الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النعامة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم :الحقوق

النعامة في : 2026/07/02 .

الإذن بالإيداع بعد التصحيح

أنا الممضي أسفله الأستاذ :

براهيمي سهام .....

الرتبة :أستاذ التعليم العالي.....الجامعة:.....النعامة.....

الكلية:.....الحقوق و العلوم السياسية.....القسم:.....الحقوق.....

المشرف على مذكرة الماستر للطالب (ة) :.....بلقدوم جلول.....

.....دودة حنة.....

تحت عنوان :.....دور مجلس الدولة في الرقابة على دستورية القوانين.....

التخصص:.....قانون إداري.....

خلال الموسم الجامعي:.....2026/2025.....

أشهد أن الطالب (ة) قد أتم (ت) تحرير المذكرة، وأخذ (ت) بعين الاعتبار مجمل التوجيهات المقدمة له (ها) من طرف لجنة المناقشة، وعليه نوافق على طباعة العمل المذكور وفق المعهود في المذكرات والرسائل الجامعية ثم تقديمه للإدارة.

توقيع الأستاذ المشرف (ة)

جـــــــــامـــــعـــــة الـــــنعامـــــــة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

النظام القانوني للمجلس الأعلى الإسلامي

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر – ل.م.د– حقوق

تخصص قانون إداري

تحت إشراف:

الدكتورة: براهيمي سهام

إعداد الطلبة:

- بلقصير مولود
- دودة حمزة

أعضاء لجنة المناقشة		
الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الصفة
حشيفة مجدوب	أستاذ محاضر "أ"	رئيسا
براهيمي سهام	أستاذة التعليم العالي	مشرفا ومقررا
دربال محمد زهير	أستاذ محاضر "ب"	عضوا مناقشا

الموسم الجامعي: 2025– 2026


بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

ربي شرح لي صدري ويسر لي أمري وأحلل عقدة من لساني يفقهوا قولي

الشكر والحمد لله تعالى الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة، وأعاننا على إنجاز هذا العمل ووفّقنا لإتمامه، فله الحمد أولًا وآخرًا.

قال رسول الله ﷺ" :من لم يشكر الناس لم يشكر الله."

وعليه، لا يسعنا في هذا المقام إلا أن نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذة الفاضلة "براهيمي سهام"، لقبولها الإشراف على هذه الدراسة، وعلى ما قدمته لنا من توجيهات قيّمة ونصائح سديدة ومتابعة مستمرة كان لها الأثر الكبير في إنجاز هذا العمل.

كما نتوجه بخالص الشكر والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة، لتفضلهم بقبول مناقشة هذه المذكرة وإثراء موضوعها بملاحظاتهم القيمة.

ولا تفوتنا هذه الفرصة لنتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذة قسم الحقوق، كلٌّ باسمه ومكانته، على ما بذلوه من جهود في سبيل تكويننا العلمي والمعرفي.

وفي الأخير، نتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد، وساهم في إنجاز هذا العمل ولو بكلمة طيبة أو دعم معنوي.



أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى من كانا سندي في هذه الحياة، إلى من غرسا فيَّ قيم الاجتهاد والصبر، إلى من كان دعاؤهما نورًا يرافقني في كل خطوة، والديّ العزيزين، حفظهما الله وأدامهما تاجًا فوق رأسي.

إلى شريكة حياتي ورفيقة دربي، زوجتي الغالية، التي كانت مصدر دعمي وسندي، وشاركتني مشوار التعب والأمل فكان لصبرها وتشجيعها الأثر الكبير في بلوغ هذه المحطة.

إلى فلذات كبدي ومصدر سعادتي وبهجة أيامي، أبنائي الأحبة:
مريم رتيل، ومنتصر بالله، أهديكم هذا العمل راجيا أن يكون دافعا لكم للاجتهاد وتحقيق النجاح في مسيرتكم.

كما أهدي هذا العمل إلى زميلي وشريكي في إنجاز هذه المذكرة مولود بلقصير، عرفانا بجهوده وتعاونه طوال فترة إعداد هذا العمل، ومتمنيا له مزيدًا من النجاح والتوفيق في حياته العلمية والعملية.

وإلى كل من ساندني ووقف إلى جانبي من قريب أو بعيد، أهدي هذا العمل المتواضع.

دودة حمزة



لكل بداية حلم، ولكل حلم طريق، وكان طريق هذا النجاح محفوفًا بدعم أشخاص يستحقون مني كل الامتنان والعرفان.

إلى أعظم نعمة في حياتي، "والديّ العزيزين"، اللذين كانا مصدر القوة والثقة، وعلّماني أن الاجتهاد هو السبيل إلى بلوغ الأهداف، فلهما مني أصدق مشاعر الحب والتقدير.

إلى أفراد عائلتي الكريمة، الذين أحاطوني بالمساندة والدعاء، وكانوا دائمًا حاضرين في كل لحظات التحدي والنجاح.

إلى إخوتي وأخواتي ، الذين شاركوني أفراحي وآمنوا بقدرتي على الوصول فكانوا خير رفقة وسند.

وإلى زميلي في هذا العمل المشترك دودة حمزة، الذي تقاسمت معه عناء البحث وجهد الإنجاز، فكان التعاون بيننا أساسًا لإتمام هذا العمل، راجيًا له دوام التوفيق والنجاح.

وفي الأخير، أهدي هذا العمل إلى كل من حمل لي مشاعر صادقة أو قدّم لي يد العون في مسيرتي العلمي

بلقصير مولود

قائمة المختصرات:

ص	الصفحة
ج.ر	الجريدة الرسمية
ج. ج. د. ش	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
ع	العدد
ط	الطبعة
د. م. ج	ديون للمطبوعات الجامعية
د. م. أ	دور المجلس الإسلامي

مقدمة

لقد عرفت الجزائر عدة هيئات استشارية تضمنتها الوثيقة الدستورية حيث أثرت التحولات السياسية وطبيعة النظام السياسي للدولة الجزائرية على وجودها وإلغائها وإعادة بعث العديد منها ، فبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 ، شكلت ظاهرة مؤسساتية دستورية بارزة بفعل احتوائها الدستوري الكلي والشامل لأول مرة ضمن نصوص الدستور على نحو لم يعرف له مثيل من قبل ، حيث يلعب الدستور دورا مهما في تنظيم مختلف الهيئات لاستشارية باعتبارها المرجع الأساسي والفعلي لها ، لضمان استقرارها وحمايتها تجاه مختلف الموجات التشريعية التي قد تتغير بتغير الأغلبية البرلمانية واتجاهاتها وهو ما سيؤثر حتما على كيفية تنظيمها.

ونظرا لدور الهيئات الاستشارية وإسهاماتها في صناعة القرار واقتراح الحلول والبدائل المناسبة لمعالجة مختلف المشكلات التي تواجهها ، وإيمانا بالوظيفة الاستشارية ودورها في توجيه القرارات ، تطويرها ، تنميتها ، وترشيدها على نحو أفضل وذلك على مختلف المستويات السياسية ، الإدارية الاجتماعية والاقتصادية من خلال تكريس الديمقراطية التشاركية وتفعيل دور المجتمع المدني وكذا فتح المجال أمام الشباب للمشاركة وإبداء الرأي وتقديم سياسات جديدة تساهم في بناء جزائر جديدة ، بالإضافة إلى سعي الدولة نحو البحث عن الخبرات والطاقات الشابة وتشجيعها من أجل البحث والإبداع ، ونظرا للتحولات والظروف السياسية التي مرت بها الدولة الجزائرية قام المؤسس الدستوري بإحداث تعديلات على بعض الهيئات الاستشارية في ظل تعديل الدستوري لسنة 2020 ، حيث حافظ على معظم الهيئات الاستشارية التي كرسها دستور 2016 ، كما قام باستحداث هيئات جديدة على غرار المرصد الوطني للمجتمع المدني والأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات.[1]

و تكمن أهمية الموضوع في الدور الاستشاري الذي تلعبه الهيئات الاستشارية في عقلنة وترشيد عملية اتخاذ القرار على جميع الأصعدة من خلال ما تقدمه من زخم هائل للمعلومات والبدائل والحلول المثل المجانية للصواب ، التي يمكن متخذيه من تفادي الانزلاقات المحتملة الناتجة غالبا عن غياب رؤيا عقلانية استراتيجية ، وتساهم بشكل كبير بتحقيق الأهداف والآمال التي يتطلع إليها الشعب الجزائري ، فلا يمكن الارتقاء بمكانة هذه

[1] احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر،2011، ص 90.

الهيئات وتفعيلها إلا من خلال تكريس مجموعة من الضمانات التي تضمن فعالية هذه الهيئات.

ولقد حافظ المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على تكريس معظم الهيئات الاستشارية الت ي قد كان نص عليها من قبل في دستور 2016، على غرار المجلس الأعلى للأمن ، المجلس الإسلامي الأعلى ، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجلس الأعلى للشباب ، لكنه قام ببعض التعديلات عليها من ناحية الهيكلة والتنظيم والاختصاص من خلال استحداث مراسيم رئاسية جديدة خاصة بكل هيئة ، وهو ما سنتناوله في هذا المحور من خلال التطرق إلى أهم التعديلات التي طرأت على هذه الهيئات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

وقد كان المجلس الإسلامي الأعلى سابقا تابعا لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف ويشرف عليه علماء وشخصيات دينية مرموقة ، وبصدور دستور 1989 وتحديدا بمقتضى نص المادة 161 تم تعزيز مكانته والارتقاء به من مجرد هيئة تابعة لوزارة الشؤون الدينية إلى هيئة استشارية دستورية لدى رئيس الجمهورية ، تعمل على تشجيع وترقية كل مجهودات التفكير والاجتهاد من أجل إبراز الأسس الحقيقية للإسلام وجعله في مأمن من الحزازات والصراعات السياسية ، وهو ما استقر عليه الأمر على مستوى مختلف التعديلات الدستورية المتتالية ونخص بالذكر تعديل 1996 ، تعديل 2002 ، وتعديل 2008، وذلك بمقتضى نص المادتين 171 و 172[1]، وتعديل 2016 بموجب نص المادة 195 و196 ، وأكد عليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بموجب نص المادة 206 و 207 .

حيث حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 على نفس الهيكلة والتنظيم والاختصاصات بالنسبة للمجلس الأعلى الإسلامي ، فقد نصت المادة 207 منها على أنه :" يتكون المجلس الإسلامي الأعلى من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس ، يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم [2]" وهو ما نصت عليه أيضا المادة 196 من

[1] قزلان سليمة ، "المكانة الدستورية للمؤسسات الاستشارية على ضوء التعديل الدستوري 2016"، حوليات جامعة الجزائر 1 ، المجلد 34 ، العدد 04 ، 2020 ، ص 120.

[2] المرسوم الرئاسي رقم: 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 ، السالف الذكر، ص 43.

تعديل 2016 ، كما تم الإبقاء على المرسوم الرئاسي 17 – 141 المحدد لتنظيم المجلس الأعلى الإسلامي وسيره دون صدور مراسيم تنظيمية جديدة[1].

وقد قام المجلس بدراسة عدة قضايا فيها وقدم فيها أرائه الاستشارية من بينها أحداث غرداية حيث كان للمجلس الأعلى الإسلامي الدور الكبير في إيقاف الأعمال التخريبية التي عاشتها ولاية غرداية ، كما أصدر المجلس الأعلى الإسلامي فتوى حول الهجرة غير الشرعية بسبب كثرتها في الأوانة الأخيرة والذي أدى إلى قلق السلطات العامة في الدولة ، حيث أفتى المجلس تحريم ظاهرة الهجرة غير الشرعية ، كما أكد المجلس الأعلى الإسلامي على مسألة المعاملات المصرفية الإسلامية وأنها خالية من الربا.

ونظرا لأهمية الموضوع نطرح الإشكالية الرئيسية التالية:

ما طبيعة النظام القانوني للمجلس الأعلى الإسلامي ، وإلى أي مدى تساهم تبعيته العضوية والوظيفية في تفعيل دوره كهيئة استشارية ودعم فعالية الاستشارة في عمله القانوني؟

يشكل موضوعنا من المواضيع الراهنة بالنظر إلى ارتباطه الوثيق بمختلف القرارات المبنية على المشاورات بين أجهزة الحكومة والهيئات الاستشارية، فضلًا عن الدور الذي يضطلع به المجلس الأعلى الإسلامي في عملية اتخاذ القرار على مختلف الأصعدة، من خلال ما يقدمه من آراء واقتراحات وحلول في المجال الديني، بما يساهم في تفادي القرارات العشوائية وغير الدقيقة.

وتتجلى أهمية بحثنا في جانبين أساسيين؛ يتمثل الجانب الأول في الأهمية القانونية، من خلال تحديد المركز القانوني للمجلس الأعلى الإسلامي ضمن الهيكل الإداري للدولة، مع بيان طبيعة القرارات والآراء الصادرة عنه ومدى إلزاميتها. أما الأهمية العلمية فتبرز في الدور الذي يؤديه المجلس في ضبط الفتوى والتعامل مع المسائل المستجدة،

[1] المرسوم الرئاسي رقم:17-141 المؤرخ في 18 أفريل 2017 يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره ، الجريدة الرسمية ، العدد 25 ، الصادرة في 19 أفريل 2017.

كالصيرفة الإسلامية والقضايا المعاصرة، الأمر الذي يجعله فاعلًا في تحقيق الاستقرار الإداري والاجتماعي.

وترجع مبررات اختيارنا لهذا الموضوع إلى جملة من الدوافع الذاتية والموضوعية فمن الناحية الذاتية، يعود ذلك إلى الاهتمام الشخصي بدراسة آليات التوفيق بين المرجعية الدينية الوطنية والنظم القانونية الوضعية في الجزائر، إضافة إلى الميل العلمي لهذا الموضوع بحكم التخصص في المؤسسات الإدارية والدستورية، ولاسيما رغبتنا في استكمال المسار الأكاديمي من خلال إعداد مذكرة الماستر الموسومة بالنظام القانوني للمجلس الأعلى الإسلامي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020. أما من الناحية الموضوعية، فيرتبط اختيار الموضوع بالرغبة في تسليط الضوء على مؤسسة دستورية غالبًا ما يُنظر إليها من زاوية دينية فقط، في حين أنها في جوهرها مؤسسة قانونية وإدارية تخضع لقواعد القانون العام، إلى جانب محدودية الدراسات الشاملة التي تناولت المجلس الأعلى الإسلامي، والرغبة في إثراء المكتبة الجزائرية ببحث يفيد طلبة القانون والباحثين، مع إبراز الدور الإيجابي الذي يقوم به المجلس من خلال تدخلاته المختلفة.

