المجلس الوطني لحقوق الإنسان أو المجلس الإسلامي الأعلى) يشكل إحراجا سياسيا كبيرا للسلطة التنفيذية. هذا الوزن المعنوي يدفع الحكومة والبرلمان غالبا إلى تبرير مواقفهما في حال مخالفة رأي المجلس، مما يجعل هذه الآراء تلعب دورا مؤثرا في توجيه النقاش العام، وتعديل مسار السياسات العمومية، وتشكيل ضغط مؤسساتي "ناعم" يحد من تعسف الإدارة أو تسرعها.

رابعا: القيمة التوثيقية والمرجعية (الأعمال التحضيرية والاجتهاد القضائي) ²

- لا تندثر القيمة القانونية للآراء الاستشارية بمجرد صدور القرار، بل تتحول إلى مرجعية توثيقية حاسمة.
- تعد تقارير وآراء هذه المجالس جزءا من "الأعمال التحضيرية" (Travaux préparatoires) للقوانين والسياسات، ويعتمد عليها لاحقا من قبل القضاء الدستوري أو الإداري لتفسير نية المشرع أو غاية الإدارة عند وجود غموض في النصوص. ³

- كما تعتبر التقارير السنوية التي ترفع لرئيس الجمهورية وتنتشر للرأي العام بمثابة وثائق إدانة أو تبرئة للإدارة، يمكن أن يستند إليها في المساءلة السياسية والبرلمانية للحكومة. ⁴

رغم تجريد الآراء الصادرة عن المجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري من صفة الإلزام القانوني المباشر حماية لاستقلالية سلطة القرار، إلا أن المشرع أحاطها بقيمة إجرائية جوهرية (في

¹ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 120.

² د. فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 285.

³ د. صالح فوزي، الموسوعة الدستورية، دار النهضة العربية، 2020، ص 412.

⁴ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 180.

الاستشارات الوجوبية)، ومنحها ثقلا معنويا وسياسيا يجعل منها أداة رقابة وتوجيه لا يمكن تجاوزها بسهولة في مسار بناء دولة القانون المؤسساتية.¹

¹ انظر المادة 210 من دستور 2020، والتي تحدد صلاحيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كقوة اقتراح واستشارة لدى السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث: دور وفعالية المجالس الوطنية الاستشارية¹

إن التأسيس الدستوري للمجالس الوطنية الاستشارية لا يعد غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة مؤسساتية لتحقيق أهداف وغايات عليا ترتبط بترشيد الحكم وعقلنة تسيير الشأن العام. ورغم الصلاحيات الواسعة التي أقرها الدستور الجزائري لهذه الهيئات، والتنظيم الهيكلي المتقدم الذي تحظى به، إلا أن التساؤل الجوهري يظل قائما حول مدى انعكاس هذه الترسانة القانونية على الواقع العملي.² وعليه، سيتناول هذا المبحث دراسة الدور الاستراتيجي لهذه المجالس في دعم صناعة القرار الإداري، مع تسليط الضوء بموضوعية على واقع فعاليتها في السياق الجزائري، وصولا إلى استشراف الآفاق والحلول الممكنة لتطوير أدائها وتفعيل دورها الدستوري المنشود.

المطلب الأول: دور المجالس الوطنية الاستشارية في دعم القرار الإداري

تلعب المجالس الوطنية الاستشارية دورا محوريا في مسار صناعة القرار الإداري والسياسي في الجزائر. ومع التعديل الدستوري لسنة 2020، تعزز هذا الدور من خلال الارتقاء ببعض هذه الهيئات وتوسيع صلاحياتها لتكون شريكا استراتيجيا للسلطة التنفيذية. يتجلى هذا الدور في دعم القرار الإداري عبر عدة مستويات ووظائف متكاملة:³

أولا: الوظيفة التنويرية وترشيد القرار الإداري

تعتبر الإدارة، بطبيعتها، جهازا بيروقراطيا قد يميل إلى اتخاذ قرارات روتينية أو يفقر إلى الرؤية الشاملة للآثار المترتبة على قراراته، خاصة في القضايا المعقدة والمتشابكة (الاقتصادية، البيئية، أو المجتمعية). هنا يبرز دور المجالس الاستشارية في عقلنة (Rationalisation) هذا القرار، وذلك من خلال:

- توفير الخبرة التقنية الدقيقة:⁴ الإدارة المركزية قد تفتقر للمتخصصين في كل الجزئيات. المجالس، بما تضمه من خبراء (كما نصت المادة 210 من دستور 2020 المتعلقة بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والذي أصبح إطارا للحوار والتشاور والتصنيف الدقيق للملفات).

¹ انظر المادة 209 من الدستور، التي تنص على صلاحية رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة في استشارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في مشاريع القوانين والخطط التنموية.

² د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 102.

³ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 128.

⁴ انظر نص المادة 210 من دستور 2020، مرجع سابق.

