

## دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم

الرئاسي 37/21

### The role of the Economic, and Environmental Council Under Presidential Decree 21-37

ناجي حكيمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر

[Nadjihakima75@gmail.com](mailto:Nadjihakima75@gmail.com)

تاريخ النشر:  
2022/04/23

تاريخ القبول:  
2022/03/19

تاريخ الارسال:  
2022-01-12

الملخص: (Sakkal Majalla 12) بالعربية في حدود 100 كلمة

يعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي من أهم الهيئات الاستشارية في الجزائر ، إذ يؤدي مهامها متعددة ابرزها تقديم الاستشارة للسلطة التنفيذية، وتنشيط الحوار والتشاور الاقتصادي والاجتماعي.

لقد مر المجلس منذ نشأته سنة 1963 بعدة مراحل تعكس الوضعية الاقتصادية والسياسية في الدولة، وفي كل مرحلة عرف تغيرا من حيث تشكيلته ومهامه، والتي تميزت بجعله جهازا تقنيا يقدم الاستشارة والخبرة من جهة، وجهازا للممثل السياسي من جهة أخرى.

لكن ومن خلال المرسوم الرئاسي 37-21 عرف المجلس تغيرا وتطورا ملحوظا في صلاحياته لا تمثل لها في النصوص التي سبقتها، حيث تميز المجلس أنه إطار للحوار والتشاور بالدرجة الاولى، ثم مستشار للحكومة..

وأخيرا وهو الأهم يلعب المجلس دور الحاضن والمؤطر للمجتمع المدني والحامي لمصالح الدولة من جهة أخرى .

الكلمات المفتاحية :

مجلس اقتصادي واجتماعي وبيئي - تمثيل المصالح - حوار وتشاور - مجتمع مدني - وساطة  
- مرسوم رئاسي 37-21.

**Abstract:**

The Economic and Social Council is one of the most important advisory bodies in Algeria, as it performs multiple tasks, most notably providing advice to the executive authority, and activating the economic and social dialogue.

Since its inception in 1963, the Council has passed through several stages that reflect the economic and political situation in the state, and in each stage it has witnessed a change in terms of its composition and tasks, which was characterized by making it a guerrilla body that provides advice and expertise on the one hand, and an organ of political representation on the other.

However, through Presidential Decree 21-37, the Council witnessed a remarkable change and development in its powers unparalleled in the texts that preceded it, as the Council was distinguished as a framework for dialogue and consultation in the first place, and then an advisor to the government.

Finally, and most importantly, the Council plays the role of the incubator and framer of civil society and the protector of the interests of the state on the other hand.

**key words:**

An economic, social and environmental council - representation of interests - dialogue and consultation - civil society - mediation - presidential decree 21-37.

## مقدمة:

تعد الاستشارة من بين أهم الدعائم التي لا يمكن الاستغناء عنها في عملية صنع القرارات، وقد ازدادت أهميتها خاصة بعد ازدياد أعباء الدولة والتطورات التكنولوجية في كل المجالات، الأمر الذي يقتضي الإستعانة بالخبراء سواء كانوا فرادى أو على شكل هيئات استشارية انشأت لهذا الغرض.

إن توسيع نشاط الدولة أدى إلى ظهور مطالب اجتماعية ومهنية متنوعة، وظهرت معها التنظيمات الاجتماعية والاقتصادية والمهنية كل منها تمثل فئة وتدافع عن مصالحها المادية والمعنوية، وهو ما أجبر السلطة على ضرورة التفاوض والحوار مع كل الأطراف من أجل اتقاء أي خلاف<sup>1</sup>، فلم تعد الاستشارة أداة للإدارة من أجل تحقيق مبدأ الفاعلية فحسب وإنما أصبحت مطلبا للأفراد وجماعات المصالح، وأداة جديدة للتأثير في القرارات.

ويعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من أهم الهيئات الاستشارية، فهو خبير ومستشار لدى الحكومة وتمارس في إطاره مهمة التشاور وتمثيل المصالح أيضا، حيث تم إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي لأول مرة ضمن دستور 1963<sup>2</sup>، لكنه لم يدم طويلا وهذا نظرا لتجميد العمل به، ليعاد بعثه من جديد بموجب الأمر رقم 68-610<sup>3</sup>، ففي هذه المرحلة ازداد عدد الهيئات والاستشارية بسبب ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل الإدارة، واعتقاد السلطة حينها أن الأجهزة الاستشارية تغطي غياب جهاز منتخب من قبل الأمة<sup>4</sup>، وكان المجلس حينها يضم 170 عضوا يمثلون مختلف القطاعات.

<sup>1</sup> - بوالشعير سعيد : مجال القانون في دساتير الجزائر , المغرب , تونس في مجلة إدارة مركز التوثيق والبحوث الإدارية 1991 ص 11 .

<sup>2</sup> - دستور 1963 الصادر بتاريخ : 10 سبتمبر 1963 جريدة رسمية 64 ل 10 سبتمبر 1963 .

<sup>3</sup> - أمر 68 / 610 مؤرخ في 06 نوفمبر 1968 يتضمن إحداث مجلس وطني إقتصادي واجتماعي جريدة رسمية عدد 90 بتاريخ 08 نوفمبر 1968.

<sup>4</sup> - Brahimi Mohamed, *le phénomène de la consultation auprès l'administration Algérienne*, thèse de doctorat d'état, université d'Alger 1982 p 61

لكن يمكن القول أن هذا التمثيل غير حقيقي لأنه كان يجسد ويخدم سياسة الحزب الواحد، ومبادئ الإشتراكية وتؤكد ذلك خاصة بعد صدور الأمر رقم 69-70 المؤرخ في 14 أكتوبر 1970<sup>1</sup>.

إذا تضمنت تشكيلة المجلس حسب نص المادة 12 من 10 أعضاء يختارون من الإدارة، وممثلين اثنين عن رئاسة مجلس الوزراء، و15 عضواً من أعضاء اللجنة الاقتصادية للحزب<sup>2</sup>، وبعد صدور دستور 1976<sup>3</sup> خلت مواده من النص على المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وتؤكد أمر التخلي عنه لاحقاً بصدور مرسوم رقم 76-212 المتضمن حل المجلس حل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي<sup>4</sup>، لتظل هذه الهيئة مغيبة الى غاية سنة 1993؛ إذ أعيد إنشاؤها من جديد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي<sup>5</sup>.

لقد سعى واضعي هذا المرسوم إلى تجسيد أكثر لعامل تمثيل المصالح، إذ أصبح يضم 180 عضواً مختارون من مختلف الفئات وبنسب متفاوتة<sup>6</sup>، حيث تنوعت تشكيلته والتي فصل فيها من خلال المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المتضمن كفاءات تعيين الأعضاء وتجديد عضويتهم<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - أمر 69.70 المؤرخ في : 14 أكتوبر 1970 المتضمن تعديل الأمر 610.68 المؤرخ في 06 نوفمبر 1968 المتضمن إحداث مجلس وطني إقتصادي وإجتماعي جريدة رسمية عدد 88 بتاريخ : 20 أكتوبر 1970 .

<sup>2</sup> - أنظر المادة 12 من أمر 69.70 سالف الذكر.

<sup>3</sup> - دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 79.76 بتاريخ : 22 نوفمبر 1976 جريدة رسمية عدد 94 بتاريخ : 24 نوفمبر 1976.