ومن خلال إعدادنا لهذه الدراسة، واجهتنا بعض الصعوبات تمثلت أساسًا في ضيق الوقت بين جمع المراجع والمعلومات وإنجاز المذكرة، خاصة مع اتساع الموضوع وتشعب جوانبه، إضافة إلى قلة المصادر والمراجع التي تناولت المجلس الأعلى الإسلامي بصورة شاملة، لا سيما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

اقتضت معالجتنا للموضوع وتقسيم عناصره بصورة منهجية ومنسجمة تقسيم الدراسة إلى فصلين أساسيين. خُصص **الفصل الأول** لدراسة النظام القانوني للمجلس الأعلى الإسلامي، حيث تم التطرق في **المبحث الأول** إلى الإطار المفاهيمي للمجلس الأعلى الإسلامي، وذلك من خلال مطلبين أساسيين؛ تناولنا في **المطلب الأول** ماهية المجلس الأعلى الإسلامي من حيث تعريفه، نشأته وتطوره، بينما خصصنا **المطلب الثاني** لدراسة الطبيعة القانونية للمجلس ومكانته ضمن الهيكل المؤسساتي للدولة. أما **المبحث الثاني** فقد

عالجنا الإطار الهيكلي و التنظيمي للمجلس الأعلى الإسلامي، من خلال التطرق في

المطلب الأول إلى تشكيلة المجلس وكيفية تعيين أعضائه، في حين تم تخصيص

المطلب الثاني لاختصاصات المجلس وصلاحياته المختلفة.

أما **الفصل الثاني** فقد تم تخصيصه لدراسة الإطار المفاهيم للاستشارة، حيث تناول المبحث الأول **ماهية الاستشارة** من خلال مطلبين؛ خُصص المطلب الأول لتعريف الاستشارة وبيان خصائصها، بينما تناول **المطلب الثاني** أهمية الاستشارة ودورها في ترشيد القرار الإداري والسياسي. في حين عالجنا **المبحث الثاني** صور الاستشارة، وذلك من خلال التطرق إلى أنواعها وأشكال ممارستها في مختلف المجالات، مع إبراز دورها داخل المنظومة الإدارية والدستورية الجزائرية. واختُتمت الدراسة بخاتمة تضمنت أهم النتائج المتوصل إليها، إلى جانب مجموعة من الاقتراحات المرتبطة بموضوع البحث

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للمجلس الأعلى الإسلامي

تشكل الهيئات الاستشارية إحدى الدعائم الأساسية التي تعتمد عليها الدولة الحديثة في تنظيم شؤونها العامة ودعم آليات اتخاذ القرار، لما تؤديه من دور في تقديم الرأي والمشورة للسلطات العمومية في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والدينية. وقد أولى المشرع الجزائري لهذه الهيئات عناية خاصة، تجسدت من خلال منحها مكانة دستورية ضمن التنظيم المؤسساتي للدولة، بما يعكس أهميتها في تعزيز فعالية العمل المؤسساتي وضمان الاستفادة من الخبرة المتخصصة في معالجة القضايا ذات البعد الوطني.

وفي هذا السياق، يبرز المجلس الأعلى الإسلامي كإحدى أهم الهيئات الاستشارية ذات الطابع الديني في الجزائر، بالنظر إلى المهام المنوطة به والمتعلقة بإسداء المشورة لرئيس الجمهورية في المسائل المرتبطة بالشؤون الدينية والعقائدية، وكذا إبداء الرأي في القضايا التي تتصل بالمرجعية الدينية الوطنية. وقد كرس الدستور الجزائري هذه الهيئة ضمن الباب المخصص للهيئات الاستشارية، كما عزز مكانتها من خلال التعديلات الدستورية الأخيرة لسنة 2020، بما يؤكد حرص الدولة على تأطير المجال الديني ضمن إطار مؤسساتي منظم.

وعليه، سيتم من خلال هذا الفصل تسليط الضوء على المجلس الأعلى الإسلامي باعتباره هيئة استشارية ذات خصوصية مميزة، وذلك من خلال دراسة مفهومه وأساسه القانوني، إضافة إلى بيان اختصاصاته المختلفة، وكيفية تشكيله وتنظيمه داخل النظام الدستوري الجزائري.

المبحث الأول: الإطار لمفاهيمي للمجلس الأعلى الإسلامي.

يعد المجلس الأعلى الإسلامي من أقدم الهيئات الاستشارية التي عرفتها الجزائر ، حيث له مكانة دستورية في مختلف دساتير الجمهورية كونه مؤسسة دينية ، يهتم بالجوانب المتعلقة بشأن الديني والمرتبطة بشريعة الإسلامية ، وبما أن الدين الإسلامي هو دين الدولة ودين شعبها ، سنتعرض في هذا المطلب إلى تعريف المجلس الأعلى الإسلامي **(الفرع الأول)**، و الفرق بين المجلس الأعلى الإسلامي ووزارة الشؤون الدينية والأوقاف**(الفرع الثاني)**[1].

المطلب الأول: مفهوم المجلس الأعلى الإسلامي

للوصول لمفهوم المجلس الأعلى الإسلامي يلزمنا التطرق لتعريفه، وكذا التعرض للفرق بين المجلس الأعلى الإسلامي ووزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

الفرع الأول: تعريف المجلس الأعلى الإسلامي

كان المجلس الإسلامي الأعلى سابقا تابعا لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف ويشرف عليه علماء وشخصيات دينية مرموقة ، وبصدور الدستور 1989 وتحديدا بمقتضى نص المادة 161 تم تعزيز مكانته والارتقاء به من مجرد هيئة تابعة لوزارة الشؤون الدينية إلى هيئة استشارية دستورية لدى رئيس الجمهورية [2]، تعمل على تشجيع وترقية كل مجهودات التفكير والاجتهاد من أجل إبراز الأسس الحقيقية للإسلام وجعله في مأمن من الحزازات والصراعات السياسية ، وهو ما استقر عليه الأمر على مستوى مختلف تعديلات الدستورية المتتالية ونخص بالذكر تعديل 1996 ، تعديل 2002 ، وتعديل 2008 ودلك بمقتضى النص المادتين 171 و 172[3]، وتعديل 2016 بموجب نص المادة 195 و 196 [4]، وأكد عليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بموجب نص المادتين 206 و 207.

---

[1] قزلان سليمة، "المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لـ2016 مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجاد56، العدد01، 2018، ص120.

[2] ج- ج – د – ش دستور 1989 الجريدة الرسمية، العدد 9 ، الصادرة بتاريخ 1 مارس 1989، المادة 161 ، ص 255.

[3] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة لتاريخ 08 ديسمبر 1996، المادة 172/171، ص 31.

[4] ج – ج – د- ش- تعديل الدستوري 2016، ج – ر – العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016 ، المادة 196/195 – ص -34.

حيث حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 على نفس الهيكلة والتنظيم والاختصاصات بنسبة للمجلس الإسلامي الأعلى ، فقد نصت المادة 207 [1]منه على أنه " يتكون المجلس الإسلامي الأعلى من خمسة عشر (15) عضو منهم الرئيس ، يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم " [2]وهو ما نصت عليه أيضا المادة 196 من تعديل 2016 ، كما تم الإبقاء على المرسوم الرئاسي 17-141 المحدد لتنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره دون صدور مراسيم تنظيمية جديدة.

وقد قام المجلس بدارسة عدة قضايا وقدم فيها أرائه الاستشارية من بينها أحداث غرداية حيث كان للمجلس الإسلامي الأعلى دور كبير في إقام الأعمال التخريبية التي عاشتها ولاية غرداية ، كما أصدر المجلس الإسلامي الأعلى فتوى حول الهجرة غير الشرعية بسبب كثرتها في الآونة الأخيرة والذي أدى إلى قلق السلطات العامة في الدولة ، حيث أفتى المجلس بتحريم ظاهرة الهجرة الغير شرعية ، كما أكد المجلس الإسلامي الأعلى على مسألة المعاملات المصرفية الإسلامية وأنها خالية من الربا[3].

الفرع الثاني: الفرق بين المجلس الأعلى الإسلامي ووزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

إن المجلس الأعلى الإسلامي هو هيئة استشارية وطنية ويتبع رئاسة الجمهورية مباشرة، ويتمثل دوره الأساسي في:

- تقديم الاستشارات الدينية لرئيس الجمهورية.
- إبداء الرأي في القضايا ذات البعد الإسلامي.
- تعزيز المرجعية الدينية الوطنية (المالكية ، الأشعرية ، التصوف السني).
- إصدار توصيات وبيانات فكرية ودينية.
- لا يدير المساجد ولا يشرف إداريا على الأئمة ، بل دوره فكري واستشاري بالدرجة الأولى

---

[1] ج – ج – د– ش– تعديل الدستوري 2020، ج – ر – العدد 82 ، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 ، المادة 207/206 – ص –43.

[2] المرسوم الرئاسي 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 ، ص 43.

[3] المرسوم الرئاسي رقم 17-141 المؤرخ في 2017/04/18 يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره ، ج. ر، العدد 25 الصادرة 19 افريل 2017.

وزارة الشؤون الدينية والأوقاف هي وزارة تنفيذية حكومية وتتبع للحكومة الجزائرية، ويتمثل دورها الأساسي في:

- تسير المساجد وتعيين الأئمة.
- تنظيم الحج والعمرة.
- الإشراف على الأوقاف.
- تنفيذ التعليم القرآني.
- تنفيذ السياسة الدينية للدولة ميدانيا.
- ولها صلاحيات إدارية وتنفيذية مباشرة على المؤسسات الدينية في البلاد.

المطلب الثاني: تسير المجلس الأعلى الإسلامي ومهامه.

من حيث التسيير، يعمل المجلس تحت إشراف رئيسه الذي يعين بمرسوم رئاسي، ويعاونه أعضاء من العلماء والباحثين المختصين في العلوم الإسلامية ومجالات الفكر والثقافة ، ويعتمد في أداء مهامه على اجتماعات دورية ولجان متخصصة تعني بدراسة المسائل الفقهية والفكرية والاجتماعية ، وإضافة إلى أمانة عامة تتكفل بالجوانب التنظيمية والإدارية.

أما مهامه الأساسية في إبداء الرأي في المسائل الدينية التي تحال إليه ، والمساهمة في حماية المرجعية الدينية الوطنية ، وتعزيز قيم الاعتدال والوسيطة ، ومواجهة مظاهر الغلو والتطرف ، فضلا عن تنظيم ملتقيات وندوات تسهم في نشر الوعي الديني الصحيح ومواكبة القضايا المعاصرة برؤية علمية رصينة.

الفرع الأول: تسير المجلس الأعلى الإسلامي.

كون المجلس مؤسسة استشارية ودستورية ، لابد من أن توضع له أجهزة تسهر على تسيره ، كما يتمتع بمجموعة من الوظائف مخولة له بموجب الدستور والمراسيم الرئاسية المتعلقة به. [1] يجتمع المجلس في درة عادية مرة كل ثلاثة أشهر ، كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية استثنائية ، من خلال استدعاء موجه له من طرف رئيسه أو بطلب من ثلثي

[1] المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 17- 141 الذي يحدد تنظيم المجلس الأعلى وسيره.

3/2 أعضائه ، كما يحدد رئيس المجلس جدول أعماله وتاريخ جلساته ، حيث ترسل اجتماعات فردية مرفقة بجدول أعمال إلى كل عضو من أعضاء المجلس قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع ، كما يمكن أن تقلص هذه الآجال في الدورات غير العادية ، على أن لا تقل عن ثمانية (8) أيام. تدون مداولات المجلس في محاضرة وتسجل في سجل خاص بها يكون مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المجلس، ويعد المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه بعد التداول، إذ أن أعضاء المجلس يستفيدون من تعويضات تحدد بموجب نصوص التنظيمية[1].

الفرع الثاني: مهام المجلس الأعلى الإسلامي.

يتمتع المجلس بالعديد من الوظائف منها ما ينص عليها الدستور ، ومنها ما جاء بالموجب المراسيم الرئاسية.

فحسب ما جاءت به المادة 206 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، فإن :" المجلس الأعلى الإسلامي هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية حيث يتولى على وجه الخصوص ما يلي:

- الحث على الاجتهاد وترقيته.
- إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه.
- رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية.[2]

وعليه يمكن القول أن مهام وصلاحيات المجلس جاءت على سبيل الحصر فقط ، ما يمس بالوظيفة التي يقوم بها المجلس في مجال الاستشارة ، حيث أن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يضف أي تجديد يذكر على المجلس الأعلى وأبقى عليه بنفس الحالة[3]، كما أضاف المرسوم الرئاسي رقم 17- 141 صلاحيات أخرى تتمثل في :

[1] المواد من 17 الى 21 من نفس المرسوم.

[2] المواد 21-22-23 من المرسوم الرئاسي رقم 17-141 يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره.

[3] قسوم فارس فنغور وسيم الهيئات الاستشارية على ضوء تعديل الدستور 2020 مذكرة ماستر تخصص دولة ومؤسسات 2023، ص12.

- تطوير كل عمل من شأنه أن يشجع ويرقي مجهود التفكير ، وجعل الإسلام في مأمن من كل توظيف سياسي وذلك من خلال التذكير بمهمته العالمية ، التمسك بمبادئه الأصلية ،إذ هي تنسجم تماما والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة.
- التكفل باعتباره مؤسسة وطنية ومرجعية ، بكل المسائل المتصلة بالإسلام التي تمكن من تصحيح الإدراكات الخاطئة ، وإبراز أسسه الحقيقية ، وفهمه الصحيح والوفي والتوجيه الديني ونشر الثقافة الإسلامية من أجل إشعاعها داخل البلاد وخارجها .
- تشجيع تبادل المعلومات المتعلقة بالدين الإسلامي وحوار الديانات بمختلف وسائل الاتصال مع المؤسسات والبلدان الأجنبية وتوطيد علاقات التعاون مع المؤسسات والهيئات المماثلة له عبر العالم.
- تنظيم المؤتمرات والموائد المستديرة على الصعيدين الوطني والمحلي حول الفكر الإسلامي وتاريخ الإسلام وكذلك تصور وتطبيق برامج سمعية بصرية عن الإسلام عامة والمجتمع الإسلامي خاصة.
- تصوير و تطبيق برامج سمعية بصرية عن الإسلام عامة والمجتمع المدني خاصة.
- تهم الأمة عن طريق تسخير الوسائل المناسبة للمتابعة والتصحيح عند الاقتضاء.
- إعداد الدلائل والكتيبات التي تسمح بفهم أفضل لممارسة المناسك الدينية، وإصدارها على مختلف الدعائم و توزيعها.
- تصوير والقيام بإصدار دورية عن الفكر الإسلامي والاجتهاد و توزيعها.
- المشاركة وتشجيع إعداد المؤلفات في مجال الثقافة الإسلامية الأصلية وترجمتها.[1]

فقد قام المجلس بدراسة عدة قضايا من تلقاء نفسه وذلك ما يخص أحداث غرداية والهجرة غير الشرعية والمعاملات المصرفية.