- **الحد من التسرع الإداري:**¹ إن إلزام الإدارة بطلب المشورة في بعض المسائل الحساسة يمنعها من إصدار قرارات ارتجالية غير مدروسة العواقب، مما يوفر فترة زمنية ضرورية للبحث والتدقيق قبل التنفيذ.²

ثانيا: تكريس الديمقراطية التشاركية والشرعية المجتمعية للقرارات³

أحدث المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020 نقلة نوعية بجعل المجالس الاستشارية فضاء حقيقيا لـ "الديمقراطية التشاركية" (Démocratie participative)، "متجاوزا المفهوم الكلاسيكي للمشورة التقنية ليدمج المجتمع المدني في صناعة القرار.

- **هندسة التوافق الاجتماعي:** من خلال هيئات مثل "المرصد الوطني للمجتمع المدني" (الذي تم دسترته لأول مرة في التعديل الأخير بموجب المادة 213)، و"المجلس الأعلى للشباب" (المادة 214)، أصبحت المجالس الاستشارية قنوات رسمية تنقل انشغالات واقتراحات الفاعلين المجتمعيين إلى دوائر صنع القرار.

- **امتصاص الاحتقان وإضفاء المقبولية:** القرار الإداري الذي يسبقه مشاور واسع داخل هيئات تمثل العمال، أرباب العمل، الشباب، والجمعيات، يكون أسهل في التطبيق وأقل عرضة للرفض الشعبي أو النقابي، لأنه يحمل جزءا من شرعية التوافق المسبق.⁴

ثالثا: دور الإنذار المبكر والوقاية من الأزمات

- لم يعد دور المجالس مقتصرًا على إعطاء رأي حول نص جاهز (دور رجعي أو لاحق)، بل تطور ليمارس وظيفة استباقية (Proactive)، وهو ما تعكسه دساتير العالم الحديث، بما فيها الدستور الجزائري:
- **رصد المؤشرات والمخاطر:** تقوم هذه المجالس، خاصة ذات الطابع الاقتصادي والأمني وحقوق الإنسان، بالرصد المستمر للمؤشرات الوطنية والدولية. استنادا لحق "الإخطار الذاتي" الذي تملكه،

¹ د. فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 290.

² د. بلقاسم الحامدي، حوكمة المؤسسات الاستشارية، دار الكتاب والقانون، الجزائر، 2023، ص 89.

³ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 182.

⁴ انظر المواد 213 و 214 من دستور 2020، مرجع سابق.

يمكنها إطلاق تحذيرات للسلطة الإدارية من تداعيات سياسات معينة قبل تفاقمها (كإصدار تقارير تحذر من اختلالات التنمية المحلية أو تراجع مؤشرات معينة).¹

• **حماية المصلحة العليا وحقوق الإنسان:** يعد المجلس الوطني لحقوق الإنسان (المادة 211 من الدستور) نموذجا للدور الوقائي، حيث يعهد إليه بمهمة إنذار السلطات المعنية في حال رصد انتهاكات أو تجاوزات، واقتراح التدابير الإدارية الاستعجالية لوقفها.²

رابعاً: دور التقييم البعدي وتصويب السياسات (المتابعة الإدارية)

لا ينتهي دور المجالس الاستشارية بصدور القرار، بل يمتد لتقييم أثره على أرض الواقع.

• **التقارير التقييمية المرفوعة لرئاسة الجمهورية:** تلزم المواد الدستورية (مثل المادتين 210 و211) المجالس الاستشارية الكبرى بإعداد تقارير سنوية ترفع حصراً لرئيس الجمهورية. هذه التقارير تعتبر بمثابة "تدقيق مؤسساتي" للسياسات الحكومية المنفذة، وتوفر لأعلى سلطة في البلاد معطيات محايدة حول نجاح أو فشل القرارات الإدارية، مما يسمح بإجراء التصحيحات اللازمة على المسار الإداري والتنموي.³

بناء على الهندسة الدستورية الحديثة في الجزائر، يتضح أن دور المجالس الوطنية الاستشارية في دعم القرار الإداري يمثل حلقة وصل استراتيجية لا غنى عنها. فهي لا تتنازع الإدارة سلطتها في التقرير والتنفيذ، بل تمدها بالرؤية العلمية، والشرعية التشاركية، والإنذار المبكر، لتتحول العملية الإدارية من "أمر سلطوي" إلى "قرار مؤسساتي مستدام ومدرّس".⁴

المطلب الثاني: واقع فعالية المجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر⁵

إن تقييم "الفعالية" في لغة القانون الإداري والعلوم السياسية لا ينصب على دراسة جودة النصوص المنشئة فحسب، بل يمتد لقياس الأثر الفعلي والعملي لهذه الهيئات في الميدان. ورغم المكاسب الدستورية الهامة التي جاء بها المؤسس الجزائري (لا سيما في التعديلات المتتالية وصولاً إلى دستور 2020) للارتقاء

¹ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 132.