<sup>4</sup> - المرسوم رقم 212.76 المؤرخ في 30 ديسمبر 1976 متضمن حل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 69، لسنة 1976.

<sup>5</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 متضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 64، لسنة 1993، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-156 المؤرخ في 04 ماي 1996، جريدة رسمية عدد 96، لسنة 1996.

<sup>6</sup> - أنظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225.

<sup>7</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المؤرخ في 04 ماي 1994 المحدد لكفاءات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وتجديد عضويتهم، جريدة رسمية عدد 29، لسنة 1994.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup> تم دسترة المجلس الاقتصادي والاجتماعي مرة أخرى، ولكن بتمثيل حقيقي لكل القوى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعرفت بذلك تشكيلته تطورا مقارنة بما كانت عليه، خاصة ما يتعلق بفترة المجتمع المدني، ليتم تجسيد ذلك بصدور المرسوم الرئاسي رقم 16-306<sup>2</sup> الذي رفع عدد أعضاء المجلس إلى 200 عضوا مؤهلين، وممثلين من مختلف القطاعات، وتخفيض نسبة ممثلي الإدارة فيه، أما من حيث صلاحياته فلم يطرأ عليها أي جديد؛ فقد ظل المجلس مستشارا للحكومة، وهيئة للحوار والتشاور في الميادين الاقتصادية والاجتماعية.

تواصلت التعديلات التي تمس بمهام المجلس ضمن التعديل الدستوري سنة 2020 وبقى المجلس محافظا على الوظائف التمثيلية والتقنية، ولكن سنلاحظ أن هناك انجذاب و انحياز للتركيز على مهام المجلس التمثيلية، وهو ما تجسد في مطلع عام 2021 بصدور المرسوم الرئاسي رقم 21-37 ليعيد تشكيله المجلس، وأضاف مهامها لم تكن في قائمة المهام التقليدية له، وهو آخر نص نظم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

ومن منطلق هذا التطور الذي عرفه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمتغيرات التي مسته على مستوى مهامه وتشكيلته يستمد هذا الموضوع أهميته، حيث نسعى من خلال هذه الدراسة إبراز الدور الجديد للمجلس، وهو ما دفعنا ل طرح الإشكالية التالية: ما هو دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-37؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج التحليلي لتحليل وشرح النصوص، وكذلك المنهج الوصفي وقسمنا هذه الدراسة كالتالي:  
المبحث الاول : مهام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي  
المبحث الثاني : التركيبة البشرية للمجلس .

<sup>1</sup> - التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب قانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 لسنة 2016.

<sup>2</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 16-309 المؤرخ في 28 نوفمبر 2016 يتضمن تشكيله المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 69، لسنة 2016 .

المبحث الثالث : آليات عمل المجلس

المبحث الأول: مهام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

يذهب بعض الفقهاء<sup>1</sup> إلى أنه من الصعب حصر كل ما يدخل في مهام الأجهزة الاستشارية، فمجالها لا يتحدد بدقة متناهية بل يعود تحديده للسلطة المستشارة، فبالإضافة للنصوص المحددة لمهام الأجهزة الاستشارية، والتي تكتسي طابع العمومية وعدد التحديد الدقيق لهذه المهام، تكون السلطة المستشارة هي التي تحدد ماهية هذه الاستشارة زيادة أو نقصاناً، وهو الحال بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يمارس مهاماً مزدوجة؛ فهو من جهة خبير في المسائل التقنية وخاصة منها المسائل الاقتصادية، وتكمن الغاية منها مواكبة التطورات.

من جهة أخرى يمارس المجلس مهام خلق التوافق بين مختلف القوى في الدولة، وهو ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 بقولها "يكلف المجلس في إطار تنفيذ مهامه بصفته هيئة استشارية وإطار للحوار والتشاور والاقتراح والتحليل والاستشراف..."، وجدير بالملاحظة أن مهمة تأمين الحوار الاجتماعي كانت الغرض الأساسي من وراء تأسيس أول مجلس اقتصادي.

إن أهم ما يمكن ملاحظته حول هذه المادة هو عدم ذكر أن المجلس هو "مستشار الحكومة"، وهذا على خلاف ما نصت عليه المادة 209<sup>(2)</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>2</sup>، حيث نصت "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إطار للحوار والتشاور والاقتراح والاستشراف والتحليل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية يوضع لدى رئيس الجمهورية".

وهو كذلك "مستشار للحكومة" والملاحظ أن صياغة هذه المادة أوحى بتقديم دور المجلس كإطار للحوار والتشاور، والاستشراف والتحليل على دوره كمستشار خبير للحكومة، حيث وردت العبارة كالتالي : " وهو كذلك مستشار للحكومة" في المقام

<sup>1</sup> - Yves Weber, *l'administration consultative*, thèse de doctorat d'État, faculté de Droit et sciences économiques, Université de Nancy, 1966, P 149.

<sup>2</sup> - انظر المادة 209 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020، جريدة رسمية عدد 82، لسنة 2020.

الثاني وهذا بالمقارنة أيضا مع المرسوم الرئاسي رقم 16-309 الذي نص على أن المجلس هو مستشار للحكومة<sup>1</sup>.

إن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يعد أهم جهاز استشاري لتمثيل السياسي للمصالح، بالرغم من كون هذه المهمة هي المهمة الأساسية للبرلمان.

إن النشاط الاستشاري وثيق الصلة بتمثيل المصالح، بل يذهب البعض إلى أن انبثاق أجهزة تمثيل المصالح يعود بالضرورة لوجود أزمة ديمقراطية أدت إلى رغبة السلطة في إعادة النظر في سلوكياتها، والبحث عن صور لديمقراطية جديدة جسدها في إنشاء أطر للحوار والتشاور<sup>2</sup>.

إن المرسوم الرئاسي رقم 21-37<sup>3</sup> وبالنظر لسابقة من المراسيم المنظمة لمهام المجلس الاقتصادي والاجتماعي نجده قد وسع في مهام المجلس وقام بتصنيفها، إذ تميز سرد مهامه سواء ضمن المرسوم الرئاسي رقم 93-225، أو المرسوم الرئاسي رقم 16-309 بالاختصار وعدم التفصيل، في حين نجد أن المرسوم الرئاسي رقم 21-37 قد فصل وتوسع في تحديد مهام المجلس، حيث نجدها مقسمة حسب الغرض من الاستشارة إلى أصناف ثلاث كبرى.

#### المطلب الأول : المجلس كإطار للحوار والتشاور واحتواء المجتمع المدني

إن الهدف من الحوار والتشاور هو خلق التوافق بين الدولة والمواطن، إذ يشكل آلية لكسب ثقته وإشراكه في صنع القرار، كما أنه من خلال التشاور يمكن للسلطة معرفة مطالب وانشغالات المواطن بطريقة مباشرة، لذلك نجد أن مهمة الحوار والتشاور من بين أهم المسائل التي تم التركيز عليها ضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

1 - بعنوان مشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة يقوم المجلس بإعداد

<sup>1</sup> - انظر المرسوم الرئاسي رقم 16-309.

<sup>2</sup> - Michel Clinch, *l'Administration consultative élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative?*, R.F.A.P, E.W.A.N° 137 . 138 , 2001, P 40.