المجلس الأعلى الإسلامي له دور كبير في الأعمال التخريبية التي عاشتها ولاية غرداية ، قام المجلس بإصدار بيان في دورته العادية السادسة والخمسين (56) في 05 جانفي 2014 حول أحداث التخريبية في هذه الولاية بين المذهبين الإباضية والملكي ، قرر

[1] المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 17-141 الذي يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره.

إرسال أعضائه من اجل إيجاد حلول في هذه المنطقة ، وأشار في بيانه الأخر في 09 أفريل 2014 بسبب انتشار وكثرة العنف في تلك الولاية دعا المجلس المواطنين بالتحكم بالعقل وتوحيد الجهود والعمل على إعادة استقرار وأمن المنطقة ، قام المجلس بدورة استثنائية في 09 جويلية 2015 الذي أقر على ضرورة مشاركة كل المسؤولين بالعمل على توقيف الفتنة في تلك الولاية [1]، كما تحدث المادة 05 من نفس المرسوم على أن يشارك المجلس ويساهم فيما يلي :

- تقويم ومراجعة برامج التعليم الديني واندماجها المنسجم مع المنظومة التربوية.
- الدورات التكوينية التي تنظم ، بالتنسيق مع القطاعات المعنية ، لتعزيز الكفاءات والمهارات لدى الأئمة ومدرسي التربية الإسلامية في مؤسسات التربية العمومية والخاصة.
- الملتقيات الدورية التي تنظم لفائدة مديري الشؤون الدينية والأوقاف والمفتشين بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف.

إذ أنه يمكن إخطار المجلس من رئيس الجمهورية لكي يصدر فتاوى شرعية في مختلف مجالات الفقه ويبدي رأيه كتابيا بالنظر إلى التعاليم الدينية ، حيث يرفع المجلس تقريرا سنويا عن نشاطاته إلى رئيس الجمهورية[2].

إن المجلس الأعلى الإسلامي لعب دورا كبيرا وبارزا في معالجة العديد من القضايا وحل الخلافات ومختلف الأحداث ، حيث أصدر عدة بيانات منها استنكار الرسومات المسيئة لرسولنا الكريم "محمد صلى الله عليه وسلم "من طرف أعداء الإسلام، حيث استنكر وبشدة في بيان له أصدره بتاريخ 26 أكتوبر سنة 2020 عن تلك الحملة المسعورة على سيدنا وقائدنا محمد عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم ، والتي جاءت بها جماعة منحرفة ومتطرفة عن القيم الإنسانية النبيلة ومخالفة للشرع والتي تتغنى باسم حرية إبداء الرأي والتعبير من خلال الإساءة للدين الإسلامي ورسوله ، حيث دعا المجلس جميع المسلمين في مختلف بقاع الأرض إلى الدفاع والتصدي لتلك الحملات باليت هي أحسن وأقوم ، ونبذ الكراهية والتمييز.

[1] بيان المجلس الإسلامي الأعلى في دورته العادية رقم 56 المؤرخ في 05 جانفي 2014.

[2] المادة 03 من المرسوم الرئاسي 17-141 يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره.

كما أصدر مجموعة من الفتاوى الشرعية في شتى المجالات ومثال ذلك الهجرة غير الشرعية، حيث وبعد أن تمعن المجلس في دراستها من خلال عقد ندوات حولها، أصدر بيانا يؤكد فيه أن الهجرة غير الشرعية مخالفة للقوانين المعمول بها والاتفاقيات الدولية المنصوص عليه ، كما تعرض النفس إلى القتل والغرق والتشرد والتهلكة ، كما أنها تؤدي بالمهاجر إلى التعرض إلى الذل والهوان ما يجعله عرضة للاعتقال والتعسف ضده من قبل سلطات الدولة المهاجر إليها[1].

كما تم تنظيم مؤتمر دولي حول السلوك الحضاري من طرف المجلس الإسلامي الأعلى، حيث حضره مجموعة من الشخصيات البارزة داخل الوطن وخارجه وذلك في الفترة الممتدة من 25 إلى 27 فيفري 2023 بمدينة وهران، حيث أكد المؤتمرون على أهمية تثمين السلوك الحضاري لما له من قيمة اجتماعية كبيرة ، وجب نشرها بين أفراد المجتمع وربطها بالدين الإسلامي الذي يزيد من قوتها وصلابتها ، ذلك أن الذين الإسلامي دين عالمي يحتوي على قيم كونية متكاملة تحقق للبشرية العيش في أمن وسلام وأخوة عكس القيم الوضعية التي عجزت عن ذلك، حيث كانت هناك دعوات لربط السلوك الحضاري بالدين[2].

ودعا البيان أيضا المؤسسان إلى الحرص على السلوك الاجتماعي والارتقاء به إلى المستوى الحضاري ، وحث المؤسسات الدينية على سرعة التعامل مع مستجدات الشأن العام ، كما دعا المشاركون المؤسسات التعليمية إلى بدل مجهودات كبيرة من أجل تنشئة الأجيال الجديدة على السلوكيات الحضارية ، كما طلب المشاركون بضرورة انجاز برامج وفضاءات التي ترشد المواطن بارتقاء سلوكياته إلى أعلى المستويات الحضارية التي تتماشى وما أمر به ديننا الحنيف.[3]

---

[1] خديجة حرمل، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص: دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2021/2020، ص ص 24/23.

[2] جريدة الشروق اليومي الصادرة يوم 28 فيفري 2023، العدد 734، الجزائر، ص03.

[3] كريمة سواق، المؤتمر الدولي المرسوم بالأسلوب الحضري ، مأخود من الموقع لإلكتروني: https://www.ennaharonline.co/، تاريخ الإطلاع 03/02/ 2026 على الساعة 17:50.

المبحث الثاني: الإطار الهيكلي والتنظيمي للمجلس الأعلى الإسلامي.

يستند المجلس الإسلامي الأعلى في الجزائر إلى إطار هيكلي وتنظيمي يهدف إلى ضمان حسن سير أعماله وفعالية أدائه لمهامه الاستشارية في المجال الديني ، ويعكس هذا الإطار حرص الدولة على إرساء تنظيم مؤسساتي واضح المعالم ، يحدد الصلاحيات والمسؤوليات ، ويؤطر آليات اتخاذ القرار داخل الهيئة .

يقوم البناء الهيكلي للمجلس على رئاسة تشرف على توجيه نشاطه العام وتمثيله الرسمي، ويضم إلى جانبها أعضاء من ذوي الاختصاص في العلوم الإسلامية والفكر والثقافة ، بما يضمن تنوعا علميا وتكاملا في الرؤى ، كما يعتمد المجلس على أمانة عامة تتولى الجوانب الإدارية والتنظيمية ، وتنسق بين مختلف مكوناته، إضافة إلى لجان متخصصة تعنى بدراسة القضايا المطروحة وفق منهج علمي منظم.

ويعد هذا الإطار التنظيمي ركيزة أساسية لضبط عمل المجلس، وتحقيق الانسجام بين أعضائه، وتمكينه من أداء دوره في تقديم الرأي والمشورة في المسائل وضمن رؤية تقوم على الوسيطة والمرجعية الوطنية.

المطلب الأول: التركيبة البشرية للمجلس الأعلى الإسلامي وطريقة و تنظيمه.

يشكل المجلس الإسلامي الأعلى هيئة علمية استشارية تقوم على تركيبة بشرية تجمع بين الكفاءة العلمية والخبرة الفكرية، بما يضمن تمثيلا متوازنا لمختلف التخصصات في العلوم الإسلامية ومجالات الفكر والثقافة ، وتعكس هذه التركيبة حرص الدولة على إسناد الشأن الديني إلى نخبة من العلماء والباحثين المعروفين بالاعتدال والتمسك بالمرجعية الدينية الوطنية .[1]

ويقوم تنظم المجلس على هيكلة واضحة تحدد المسؤوليات والصلاحيات ، بدءا برئيس المجلس الذي يشرف على توجيه أعماله وتمثيله رسميا ، مرورا بالأعضاء الذين يسهمون في دراسة القضايا المطروحة وإبداء الرأي فيها ، وصولا إلى الأمانة العامة التي تتولى الجوانب

[1] المرسوم الرئاسي 141/17 المتضمن تحديد مجلس الأعلى الإسلامي وسيره و تنظيمه.

الإدارية والتنظيمية ، كما يعتمد المجلس في عمله على لجان متخصصة تعالج المسائل الفقهية والفكرية والاجتماعية وفق منهج علمي منظم.

وتعد هذه البنية البشرية والتنظيمية أساسا لفعالية المجلس في أداء مهامه الاستشارية ، وضمانا لحسن سير أعماله في خدمة المرجعية الدينية وتعزيز قيم الوسطية والاعتدال في المجتمع.

الفرع الأول: التركيبة البشرية للمجلس الأعلى الإسلامي.

حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 وطبقا لما جاء في نص المادة 207 منه ، فإن المجلس يتشكل من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم.[1]

كما نصت عليها كذلك المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 17-141 الذي يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره والتي جاء فيها " يتشكل من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس ، يعينون من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم لمدة خمس (5) سنوات قابلة لتجديد[2].

تم تنصيب الدكتور مبروك زايد الخير رئيسا جديدا للمجلس الإسلامي الأعلى في الجزائر بتاريخ 28 أكتوبر 2024 بموجب مرسوم رئاسي، خلفا لـ أبو عبد الله غلام الله.

تضم تشكيلة المجلس نخبة من العلماء والأكاديميين ، من أبرزهم:

- السعيد بويزري.
- عبد القادر بوعرفة.
- كمال بوزيدي.
- بن عمر حمدادو.

[1] المادة 207 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] المادة 08 من المرسوم الرئاسي 17-141.

- مصطفى بن صالح باجو.
- سامية قطوش.
- وأحمد بن مالك.
- أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى (تشكيلة معينة بمرسوم رئاسي)
- رئيس المجلس : الدكتور مبروك زيد الخير (منذ أكتوبر 2024)

أعضاء البارزون :

الدكتور سعيد بويزري، الدكتور عبد القادر بوعرفة، الدكتور كمال بوزيدي، الدكتور بن عمر حمدادو، الدكتور مصطفى بن صالح باجو، الدكتورة سامية قطوش، الأستاذ أحمد بن مالك، محمد بوجلال، وسيلة خلفي، عبد المالك برطال، عبد الكريم دباغ يوسف المهدي[1].

حيث يعين الرئيس وكذلك الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي، وتنهى المهام حسب الأشكال نفسها ، كما أنه تفقد صفة العضوية في المجلس لعدة أسباب وهي :

- الاستقالة المحررة كتابيا.
- العجز عن ممارسة المهام بسبب المرض أو أي سبب أخر.
- و الوفاة.

ويستخلف الأعضاء حسب الأشكال نفسها المتبعة في تعينهم.[2]

الفرع الثاني: طرق تنظيم المجلس الأعلى الإسلامي

يحتوي المجلس على جهازين هما مكتب المجلس واللجان المتخصصة إضافة إلى أمانة عامة.

[1] الموقع الرسمي للمجلس الأعلى الإسلامي: https://www.eladjlis-hci.dz/تاريخ الإطلاع 2026/02/03 على الساعة 17:00.

[2] المادة 09-10 من المرسوم الرئاسي رقم 17-141.

أ – مكتب المجلس.

يتولى رئاسة المجلس رئيس المجلس كما يقوم بالإشراف على كل الأعمال والأشغال المتعلقة بالمجلس ، ويعاونه في ذلك مكلفان اثنان بالدراسات والتلخيص ، حيث يتكون المجلس من أربعة (4) أعضاء ينتخبون من قبل نظرائهم[1].

ب– اللجان المتخصصة.

إذ أنه يمكن إحداث لجان متخصصة للقيام بالانشغالات والمسائل التي قد تطرح ، حيث تتكون هذه الأخيرة من أعضاء المجلس ، وتشمل اللجان المتخصصة على أربعة لجان وهي كالتالي[2]:

1. لجنة الفتوى والتوجيه والإرشاد: تهتم هذه اللجنة بالدراسة والتمعن في كل ما له ارتباط بالشريعة الإسلامية ، واقتراح الحلول المناسبة التي تتماشى مع الشريعة ، وإعداد المشاريع والأحكام الشرعية والدفاع عن كل القيم التي يقوم عليها الإسلام وتصحيحها من كل التحريفات ، كما تقوم بالتعريف بالإسلام وتبيان مقاصده ومبادئه وتوجيهاته.

2. لجنة التربية والثقافة وإحياء التراث: تكمن أهميتها في توجيه التربية والتعلم والتكوين الديني الإسلامي ، وترقية الثقافة الإسلامية من خلال الانفتاح على مختلف الثقافات في العالم ، ونشر القيم النبيلة داخل المجتمع ومحاربة موجبات الانحراف والتطرف ، وحماية المجتمع من الوقوع في متاهات وتأويلات[3].

3. لجنة العلاقات والتعاون: حيث تعمل اللجنة على إقامة علاقات تعاون في المجال الديني مع مختلف الهيئات والمؤسسات التي يتماشى عملها ويتوافق مع الأهداف التي يسعى إليها المجلس ، هذا الأخير وقع اتفاقية تعاون مع رابطة العالم الإسلامي ، وكان الهدف منها هو محاربة ومكافحة التطرق ونبذ العنف ونبذ الكراهية ونشر قيم الاعتدال والتسامح[4].

4. لجنة الإعلام والاتصال: تكمن مهامها فيما يلي :

---

[1] المادة 11 و 12 من المرسوم الرئاسي 17–141.

[2] المادة 14 من المرسوم الرئاسي 17–141.

[3] خديجة حرمل ، **المرجع السابق**، ص19

[4] قسوم فارس فنغور، **المرجع السابق**، ص10.

ترسيخ أشغال ونشاطات المجلس في مختلف وسائل الإعلام الوطنية ، والإلمام بكل ما يصدر عن الدين الإسلامي والمسلمين في مختلف الدول من كتب ومجلات وأرشفتها حتى يستفاد منها عامة الناس ، وكذلك الاستعانة بالأنترنيت والتكنولوجيا المعاصرة من أجل أن يتمكن المجلس من الإطلاع والبحث وغيرها[1].

ج- الأمانة العامة: بالاستناد لنص المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 17-141 فإن المجلس الإسلامي الأعلى يزود بأمانة عامة وهياكل تتمثل في:

- **مديرية الدراسات والتعاون وتضم:** المديرية الفرعية للدراسات والاستشراف و المديرية الفرعية للتعاون والتنسيق.
- **مديرية التوثيق والإعلام وتضم:** المديرية الفرعية للتوثيق والمتابعة والمديرية الفرعية للإعلام والنشر.
- **مديرية الموارد البشرية والوسائل وتضم:** المديرية الفرعية للوسائل العامة والمحاسبة و المديرية الفرعية للتكوين والموظفين

حيث يوظف رئيس المجلس مستخدمين حسب الحاجة وفي حدود مناصب مالية متوفرة، كما أن وظائف الأمين المكلف بالدراسات والتلخيص والمدير ونائب المدير وظائف عليا في الدولة حيث يحدد تصنيفهم ومرتباتهم طبقا للتنظيم المعمول به[2].