² انظر المادة 211 من دستور 2020، مرجع سابق.

³ د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 110.

⁴ د. عادل بوعمران، الوظيفة الاستشارية في النظام الدستوري، دار بلقيس، الجزائر، 2019، ص 135.

⁵ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 135.

بالمجالس الوطنية الاستشارية،¹ إلا أن الممارسة الميدانية تكشف عن مفارقات وتحديات تجعل من واقع هذه الفعالية متأرجحا بين الطموح الدستوري والواقع الإداري والسياسي. يمكن تشخيص هذا الواقع من خلال المحاور التالية:

أولا: فجوة الممارسة بين التكريس الدستوري والواقع التنفيذي²

رغم أن الدستور الجزائري جعل من هذه المجالس مؤسسات قائمة بذاتها، إلا أن واقعها العملي غالبا ما يصطدم بهيمنة السلطة التنفيذية (L'hégémonie de l'exécutif).

- تجاوز المشورة في الممارسة اليومية: في كثير من الأحيان، تعتمد الإدارات المركزية إلى صياغة مشاريع قوانين أو سياسات عامة وإحالتها للمصادقة متجاوزة أخذ رأي المجالس الاستشارية المختصة (إلا في الحالات الوجوبية الصارمة)، مما يحول هذه الهيئات في بعض الفترات إلى هياكل هامشية غير مستثمرة بالشكل الكافي.

- غياب التبدير في حال الاستبعاد: حتى عندما تقدم المجالس آراء وتقارير دقيقة وموثقة علميا، فإن السلطة التنفيذية غالبا ما تستبعدا عند اتخاذ القرار النهائي دون تقديم مبررات علنية أو نقاش موضوعي يوضح سبب الرفض، مما يفقد العضو الاستشاري الحافز ويضعف الثقل المعنوي للمجلس.

ثانيا: إشكالية الاستقلالية (المسار المهني والرقابة الذاتية)³

تقاس فعالية أي مؤسسة استشارية بمدى استقلاليتها عن الجهة التي تقدم لها المشورة.

- إن اعتماد مسار التعيين الرئاسي أو الحكومي لنسبة معينة من الأعضاء والمسؤولين داخل هذه المجالس، قد يخلق لدى البعض نوعا من "الرقابة الذاتية" (Autocensure) "فقد يميل بعض الأعضاء إلى مسايرة التوجهات الرسمية للحكومة تقاديا للصدام مع الإدارة، وهو ما قد يؤثر على جرأة، موضوعية، وحياد التقارير المرفوعة".⁴

¹ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 185.

² انظر المادة 193 من الدستور التي تنص على ضرورة استشارة المجلس الأعلى للشباب في القضايا المتعلقة بالسياسات العمومية الموجهة للشباب، دستور 2020.

³ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 140.

⁴ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 188.

• القيود الإدارية في تسيير الميزانية قد تحد في بعض الأحيان من قدرة هذه المجالس على تمويل دراسات ميدانية ضخمة أو الاستعانة بخبرات دولية مستقلة، مما يجعلها تعتمد أحيانا على الإحصائيات والمعطيات التي توفرها الإدارة نفسها.¹

ثالثا: محدودية تفعيل آلية "الإخطار الذاتي" والمبادرة

كما أشرنا في مطالب سابقة، يعد الإخطار الذاتي (Auto-saisine) مؤشرا حقيقيا على الحيوية المؤسساتية.

• **الواقع العملي:** يلاحظ المتابع للشأن المؤسساتي الجزائري أن استخدام المجالس لآلية المبادرة الذاتية في تناول قضايا الرأي العام المستجدة يظل "محتشما" أو بطيئا. فغالبا ما تنتظر هذه المجالس التكاليف المباشر من السلطات العليا للتحرك وفتح الملفات الكبرى، مما يجعل دورها "رد فعل" (Réactif) أكثر منه دورا "استباقيا" (Proactif) في تشخيص الأزمات قبل وقوعها.²

رابعا: عوائق الشفافية وتأثير "سرية التقارير"

تستمد الهيئات الاستشارية في الأنظمة المقارنة قوتها من "الرأي العام"، وذلك عبر نشر تقاريرها وإثارة النقاش المجتمعي والإعلامي حولها.

• في الواقع الجزائري، يلاحظ أن الكثير من التقارير النوعية والمهمة التي تنجزها المجالس (كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو المجلس الوطني لحقوق الإنسان) ترفع مباشرة لرئاسة الجمهورية وتبقى محاطة أحيانا بطابع "السرية الإدارية". إن عدم نشر كل هذه التقارير للجمهور أو عرضها للنقاش المفتوح داخل قبة البرلمان، يحرم هذه المجالس من أداة ضغط استراتيجية ويجعل تأثير آلياتها محصورا في الغرف المغلقة للسلطة.³

خامسا: تداخل الصلاحيات المؤسساتية

يعرف المشهد المؤسساتي الجزائري تواجدا لعدة هيئات ومجالس قد تتقاطع في مجالات اهتمامها (على سبيل المثال: تقاطع أدوار ومقترحات بين المرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلس الأعلى للشباب،

¹ المادة 208 من الدستور، المتعلقة بنقير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي السنوي المرفوع لرئيس الجمهورية، دستور 2020.