<sup>3</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 21-37 مؤرخ في 06 جانفي 2021 يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، جريدة رسمية عدد 03، لسنة 2021.

دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم الرئاسي رقم 21-37 —  
فضاءات للحوار والتشاور، والتعاون مع السلطات المحلية وتنشيطها سواء كانت هيئات  
تنفيذية أو مجالس منتخبة<sup>1</sup>.

وجدير بالذكر أن هذه المهمة لم تكن واردة سواء ضمن المرسوم الرئاسي رقم  
93-225 أو المرسوم الرئاسي رقم 16-309 فلم يكن وارد ضمنها أن المجلس يكلف  
بالتعاون مع السلطات المحلية، وإقامة فضاءات للحوار والتشاور والتعاون معها.

لكن هذه المسألة عرفت تجسيدا عمليا لها حتى قبل صدور المرسوم الرئاسي  
رقم 16-309، وكان ذلك بموجب تكليف من قبل رئيس الجمهورية للمجلس الاقتصادي  
والاجتماعي، وهذا من أجل التنشيط والإشراف على جلسات وطنية حول التنمية  
المحلية سنة 2011، وهذا لتحديد أهداف تنمية محلية أفضل، حيث كلف رئيس  
الجمهورية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بتفعيل هذا التشاور، بمساعدة  
تامة من قبل الحكومة والجماعات المحلية، وبمشاركة الكفاءات الجديرة بتمثيل  
السكان والمنتخبين المحليين وممثلين الإدارة المحلية<sup>2</sup>.

وتجسيدا لذلك تم تنظيم تشاور خلال سنة 2011 لتحديد أهداف التنمية  
المحلية بصفة أفضل تتماشى وتطلعات السكان، واشترك جميع الفاعلين المحليين على  
مستوى الوطن، وفعلا بدأت هذه الجلسات على مراحل ثلاث:

- جلسات محلية في الفترة الممتدة من 05 سبتمبر و 18 نوفمبر 2011، ضمت  
مجموعة من الفاعلين أهمهم السلطات المحلية، الحركة الجمعوية، والإدارات  
العمومية المحلية المنتخبين المحليين وخبراء.
- جلسات جهوية انطلقت من ولاية ورقلة جمعت بين الجهاز التنفيذي والمنتخبين  
المحليين، وأعضاء من المجتمع ورقلة وبسكرة، غرداية، الوادي، مسيلة.
- جلسات ولاية الأغواط وضمت ولايات الهضاب العليا، تيارت، سعيدة، البيض،  
تيسمسيلت، النعامة، الأغواط والجلفة.

<sup>1</sup> - انظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 .

<sup>2</sup> - تم هذا التكليف من خلال اجتماع مجلس الوزراء يوم 02 ماي 2011 من أجل تحديد اهداف  
التنمية المحلية بصفة أفضل حيث عقدت عدة جلسات مع الفاعلين المحليين تحت إشراف المجلس  
الوطني الاقتصادي والاجتماعي على المستوى المحلي ثم الوطني.



- الجلسة الرابعة عقدت بوهان ومثلت فيها ولايات الغرب الجلسة، أما الخامسة خصت ولايات الشرق.
- الجلسة السادسة خصت ولاية بجاية وضمت ممثلي ولايات أم البواقي، باتنة، جيجل، خنشلة، سطيف، برج بوعريج.
- آخر اجتماع خص الجزائر العاصمة، الشلف، تيبازة، عين الدفلى، بويرة، تيزي وزو، بومرداس، مدية والبليدة.

وأخرها ككل بجلسات وطنية نظمت يومي 29 و 30 ديسمبر 2011<sup>(1)</sup>.

2 - ويعنوان ضمان ديمومة الحوار و التشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين فإن المجلس مكلف بـ:

أ- إعداد اقتراح للحكومة حول جميع التدابير والإجراءات التكميلية أو الاستباقية للسياسات العمومية، والملاحظة أن المجلس هنا وكأنه جهاز للإنذار المبكر مسخر لصالح الحكومة، حيث بفضل الحوار والتشاور تتمكن الحكومة من معرفة رد فعل الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين عن السياسة التي تنوي تبنيها و طرحها فتقوم بإشراكهم في صنعها.

ب- ترقية مشاركة ممثلي المجتمع المدني في صياغة وإعداد وتنفيذ ومتابعة وتقييم سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على المستويين الوطني والمحلي، مراعاة لتطلعات واحتياجات المواطنين والملاحظة أن هذه الفقرة الأخيرة حول مشاركة ممثلي المجتمع المدني في كل ما سيعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية من المفروض أن تدرج ضمن العنوان الأول من المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 الذي يبقى على مشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، في إطار التنمية المستدامة وإلا فإنها مجرد تكرار لما ورد في هذه الفقرة.

<sup>1</sup> - معاشو نبيلة، تحليل دور المجلس الإقتصادي و الإجتماعي في مجال التنمية المحلية من خلال الجلسات الوطنية حول التنمية المحلية، مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2012 - 2013، ص 32.

دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم الرئاسي رقم 21-37 —

ج- تشجيع مساهمة الجالية الجزائرية بالخارج في جهود التنمية الوطنية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وترقية الرأسمال البشري والسهرة على تجنيد الخبرات التي تزخر بها.

ثانيا : المجلس الاقتصادي والاجتماعي كوسيط

بالإضافة لمهامه في تنشيط الحوار الاجتماعي والمدني، يعمل المجلس على ضمان وتسهيل التوافق والتصالح بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والبيئيين، وهذا بإقحام شركاء المجتمع المدني من أجل تكريس تهذئة الوضع الاقتصادي والاجتماعي.

إن مهمة الوساطة المستحدثة بطريقة غير صريحة ضمن هذا المرسوم قد جسدت فعليا قبل صدور المرسوم الرئاسي رقم 21-37، حيث قام رئيس الجمهورية بتكليف للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في أن يكون وسيط بين الحكومة والمتعاملين الاقتصاديين.

وبالرجوع إلى أشغال الندوة الوطنية للإنعاش الاقتصادي المنعقد يومي 16 و17 من شهر أوت لسنة 2021 تحت رئاسة السيد رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، و يمكن استنتاج أهم الأسباب التي أدت إلى إسناد مهمة الوساطة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إذ تتمثل في اهتزاز الثقة بين الحكومة والمتعاملين الاقتصاديين والاعتراف من جانب الحكومة بصعوبة المشكلات التي تعترض طريق المتعاملين الاقتصاديين، أضف إلى ذلك أن الرهان على إنجاح أي سياسة اقتصادية جديدة أو أي مخطط للإنعاش الاقتصادي مرهون بتجنيد كل المتعاملين الاقتصاديين، وضرورة إدماجهم بكفاءة وفعالية في برنامج هذا المخطط، بالإضافة إلى وجود اعتراف من طرف الحكومة بعدم نجاح الحوارات والجلسات التي نظمتها هذه الأخيرة مع المتعاملين الاقتصاديين، من أجل تغيير مناخ العمل الاقتصادي ومخرجاته<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - كلمة السيد رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون خلال الندوة الوطنية حول مخطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي، المركز الدولي للمؤتمرات في 16 - 17 أوت 2020 وكالة الأنباء الجزائرية بتاريخ 18 أوت 2020، تم الاطلاع عليه بتاريخ 03 جانفي 2022 .