المطلب الثاني: الإطار الوظيفي للمجلس الأعلى الإسلامي وإسهاماته ورؤيته لتفعيل دوره الاستشاري.

يعد المجلس الإسلامي الأعلى من أبرز الهيئات الاستشارية التي تسهم في صياغة الرؤية الدينية الوطنية وضمان التوازن بين المرجعية الإسلامية ومتطلبات الواقع المعاصر ، ويقوم المجلس بدور محوري في تقديم المشورة للدولة في القضايا الدينية والفكرية ، بما يعزز الوسطية والاعتدال ويرسخ قيم الانسجام الاجتماعي.

[1] سعيد معلق، المؤسسات الاستشارية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، تخصص: مؤسسات إدارية ودستورية.

[2] المواد 21-22-23 من المرسوم الرئاسي 17-141.

تركز إسهامات المجلس على عدة محاور رئيسية، منها إبداء الرأي في المسائل الدينية والقانونية المتعلقة بالشريعة ، ودعم الجهود العلمية والثقافية في مجال الدراسات الإسلامية ، ومكافحة التطرف والغلو من خلال التوعية والحوار ، إضافة إلى تنظيم ملتقيات وندوات تعزز الفهم الصحيح للإسلام ، كما يسهم المجلس في إعداد توصيات متخصصة توجهها المؤسسات الرسمية المعنية ، مما يضمن تفعيل دوره الاستشاري في اتخاذ القرار.

الفرع الأول: الإطار الوظيفي للمجلس الأعلى الإسلامي.

هو مجموع المهام والاختصاصات التي يمارسها المجلس في المجال الديني والاستشاري لخدمة المجتمع و الدولة.

أولا : بيان المجلس الإسلامي الأعلى حول الهجرة غير الشرعية.

حيث تمر المجتمعات بعدة مشاكل اجتماعية تهدد استقرارها، ومن هذه المشاكل الهجرة غير الشرعية التي تعددت أسبابها ومن ثم صعب على الباحثين حصرها في مجال محدد والشباب هم الشريحة الأكثر عرضة للهجرة غير الشرعية بدوافع مختلفة ومعقدة ، وفي شكل صور متنوعة كالهجرة عبر الحدود أو ركوب البحر أو تزوير الوثائق بتسهيل من المهربين والسماسرة المبتزين ، خاصة إذا استغلت بعض الأسباب كقلة فرص العمل والضغط النفسي وبعض أمراض الاكتئاب والطموح الجامح لدى الشباب والوقوع فريسة للإغراءات المعروضة عبر شبكات التواصل ووسائل الإعلام.

هذا الأمر جعل من الهجرة غير الشرعية " الهجرة السرية " أو " غير قانونية" أو " غير النظامية " ظاهرة عالمية ومشكلة رئيسية تعاني منها كثير من الدول نظرا لما يترتب عليها من أضرار ترتبط بالخصوصيات الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية لهذه الدول ، ونظرا لخطورة هذه الظاهرة على مجتمعنا نظم المجلس الإسلامي الأعلى ندوة علمية بمشاركة علماء الشريعة والقانون والاقتصاد والاجتماع.[1]

وبعد دراسة هذه الظاهرة من كل الجوانب ومعالجتها من زوايا مختلفة وجهود متكاتفة أصدر المجلس الإسلامي الأعلى البيان الآتي:

[1] دواعي الهجرة الغير الشرعية أسبابها وأخطارها تنوع عملية بتاريخ 05 جمادى الثاني 1439 لـ21 فيفيري 2018.

1. ما في هذه الهجرة من خرق للمعاهدات والعقود الدولية التي تنظم الدخول والخروج من بلد إلى أخر وفي الحديث أن النبي صلى الله عليه وسلم قال " المسلمون على شروطهم إلا شرطا حرم حلال أو أحل حراما".[1]

2. ما يكون في بعض صورها من تعريض النفس للمخاطر والهلاك من غير مسوغ شرعي حيث يخاطر المهاجرون بركوب البحر بمراكب غير مرخص لها، فهم بهذا يغامرون بأرواحهم مع علمهم بخطورة هذه الوسيلة وكونها مظنة للتلف والغرق.

3. و المحافظة على النفس أحد المقاصد الشرعية الكلية الخمسة التي تقع في مرتبة الضروريات لقوله تعالى:" ولا تلقوا بأيديكم إلى التهلكة". وقوله " ولا تقتلوا أنفسكم إن الله كان بكم رحيما".[2]

4. ما يترتب عن هذا النوع من الهجرة من إذلال المهاجر نفسه فإن الدخول إلى البلاد المهاجر إليها من غير الطري الرسمية المعتبرة يجعل المهاجر تحت طائلة التتبع المستمر له من قبل سلطات ذلك البلد ، فيكون معرضا للاعتقال والعقاب فضلا عما يضطر إليه كثير من المهاجرين غير الشرعيين من ارتكاب ما يسمى إليهم وإلى بلادهم ، بل وأحيانا إلى دينهم ويقدم صورة سلبية عنهم كمذلة السؤال وافتراش الطرقات.

5. ما فيذلك **من** مخالفة ولي الأمر، وهذه المخالفة غير جائزة ما دام أن ولي الأمر أو الحاكم لم يأمر بمحرم فقد أوجب الله تعالى طاعة أولى الأمر ، فقال تعالى "يأيها الذين أمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم "[3]، فمن أراد أن يهاجر من بلد إلى أخر، فعليه الالتزام بالقوانين المتفق عليها بين الدول في هذا الشأن والتي أمر الحاكم بالالتزام بها ونهى عن مخالفتها.

6. ما يكون في بعض صورها من تزوير وغش وتدليس على سلطات الدولتين المهاجر منها والمهاجر إليها وهو من باب الكذب قال الله تعالى " واجتنبوا قول الزور".[4]

---

[1] حديث رواه الترميذي.

[2] أنظر سورة النساء الآية 29.

[3] أنظر سورة النساء الآية 59.

[4] أنظر سورة الحج الآية 30.

7. وفي الحديث أن رسول الله صلى الله عليه وسلم وأله وسلم قال" من غشنا فليس منا".[1]

8. ما تستلزمه هذه الهجرة من تعاون على المعصية ، فقد يلجأ المهاجر لمن يزور له أوراقه أو يلجأ لمن يعينه على الوصول والدخول إلى وجهته بسلوك دروب الهلاك[2]، كل هذا نظيرة أجرة محددة وقد قال تعالى " وتعاونوا على البري والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان".[3]

الحلول المقترحة من طرف المجلس الإسلامي الأعلى:

1. دعم سياسة إدماج الشباب، وتشجيع قروض الاستثمار وخاصة القروض المصغرة وتوفير مناصب الشغل.

2. فتح قنوات الحوار ، وتفعيل خلايا الاستماع وتوسيعها ، والقضاء على البيروقراطية والمحسوبية.

3. توسيع دائرة التحسيس والتوعية بمخاطر الهجرة غير الشرعية وذلك عبر كل الوسائل المتاحة بداية من الأسرة والمدارس والجامعات والمساجد ووسائل الإعلام وغيرها بتنظيم ندوات ولقاءات بإشراك المنظمات والجمعيات الشبابية.

4. التأكيد على دعوة وسائل الإعلام لإعداد روبرتاجات وأفلام قصيرة تبين مخاطر ومآسي الشباب المهاجر في الخارج دفعا للخطاب المشجع والمغري للهجرة، والعمل على الترويج لقدرات البلد في مجالات التكوين والشغل وغيرها واعتماد سياسة ايجابية ضد خطاب التيئيس و التقنيط لما له من أثار سلبية في المجتمع.

5. توسيع الجهود الأمنية لمنع سماسرة وشبكات الهجرة غير الشرعية وتعزيز آليات مكافحة هذه العصابات وشبكات تهريب المهاجرين باعتماد جهود أمنية مشتركة بين الدول

[1] حديث رأوه مسلم.

[2] بيان المجلس الإسلامي الأعلى حول الهجرة الغير الشرعية ، المجلس الأعلى موقع الانترانت ص 01.

[3] سورة المائدة الآية 02.

المعنية وتثمين جهود الحراسة على الحدود البرية والبحرية لمواجهة جماعات الهجرة غير الشرعية.[1]

ثانيا: بيان المجلس الإسلامي الأعلى من أجل إلام هادف وتواصل اجتماعي.

إن التكنولوجيا الجديدة سليم التي أثمرت الثورة الرقمية وسخرتها في خدمة الإنسانية مثل تحسين المعيشة والصحة والتعليم وحولت العالم إلى قرية واحدة ، قد مكنت من توفير ظروف طيبة للتعارف والتحاور والتفاهم بين الأفراد والجماعات وذلك تحقيقا لقوله تعالى " يا أيها الناس إنا خلفناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم إن الله عليم خبير "[2]، كما أنها تستثمر في تحقيق " القيم الإنسانية" التي أشار إليها حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم " الخلق عيال الله وأحبهم إلى الله أنفعهم لعياله"، فأخون الإنسانية هي المعنى المستوحى من قوله صلى الله عليه وسلم "والله في عون العبد ما كان العبد في عون أخيه"، فالعقل الذكي يتمثل في الحكمة في تسير الحياة وعيشها والتحرر من سطوة الغريزة والنزوع نحو الانحراف والشر ، كما يعمل على تهذيب الرغبات وتوجيهها وهو ميزان الوسطية والاعتدال واحترام الأخر وحسن التواصل معه[3].

وتأسيسا على ما سبق، فإن أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى لاحظوا انحرافا ظاهرا في استخدام منجزات التكنولوجيا التي تحولت إلى نشر العنف والكراهية ودواعي الفرقة مثل ما ثبته عدد من القنوات التلفزيونية والوسائط الرقمية الجديدة في الأشهر الأخيرة وخصوصا في شهر رمضان الكريم شهر الرحمة والمحبة والسلام ، وهو ما سجله باستهجان كثير من العلماء والمثقفين والإعلاميين ، وجمهور عريض من المواطنين لأنه يمس بقيمنا الاجتماعية ويهدد استقرار مجتمعنا وأسرنا ويفسد الدوق ويخب بالآداب ، ولا تقل هذه الوسائل في خطرها عن الأسلحة المتطورة الفتاكة التي لا يجوز أن توضع في أيدي المتهاونين بحياة الناس وبقيمهم الأخلاقية وعادتهم الأصلية[4].

---

[1] بيان المجلس الأعلى الإسلامي حول الهجرة الغير الشرعية ص 02.

[2] سورة الحجرات الآية 13.

[3] دورة المجلس الإسلامي الأعلى 64 المنعقدة بتاريخ 20 جوان 2018.

[4] بيان المجلس الإسلامي الأعلى من أجل إعلام هادف وتواصل اجتماعي سليم :09-03-2018 ص 02.

وإذا كانت هذه الوسائل الإعلامية قنوات لنقل الأخبار فيجب أن تؤطر بطريقة تمنع الاعتداء على الآخرين امتثالا لتعاليم الإسلام السمحة الآمرة بضرورة التثبيت في نقل الأخبار لقوله تعالى "يا أيها الذين أمنوا إن جاءكم فاسق بنبإ فتبينوا أن تصيبوا قوما بجهالة فتصبحوا على ما فعلتم نادمين"[1].

إن الاستهانة بخطر هده الوسائل وتركها بدون تنظيم ولا توجيه مع غياب ميثاق شرف قد أخل بوظيفتها الإعلامية والتربوية والخدمة العمومية ، وحولها إلى أدوات تضر أكثر مما تنفع ، وأصبحت عنوان الابتذال والانحراف ونشر ما من شأنه أن يقوض أخلاق الأمة ، ويبعدها عم قيمها الإسلامية وآدابها الاجتماعية.

ونظرا إلى الاعتبارات والمعاني المشار إليها، فإن أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى يدعون المسؤولين على اختلاف مستوياتهم للعمل على تلافي الأخطار التي بدأت تظهر في بعض وسائل الاتصال ومنصات الوسائط الاجتماعية ، واتخاذ الإجراءات الضرورية اللازمة حماية لقيمة الحرية الإعلامية ومعانيها السامية ، وضمانا لنجاعة البرامج الدينية التي يعدها أهل الاختصاص من ذوي الفكر الديني المعتدل المنسجم مع تاريخ الأمة وترائها الزاخر العارفين بواقع مجتمعاتهم وما يصلح لها.

كما يلفت أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى الانتباه إلى الخطر الداهم الناجم عن شهوة الكسب الجشع وحب الانتقام في غياب العقل والحرية المسؤولة ، والتي نجم عنها أشكال من العنف والتطرف والكراهية التي تسئ إلى المجتمع وتفكك الأسرة وأصبحت أداة لكشف الحرمات وضح الأسرار[2].

ثالثا: بين المجلس الإسلامي الأعلى حول فك الرابطة الزوجية (الخلع والطلاق).

تشكل الأسرة النواة الأول للمجتمع والأساس الذي تبنى عليه المجتمعات ، وتقام على كاهله الحضارات وبقدر تماسك الأسرة والانسجام بين أفرادها يكون المجتمع متماسكا يظهر فيه الاستقرار والطمأنينة ، ويبدو حليا فيه ترابط النسيج الاجتماعي وقوته حيث تشيع فيه

[1] سورة الحجرات الآية 06.

[2] بيان المجلس الأعلى الإسلامي من أجل إعلام هادف وتواصل اجتماعي سليم، 09-03-2013، 02:00

السكينة والأمن ، وتوفر كل أسباب التنمية والرفاهية كيف لا ورباط الأسرة بين الزوج والزوجة سمته الحق سبحانه وتعالى " ميثاقا غليظا"[1] ، يجمع كل دواعي الحياة الكريمة ، ويضمن ثمارا عظيمة من الأولاد فالسكن غايته و المودة سياجه والرحمة أساسه ، لقوله تعالى "ومن آياته أن خلق لكم من أنفسكم أزواجا لتسنوا إليها وجعل بينكم مودة ورحمة إن في ذلك لآيات لقوم يتفكرون"[2].

هذه الرابطة التي تضمن بطبعها المشاركة في صناعة الحياة والتعاون على مصاعبها والتكامل لتجاوز مصائبها، عبر عنها القرآن الكريم باللباس الذي يقي الحر والقر ويوفر الستر والزينة قال تعالى " هن لباس لكم وأنتم لباس لهن"[3].