² د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 118.

³ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 142.

وبعض لجان المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الملفات الشبانية والمجتمعية). هذا التداخل قد يخلق أحيانا نوعا من التشتت في الجهود، مما يضعف التركيز ويفقد الاستشارة دقتها وتأثيرها المباشر على القطاع المستهدف.¹

يمكن القول إن واقع المجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر يعيش مرحلة "مخاض مؤسساتي". فمن جهة، هناك إرادة دستورية وسياسية واضحة لترقية دورها، ومن جهة أخرى، لا تزال تواجه مقاومة خفية من بيئة إدارية كلاسيكية لم تنتشع بعد تماما بثقافة "القرار التشاركي". وبالتالي، فإن الفعالية الحالية تتسم بالعملية النسبية؛ فهي تتجح وتؤثر بشدة عند وجود إرادة سياسية عليا مفعلة لها، وتتراجع وتيرتها أمام النقل البيروقراطي في غياب ذلك التفعيل.²

المطلب الثالث: آفاق تطوير المجالس الوطنية الاستشارية³

للارتقاء بالدور الدستوري والمؤسساتي للمجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر، والانتقال بها من مجرد هياكل "مرافقة" إلى "شركاء استراتيجيين" فاعلين في صناعة القرار العام، يستوجب الأمر تبني رؤية إصلاحية شاملة. هذه الرؤية يجب أن تتجاوز مجرد التعديلات النصية لتشمل تحسين بيئة الممارسة الإدارية والسياسية. وبناء على ما تم تشخيصه من نقائص في المطلب السابق، يمكن اقتراح جملة من الآفاق والحلول القانونية والعملية لتطوير هذه المجالس:

أولاً: تعزيز الضمانات القانونية للاستقلالية العضوية والوظيفية

لا يمكن الحديث عن استشارة موضوعية وحيادية دون ضمان استقلالية تامة للهيئة التي تصدرها، ويتحقق ذلك من خلال:⁴

- إعادة النظر في آليات التشكيل: تقليص نسبة "التعيين المباشر" من قبل السلطة التنفيذية لصالح توسيع وعاء "الانتخاب" والتمثيل الديمقراطي للخبراء وممثلي المجتمع المدني والنقابات داخل هذه المجالس، مما يعزز من شرعيتها الشعبية والمهنية.

¹ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 190.

² انظر المادة 212 من دستور 2020 التي تكرر مبدأ "الاستقلالية الإدارية والمالية" للهيئات الاستشارية والرقابية.

³ د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 122.

⁴ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 145.

• **الاستقلالية المالية الحقيقية:** تخصيص ميزانيات كافية ومستقلة لهذه المجالس ضمن قانون المالية، تمكنها من تمويل دراسات استشرافية كبرى، التعاقد مع مكاتب خبرة دولية، وإجراء استطلاعات رأي ميدانية دون الحاجة للرجوع المستمر أو طلب اعتمادات إضافية من السلطة التنفيذية، مما يحررها من أي ضغط مالي.¹

ثانيا: تكريس مبدأ "تسيب استبعاد الرأي الاستشاري"

بما أن القاعدة القانونية تقر بعدم إلزامية الآراء الاستشارية حفاظا على سلطة الإدارة في اتخاذ القرار، فإن التوازن الدستوري يتطلب إرساء قاعدة مقابلة.²

• يجب إدخال تعديلات على القوانين العضوية تلزم السلطة التنفيذية أو التشريعية بـ "التسيب المكتوب والعلني" في حال مخالفتها أو استبعادها لرأي جوهري صادر عن مجلس وطني استشاري. هذا الإجراء الإداري سيجعل الإدارة تفكر مليا قبل تجاهل تقارير الخبراء، ويضفي على الآراء الاستشارية "قوة إلزامية معنوية وأدبية" بالغة التأثير.³

ثالثا: توسيع دائرة "الاستشارة الوجوبية" في التشريعات الكبرى⁴

يجب تفعيل دور المجالس الاستشارية، خاصة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من خلال جعل استشارته "إجراء جوهريا وإلزاميا" تحت طائلة عدم الدستورية في كل ما يتعلق بمشاريع قوانين المالية، القوانين العضوية ذات الطابع الاجتماعي المهني (كقانون العمل والتقاعد)، وقوانين الاستثمار. هذا يضمن عدم تمرير أي سياسة عمومية تمس هيكل المجتمع والاقتصاد دون تمحيص مسبق من هيئة الخبراء.