<sup>2</sup> - بيان مجلس الوزراء حول تطوير الأنشطة القطاعية في إطار المقاربة الاقتصادية والاجتماعية الجديدة 23 أوت 2020، الإذاعة الجزائرية تم الإطلاع عليه بتاريخ 03 جانفي 2022.

وبالتالي أدت هذه أهم الأسباب التي جعلت رئيس الجمهورية إلى الإعلان عن الدور الجديد للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهو دور الوساطة بين الحكومة والمتعاملين الاقتصاديين الوطني، وإن يكون خلية يقظة لتابعة تنفيذ ندوة الإنعاش الاقتصادي، ومن ثم الإعلان عن ذلك من خلال اجتماع مجلس الوزراء سالف الذكر. إن هذا الدور الجديد المسند للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كان الهدف الأساسي منه امتصاص مختلف التشنجات داخل المجتمع، أو كما عبرت عنه المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 بتهدئة الوضع الاقتصادي والاجتماعي، ليتحول المجلس من مستشار للحكومة إلى دور الوسيط الأساسي للحكومة لانتقاء الضغط الاجتماعي والاقتصادي.

حيث تم التركيز ضمن هذا المرسوم على منح المجلس مهمة الوسيط بين الحكومة والمجتمع المدني، وهو ما تؤكد المادة 03 من مرسوم 21-37 بمختلف فقراتها، ومثاله ما نصت عليه الفقرة الثانية والثالثة، بعنوان مشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني بقولها "يتكفل المرصد بإقامة فضاءات للحوار والتشاور والتعاون مع السلطات المحلية وتنشيطها كما يسعى المجلس إلى بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والبيئيين بإقحام شركاء المجتمع المدني بما يساعد على تهدئة الوضع الاقتصادي".

إنه بالنظر لهذه المهام التي أُلقيت على عاتق المجلس الاقتصادي والاجتماعي نجد أنه قد تحول من مستشار وخبير لدى الحكومة حول مسائل تقنية إلى دور الوسيط بين مختلف الشركاء، و في الحقيقة هي الحلقة المفرغة التي لم ينص عليها صراحة المرسوم الرئاسي رقم 21-37 كعنوان واضح بين حقيقة التحول الذي مس مهام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

ثالثاً: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي آلية للحفاظ على مصالح الدولة

ظهرت هذه المهمة من خلال نص المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 والمادة 42 في فقرتها الأخيرة، حيث وبعبارة تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراساتها، يعمل المجلس على الحفاظ على المصالح الاقتصادية للدولة والدفاع عنها، من خلال إبداء الآراء والتوصيات لاسيما منها ما يتصل بالمبادرات ذات الأهمية الإستراتيجية،

دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم الرئاسي رقم 21-37 —  
والشروط الرامية لتفادي اللجوء إلى التحكيم الدولي، إن هذه المادة جاءت عامة تخص  
الدفاع عن المصالح الاقتصادية للدولة في الداخل أو الخارج على حد سواء.  
إن جعل المجلس هو المدافع عن مصالح الدولة تمكننا من نفي كونه وسيط،  
لأن الوسيط لابد أن تتوفر فيه شرط الحياد والاستقلالية. فالمجلس حتى يكون وسيط  
بين الحكومة والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين لابد أن يقف موقف المحايد، وإلا  
فقدت هذه الوساطة مصداقيتها، وبالتالي يمكن القول أن الوساطة التي يقوم بها  
المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي هي وساطة من نوع خاص.  
والدول تلتجئ إلى تقليص الدور التقني للمجلس وهذا بإنقاص عدد المعينين من  
ذوي الكفاءة، وتعزيز دوره في خدمة الحوار والتشاور بين مختلف الفئات، وهذا من  
خلال زيادة عدد الفئات والشرائح الممثلة في المجتمع، كما نصت المادة 42 السالفة  
الذكر على مهام مكتب المجلس في تنظيم مسعى الوفاق والتصالح وبحث جدوى اقتراح  
مسعى التوفيق و التصالح من المجلس في إطار الحفاظ على المصلحة العامة و الأمن  
العمومي.

**المبحث الثاني : التركيبة البشرية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي**  
يختار المستشار عادة على أساس أن له خبرة في مجال عمله وتخصصه، فلا بد  
أن يكون له مؤهل جامعي كحد أدنى وله علاقة بطبيعة العمل المطلوب منه أداءه، مما  
يخوله ذلك من دراسة وتحليل وتشخيص المشاكل واقتراح الحلول اللازمة لها، إذ يقوم  
بالتدقيق في المشكل والتعرف على أسبابه، وتقديم البدائل والاقتراحات المختلفة لذلك،  
ويطلق على ذلك بشرط الكفاءة التقنية والمهنية<sup>1</sup>، والذي يشترط خاصة في الأجهزة التي  
تؤمن وتؤدي استشارة تقنية، وهذا على خلاف الأجهزة الاستشارية التي يهدف من خلالها  
إلى تأمين المصالح، حيث أن عامل الخبرة يصبح مسألة ثانوية يمكن التغاضي عنها.

**المطلب الأول : تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي**  
إن تحديد تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ضمن  
المرسوم الرئاسي رقم 21-37 تعتمد على طريقتين هما التعيين و طريقة التمثيل، وهو ما  
نصت عليه المادتين 07 و 08 منه.

<sup>1</sup> - سيد صابر ثعلب، نظم دعم اتخاذ القرارات الإدارية، دار الفكر، مصر، الطبعة الأولى، 2011، ص

في هذا الشأن نصت المادة 07 على أن رئيس المجلس يعين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، ثم نصت المادة 08 على "يتشكل المجلس من أعضاء ممثلين أو مؤهلين تابعين للمجالات المنصوص عليها في المادة 03 أعلاه"، وتشير عبارة مؤهلين هنا على معيار الكفاءة والخبرة بعيدا عن عامل التمثيل.

وإذا قارنا بين تشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ظل المرسوم الرئاسي رقم 21-37 والمرسوم الرئاسي رقم 16-309 نجد أن التشكيلة تختلف بين المرسومين، فبالرجوع لهذا الأخير نجده قد نص ضمن المادة 4 منه على أن المجلس يتألف من 200 عضو مؤهلين وممثلين، وبهذا يكون قد ارتفع عدد أعضاء المجلس عما كان عليه ضمن المرسوم الرئاسي رقم 93-225 حيث يتألف من التشكيلة التالية:

- ثمانون (80) عضوا بعنوان القطاعين الاقتصادي والاجتماعي؛
- خمسون (50) عضوا بعنوان المجتمع المدني؛
- أربعون (40) عضوا بعنوان الشخصيات المؤهلة يتم تعيينهم لاعتبارات شخصية؛
- ثلاثون (30) عضوا بعنوان إدارات ومؤسسات الدولة.

كما أكدت الفقرة الأخيرة من المادة 04 على وجوب تمثيل الفئات المذكورة ثلث 3/1 من النساء على الأقل، وهذا تجسيدا للمبادئ والتوجيهات التي اتخذت ضمن الدساتير الجزائرية، وهذا تجسيدا لمشاركة المرأة في الحياة السياسية وفي الحياة العامة. إن نسبة عدد الخبراء المعينين في تشكيلة المجلس هو عبارة عن نسبة الطابع الاستشاري التقني للمجلس؛ فكلما زادت نسبة الخبراء فيه عد المجلس ذو طابع استشاري تقني أكثر مما هو تمثيلي، وكلما قلت النسبة فالمجلس يكون ذو طابع تمثيلي أكثر.