ولذلك أكد الشرع الحكيم على عدم التساهل في فك هذه الرابطة غير أن الأرقام المتسارعة في تفشي هذه الظاهرة السلبية من طلاق وتطليق وخلع في بلادنا تدعوا إلى القلق على مستقبل العلاقة الزوجية وما ينتج عنها من ضياع الأولاد وفقدان المحضن الأول للتربية والتوجيه الأمر الذي دعا المجلس الإسلامي الأعلى بعد تنظيم يوم دراسي واستشارة خبراء في الشريعة والقضاء والقانون وأساتذة جامعيين في علوم الاجتماع والاقتصاد أن يصدر هذا البيان للتوعية والتحسيس وتقديم مقترحات علمية بهذا الشأن تقليلا للضرر ودفعا للخطر شعاره في ذلك " إن أريد إلا الإصلاح ما استطعت وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب"[4].

الحلول المقترحة من طرف المجلس الإسلامي الأعلى:

1. التوعية والتحسيس لكل لمختلف شرائح المجتمع ، وتعريفها بطرق فك الرابطة الزوجية ومنها الخلع ، والحالات الموجبة لإيقاعه ومقاصده والتحذير من الاستخفاف في استعماله ، بل هو حق مقيد من باب نشر الوعي والثقافة الفقهية والقانونية وهذه مسؤولية الجميع كل من موقعه، (أئمة المساجد ، وسائل الإعلام والمحاكم والجمعيات الأهلية ، وكل الشركاء في المجتمع المدني) .

[1] سورة النساء الآية 21.

[2] سورة الروم الآية 21.

[3] سورة البقرة الآية 187.

[4] سورة هود الآية 88

2. التأهيل الأسري والعمل على إقامة وتنظيم دورات تكوينية لفائدة الشباب المقبل على الزواج، وهو يعد بمثابة إعداد مسبق وتحضير نفسي كمعايير اختيار شريك الحياة ، فن التواصل والتحاور ، فهم شخصية الشريك وحاجياته، طرق مواجهة الأزمات الزوجية، خاصة مشاريع الزواج الجماعي الذي يحسن بالجمعيات الأهلية والمحلية تشجيعه وتنظيمه من فترة إلى أخرى باعتباره أقرب إلى دوام الرابطة الزوجية واستقرارها[1].

3. تفعيل بدائل فض النزاعات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية كالصلح والتحكيم و الوساطة في صور و صيغ مختلفة تأخذ صفة عون قضائي أو هيئة استشارية أو مكتب تسوية المنازعات أو لجان مختصة في الإرشاد الأسري أو مجالس الصلح على مستوى كل محكمة تكون تابعة لغرفة شؤون الأسرة مشكلة من خبراء في شتى التخصصات المتكاملة ذات الصلة ، تحال إليها دعاوي شؤون الأسرة وجوبا قبل رفع النزاع إلى القضاء.

4. الإرشاد والتوجيه الأسري للمقبلين على الزواج وأثناء الحياة الزوجية وعند حصول المشكلات الأسرية يشرف عليه أصحاب الكفاءات والخبرات في ومسائل الأسرة من المختصين في الشريعة الإسلامية وعلم الاجتماع، النفس ، التربية، القانون، الخ.....

5. التقنين ومراجعة النصوص القانونية المتعلقة بفك الرابطة الزوجية بما يستوعب أحكام الشريعة الإسلامية ويحقق الاستقرار الأسري، وتتصرف المراجعة على وجه الخصوص إلى المادتين 49 و50 من قانون الأسرة وذلك بربط جلسات الصلح بالعدة الشرعية لا بالمدة الزمنية مع تقيد الخلع الوارد في المادة 54 من قانون الأسرة بقيود نذكر منها:

- منح سلطة تقديرية للقاضي في قبول دعوى الخلع أو ردها بعد النظر في المبررات التي تقدمها الزوجة منعا للتعسف في استعمال الحق.
- لا يجوز أن يكون بدل الخلع التخلي عن حضانة الأولاد أو التنازل عن حق من حقوقهم لأن حق الحضانة مشترك بين الحاضنة والمحضون.
- ضرورة إصدار قانون إجراءات خاص بشؤون الأسرة يراعي الأحكام الشرعية المتعلقة بفك الرابطة الزوجية والعدة والنفقة والحضانة وغيرها.

[1] بيان المجلس الإسلامي الأعلى حول فك الرابطة الزوجية (الخلع و الطلاق). 2013/03/09، ص 01.

- تكوين قضاة شؤون الأسرة في مجال فقه الأسرة ومقاصد الشريعة الإسلامية والقواعد الفقهية.[1]

رابعا: بيان المجلس الإسلامي الأعلى حول حكم الشرع في زراعة الأعضاء.

قال الله تعالى في كتابه" أنه من قتل نفسا بغير نفس أو فساد في الأرض فكأنما قتل الناس جميعا ومن أحياها فكأنما أحيا الناس جميعا [2]"، ومصلحة الحي تقتضي القيام بالحفاظ عليه دون المساس بحرمة الآخرين، والطب هو الذي يقرر المصلحة والمفسدة والشريعة الإسلامية لا تعارض انتفاع الأحياء من أجساد الأموات إذا أوصى الميت بذلك قبل وفاته أو أذن أولياؤه أو الحاكم إذا لم يكن له ولي لأن السلطان ولي من لا ولي له وبحكم تقدم العلم وحاجة المجتمع إليه فإن العلماء وأهل الاختصاص الاجتهاد في الأمر[3].

خامسا: بيان المجلس الإسلامي الأعلى حول الكفالة.

إن الكفالة صيغة شرعية دلت عليها النصوص الشرعية ، وقد أقرتها لرعاية القصر من الناحيتين المعنوية والمادية كقوله تعالى " وكفلها زكريا"[4]، وقوله الله صلى الله عليه وسلم " أنا وكافل اليتم في الجنة هكذا وقال بأصبعيه السبابة والوسطى"[5]، وقد نصت على الكفالة القوانين المستمدة من الشريعة الإسلامية مثل قانون الأسرة الجزائري[6].

وبالنسبة إلى منح لقب الكافل العائلي للمكفولة لا حرج في ذلك شرعا بشرط تقييد ذلك في وثائق الحالة المدنية بحيث تظهر علاقة الكافل بالمكفولة حرصا على صفاء الأنساب ودرءا لاختلاطها عملا بالقاعدة الفقهية " درء المفاسد مقدم على جلب المصالح"، ولا يحق لمكفولة أن ترث الكافل أو الكفالة لعد وجود سبب التوريث ، ولكن يجوز للكافل والمكفولة أو لأحدهما التبرع بـ (1/3) المال والزائد يكون موقوفا على إجازة الورثة[7].

---

[1] بيان المجلس الإسلامي الأعلى حول فك الرابطة الزوجية (الخلع و الطلاق)، 09-03-2013، ص 02.

[2] سورة المائدة الآية 32.

[3] بيان المجلس الإسلامي الأعلى حول حكم الشرعي في زراعة الأعضاء، 16-04-2019، ص 01.

[4] سورة أل عمران الآية 37.

[5] أخرجه البخاري في كتابه بالأدب باب الفض من يعول يتيما، حديثه رقم 6005 ، عن سهل بن سعد رضي الله عنه.

[6] المادة 222 من القانون 11/84 المؤرخ في 09 رمضان 1404 ، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/05 في المادة 16 إلى 125 المتضمن قانون الأسرة.

[7] بيان المجلي الإسلامي الأعلى حول الكفالة ،2018/02/08، ص 01.

الفرع الثاني: أهم الإسهامات التي قدمها المجلس الأعلى الإسلامي.

في البداية يمكن التأكيد على حاجة السلطة في تلك المرحلة إلى هذه الهيئة الترسيخ قيم الشريعة في كل التشريعات الوطنية التي تخص قيم ومبادئ الشعب الجزائري ، حيث جاء في نص المادة 2 " الإسلام دين الدولة " ، حيث يقوم المجلس بعمله بوسائل مختلفة أهمها الملتقيات الوطنية والدولية والمحاضرات الدورية وهي نصف شهرية والمنشورات، حيث حددت المادتان 2 و3 من المرسوم الرئاسي رقم 98-33 الأهداف الأساسية من إنشاء هذا المجلس في هذه المرحلة **وهي:**

1. تطوير كل عمل من شأنه أن يشجع ويرقي مجهود التفكير والاجتهاد.

2. جعل الإسلام في مأمن من الحزازات السياسية.

3. التذكير بمهمات الإسلام العالمية والتمسك بمبادئه الأصلية لأنها تنسجم تماما مع المكونات الأساسية والطابع الديمقراطي الجمهوري للدولة.

4. التكفل بكل المسائل المتصلة بالإسلام التي تسمح بتصحيح الإدراكات الخاطئة وإبراز أسسه الحقيقية وفهمه الصحيح.

5. التوجيه الديني ونشر الثقافة الإسلامية من أجل إشعاعها داخل البلاد وخارجها وفق هذه المسارات يعتبر المجلس الإسلامي الأعلى مؤسسة وطنية استشارية مستقلة تقوم بإعداد وتقديم برنامج التعليم الديني واندماجها المنسجم في المنظومة التربوية والدينية وإعداد الدلائل والتي ترشد ممارسته المناسك الدينية والتبادل بجميع وسائل الاتصال مع المؤسسات الأجنبية فيما يتعلق بالدين الإسلامي ، تختلف هذه الأهداف بصفة كلية عن الأهداف المذكورة في المرسوم السابق لإنشاء المجلس الإسلامي الأعلى سنة1991 ، وهذا يدل على تأثير الدوافع البيئية سيما السياسية منها على توجيه عملية استحداث هذا النوع من الهيئات الاستشارية الحساسة والمهام المنوطة به ، حيث أصبح الأمر يتعلق بالأبعاد العالمية للإسلام ودعم الطابع الديمقراطي للدولة وموجهة الاستغلال السياسي للإسلام[1] ، بالإضافة إلى هذه

[1] أحمد طيلب، صور المستشارين والهيئات الاستشارية الرسمية في ترشيد السياسة الهامة(1989-2012)، أطروحة الدكتوراه، جامعة الجزئر03، 2013، ص ص2080/279

الإسهامات حددت المادة 03 من مرسوم إنشاء المجلس الأعلى بعض المهام الأخرى ، التي يضطلع بها المجلس بناءا على عمله المستمر على أن يطلع رئيس الجمهورية عن نشاطه السنوي ، حيث ذكرت المادة مايلي:[1]

1. إعداد وتقويم برامج التعليم الديني واندماجها المنسجم في المنظومة التربوية.
2. تكوين الأئمة والمدرسين وتجديد معلوماتهم ، وتنظيم ملتقيات دورية لصالح نظار وزارة الشؤون الدينية وموظفيها.
3. إعداد الدلائل والكتابات التي ترشد ممارسة المناسك الدينية.
4. تنظيم المؤتمرات والموائد المستديرة على الصعيدين الوطني والمحلي حول الفكر الإسلامي وتاريخ الإسلام.
5. تصوير وتطبيق برنامج تلفازي وإذاعي عن الإسلام عامة والمجتمع الإسلامي خاصة.
6. تبادل بجميع وسائل الاتصال مع المؤسسات والبلدان الأجنبية المعلومات المتعلقة بالدين الإسلامي وحوار الديانات، وإصدار دورية عن الفكر الإسلامي والاجتهاد وتوزيعها.

وبناءا على هذا الإطار القانوني قدم المجلس إسهامات عديدة في بعض القضايا المتعلقة بالسياسات العامة ، كما أعطى المجلس بعض الآراء بخصوص قضايا جوهرية دولية من شأنها التأثير على الجزائر ، ويمكن أن نسجل اجتهادات المجلس من خلال الدورات العادية والاستثنائية كما نسجل غياب الإخطار الإجباري.

الفرع الثالث: تقييم أدوار المجلس الأعلى الإسلامي ورؤيته لتفعيل دوره الاستشاري.

يعد المجلس الإسلامي الأعلى من بين المؤسسات الدستورية ذات البعد الاستشاري في القضايا التي تخص المبادئ الإسلامية والتربوية والثقافية والروحية والتاريخية ، لذلك يجب ربطه بقضايا رسم السياسات العامة في القطاعات المعنية بهذه المجالات بدلا أن يبقى المجلس فقط مسؤولا أما رئيس الجمهورية من حيث تقاريره التي يقدمها بصفة سنوية ، كما أن المجلس يحتوي على 15 عضو معينا من قبل الرئيس بدلا أن يكون المجلس مفتوحا

[1] المادة 03 من المرسوم 17-141 المؤرخ في 18 أفريل 2017 الذي يحدد تنظيم المجلس الأعلى الإسلامي وسيره

ويضم شخصيات دينية ذات مكانة وسمعة كبيرة ، وفتح مجال التشاور مع باقي المؤسسات الدينية الأخرى ، وكدا مع دائرة صنع القرار على مستور وزارة الشؤون الدينية ، رغم اجتهادات المجلس في إطار دوراته العادية يبقى دوره الاستشاري محدودا ، ولم يسجل المجلس إخطارا إجباريا بصفة دورية كدليل على الحاجة المستمرة لدعمه في بعض القضايا الملحة ، كما أن طريقة تعين أعضائه تبقى من صلاحيات رئيس الجمهورية فقط ، ولم يحظ المجلس بالعناية الكافية خاصة بقضايا تتعلق بالإفتاء في الأمور الدينية.

وهو ما أكده السيد الشيخ بوعمران في تصريح خص به الإذاعة الوطنية بضرورة استحداث مجلس أعلى يضم كبار علماء الدين يتمتعون بسمعة طيبة توكل لهم مهم الفصل في الأمور الشرعية التي تهم الشعب الجزائري لا سيما الدينية منها ، ترجع فيه الكلمة للأغلبية ، وهو ذات الأمر الذي أكده في لقائه بلجنة الإصلاحات السياسية حول هذا المجلس ، وهذا برئينا دليل على عدم قدرة مجلسة القانونية على الخوض في هذه الأمور الاستشارية الهامة ، رغم أننا نرى ضرورة أن يضم المجلس مباشرة شخصيات من هذا الحجم وتوسع دائرة استشارة هذا المجلس في هذه القضايا.[1]

[1] ملتقى حول تقييم المجلس الأعلى الإسلامي في جامعة غليزان سنة 2024

وختاما لفصلنا نستنتج أن المجلس الأعلى الإسلامي يخضع لنظام قانوني يكرسه كمؤسسة دستورية استشارية ، حيث ارتقى المجلس من هيئة تابعة للشؤون الدينية إلى مؤسسة استشارية ، ويتمتع بعدة أدوار قانونية واستشارية ، ويعمل على حماية المرجعية الدينية الوطنية ضد الغش والتيارات الداخلية بحيث يقدم فتاوى وأراء فقهية في القضايا الذي تعرض عليه من قبل رئيس الجهورية .

شهد المجلس الإسلامي الأعلى مرحلة جديدة وميلاد جديد خاصة مع تنصيب الدكتور مبروك زايد الخير رئيسا له في أكتوبر 2024 ، خلفا للدكتور بوعبد الله غلام الله ، وهذا ما يعكس حرص الدولة على تجديد النخبة العلمية وتفعيل دور المؤسسات الدينية الاستشارية.