رابعا: كسر حاجز السرية وتكريس الشفافية والعلنية⁵

تستمد المجالس الاستشارية في النظم الديمقراطية الحديثة سلطتها الرقابية من "الرأي العام".

• ينبغي إقرار النشر الإلزامي للتقارير السنوية والآراء الاستشارية (باستثناء ما تعلق بالأمن القومي الصارم) في الجريدة الرسمية أو على بوابات إلكترونية مفتوحة للجمهور.

¹ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 192.

² د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 125.

³ المادة 141 من الدستور (بشأن القوانين العضوية) والمادة 142 (بشأن القوانين العادية)، دستور 2020.

⁴ د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 148.

⁵ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 195.

- كما يجب برمجة جلسات استماع علنية لرؤساء هذه المجالس داخل البرلمان بغرفتيه لعرض حصيلتهم وتقاريرهم، مما يخلق نقاشا مجتمعيا واسعا ويجعل من مخرجات هذه المجالس أداة للرقابة الشعبية والبرلمانية على أداء الحكومة.

خامسا: تفعيل آلية الإخطار الذاتي (Auto-saisine) والعمل الاستباقي¹

يجب تشجيع المجالس الاستشارية على التخلص من الطابع الكلاسيكي المتمثل في "انتظار الإخطار"، للتحوّل نحو المبادرة.

- يتطلب هذا تزويد المجالس بخلايا يقظة (Cellules de veille) تعمل على رصد المؤشرات الوطنية والدولية، مما يتيح للمجالس إصدار تقارير إنذار مبكر حول الأزمات المحتملة (اقتصادية، اجتماعية، أو بيئية) وتقديم بدائل استباقية قبل أن تضطر الحكومة للتدخل في حالة طوارئ.

سادسا: مؤسسة التنسيق بين المجالس الوطنية لتفادي التداخل²

لتجنب تشتت الجهود المؤسساتية والازدواجية في معالجة الملفات (كما قد يحدث بين المرصد الوطني للمجتمع المدني والمجلس الأعلى للشباب، أو بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة وسيط الجمهورية)، يتعين إنشاء "إطار تنسيقي دوري" يجمع رؤساء هذه الهيئات، بغرض توحيد الرؤى، تبادل قواعد البيانات، وإصدار "تقارير وطنية مشتركة" في القضايا المتقاطعة، مما يمنح الدولة صورة بانورامية متكاملة عن واقع المجتمع.³

إن نجاح رهان ترقية المجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر لا يرتبط فقط بالنصوص الدستورية والقانونية، بل يتطلب إرادة سياسية حقيقية تؤمن بـ "المقاربة التشاركية" في تسيير دواليب الدولة. إن تطوير هذه المجالس يعني تحويلها إلى "عقول مفكرة" (Think Tanks) "حقيقية، توفر لصناع القرار خيارات استراتيجية مبنية على العلم، العقلانية، والتشاور، وهو ما يشكل الدعامة الأساسية لبناء دولة القانون والمؤسسات.⁴

¹ د. بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 130.

² د. وليد لقرع، مرجع سابق، ص 150.

³ انظر المادة 213 (المرصد الوطني للمجتمع المدني) والمادة 214 (المجلس الأعلى للشباب)، دستور 2020، والتي تفرض التنسيق المؤسساتي لضمان فعالية المقاربة التشاركية.

⁴ د. عبد الله بوقرة، مرجع سابق، ص 198.

خلاصة

نخلص من خلال دراستنا في هذا الفصل للتنظيم والاختصاصات العملية للمجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري، إلى أن المؤسس الدستوري قد قطع أشواطاً هامة في إرساء هندسة مؤسساتية متقدمة تهدف إلى تكريس الديمقراطية التشاركية وعقلنة القرار العام. لقد تبين لنا أن تشكيل هذه المجالس يعتمد على مقاربة هجينة تجمع بين "التعيين السيادي" لضمان انسجامها مع توجهات الدولة، و"التمثيل المجتمعي والنقابي" لضمان نقل الانشغالات الواقعية، مع إحاطة العضوية بشروط وضمانات تهدف إلى حماية استقلالية المستشار.

من الناحية الوظيفية، أثبتت الدراسة أن هذه الهيئات تتمتع باختصاصات واسعة تتراوح بين إبداء الرأي في مشاريع النصوص، وتقييم السياسات العمومية، وممارسة دور الإنذار المبكر عبر آلية الإخطار الذاتي. غير أن الإشكالية الجوهرية تكمن في "القيمة القانونية" لهذه الآراء، والتي تبقى في الأصل توجيهية وغير ملزمة، مما يترك للسلطة التنفيذية هامشاً واسعاً لتقدير الأخذ بها أو استبعادها.