لقد تم التراجع عن الدور التقني للمجلس من خلال إنقاص عدد الخبراء فيه، وتعزيز مهمة الحوار والتشاور بين مختلف الفئات الممثلة في المجلس وكذا مهمة الوساطة.

إن أهم ما يمكن ملاحظته حول هذه التشكيلة هو تقليص عدد الأعضاء الممثلين للقطاع الاقتصادي والاجتماعي، فقد كان عددهم ضمن المرسوم الرئاسي رقم 16-309 ثمانين (80) عضوا ليتقلص ضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-37 إلى خمس وسبعين

دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم الرئاسي رقم 21-37 —  
(75) عضوا، ليزداد عدد ممثلي المجتمع المدني إلى خمسين (50) عضوا، بعد أن كان  
ضمن المرسوم الرئاسي رقم 16-309 خمسون (50) عضوا، ليرتفع عدد الأعضاء بعنوان  
إدارات و مؤسسات الدولة إلى خمس وأربعين 45 عضوا، بعد أن كان ضمن المرسوم  
الرئاسي رقم 16-309 ثلاثون عضوا.

وبذلك يمكن القول من خلال تشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضمن  
المرسوم الرئاسي رقم 21-37 ، أنه قد تحول من دور المستشار إلى دور الحاضن لممثلي  
المصالح، وهذا نظرا لارتفاع عدد ممثلي المصالح فيه على حساب عدد الأشخاص  
المؤهلين خاصة ممثلي المجتمع المدني.

#### المطلب الثاني : كيفية اختيار تشكيلة المجلس

تختلف طريقة تعيين أعضاء المجلس عن طريقة تعيين رئيسه، لكن العامل  
المشترك يمكن في أنها تشكيلة مختارة من قبل السلطة المستشارة.

#### الفرع الاول : تعيين رئيس المجلس

إن الشخصية الأولى على قمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يعينها  
رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 على أن "يعين  
رئيس الجمهورية رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه حسب الأشكال  
نفسها".

والملاحظ أن المادة لم تضع معايير اختيار رئيس المجلس بل هو مختار بناء على  
كامل السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وهو ما يدعم حرية اختيار رئيس الجمهورية  
لشخص رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي دون قيد أو شرط، وهذا راجع إلى  
أن رئيس الجمهورية يستمد سلطته في التعيين في المناصب العليا من الدستور، وهو  
تؤكد المادة من التعديل الدستوري لسنة 2020.

حيث يظهر مدى امتداد هذه السلطة والاستئثار بها من قبل رئيس الجمهورية،  
ولم يحدد مرسوم 2021 عهدة رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، حيث أن  
عهدته وكيفية إنهاء مهامه سلطة تعود لرئيس الجمهورية وحده، وهو ما نصت عليه  
المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 .

إن من أهم النتائج المترتبة عن سلطة رئيس الجمهورية في التعيين تتمثل في جعل المعين مرتبطاً سلمياً بالشخص الذي عينه<sup>(1)</sup>، مع العلم أن اختيار رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ضمن المرسوم الرئاسي رقم 93-225 كان يتم من خلال طريقة الانتخاب حيث نصت المادة 13 منه على أنه "ينتخب المكتب من ضمنه رئيس المجلس بالأغلبية المطلقة"، الأمر الذي لم يتكرر ضمن المرسوم الرئاسي 16-309 الذي اعتمد فيه أسلوب تعيين رئيس المجلس من قبل رئيس الجمهورية.

ويضطلع رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حسب المادة 07

بالمهام التالية:

- رئاسة الجمعية العامة ومكتب المجلس وإدارة أشغاله وتوزيع المهام على الأعضاء، وتحديد مهام نائب الرئيس؛
- ضبط جدول أعمال جلسات الجمعية العامة والمكتب؛
- تقديم مشاريع برامج المجلس وحصيلة أنشطته إلى الجمعية العامة للموافقة عليها؛
- تعيين المستخدمين الذين تحدد لهم طريقة أخرى لتعيينهم؛
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين؛
- رفع التقرير السنوي لنشاط المجلس وكذا جميع التقارير والتوصيات والآراء والدراسات المنبثقة عن أشغال المجلس؛
- موافاة الوزير الأول بجميع التقارير والتوصيات والآراء والدراسات المنبثقة عن المجلس طبقاً للإخطار الذاتي؛
- تمثيل المجلس على المستوى الدولي؛
- السهر على احترام تطبيق النظام الداخلي للمجلس؛
- تمثيل المجلس في جميع الحياة المدنية؛

<sup>1</sup> - Hartani A.K, **Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28/11/1996**, thèse de doctorat d'État en droit public, Université d'Alger, 2003, P87.

- إعداد ميزانية المجلس وتنفيذها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- هو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية المجلس.

### الفرع الثاني : تعيين الأعضاء

إن طريقة اختيار أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تختلف من فئة لأخرى، فبالنسبة للأعضاء الممثلين للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية يتم اقتراحهم من قبل مفوضيهم، أو عندما يكون تمثيلهم مؤكداً حسب الحالة من قبل جمعياتهم أو منظماتهم المهنية أو النقابية، ويبلغ عددهم خمس وسبعون (75) عضواً، بناءً على هذا الاقتراح أو بالأحرى الانتقاء تنعقد لجنة لتحديد الممثلين وهذا بموجب مداولة.

إن هذه اللجنة حسب المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 تتكون من:

- وسيط الجمهورية أو من يمثله؛
  - رئيس المجلس الإسلامي الأعلى أو ممثله؛
  - رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أو ممثله؛
  - ثلاث شخصيات مؤهلة يعينها رئيس المجلس؛
  - الأمين العام للمجلس؛
  - رؤساء أقسام المجلس؛
  - المدير المكلف بالحركة الجمعوية بعنوان الوزارة المكلفة بالداخلية؛
  - المدير المكلف بالحركة النقابية بعنوان الوزارة المكلفة بالعمل.
- كما يمكن للمجلس حسب نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 في إطار إعداد التقارير وصياغة الآراء أن يدعو أعضاء الحكومة، أو أي مسؤول هيئة و/أو مؤسسة عموميتين، بغرض تقديم توضيحات تخض التقرير أو الرأي محل العمل.
- إن هذه اللجنة عند تحديد الممثلين بعنوان القطاعين الاقتصادي والاجتماعي، وكذا المجتمع المدني لا بد أن تراعي التوزيع التالي<sup>1</sup>:
- عشرون (20) ممثلاً عن العمال الأجراء؛

<sup>1</sup> - انظر المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.