والهدف من إنشاء المجلس الإسلامي الأعلى لا يمكن في كونه هيئة استشارية بل هو منبر للعقل والوسطية في مواجهة الغلو والإتلاف ، ويتجسد هذا من خلال إصدارته وملتقياته العلمية التي تدعو إلى قيم التعايش والتسامح .

ومنه نستنتج أن المجلس الأعلى الإسلامي هو صمام الأمان، وحس يربط بين أصالة التشريع ومتطلبات العصر من خلال الجهود المبذولة في نشر قيم الوسطية.

ومن هنا يظهر دور الدولة الحديثة ومؤسساتها في إنشاء هكذا هيئات تقوم على مبدأ الشورى.

الفصل الثاني:

الإطار المفاهيمي للاستشارة

لازمت الوظيفة الاستشارية الإنسان عبر مختلف مراحل تطور المجتمعات البشرية، إذ شكّلت أداة فعّالة اعتمد عليها الحكام والملوك والرؤساء وغيرهم قصد الوصول إلى الحلول الرشيدة للمشكلات التي كانت تعترضهم. ولم يعرف مجتمع اهتمامًا بهذه الوظيفة كما عرفه المجتمع الإسلامي، الذي استمدها من نصوص الكتاب والسنة باعتبارها إحدى القواعد الأساسية للحكم في الإسلام. وقد حظيت الاستشارة باهتمام واسع من قبل العلماء والمفكرين والفقهاء قديمًا، ولا يزال هذا الاهتمام يتزايد في الوقت الحاضر، لاسيما في ظل الفكر الديمقراطي المعاصر، حيث أصبحت محل نقاش وجدال بين المؤيدين والمعارضين للنظام الديمقراطي ولمبدأ المشاركة الشعبية.

ويرى العديد من الإداريين أنهم لا يملكون الوقت الكافي لدراسة أو تكوين مفاهيم استشارية لا ترتبط بالتطبيق العملي، غير أن هذه النظرة تُعد قاصرة وغير دقيقة؛ ذلك أن الاستشارة في مفهومها الحقيقي تمثل أساسًا جوهريًا لنجاح التطبيق العلمي الإداري، باعتبارها ترتكز على المبادئ الفكرية الأساسية التي توجه القرارات الإدارية، والتي تتم صياغتها انطلاقًا من دراسة منظمة لتجارب وتطبيقات سابقة أثبتت نجاحها.

ونظرًا لهذه الأهمية، أدركت المنظمة العربية للعلوم الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية قيمة هذا الموضوع، فنظمت لقاءً بعمان سنة 1980 في مجال الاستشارة، واستدعت خبراء من منظمة العمل الدولية والمؤسسة التنفيذية للتدريب، بهدف إبراز أهمية الاستشارة وسبل تطويرها. وقد أسهم هذا اللقاء في إبراز الدور المحوري للاستشارة، وساهم في تكوين الخبير العربي المتخصص، كما أتاح فرصة لإظهار مختلف مظاهر الاستشارة وأهميتها إلى جانب المدير الإداري.

وقد ازداد الاهتمام بالاستشارة في ظل الدول الحديثة، حيث اكتسبت مكانة بالغة الأهمية وأصبحت من السمات المميزة لهذا العصر، إلى درجة اعتبار الهيئات الاستشارية من أبرز مقومات الدول المعاصرة، لاسيما الديمقراطية منها، إذ يعكس تعددها الاستجابة لمتطلبات الحياة الديمقراطية التي أفرزت وعيًا خاصًا وقناعة راسخة بضرورة تطوير هذه الوظيفة. وعلى هذا الأساس، سنتناول في هذا الفصل دراسة ماهية الاستشارة في المبحث الأول، على أن نخصص المبحث الثاني لبيان صور الاستشارة المختلفة.

المبحث الأول: ماهية الاستشارة.

تتمثل الاستشارة في إعداد الدراسات الفنية وتقديم المقترحات إلى الجهات التنفيذية التي تمتلك سلطة اتخاذ القرار، حيث ذهب أنصار الفكر الإداري المعاصر إلى التأكيد بأن مصدر القرارات السليمة وصياغة السياسات العامة الرشيدة يرتكز أساسًا على الاستشارات التي يتصف القائمون بها بالمهارة والخبرة والكفاءة العلمية والعملية، إلى جانب مصداقية البيانات، وموضوعية التحليل والمعالجة، والحياد في الطرح، مع تقديم البدائل العملية بصورة واضحة.

وتعد الاستشارة من أبرز العمليات الحيوية في المجال الإداري، لما لها من دور في توجيه الأفراد ومساعدتهم على الاستفادة من آراء ذوي الخبرة والاختصاص. وبالنظر إلى عجز الإنسان عن الإحاطة بجميع المعارف والعلوم ومختلف المهن والتخصصات، فإن هذا القصور يمكن تداركه من خلال اللجوء إلى الاستشارة والاستعانة بالمتخصصين في شتى مجالات المعرفة والمهارات الفنية المتنوعة[1].

يكتسي موضوع الاستشارة أهمية خاصة في دراسة التنظيمين الإداري والسياسي داخل مختلف الدول، وانطلاقًا من هذه الأهمية تعددت واختلفت الآراء بشأن مفهوم الاستشارة والهيئات الاستشارية وكيفية تعريفها، شأنها في ذلك شأن مختلف الموضوعات التي تحظى باهتمام واسع، حيث ظهرت تعريفات متعددة تبعًا لاختلاف منظور كل باحث أو كاتب لهذا الموضوع.[2] ، وستناول في هذا المبحث مفهوم الاستشارة (المطلب الأول)، ومفهوم الهيئات الاستشارية ، (المطلب الثاني)، ثم نتطرق إلى عناصر العمل الاستشاري (المطلب الثالث).

[1] عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة الشركة، الوطنية ، الجزائر، 1984 ، ص 225.

[2] ياسمينة بوشعير،نصر الدين، كموش الهيئات الوطنية الاستشارية، مذكرة ماستر في القانون، 2015 / 2016 ، ص 05.

المطلب الأول: مفهوم الاستشارة.

يتمثل تحديد مفهوم الاستشارة من المسائل التي يتلبسها قدر من الغموض، غير أن ذلك لا يحول دون تقديم تصور عام لها من خلال إبراز مختلف المظاهر التي تُظهر الإطار الذي تتجلى فيه ضرورتها. وتعزى أهمية الاستشارة وحتمية اللجوء إليها إلى جملة من العوامل، في مقدمتها تعقّد المشكلات الإدارية في الوقت المعاصر نتيجة الطابع الفني والتقني الذي أصبحت تتسم به، الأمر الذي يتطلب الاستعانة بذوي الاختصاص والخبرة.

كما يعتبر عامل الوقت من بين الأسباب الأساسية التي عززت أهمية الاستشارة، نظرًا لكثرة الموضوعات المطروحة وتزايد درجة تعقيدها، بما لا يسمح للهيئات التنفيذية بدراسة جميع الملفات دراسة دقيقة وشاملة بالكيفية التي تضمن اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت الملائم.

وإلى جانب ذلك، ساهم اتساع مجالات تدخل الدولة وتنوع نشاطاتها في تعزيز الحاجة إلى الاستشارة، إذ لم يعد دور الدولة مقتصرًا على تقديم الخدمات فحسب، بل أصبح يشمل اعتماد أساليب دقيقة ووسائل حديثة تهدف إلى تجسيد أهداف السياسة العامة المسطرة في مختلف الميادين.

وعليه، وبغض النظر عن اختلاف الأساليب المعتمدة، تظل الاستشارة ذات أهمية بالغة باعتبارها آلية فعّالة تساهم في ترشيد العمل الإداري، ودعم الهيئات المختصة في اتخاذ قرارات أكثر دقة وفعالية[1]، لذالك سنحاول تحديد أهم التعريفات التي وردت بخصوص الاستشارة **(الفرع الأول)**،ثم نتطرق إلى أهمية الاستشارة وضرورتها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تعريف الاستشارة.

تعرف الاستشارة بأنها:" خدمة تقدم من طرف شخص واحد أو عدة أشخاص، سواء كانوا طبيعيين أو اعتباريين، ممن تتوفر فيهم الكفاءة والتأهيل اللازمان، وقد يكونون داخليين أو خارجيين أو ذوي طابع دولي. ويتم تقديم هذه الخدمة إما بمبادرة من المستثمر أو

[1] عزوز ضميري، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة الماجستير العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة حاج لخضر، باتنة، 2008 ، ص 138/137.

المستخدم، أو بناءً على طلب أو إخطار، كما هو معمول به في الهيئات الاستشارية ذات الطابع الحكومي.

وتتمثل هذه الخدمة أساسا في إعداد الدراسات، وتقديم الآراء والتوصيات التي تشكل في جوهرها معلومات تُعرض في صورة بدائل أو حلول لمشكلات قائمة أو محتملة، بهدف المساهمة في وضع السياسات العامة أو تطويرها أو تقييمها[1].

كما تعرف الاستشارة بأنها التعبير القانوني عن الآراء التي تقدم، بصفة فردية أو جماعية، إلى السلطة المختصة باتخاذ القرار بشأن الموضوع محل الاستشارة. ويُبرز هذا التعريف البعد القانوني للاستشارة باعتبارها وسيلة لإبداء الرأي وتقديم المقترحات قبل الفصل في المسائل المعروضة على الجهة المختصة.

ومن جانب آخر، عرف معهد المستشارين الإداريين في بريطانيا الاستشارة على أنها خدمة يقدمها شخص أو مجموعة من الأشخاص يتمتعون بقدر كافٍ من الاستقلالية والتأهيل، بما يسمح لهم بتحديد المشكلات المرتبطة بسياسات المنظمة وتنظيمها، وكذا طرق وإجراءات العمل المعتمدة فيها.

ولا يقتصر دور الاستشارة، وفق هذا التصور على مجرد تشخيص المشكلات وتحديدها، وإنما يمتد إلى دراستها وتحليلها واقتراح الإجراءات المناسبة لمعالجتها، فضلًا عن المساهمة في تنفيذ التوصيات المقدمة بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة وتحسين أداء المنظمة."[2].

وفي السياق ذاته، عرّف الإداري والمستشار في الوكالة العالمية للعمل (**KUBER.**) الاستشارة بأنها خدمات يقدمها شخص واحد أو عدة أشخاص يتمتعون بالاستقلالية والتأهيل اللازم، بهدف تحديد المشكلات المرتبطة بالسياسات العامة والتنظيم والإجراءات والأساليب المعتمدة، والعمل على دراستها وتحليلها.

---

[1] أحمد طيلب، دور معلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر– دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي و الإداري، كلية علم سياسة، جامعة بن يوسف بن خدة، 2007 ، ص163/ 164

[2] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة ، 2000 ، ص103.

كما تمتد وظيفة الاستشارة، وفق هذا التعريف، إلى تقديم التوصيات العلمية الملائمة واقتراح الحلول المناسبة، إلى جانب المساهمة في تنفيذها بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة وتحسين فعالية الأداء الإداري والتنظيمي."[1].

أما الأستاذان **جون. م. فينقر وفرانك ب. يسروود** فقد عرفا الاستشارة بأنها:" نشاط تكميلي ذو آثار غير مباشرة. ويلاحظ من هذا التعريف أنهما يميزان بين نوعين من العمل الإداري؛ حيث يعد العمل التنفيذي هو العمل المباشر المرتبط بتحقيق الأهداف بصورة مباشرة، في حين تُعدّ الاستشارة عملا تكميليا غير مباشر، يساهم في دعم العملية الإدارية وتوجيهها دون أن يكون منفذا لها بشكل مباشر."[2].

فيما يتعلق بالنظرة الغربية، فإنها غالبًا ما تنظر إلى الاستشارة باعتبارها نشاطًا فنيًا ووسيلة للارتقاء بالأداء الإداري، يقوم في مفهومه الحديث على ضرورة توفر شروط المعرفة والكفاءة وتعدد الإمكانيات والخبرات لدى القائمين به، بما يضمن تقديم حلول علمية وفعّالة للمشكلات المطروحة.

أما في الأدبيات العربية، فإنها تميز بين مفهوم الاستشارة والمشورة؛ حيث تعتبر الاستشارة عملية فنية منظمة تهدف إلى الرفع من مستوى الأداء وتحسين اتخاذ القرار، في حين أن المشورة، التي تعود جذورها إلى الفكر العربي الإسلامي، ترتبط بإسداء الرأي والنصح وفق شروط وضوابط معينة، دون أن تترتب عنها آثار قانونية سواء بالسلب أو الإيجاب، وغالبًا ما تُقدَّم بشكل تطوعي ودون مقابل مادي[3].

لم يتمكن الباحثون من وضع تعريف جامع مانع للاستشارة، وذلك نتيجة تعدد زوايا اهتمام المختصين المرتبطة بها من جهة، وتنوع المجالات التي تشملها من جهة أخرى، الأمر الذي أدى إلى اختلاف المقاربات الفقهية في تحديد مفهومها.

وفي هذا السياق، عرف الأستاذ **محمد فؤاد مهنا** الاستشارة بأنها:" مجموعة من الآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية، تقدمها هيئات استشارية ذات طابع فني، بهدف معاونة

[1] أحمد طيلب، **المرجع السابق** ، ص 204.

[2] أحمد بوضياف، **المرجع السابق**، ص95.

[3] عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الشركة الوطنية ، الجزائر، 1984، ص225

أعضاء السلطة الإدارية في نطاق اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات عادة من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة، بما يضمن تقديم آراء مبنية على أسس علمية دقيقة".

أما الأستاذ **سليمان محمد الطماوي** فقد عرف الاستشارة بأنها:" عملية تتضمن الإعداد والتحضير والبحث، يليها تقديم النصح والإرشاد للجهة الإدارية التي تمتلك سلطة إصدار القرار. وتصدر هذه الاستشارة عن هيئات إدارية أنشئت أساسًا لمساندة الهيئة التنفيذية الرئيسية في أداء مهامها واتخاذ قراراتها"[1].

من خلال التعريفات السابقة، يمكن استخلاص أن الاستشارة تمثل عملية يقدم بموجبها رأي أو خدمة إلى سلطة إدارية أو جهة حكومية بناء على طلبها، بهدف معالجة مشكلة محددة أو إيجاد حلول مناسبة لها.

الفرع الثاني: أهمية الاستشارة.

لقد برزت الحاجة إلى الاستشارة مع التطور التكنولوجي المتسارع، الذي أسهم في تعزيز أهمية التخصصات المختلفة، وساهم بشكل كبير في توسيع حجم المنظمات وتعقيد هياكلها. وقد أدى هذا الوضع إلى ضرورة الاعتماد على خبرات المستشارين والاستعانة بها في مختلف المجالات.