وعلى مستوى الفعالية والممارسة الميدانية، كشف التحليل عن وجود فجوة بين التكريس الدستوري الراقى والواقع الإداري المتسم أحياناً بالثقل البيروقراطي. فاستمرارية هيمنة السلطة التنفيذية، وضعف الشفافية في نشر بعض التقارير، وتداخل الصلاحيات في أحيان أخرى، كلها عوامل تحد من التأثير الفعلي لهذه المجالس.

لذلك، بات من الضروري التوجه نحو إصلاحات مكملّة تتجاوز النصوص إلى الممارسات، من خلال تعزيز الاستقلالية المالية، وتوسيع نطاق الاستشارة الوجوبية، وإلزام السلطات بتسبيب قرارات استبعاد الآراء الاستشارية. إن تحقيق هذه الآفاق هو الكفيل بتحويل المجالس الوطنية الاستشارية من مجرد "ديكور مؤسسي" أو هيئات مرافقة، إلى "عقول مفكرة" وشركاء استراتيجيين يساهمون فعلياً في بناء دولة القانون وحوكمة الشأن العام.

خاتمة

خاتمة

في ختام هذه الدراسة التي تناولنا فيها بالبحث والتحليل موضوع "المجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري"، يتضح لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أدرك حتمية التحول نحو حوكمة تشاركية تستوعب تعقيدات الشأن العام. لقد سعت هذه المذكرة إلى تفكيك البناء المؤسساتي لهذه المجالس، انطلاقاً من إطارها المفاهيمي وتطورها التاريخي، وصولاً إلى تنظيمها واختصاصاتها العملية، وذلك بغية الإجابة على الإشكالية المركزية المتعلقة بمدى نجاح "دسترة" هذه الهيئات في تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية وعقلنة صناعة القرار السياسي والمؤسساتي .

ومن خلال التحليل المعمق للنصوص الدستورية (لا سيما التعديل الدستوري لعام 2020) والممارسة العملية، خلصت دراستنا إلى جملة من **النتائج** المحورية، نوجزها في النقاط الآتية:

- شكل التعديل الدستوري لسنة 2020 محطة مفصلية ونقطة نوعية، حيث ارتقى بالمجالس الاستشارية من مجرد تنظيمات إدارية قابلة للإلغاء إلى مؤسسات دستورية محصنة ومستقرة .
- تتميز هذه المجالس بتركيبية هجينة تجمع بين التمثيل السوسيولوجي المتنوع (مجتمع مدني، نقابات، شباب) وبين الكفاءة الأكاديمية والتقنية، مما يجعلها فضاءات حقيقية لهندسة التوافق الاجتماعي .
- من الناحية القانونية، تظل مخرجات هذه المجالس (آراء، تقارير، وتوصيات) ذات طابع توجيهي وغير تقييدي، حيث تصنف ضمن الأعمال الإدارية التحضيرية التي لا تلزم السلطة التنفيذية من حيث المضمون .
- تكتسب الآراء الاستشارية قوة مبطلة (إلزامية إجرائية) فقط في الحالات التي ينص فيها الدستور أو القانون على "الاستشارة الوجوبية"، حيث يؤدي تجاوزها إلى بطلان الإجراءات .
- على مستوى الممارسة الميدانية، لا تزال فعالية هذه المجالس تصطدم بهيمنة السلطة التنفيذية، حيث يتم أحياناً استبعاد تقاريرها دون تبرير، ناهيك عن محدودية استخدامها لآلية المبادرة (الإخطار الذاتي) وببطء حركيتها في استشراف الأزمات .
- إن الطابع السري الذي يحيط ببعض تقارير هذه المجالس يحرمها من تأثير الرأي العام، كما أن تداخل الصلاحيات بين بعض الهيئات يضعف من دقة وتأثير مخرجاتها .

وبناءً على هذه النتائج، وإيماناً بضرورة تحويل هذه الهيئات من مجرد "غرف انتظار" أو "ديكور مؤسساتي" إلى قوة اقتراح حقيقية وشريك استراتيجي في صنع القرار، نضع بين يدي صانع القرار والباحثين جملة من التوصيات والآفاق المستقبلية:

- ضرورة التدخل التشريعي لفرض مبدأ "التسبيب المكتوب والعلمي" على السلطات التنفيذية والتشريعية في حال مخالفتها أو استبعادها لجوهر الآراء الصادرة عن المجالس الاستشارية .
 - تعزيز الاستقلالية العضوية والمالية لهذه المجالس، من خلال توسيع وعاء الانتخاب لتقليص نسب التعيين المباشر، وتخصيص ميزانيات مستقلة تضمن لها حرية إجراء الدراسات والتحقيقات .
 - توسيع النطاق القانوني لـ "الاستشارة الوجوبية"، لاسيما للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، لتشمل إلزامية إبداء الرأي في كل ما يتعلق بقوانين المالية والاستثمار والقوانين ذات الطابع الاجتماعي المهني .
 - تكريس مبدأ الشفافية من خلال النشر الإلزامي للتقارير السنوية والآراء الاستشارية في الجريدة الرسمية أو عبر المنصات الرقمية المفتوحة، مع برمجة جلسات استماع علنية لرؤساء هذه المجالس أمام البرلمان .
 - تفعيل خلايا اليقظة داخل هذه المجالس لتشجيع العمل الاستباقي وممارسة حق "الإخطار الذاتي" بفعالية، لتكون أجهزة إنذار مبكر حقيقية .
 - مأسسة إطار تنسيقي دوري بين مختلف المجالس الوطنية (كالمرصد الوطني للمجتمع المدني والمجلس الأعلى للشباب) لتوحيد الرؤى وتفاذي تشتت الجهود وتداخل الصلاحيات المؤسسية .
- في الأخير، يمكن القول إن التأسيس النظري والدستوري للمجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر قد بلغ درجات متقدمة من النضج، غير أن الرهان الحقيقي المتبقي يكمن في تطوير ثقافة الإدارة وعقلية صانع القرار. إن الارتقاء بهذه المجالس يتطلب إرادة سياسية راسخة تؤمن بأن القرار الإداري الناجح لم يعد نتاج احتكار تنفيذي، بل هو ثمرة مسار تشاركي، تشاوري، وعلمي دقيق، وهو المسار الوحيد الكفيل ببناء دولة المؤسسات وترسيخ سيادة القانون.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

الكتب:

1. أ.د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
2. د. بلقاسم الحامدي: حوكمة المؤسسات الاستشارية، دار الكتاب والقانون، الجزائر، 2023.
3. د. بوزيد لزهاري: حقوق الإنسان في المؤسسات الدستورية، دار هومة، الجزائر، 2022.
4. د. بوعمران عادل، الوظيفة الاستشارية في النظام الدستوري الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2019.
5. د. خلوفي رشيد: قانون التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2023.
6. د. سعيد بوشعير، النظام الدستوري الجزائري (دراسة تحليلية)، الجزء الثاني، دار العلوم، عنابة، 2015.
7. د. عبد السلام معروز: المجالس الاستشارية في التعديل الدستوري 2020، دار الفكر والقانون، الجزائر، 2021.
8. د. عبد الله بوقرة، التنظيم الإداري الجزائري في ضوء التحولات الدستورية، دار الهدى، عين مليلة، 2021.
9. د. عمار العوابدي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
10. د. عمار بوضياف، النظام السياسي والدستوري في الجزائر، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
11. د. عمار بوغزالة، النشاط الإداري والضبطية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
12. د. فتحة بن عبو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة السابعة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2017.
13. د. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2018.
14. د. محمد الصغير بعلي، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، دار العلوم للنشر، عنابة، 2015.

15. د. محمد ناصر بوضياف: قانون المؤسسات الدستورية في الجزائر، كليك للنشر، الجزائر، 2021.
16. د. مسعود شيهوب: المسؤولية الإدارية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2021.
- د. نادية فضيل: القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، 2020
17. د. وليد لقرع، المجالس الاستشارية ودورها في ترقية الديمقراطية التشاركية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 2، 2020.
- المذكرات والاطروحات والمجلات العلمية:
1. د. تناح أحمد، متطلبات إصلاح وتطوير المؤسسة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، 2019.
2. د. خديجة صياغ: "الاستشارة في المؤسسات الدستورية الجزائرية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 1، 2021.
3. د. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2012.
4. د. عشور طارق، فعالية البرلمان العربية: المعوقات وآليات تفعيل، دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، 2018.
5. د. لوهاني حبيبة، الحكامة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2021.
6. د. وليد لقرع: "المجالس الاستشارية ودورها في ترقية الديمقراطية التشاركية"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 2، 2020.
- الداستير:
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

فهرس المحتويات

	تشكرات
	إهداء
	ملخص
5	مقدمة
	الفصل الأول الإطار المفاهيمي والدستوري للمجالس الوطنية الاستشارية
10	تمهيد
11	المبحث الأول: ماهية المجالس الوطنية الاستشارية
11	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والتطور الدستوري للوظيفة الاستشارية
13	المطلب الثاني: الخصائص العضوية والوظيفية للمجالس الوطنية الاستشارية
15	المطلب الثالث: تمييز المجالس الاستشارية عن الهيئات الدستورية الأخرى
18	المبحث الثاني: الأساس الدستوري للمجالس الوطنية الاستشارية
18	المطلب الأول: تطور المجالس الوطنية الاستشارية في الدساتير الجزائرية
20	المطلب الثاني: مكانة المجالس الوطنية الاستشارية في دستور 2020
21	المطلب الثالث: المجالس ذات الطابع الحقوقي والثقافي (والعلمي)
24	المبحث الثالث: أنواع المجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري
24	المطلب الأول: المجالس ذات الطابع السياسي (والسيادي)
26	المطلب الثاني: المجالس ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي
28	المطلب الثالث: الهيكلية والتنظيم الإداري للمجالس
30	خلاصة