- ثمانية (08) ممثلين عن كل من الشركات الكبرى و المؤسسات العمومية الكبرى بممثل واحد عن كل شركة أو مؤسسة من سونطراك، سونلغاز، إتصالات الجزائر، بريد الجزائر، الجزائرية للمياه، وكالة تسيير الطرق السيارة، الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، المركز الوطني للسجل التجاري؛
  - خمسة عشر (15) ممثلا عن أرباب العمل؛
  - ستة (06) ممثلين عن أصحاب المؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات المصغرة والشركات الناشئة؛
  - أربعة (04) ممثلين عن القطاع الفلاحي؛
  - ممثل واحد عن قطاع الموارد المائية؛
  - ممثل واحد عن قطاع الصيد البحري والموارد الصيدلية؛
  - خمسة (05) ممثلين عن الإطارات المسيرة للمؤسسات التربوية و ثلاثة (03) عن المؤسسات الجامعية، وواحد عن التكوين المهني؛
  - ثمانية (08) ممثلين عن المهن الحرة بنسبة ممثل واحد عن كل مهنة: موثق، محام، محضر قضائي، مهندس معماري، خبير محاسب، طبيب، صيدلي، طبيب بيطري؛
  - سبعة ممثلين عن الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج.
- أما بالنسبة لممثلي المجتمع المدني البالغ عددهم ستون (60) عضوا، فقد حددت المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 توزيعهم كما يلي:
- ثمانية (08) ممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الاقتصادي و حماية المستهلك؛
  - سبعة (07) ممثلين عن جمعيات ذوي الإحتياجات الخاصة؛
  - ستة (06) ممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي.
  - ممثلين (2) عن جمعيات الطفولة؛

- ستة (06) ممثلين عن الجمعيات التي تنشط من أجل الحفاظ على البيئة والتنمية المستدامة؛
  - ستة (06) ممثلين عن جمعيات الشباب؛
  - أربعة (04) ممثلين عن جمعيات النسوية؛
  - ثلاثة (03) ممثلين عن الجمعيات الطلابية؛
  - خمسة (05) ممثلين عن جمعيات الأساتذة الباحثين و الباحثين الدائمين و الاستشفائيين الجامعيين؛
  - ثلاثة (03) ممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الديني؛
  - ثلاثة (03) ممثلين عن الجمعيات ذات الطابع العلمي والثقافي؛
  - ثلاثة (03) ممثلين عن الجمعيات الرياضية؛
  - أربعة (04) ممثلين عن لجان الأحياء .
- ويتم اختيار الأعضاء الممثلين للمجتمع المدني حسب نص المادة 13 من مرسوم 2021، وهذا بالأخذ بالمعايير التالية:
- ضرورة توفر المؤهل العلمي؛
  - درجة النشاط العلمي في الميدان.
- كما يخضع اختيار الأعضاء الممثلين للجالية الجزائرية بالخارج للمعايير التالية :
- المنطقة الجغرافية أو البلدان ذات النفوذ؛
  - الأهلية أو الرتبة العلمية والأكاديمية خصوصا في مجالات العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات والجيوسراتيجية؛
  - أقدمية الإقامة في البلد المعني.
- مع العلم ان هذه المعايير يمكن أن تتسع لمعايير أخرى حسب ما نصت عليه المادة 13 فقرة أخيرة.

أما بالنسبة لممثلي إدارات ومؤسسات الدولة ويبلغ عددهم خمس وأربعون (45) عضوا، فقد نصت المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 على أن يعطى

أولوية التمثيل بالنسبة هذه الفئة للمسؤول الأول عن هذه الإدارة أو المؤسسة، وقد حددت هذه المادة الشروط التي يجب أن تتوفر فيه، وهي:

- أن يكون برتبة مدير فأكثر أو ما يعادلها ويضطلع بمهمة ذات صلة مباشرة بمجال النشاط الأساسي للهيئة الممثلة؛
- أن يتمتع بخبرة فعلية في منصبه لا تقل عن ثلاث سنوات أو خمس سنوات أقدمية في المؤسسة أو الجهاز أو الهيئة.

أما بشأن الممثلين الذين ينتمون إلى هيئات لم يمض على إنشائها ثلاث سنوات من تاريخ صدور هذا المرسوم؛ فإن اقتراحهم يوكل أو يسند إلى المسؤول الأول للمؤسسة أو الجهاز أو الهيئة شريطة استيفاء شرط الرتبة، مع العلم أن قائمة إدارات ومؤسسات الدولة محددة ضمن ملحق لهذا المرسوم الرئاسي.

والملاحظة هنا ارتفاع عدد ممثلي الإدارة العمومية، وهذا ما سوف يؤثر على طبيعة المجلس سواء كخبير أو كإطار لتمثيل المصالح، وكذا مدى استقلاليته على السلطة التنفيذية.

كما يعين رئيس الجمهورية الشخصيات المؤهلة التي ورد ذكرها في نص المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37، حيث يتم تعيينهم بناء على اعتبارات شخصية، إما على أساس كفاءتهم أو خبرتهم أو تجربتهم أو أهليتهم العلمية أو التقنية<sup>1</sup>، ويبلغ عددهم عشرون (20) عضوا، مع العلم أنه ضمن الرسوم الرئاسي رقم 16-309 كان يبلغ عددهم أربعون (40) عضوا، وكان رئيس الجمهورية يعين ويختار نصفهم، وبالتالي نصيب رئيس الجمهورية من اختيار هذه الشخصيات لم يتغير، أما النصف الباقي فيعيّنه الوزير الأول حسب المادة 06 منه.

وقد حددت مادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 حالات تنافي صفة العضوية في المجلس مع ممارسة إحدى الوظائف التالية :

- وظيفة في الأجهزة القيادية في حزب سياسي؛
- وظيفة حكومية؛

<sup>1</sup> - انظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

- وظيفة إنتخابية؛
- وظيفة تمثيلية في أكثر من مجلسين أو هيئتين مديريتين أو توجيهيتين تابعيتين للقطاع العمومي.

ويتم تعليق صفة العضوية ابتداء من تصريح الترشح لوظيفة انتخابية إلى غاية إعلان النتائج وفقا لأحكام قانون 16-10<sup>1</sup>.

كما أن الأعضاء يفتقدون صفة العضوية في المجلس في حالة تحقق حالة التنافي أو فقدان الصفة التي تم تعيينهم بموجبها ويتم استخلافهم حسب الشروط التي تم تعيينهم بها<sup>2</sup>.

### المبحث الثالث : آليات عمل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تتمثل الغاية الأساسية من الاستشارة في تحقيق ديمقراطية استشارية<sup>3</sup>، أي مشاركة صنع القرار مع الآخر بكل ما ينتج عن هذه المسألة من نتائج ايجابية، وهي عدم الاستبداد بالرأي وإتاحة الفرصة للمعنيين بالقرار المشاركة في صياغته، وبالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 21-37 نجد أن السلطة التنفيذية تحدد بناء على سلطتها التقديرية قواعد عمل الجهاز الاستشاري، ونخص بالذكر هنا عملية تحريك الإجراء الاستشاري. ومجال عمل الجهاز الاستشاري، إذ يشكل الإخطار الأداة القانونية الأولى للتعامل مع المجلس، حيث يعمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي من حيث المبدأ وفق آلية الإخطار، ولا يستطيع مباشرة عمله إلا بعد أن توجه له السلطة المستشارة الإخطار.

أما الإخطار الذاتي فهو مقيد بشروط صارمة ولا يبقى أمام المجلس إلا آليات لا تغير ولا تعد مشاركة في صنع القرار، وتمثل في الدراسات والتوصيات والتقارير التي يكن للسلطة المستشارة الاستئناس بها إن شاءت لا أكثر، وهذا على خلاف المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي الذي تكون الحكومة مجبرة على استشارته في مجال

<sup>1</sup> - قانون رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50، لسنة 2016.