كما أن هذا التطور المستمر ساهم في ظهور أوضاع جديدة أكثر تعقيدا داخل القطاع العام، الأمر الذي استدعى إعادة هيكلة المنظمات وتكييفها مع المستجدات، من خلال اللجوء إلى الخبرات الفنية المتخصصة لمواجهة التغيرات السريعة والمتلاحقة.[2]

[1] أحلام مرزوقي أحمد رضوان حضري الهيئات الاستشارية في الدستور الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباسا لغرور، خنشلة ،2024/2023، ص 08.

[2] قديم محمد، شيخاوي لخضر، النظام القانوني للهيئات الاستشارية الوطنية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص :إدارة ومالية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن زيان عاشور، الجلفة 2018/2017 ، صص 19/17.

أصبحت الحاجة إلى الاستشارة ملحّة نظرًا لما تتضمنه من مقاصد وأهداف متعددة، خاصة في ظل التطور المستمر وتزايد أدوار الإدارة وتنامي أعبائها، إضافة إلى تعقّد المشكلات الإدارية التي تتطلب حلولًا دقيقة وفعّالة.

وفي هذا الإطار، تساهم الاستشارة في تخفيف العبء عن الإدارة من خلال دعمها في أداء مختلف وظائفها، كما تمهّد الطريق أمام الحكومة وتُسهم في تسهيل نشاطها عبر الاستعانة بالخبراء وأصحاب الكفاءات الفنية. ويتيح ذلك للإدارة إمكانية الاطلاع المتخصص على مختلف الإشكالات والمهام المطروحة، بما يعزز من فعالية تنفيذ القرارات والسياسات داخل الإطار الإداري، ويساعد في ربط المعلومات بالعمل التنفيذي الحكومي بصورة أكثر دقة وتنظيمًا.[1]

يُعد العامل الزمني من بين أبرز الإشكالات التي تواجه الرئيس الإداري المختص، إذ قد لا يتوفر له الوقت الكافي لدراسة الموضوع المعروض عليه قصد اتخاذ القرار المناسب بشأنه، مما يدفعه إلى اللجوء إلى الاستشارة بهدف استجلاء بعض عناصره أو فهم علاقته بموضوعات أخرى ذات صلة.

وفي هذا السياق، تضطلع الهيئات الاستشارية بدور محوري، حيث تتولى دراسة القضايا والمشكلات المعروضة عليها، وجمع مختلف المعلومات والبيانات المرتبطة بها، ثم

تحليلها وتفسيرها وتخطيطها بشكل علمي ومنهجي، قبل تقديم المشورة النهائية إلى الجهات المستشيرة، بما يضمن دعم عملية اتخاذ القرار على أسس دقيقة وموضوعية.

ولعلى دلك يرجع أيضا إلى التقدم العلمي والفني الذي يلعب دور الدافع إلى الزيادة في عدد البيانات الاستشارية.

تشكل الاستشارة من أهم العمليات الحيوية في المجال الإداري، إذ تُسهم في توجيه الأفراد وتمكينهم من الاستفادة من آراء ذوي الخبرة والكفاءة. وبالنظر إلى محدودية إحاطة الإنسان بجميع المعارف والعلوم ومختلف المهن والتخصصات، فإن هذا القصور يمكن

[1] قديم محمد، شيخاوي لخضر، المرجع السابق، ص ص 12/11.

تجاوزه من خلال اللجوء إلى الاستشارة والاستعانة بالمتخصصين في شتى مجالات المعرفة والمهارات الفنية.[1]

وتبرز أهمية الاستشارة كذلك في كونها تتيح للإدارة الاستفادة من خدمات الأخصائيين دون المساس بوحدة القيادة الإدارية، مما يجعلها عنصرًا داعمًا وفعالًا في ضمان استمرارية النشاط الإداري، خاصة في ظل الحاجة المتزايدة إلى الكفاءات الفنية التي لا يمكن الاستغناء عنها في اتخاذ القرارات وتنفيذها. وبذلك تصبح الاستشارة ضرورة إدارية لا غنى عنها نظرًا لطابعها الفني، كما أنها تُسهّل العمل الإداري وتمهد له من خلال الاستعانة بالخبرات المتخصصة لضمان تنفيذ القرارات بكفاءة.

ومن جهة أخرى، يُعد العمل الاستشاري عملًا عقليًا في جوهره، حيث يقوم على الفكر والتفكير المنهجي الهادف إلى التأكد من تكامل مختلف أجزاء المنظمة بما يسمح لها بأداء وظائفها بأعلى درجات الفاعلية. وفي هذا الإطار، يعرفه كل من الأستاذين يسري قنصوه وأحمد رشيد بأنه عمل استشاري يشمل في جوهره جمع الحقائق، والتخطيط، والتنظيم، ونشر المعلومات، وترتيب البيانات وصياغتها بشكل ملائم للاستفادة منها، وهو من المهام الأساسية لأجهزة المشورة.

كما يرى العديد من الفقهاء أن الاستشارة تمثل شرحًا منظمًا يتضمن مجموعة من المبادئ العلمية أو الفقهية التي تُسهم في توجيه العمل الإداري وترشيده.

المطلب الثاني: مفهوم الهيئات الاستشارية.

برزت الحاجة إلى الاستعانة بالهيئات الاستشارية نتيجة تزايد النشاط الإداري وتشابكه وتعقيده، الأمر الذي دفع الدولة إلى إنشاء هيئات إدارية ذات تشكيلات خاصة تتحدد وفق مجالات تخصصها. وتتكون هذه الهيئات عادة من فنيين ومختصين وخبراء وتقنيين، تكون مهمتهم دراسة وتمحيص القضايا المعروضة عليهم، وتقديم استشارات مبنية على دراسة دقيقة، وذلك بعد إجراء التحقيق والتدقيق وجمع المعلومات والبيانات اللازمة.

ولأن اللجوء إلى هذه الهيئات يهدف أساسًا إلى تقويم النشاط الإداري وتحسينه، فقد ازدادت الحاجة إلى الاهتمام بها والاستعانة بها بشكل متزايد، خاصة وأن إصدار القرارات

[1] قديم محمد، شيخاوي لخضر، مرجع السابق، ص 12.

الإدارية يُعدّ في جوهره حصيلة جهد جماعي يجمع بين الإداري المتخصص والمستشار المختص، بما يضمن اتخاذ قرارات أكثر دقة وفعالية.

الفرع الأول: تعريف الهيئات الاستشارية

تعددت التعريفات واختلفت حول مفهوم الهيئات الاستشارية، وذلك لاختلاف زوايا نظر الباحثين وتخصصاتهم، مما جعل من الصعب وضع تعريف جامع مانع لها، وفي هذا الإطار، عرّفها العديد من الأساتذة والكتاب والباحثين، ونستعرض فيما يلي أهم هذه التعريفات:

أولًا: تعريف الأستاذ الطماوي: عرّف الأستاذ سليمان محمد الطماوي الهيئات الاستشارية بأنها: "هيئات إدارية تُنشأ أساسًا لمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية، فهي من حيث طبيعتها تُشبه إلى حد ما الهيئات الفنية المساعدة، إلا أنها تختلف عنها في الوظيفة بشكل واضح. وتتمثل وظيفة الهيئات الاستشارية، وفقًا للتسمية الأمريكية، في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح والإرشاد للجهة الإدارية التي تملك سلطة إصدار القرار.[1]

ثانيًا: تعريف الأستاذ مهنا

عرّف الأستاذ محمد فؤاد مهنا الهيئات الاستشارية، أو ما يطلق عليها الهيئات الفنية، بأنها:" تلك الهيئات التي تقوم بمساندة أعضاء السلطة الإدارية من خلال تقديم آراء فنية مدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل ضمن نطاق اختصاصهم. وتتكون هذه الهيئات من مجموعة من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة، حيث يجتمعون في إطار مجلس يهدف إلى المداولة والمناقشة والبحث، مع إبداء الرأي في القضايا والمسائل المعروضة عليهم".[2]

[1] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 103.

[2] محمد فؤاد مهنا، القانون الإدارة في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة ،1967، ص653.

ثالثًا: تعريف الأستاذ أحمد بوضياف

أما الأستاذ أحمد بوضياف فيعرّف الهيئات الاستشارية بأنها:" هيئات أو أفراد متخصصون، يتكونون من فنيين ذوي خبرة واسعة، يقومون بإبداء آراء فنية مؤكدة وغير ملزمة، بهدف تخفيف العبء عن الإدارة ومساعدتها في اتخاذ قراراتها".

ومن خلال هذه التعريفات يمكن استخلاص أن الهيئات الاستشارية هي عبارة عن هيئات أو أفراد يتمتعون باختصاص وخبرة عالية في مجال معين، يتولون تقديم آراء غير ملزمة للإدارة قصد دعمها في اتخاذ القرارات وتخفيف أعبائها. كما أن أعضاء هذه الهيئات قد يمثلون سلطات عمومية أو خاصة أو تنظيمات مهنية أو حرفية أو ثقافية، وذلك ضمانًا لمبدأ "تمثيل المصالح"، بحيث تشكل هذه الهيئات فضاءً للتشاور والمناقشة وتبادل الآراء[1].

الفرع الثاني: التكييف القانوني للهيئات الاستشارية.

إن الهيئات الاستشارية مؤسسات إدارية تتكون من مجموعة من الخبراء والفنيين في مجالات متعددة ، يقدمون أراء مدروسة ومؤكدة للإدارة لتخفيف العبء عليها ومساعدتها في اتخاذ القرار ليكون في إطار الديمقراطية التشاركية.

أولا: خصائص الهيئات الاستشارية:

بعد العرض الوجيز لأهم التعريفات المتعلقة بالهيئات الاستشارية، يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص التي تنبثق عنها، والتي تساهم في توضيح التكييف القانوني لها وإبراز طبيعتها الوظيفية، ومن أبرزها:

- تعتبر الهيئات الاستشارية هيئات إدارية .
- لا تملك هذه الهيئات سلطة اتخاذ القرار أو إصداره .
- تكون الآراء الصادرة عنها في أغلب الحالات غير ملزمة للجهات الإدارية .

[1] محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية ودورها في صنع القرار السياسي والإداري– دراسة حالة المجلس الوطني والاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ماستر في علوم سياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 12.

- تتعدد وتتنوّع صور الهيئات الاستشارية داخل الدولة تبعًا لطبيعة كل هيئة واختصاصاتها، وكذلك تبعًا للجهة المستشيرة .

- يُعدّ اللجوء إلى هذه الهيئات ضرورة تفرضها مبادئ الديمقراطية ومتطلبات الحكم الراشد، بما يضمن تحسين جودة العمل الإداري .

- إن غياب هذه الهيئات لا يؤثر على استمرارية النشاط الإداري، إذ يمكن للإدارة أن تمارس صلاحياتها كاملة عند اتخاذ القرار دون الاستشارة .

- يغلب على التشكيلة البشرية لهذه الهيئات الطابع التمثيلي الذي قد يتخذ أبعادًا سياسية أو مهنية أو فنية[1] .

ثانيًا: الطبيعة القانونية للهيئات الاستشارية

تُصدر الهيئات الاستشارية، مهما اختلف مجال اختصاصها، توصيات أو آراء تُوجَّه إلى الهيئات التنفيذية الرئيسية. ومن خلال تحليل الآثار القانونية المترتبة عن هذه الآراء والتوصيات، يتضح أن هذه الهيئات تُعد مؤسسات إدارية منشأة بموجب الدستور أو التنظيم، وتمارس اختصاصًا استشاريًا محضًا.

وبناءً عليه، فإن الآراء والتوصيات والتقارير الصادرة عن عمل هذه الهيئات تفتقد إلى عنصر الإلزام، إذ تُعد مجرد تعبير عن وجهة نظر فنية أو تقنية أو قانونية متخصصة. وبالتالي، فإن النتائج الصادرة عن عمل الهيئات الاستشارية، سواء كانت توصيات أو آراء أو تقارير، لا تُلزم الجهة التي طلبت الاستشارة، حتى في الحالات التي يفرض فيها القانون ضرورة استشارتها قبل اتخاذ القرار، وهو ما يؤكد أن هذه الهيئات لا تُلزم الجهة الطالبة للاستشارة في جميع الأحوال.[2]" إن السلطة المستشيرة لا يمكنها التقيد بمحتوى الاستشارة إذ تملك الحرية الكاملة في اتخاذ قرارها بالاستعانة بالاستشارة أو بدونها ، باستثناء إذا ما ألزمها القانون بذلك.

[1] عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 117.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 117.

على الرغم من الطابع الجوازي الذي يميز اللجوء إلى استشارة الهيئات الاستشارية من عدمه، فإن ذلك لا ينفي الدور البارز والمهم الذي تضطلع به من خلال الآراء والتوصيات التي تقدمها. إذ غالبًا ما يكون لهذه الآراء قدرة تأثير معتبرة على السلطة المستشيرة، رغم عدم إلزاميتها القانونية.

وتستمد هذه الهيئات قوتها التأثيرية في الغالب من كفاءة أعضائها وخبرتهم الفنية والعلمية، الأمر الذي يمنح أعمالها مصداقية ووزنًا لدى الجهات الإدارية. وبذلك، فإن تأثيرها لا يكون تأثيرًا قانونيًا ملزمًا، وإنما تأثيرًا معنويًا وفنيًا يوجه عملية اتخاذ القرار ويساهم في ترشيده.[1]، لأنها صادرة من مختصين وذوي خبرة واسعة في المسائل التي يطلب منهم إبداء الرأي بشأنه.

الفرع الثالث: دور الهيئات الاستشارية.

يمثل النشاط الاستشاري أسلوب فعّال ودعامة أساسية تضمن استمرارية العمل الإداري، إذ لا يمكن للإدارة أن تنهض بمهامها دون الاعتماد على الكفاءات الفنية المتخصصة. لذلك أصبحت الاستشارة عنصرًا لا غنى عنه داخل الإدارة الحديثة، نظرًا لطابعها الفني، رغم أنها فقدت شيئًا من بساطتها وبداهتها التي كانت تميزها في السابق، نتيجة اتساع مضمونها وتطور مجالاتها في الوقت الراهن.

كما أن الاستشارة، وإن كانت تساهم في تهيئة الأرضية المناسبة للعمل الإداري وتوجيهه، فإنها تفرض ضرورة اللجوء إلى الكفاءات الفنية لضمان تنفيذ القرارات بشكل سليم، وهو ما أكد عليه العديد من الفقهاء منذ القدم. وقد جاء هذا التوجه نتيجة التوسع الكبير في الإدارة الحديثة والتخصص الدقيق للمرافق الإدارية، إضافة إلى تعقد المشكلات التي تتطلب حلولًا مبنية على أسس علمية وفنية متقدمة.