الفصل الثاني التنظيم والاختصاصات العملية للمجالس الوطنية الاستشارية في الدستور الجزائري	
32	تمهيد
33	المبحث الأول: تنظيم وتشكيل المجالس الوطنية الاستشارية
33	المطلب الأول: كيفية تشكيل المجالس الوطنية الاستشارية
35	المطلب الثاني: شروط العضوية ومدة العهدة
38	المطلب الثالث: الهيكلية والتنظيم الإداري للمجالس
41	المبحث الثاني: اختصاصات المجالس الوطنية الاستشارية
41	المطلب الأول: الاختصاصات الاستشارية
43	المطلب الثاني: الجهات المخولة بطلب الاستشارة
45	المطلب الثالث: القيمة القانونية للآراء الاستشارية
49	المبحث الثالث: دور وفعالية المجالس الوطنية الاستشارية
49	المطلب الأول: دور المجالس الوطنية الاستشارية في دعم القرار الإداري
51	المطلب الثاني: واقع فعالية المجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر
54	المطلب الثالث: آفاق تطوير المجالس الوطنية الاستشارية
57	خلاصة
59	خاتمة
62	قائمة المراجع

تتناول هذه الدراسة الإطار الدستوري والقانوني للمجالس الوطنية الاستشارية في الجزائر، مع تسليط الضوء على التطور الذي شهدته وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي عمل على "دسترتها" للارتقاء بها إلى مصاف المؤسسات الدستورية تكريساً لآليات الديمقراطية التشاركية. تعالج الدراسة الجوانب العضوية والوظيفية لهذه المجالس، انطلاقاً من كيفية تشكيلها وشروط العضوية فيها، وصولاً إلى اختصاصاتها الاستشارية وعلاقتها بالسلطات العامة. وقد خلصت الدراسة إلى أنه بالرغم من الضمانات الهيكلية والاستقلالية المتقدمة التي أقرها المؤسس الدستوري، إلا أن الفعالية الميدانية لهذه المجالس لا تزال محدودة بسبب الطابع "غير الملزم" لغالبية آرائها، واستمرار هيمنة الجهاز التنفيذي. وتوصي الدراسة بضرورة تعزيز الاستقلالية المالية لهذه الهيئات، وتوسيع نطاق "الاستشارة الوجوبية"، مع إلزام السلطات بتسبيب قراراتها في حال استبعاد الآراء الاستشارية، لضمان مساهمة فعلية في عقلنة صناعة القرار العام.

الكلمات المفتاحية: المجالس الاستشارية، الدستور الجزائري، الديمقراطية التشاركية، صنع القرار، الاستشارة الوجوبية.

Résumé

Cette étude examine le cadre constitutionnel et juridique des Conseils Nationaux Consultatifs en Algérie, en mettant en évidence leur évolution jusqu'à la révision constitutionnelle de 2020. Cette dernière a procédé à leur "constitutionnalisation" pour les hisser au rang d'institutions constitutionnelles afin de consacrer les mécanismes de la démocratie participative. L'étude aborde les aspects organiques et fonctionnels de ces conseils, allant de leur organisation et des conditions d'adhésion, jusqu'à leurs prérogatives consultatives et leur relation avec les pouvoirs publics. L'étude a conclu que, malgré les garanties structurelles et l'indépendance avancée établies par le législateur constitutionnel, l'efficacité pratique de ces conseils reste limitée en raison du caractère "non contraignant" de la majorité de leurs avis et de l'hégémonie persistante de l'exécutif. L'étude recommande de renforcer l'indépendance financière de ces instances, d'élargir le champ de la "consultation obligatoire" et d'obliger les autorités à motiver leurs décisions en cas de rejet des avis consultatifs, afin de garantir une véritable contribution à la rationalisation de la prise de décision publique.

Mots-clés : Conseils consultatifs, Constitution algérienne, Démocratie participative, Prise de décision, Consultation obligatoire.

Abstract

This study examines the constitutional and legal framework of the National Consultative Councils in Algeria, highlighting their evolution up to the 2020 constitutional amendment. This amendment "constitutionalized" them, elevating them to the status of constitutional institutions to establish the mechanisms of participatory democracy. The study addresses the organic and functional aspects of these councils, from their organization and membership conditions to their advisory prerogatives and relationship with public authorities. The study concluded that despite the advanced structural guarantees and independence established by the constitutional legislator, the practical effectiveness of these councils remains limited due to the "non-binding" nature of most of their opinions and the persistent dominance of the executive branch. The study recommends enhancing the financial independence of these bodies, expanding the scope of "mandatory consultation," and obliging authorities to justify their decisions if they disregard advisory opinions, ensuring a genuine contribution to the rationalization of public decision-making.

Keywords: Consultative Councils, Algerian Constitution, Participatory Democracy, Decision Making, Mandatory Consultation.