<sup>2</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

<sup>3</sup> - حمدي أبو النور السيد، الإدارة الإستشارية و دور القضاء في الرقابة عليها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر 2003، ص 262.

إعداد الخطة الاقتصادية، وفي كل مشروع قانون ذو طابع اقتصادي أو اجتماعي، واختيارية فيما عدا ذلك<sup>1</sup> (3)

حيث ترسل طلبات الآراء الصادرة حسب الحالة من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول كتابيا إلى مكتب المجلس، مع العلم أن المجلس مقيد باحترام مدة 21 يوما لإصدار الرأي المطلوب منه، وهو ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 بقولها "تحدد سلطة الإخطار المدة التي يسلم خلالها المجلس تقريره أو رأيه على أن لا تقل هذه المدة عن واحد وعشرون (21) يوما، وفي حالة ما إذا لم يتم تحديد هذه المدة بشكل صريح يسلم المجلس تقريره أو رأيه في أجل أقصاه شهران اعتبارا من تاريخ الإخطار، يمكن للمجلس أن يطلب تمديد أجل تسليم التقرير أو الرأي إذا اقتضت الضرورة ذلك دون ان يتجاوز هذا التمديد ثلاثين يوما".

#### المطلب الأول : الإخطار

وفقا لنص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 فإن رئيس الجمهورية هو المحرك لآلية الإخطار حول كل رأي أو مشروع قانون أو نص تنظيمي ذي طابع اقتصادي واجتماعي وببني، كما يمكن للوزير الأول إخطار المجلس للغايات نفسها. وبالمقارنة مع المرسوم الرئاسي رقم 16-309 نجد أن هذا الأخير لم يفصل في مجال الإخطار، حيث كانت عبارات المادة 12 منه عامة وغير محددة حيث نصت على أنه "يخطر رئيس الجمهورية أو الوزير الأول المجلس في أي ملف أو أية دراسة يندرجان ضمن مجال اختصاصه".

وبالتالي يظهر الفرق في أن المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 كانت أكثر تحديدا عندما نصت أن الإخطار من قبل رئيس الجمهورية يكون حول أي رأي أو مشروع قانون أو نص تنظيمي، وهذا مكسب يحسب لصالح الرقي بمكانة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لكن يمكن القول أن هذا المكسب لم يكتمل وجوده، وهذا لأن نوع الاستشارة هنا هي استشارة اختيارية، ورئيس الجمهورية أو الوزير الأول مخيران في إخطار المجلس ولا يجد أي قيد عليها في استشارته، وهو ما يؤثر سلبا على نشاط المجلس وجعله مقيد بإخطار السلطة التنفيذية له.

<sup>1</sup> - بوعكاز نسرين، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2008-2009، ص 65.

إن آلية الإخطار قد تكون وسيلة بيد السلطة لتهيئش أو للتهوض بدور المجلس لو شاءت، حيث تتميز الآراء الاختيارية أنها لا تشكل أي التزام قانوني يقع على عاتق السلطة المستشيرة، وهو ما اطلق عليه الفقه بـ " الإستشارة الحرة"، إذ هي مجرد مسألة شكلية لا تؤثر في السلطة مصدرة القرار إلا إذا قيدت نفسها بالاستشارة بمحض ارادتها.

إن هذه المادة بالرغم من أنه لم يعبر فيها بصفة صريحة، إلا أن هذا الإخطار يظهر أنه نوعان: اخطار استعجالي واططار عادي فتقيد المجلس بمدة 21 يوما توجي أن الإخطار مستعجل.

إن تقليص الأجال الممنوحة للجهاز الاستشاري لإتمام عمله له نتائج سلبية تتمثل في افرار الاستشارة من محتواها فلعامل الزمن تأثير على جودة العمل المطلوب، إن عدم كفاية المدة الممنوحة للمجلس من أجل إعداد الرأي الاستشاري، تعد في حد ذاتها إكراه وضغط عليه وتعجز له، فالمدة الممنوحة للمجلس لا بد أن تكون مناسبة وكافية لإتمام عمله لا مغالاة في تمديدها ولا إفراط في تقصيرها.

ومع أن الفقرة الخبرة من المادة 04 قد أعطت إمكانية للمجلس في أن يطلب تمديد أجل تسليم التقرير أو الرأي، إذا ما اقتضت الضرورة دون أن يتجاوز هذا التمديد لن يسمح به في الآراء من النوع الأول، والتي يجب أن تصدر في إطار 21 يوما لأنها إجراء استعجالي، لنخلص أن السلطة التنفيذية هي التي تتحكم في آجال إيداع الآراء.

#### المطلب الثاني : تقيد الأخطار الذاتي بشروط

تظهر أهمية الإخطار الذاتي في كونه يجعل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حد في عمله، وغير مرتبط بإخطاره من قبل السلطة التنفيذية، فجعله مالك لتمام المبادرة يضفي عليه كهيئة استشارية أهمية بالغة، كما يمكن له من خلال آلية الإخطار الذاتي لفت نظر السلطة التنفيذية ولو بطريقة غير مباشر لمواضيع شتى تستدعي لفت النظر إليها.

بل أن الإخطار الذاتي يدعم بصفة كبيرة دور المجلس في مجال تمثيل مختلف المصالح في الدولة، وجعله مشاركا فعليا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

والملاحظة أن الإخطار الذاتي ضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-37 غير مقيد بشروط، وهو أمر إيجابي إذا لم يتم التراجع عنه ضمن النظام الداخلي له، كما حدث ضمن النظام الداخلي الصادر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-398<sup>1</sup> حيث نصت المادة 53 منه على أن "في حالة الإخطار الذاتي كما هو منصوص عليه في المادة 03 فقرة أخيرة من هذا النظام الداخلي تعود مبادرة الإخطار إلى:

- مكتب المجلس الذي يتداول بشأنه؛
- ثلث (1/3) أعضاء المجلس على الأقل؛
- إخطار رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة بذلك حسب ما نصت عليه المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس".

إن هذا الشرط الأخير يجعل المجلس مقيد مرة أخرى بموافقة السلطة التنفيذية، مما يفرع آلية الإخطار الذاتي من محتواها. وتجسيدا للأخطار الذاتي نصت المادة 03 على أن المجلس يعرض مقترحات وتوصيات على الحكومة في مجال الإستراتيجيات، والبرامج، ومخططات التنمية، والمشاريع ذات الصلة بصلاحيات المجلس، وكذا في مشاريع قوانين المالية هذا بالإضافة إلى صياغة آراء حول الإستراتيجيات الوطنية التي تهدف إلى ترقية بروز اقتصاد مستدام ومتنوع، يقوم على المعرفة والابتكار التكنولوجي والرقمنة. وبالإضافة للإخطار والأخطار الذاتي يمكن للمجلس أن يقوم بدراسات تهدف إلى تقييم نجاعة السياسة العمومية الموجهة لتنمية الاقتصاد الوطني، وإعداد التقارير التي تندرج ضمن مجال اختصاصه، كما يقوم المجلس بإعداد تقرير سنوي لنشاطه<sup>2</sup>.

### خاتمة

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-37، وهذا بالتركيز على

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 78، لسنة 1994.

<sup>2</sup> - انظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم الرئاسي رقم 21-37 —

مهامه وتشكيلته؛ فمن ناحية مهامه لاحظنا تطورا ملحوظا من حيث الانفتاح أكثر على تمثيل المجتمع المدني ضمن تشكيلة المجلس، بعد أن كان المجلس جهازا للاستشارة التقنية في المقام الأول أصبح جهازا لتمثيل المصالح بالدرجة الأولى، وهذا ما أكدته مواد مرسوم سنة 2021، كما تضمن هذا المرسوم مهام جديدة للمجلس لم تكن واردة في باقي النصوص المنظمة له، خاصة عندما عبرت عن دور المجلس في تهدئة الوضع الاقتصادي والاجتماعي، لينقل المجلس من دور الخبير ودور الإطار الذي ينشط ضمنه الحوار والتشاور إلى دور أكثر دقة يجعل منه يمارس دور المدافع عن مصالح الدولة، وجهاز للترقب والرصد لأي تشنج قد يحدث سواء على الساحة الاقتصادية أو الاجتماعية.

لتأكد عدم استقلالية المجلس وتبعيته للسلطة التنفيذية الذي يرهق كاهل المجلس ويعيقه عن أداء مهامه الأساسية التي أنشئ من أجلها، كما أن تكليف المجلس بدور الوساطة يلغي دوره كإطار للحوار والتشاور، لأن تنشيط الحوار والتشاور هي مهمة تقتضي أن يكون صاحبها محايدا ومستقلا عن السلطة التنفيذية، لكن المجلس ضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-37 بدى جهازا وأداة في يد السلطة التنفيذية توجهه في كل النواحي، وتسد له في كل مرة مهام أخرى جديدة وكان آخرها جعله جهازا لتهدئة الوضع الاقتصادي والاجتماعي وهو ما أكدته المادة 09 من المرسوم.

وأما من حيث تشكيلة المجلس فبالرغم من ظاهرة تنوعها واحترامها لتمثيل مختلف الفئات، إلا أنها تشكيلة غير متجانسة يطغى عليها تدخل السلطة التنفيذية في تحديدها، بدء برئيس المجلس المعين من قبل رئيس الجمهورية بناء على سلطته التقديرية، وصولا لأعضاء المجلس وكيفية اختيارهم، فبالرغم من أنهم مختارون من قبل لجنة إلا أن هذه الأخيرة هي أصلا تفتقر لصفة الحياد والاستقلالية عن السلطة التنفيذية، ليصبح رئيس الجمهورية هو المهيمن على تعيين الأعضاء ولو بطريقة غير مباشرة، إن هذه التشكيلة سوف تؤثر بالتأكيد على طبيعة ومجال الاختصاص الاستشاري للمجلس ودرجة استقلاليته.

لذلك يمكن اقتراح بعض التوصيات التي قد تعيد للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي فعاليته:



- ضرورة تنظيم المجلس بموجب نص ذو قيمة تشريعية وصادر عن السلطة التشريعية، حتى نضمن مبدئياً استقلالية عن السلطة التنفيذية؛
- حصر مهام المجلس بدقة ضمن النص المنظم له، وعدم إرهاقه بمهام أخرى تعيقه عن ممارسة دوره كخبير مستشار، ودوره كحاضن للحوار والتشاور الاقتصادي والاجتماعي؛
- جعل الآراء الصادرة عن المجلس اجبارية وخاصة في المسائل الاقتصادية؛
- إعادة النظر في تشكيلة المجلس من خلال تقليص عدد الشخصيات المعينة من قبل رئيس الجمهورية والشخصيات ممثلة للإدارة؛
- اقتراح التعيين المباشر لأعضاء المجلس من قبل التنظيمات الممثلة لهم؛
- نشر آراء وتوصيات المجلس ضمن الجريدة الرسمية.

إن تسليط الضوء على مهام المجلس يفتح باب التساؤل والبحث في اشكالية مفادها هل اسناد مهام جديدة للمجلس يعد أمراً إيجابياً، ويفسر من جانب الرفع من شأن المجلس والرقى به أم يفسر على أنه يفسر على أنه عامل سلبي لتثبيط دور المجلس، ومؤشر على الاستغناء عن دوره كخبير لا مثيل له ولا غنى عنه في إصدار القرارات الاقتصادية والاجتماعية، وحصر دوره في تنشيط الحوار والتشاور والحفاظ على مصادر الدولة، الأمر الذي قد يظهر من خلال تنفيذ المجلس للمهام الموكلة له ضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

قائمة المصادر والمراجع :

أولاً: قائمة المصادر:

1 / النصوص القانونية :

1 - التشريع الاساسي :

- دستور 1963 الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963، جريدة رسمية عدد 64، بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

## دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم الرئاسي رقم 21-37 —

- دستور 1976 الصادر بموجب الامر رقم 76-79 بتاريخ 22 نوفمبر 1976، جريدة رسمية عدد 94، بتاريخ 24 نوفمبر 1976 .

- التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016 .

- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020، جريدة رسمية عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020 .

### 2- القوانين والمراسيم :

- الأمر رقم 68-610 مؤرخ في 06 نوفمبر 1968 يتضمن إحداث مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، جريدة رسمية عدد 90، بتاريخ 08 نوفمبر 1968.

- الأمر رقم 70-69 مؤرخ في 14 أكتوبر 1970 المتضمن تعديل الأمر 68/610 المؤرخ في 06 نوفمبر 1968 المتضمن إحداث مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، جريدة رسمية عدد 88، بتاريخ 20 أكتوبر 1970.

- القانون رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016 متعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016 .

- المرسوم رقم 76-212 مؤرخ في 30 ديسمبر 1976 متضمن حل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 69.

- المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 متضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 64.

- المرسوم الرئاسي رقم 16-309 المؤرخ في 28 نوفمبر 2016 يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 69، بتاريخ 06 ديسمبر 2016.

- المرسوم الرئاسي رقم 21-37 المؤرخ في 06 جانفي 2021 يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، جريدة رسمية عدد 03، بتاريخ 10 جانفي 2021 .

- المرسوم التنفيذي رقم 94-99 مؤرخ في 04 ماي 1994 المحدد لكيفيات تعيين أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتجديد عضويتهم، جريدة رسمية عدد 29، بتاريخ 11 ماي 1994 .

ثانيا / قائمة المراجع :

أ / الكتب :

1- سيد صابر تعلب، نظم دعم إتخاذ القرارات الإدارية، دار الفكر، مصر، الطبعة الأولى.

ب / الرسائل الجامعية :

1- حمدي أبو النور، الادارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة حلوان مصر 2003 .

2- بوعكاز نسرين، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2008-2009.

3- معاشو نبيلة، تحليل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال التنمية المحلية من خلال الجلسات الوطنية حول التنمية المحلية، مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2012-2013.

4- Brahim Mohamed, **Le Phénomène De La Consultation Auprès L'administration Algérienne**, thèse de doctorat d'État, Université d'Alger, 1982.

5- Hartani ,A.K, **Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28/11/1996**, thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université d'Alger, 2003.

6- Yves Weber, **l'Administration consultative**, thèse de doctorat d'État ,faculté de Droit et sciences économiques, Université de Nancy, 1966.