وفي ظل هذا التطور، أصبحت الدولة تمارس نشاطها في مجالات متعددة كالمجال الاجتماعي والصحي والتربوي والعلمي، وهي مجالات لا يمكن تنظيمها إلا وفق قواعد فنية دقيقة، وإلا تعرضت للخلل والفشل كما أن الإدارة الحديثة لم تعد تقتصر على الحفاظ على الأوضاع القائمة أو منع اختلالها، بل أصبحت تعتمد على التنبؤ بالمستقبل وتخطيطه

[1] أحمد بوضياف، الهيئات استشارية في الإدارة الجزائرية، دار خلدونية ، الجزائر/ 2012، ص109.

وتنفيذه في إطار عمليات متداخلة ومعقدة، تستخدم فيها أساليب علمية دقيقة ومتكاملة لتحقيق الأهداف المسطرة.

ونظرًا لقصور الإمكانيات الداخلية أحيانًا، باتت الإدارة مضطرة إلى الانفتاح على الخبرات الخارجية والاستعانة بالمتخصصين، وهو ما يتجسد بوضوح في النشاط الاستشاري الذي يُعد دعامة أساسية للعمل الإداري، ولا يمكن لهذا الأخير أن يستمر أو يتطور دون الكفاءات الفنية. ومن هنا تتجلى أهمية الاستشارة، التي يرى العديد من الفقهاء أنها تمهد الطريق أمام النشاط الإداري، وتضمن فعالية تنفيذ القرارات، وربطها بالمعلومات والمعطيات الدقيقة[1].

وبناءً عليه، فإن ممارسة السلطة الإدارية لنشاطها دون أسس فنية يُعد أمرًا غير كافٍ، مما يفرض ضرورة الاستعانة بالخبرة الفنية الخارجية. ورغم أن الإدارة تُعتبر في حد ذاتها فنًا يرتبط بتسيير المرافق العامة، إلا أنها تبقى في حاجة ماسة إلى تخصصات متعددة لدعمها وتطوير أدائها.

كما تساهم الهيئات الاستشارية في توجيه القرارات بشكل أفضل، ومعالجة مختلف الاختلالات والصعوبات التي قد تواجه الإدارة، من خلال إعداد الدراسات وتحليل البيانات والوثائق وتفسيرها، ثم تقديم الاقتراحات والبدائل المناسبة والبحث عن الحلول الملائمة للوضعيات المطروحة، بما ينسجم مع التغيرات والتطورات المستجدة.

وعلى الرغم من أن الاستشارة تفتقد إلى عنصر الإلزام، وتبقى في جوهرها آراء ووجهات نظر غير ملزمة، فإنها غالبًا ما تتمتع بقوة تأثير معنوية معتبرة، بالنظر إلى صدورها عن جهات مختصة تتكون من فنيين ذوي خبرة وكفاءة عالية، مما يمنحها وزنًا وتأثيرًا في عملية اتخاذ القرار الإداري.

المطلب الثالث: عناصر العمل الاستشاري.

لقد ازداد دور الهيئات الاستشارية تعقيدًا في المرحلة الراهنة، كما يُتوقع أن يتفاقم هذا التعقيد مستقبلًا، بغضّ النظر عن طبيعة تخصصها أو نوع الاستشارات التي تقدمها ويعود

[1] كفيف حسن، الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، 2024، ص 595/564.

ذلك أساسًا إلى ثورة المعلومات وتطور وسائل الاتصال من جهة، وإلى التحول في دور الدولة الحديثة من جهة أخرى.

وفي هذا السياق، تتولى الهيئات الاستشارية دراسة المشكلات التي تُحال إليها، والعمل على تحديدها وصياغتها بدقة وموضوعية، مع جمع البيانات والمعلومات والحقائق المرتبطة بها كما تقوم بإجراء عمليات التحليل والتخطيط اللازمة وفق مقتضيات كل حالة، قبل تقديم آراء مدروسة وبدائل عملية لمعالجة الإشكالات المطروحة.

وبذلك، تساهم هذه الهيئات في تزويد صانع القرار أو السياسة العامة بصورة شاملة حول نقاط القوة ونقاط الضعف المتعلقة بالقرار أو السياسة المزمع اتخاذها، بما يضمن اتخاذ قرارات أكثر دقة وفعالية.[1]

وبالتالي يعتبر الفكر جوهر العمل الاستشاري، ويمكننا إجمال عناصره الأساسية في ثلاث نقاط – جمع وتحليل الحقائق (الفرع الأول) ، التخطيط (الفرع الثاني)، التنظيم (الفرع الثالث) ، وسنتطرق إلى كل عنصر بنوع من التفصيل.

الفرع الأول: جمع وتحليل الحقائق.

يقوم العمل الاستشاري أساسًا على توجيه الجهود نحو دراسة مشكلة قائمة أو محتملة، مع السعي إلى اقتراح حلول فعّالة من شأنها المساهمة في معالجتها. ويتطلب تحقيق ذلك في البداية تحديد طبيعة المشكلة بدقة، وذلك من خلال جمع المعطيات والبيانات والمعلومات والحقائق الضرورية المرتبطة بها.

وبعد ذلك، يتم الانتقال إلى مرحلة تحليل هذه المعلومات والحقائق بطريقة علمية ومنهجية، بهدف استخلاص النتائج المناسبة، وتحديد الحلول والبدائل الممكنة التي يمكن اعتمادها لمعالجة المشكلة المطروحة بصورة فعّالة وموضوعية.[2] ، وسنتطرق إلى دراسة كل من جمع وتحليل الحقائق بشكل مفصل فيما يلي:

[1] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 93

[2] عايب سامية ، مطبوعة بيداغوجية ، ص ص14/13.

أولا: جمع الحقائق:

يعتبر جمع الحقائق جوهر العمل الاستشاري ، وقد يتخذ أشكالا متنوعة وعديدة ، كالأبحاث ودراسات التحليل الإداري ، وترتيب البيانات لتحقيق فائدة كبرى ، لذلك تبدو الأعمال الإحصائية مجسدة في كثير من المنظمات لأنه يصعب مجرد محاولة التنبؤ بما يمكن أن يحدث دون الاستعانة بقوانين الاحتمالات الرياضية[1].

تمثل عملية جمع الحقائق من العمليات ذات الأهمية البالغة في العمل الاستشاري، إذ تُمكّن المستشار من صياغة استنتاجاته حول الوضع القائم واقتراح التحسينات اللازمة لمعالجته. ولا يمكن أن تكتسب الاقتراحات والتوصيات قيمة فعلية ما لم تستند إلى حقائق ومعلومات دقيقة وكافية وموثوقة.

ومن البديهي أن جودة المعلومات وصحتها تسهمان بشكل مباشر في تيسير عمل المستشار وضمان نجاحه في مختلف مراحله. فعلى سبيل المثال، عندما يعرض المستشار توصياته للمناقشة مع المسؤولين، فإن موقفه قد يضعف إذا لم يكن ملِمًّا بجميع النقاط المثارة خلال النقاش، في حين تزداد قوة توصياته وتلقى القبول والاهتمام اللازمين إذا أثبت خلال النقاش سيطرته وإحاطته الشاملة بالبيانات والمعطيات.

ومن ثم، يتعين التركيز على جمع البيانات والمعلومات والإحصاءات والحقائق الضرورية للعمل الاستشاري، على أن تتسم بالدقة والاختصار والكفاية. فالمعلومات الزائدة عن الحاجة لا تضيف قيمة للعمل، بل قد تمثل جهدًا ضائعًا وتؤثر سلبًا على فعالية التحليل وتعيق سيره بالشكل المطلوب.[2]

ثانيا: تحليل الحقائق:

تعتبر هذه العملية المرحلة الثانية بعد جمع الحقائق اللازمة للدراسة ، حيث يتم فيها تحليل هذه الحقائق ومعرفة ما إذا كانت هناك بيانات أو معلومات نافعة فيعمل على استيفائها، وهكذا حتى تتكامل المعلومات فيخضعها للتساؤل السابقة ، وفي هذه المرحلة

[1] فوزي أو صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعيش المؤسسات، (د – م – ج)، الجزائر، 2008، ص53.

[2] أحمد بوضياف، **المرجع السابق**، ص 442.

يركز الاستشاري على اكتشاف ما قد يكون هناك من مؤشرات دالة على وجود مشكلات أو أوجه قصور أو تأخير أو غيرها.....الخ.

يقوم الاستشاري على ضوء هذا التحليل بوضع الإجابات المناسبة على تساؤلاته، بالإضافة إلى ما يكون قد تم تسجيله من ملاحظات وانتقادات تشكل دلائل ملمومة و مباشرة عن أوجه قصور أو ضياع.

إن تشخيص وتحديد المشكلات هو أدق وأهم جانب في مهمة الاستشاري وهذا يعتمد بالدرجة الأول على خبرته ومهارته ، والاستشاري الحصيف لا يتوقع أن تظهر له المشكلات واضحة جلية من بين الحقائق المجمعة فقط ، فإذا كان تحديد المشكلة هو نصف الحل ، فإن مهارة الاستشاري وخبراته تظهر في استخلاص النتائج واقتراح الحلول والبدائل ومزايا كل حل وكل بديل يقدمه للمنظمة[1].

تحتاج الاستشارة إلى جمع الحقائق حتى تتشكل الرؤيا الواضحة لدى الاستشاري للتعرف على المشكلة بصورة دقيقة، ومن ثم التقدم باقتراحات بعد القيام بعمليات التحليل و الربط و الدراسة والوصول إلى نتائج مرجوة.

الفرع الثاني: التخطيط.

يُعتبر التخطيط نشاطًا يرتبط بالمستقبل، إذ يقوم على استشرافه والاستعداد له، والعمل على مواجهة سلبياته وتعزيز إيجابيات، وفقًا لما قد يشهده من متغيرات محتملة أو متوقعة الحدوث.

ويُنظر إلى التخطيط بوصفه عملية ذهنية تعتمد على معارف الإنسان وخبراته من أجل تحديد ملامح المستقبل والتنبؤ به، ثم الاستعداد لمواجهته. ويتطلب هذا التحديد تفكيرًا عميقًا، وتمحيصًا دقيقًا، ورؤية شاملة لما يمكن أو ينبغي أن يحدث مستقبلًا، أي تحديد الأهداف المراد تحقيقها بدقة ووضوح.

[1] أحمد بوضياف، **المرجع السابق**، ص443.

أما الاستعداد لمواجهة المستقبل، فيشمل اختيار واعتماد الحلول المناسبة للتعامل مع الوقائع المحتملة أو المتوقعة، وهو ما يستلزم جمع المعطيات والحقائق، وإجراء الإحصاءات اللازمة، إضافة إلى إعداد السياسات والبرامج، وتحديد الموارد المادية والبشرية وغيرها من الوسائل الضرورية لمواجهة تلك التحديات المستقبلية.

ويُعد التخطيط أهم مرحلة في العمل الاستشاري، والأساس الذي تُبنى عليه باقي المراحل، إذ يتم فيه دمج مختلف عناصر هذا العمل بصورة متكاملة كما لا يمكن فهم دلالة الحقائق بالنسبة للمستقبل إلا من خلال التخطيط، الذي لا يُنظر إليه كمرحلة منفصلة، بل كمنظومة شاملة تضم مجموعة من الوظائف والمهام.

وتشمل هذه المهام ما هو تقني وتنظيمي، مثل إعداد الجداول الزمنية وتحديد مراحل التنفيذ، كما تشمل في الوقت نفسه وظائف فكرية عالية المستوى، تتمثل في محاولة التنبؤ بالاحتياجات والطلبات المستقبلية، وتقدير حجم العمليات خلال السنوات القادمة، بما يضمن فعالية أكبر في توجيه العمل الاستشاري.[1]

الفرع الثالث: التنظيم.

يمكن تعريف التنظيم بأنه:" الشكل الذي تفرغ فيه الجهود الجماعية من أجل تحقيق غرض محدد ومخطط له مسبقًا، كما يُعرَّف أيضًا بأنه مجموعة من الأفراد تتوحد جهودهم الفردية بصورة منظمة ومترابطة لتحقيق مهمة أو هدف مشترك ومتفق عليه".

ويعد التنظيم عملية إدارية أساسية تقوم على دراسة هيكل الإدارة وأهدافها ومهامها ومسؤولياتها، إضافة إلى تحليل أساليب وطرق العمل داخلها، وذلك بهدف تمكينها من أداء الخدمات التي أُنشئت من أجلها بأقل تكلفة ممكنة، وفي وقت مناسب، وبأعلى قدر من الفعالية والإنتاجية. ويتطلب ذلك تحديد مختلف الأنشطة وتوزيعها وتجميعها بشكل منطقي ومنسق يسهل تنفيذها وإنجازها بكفاءة.

وليس التنظيم هدفًا في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق أهداف المؤسسة. وقد أدركت الدولة أهمية هذا المجال، فأنشأت وكالات وهيئات دولية وإقليمية متخصصة تعنى بشؤون

[1] قديم محمد، شيخاوي لخضر، **المرجع السابق**، ص 18.

التنظيم والإدارة، كما أنشأت العديد من الدول أجهزة وطنية فنية واستشارية تهدف إلى تنظيم الإدارة وتطويرها ورفع كفاءتها الإنتاجية.

كما يختص جانب مهم من العمل الاستشاري بمجال التنظيم بمعناه الواسع، حيث أظهرت الدراسات وجود ارتباط وثيق وتشابه كبير بين التنظيم والتخطيط. فالمُنظِّم يقوم بتقسيم الوظائف إلى أعمال مكونة لها، وتوزيعها على الموظفين، وتحديد مسارات العمل والمسؤوليات، مع متابعة التنفيذ لضمان تحقيق الأهداف. ولتحقيق ذلك، يحتاج بالضرورة إلى التخطيط ووضع جداول التنفيذ.

وبذلك، يقوم المستشار في مجال التنظيم بدور المحلل الإداري، حيث يضع خططًا تهدف إلى تحسين الهيكل التنظيمي، ويعتمد أسلوب المشورة في التنظيم على التنسيق بين مختلف أجزاء الهيكل الإداري، بما يضمن انسجامها وتحقيق الفعالية المطلوبة.[1]

المبحث الثاني: صور الاستشارة.

إن تحضير مشاريع القوانين من طرف الحكومة قبل المصادقة عليها أو فقط التحضير لاتخاذ قرار تنفيذه أصبح اليوم يخضع لاستشارة من طرف أجهزة مختلفة ، فالإدارة اليوم أصبحت تستعمل أكثر فأكثر لتقنيات الاستشارة[2] تقدم من قبل هيئة مكلفة بإعطاء أرائها بالنسبة لتدبير الذي سيتخذ ، وقد اتسع مجال هذه الإجراءات في العصر الحديث ، وهذا ما لاحظناه بالنسبة للإدارة المركزية الاستشارية ، فنفرق بين ثلاثة أنواع من الإجراءات الاستشارية:

الاستشارة الاختيارية، الاستشارة الإجبارية

تشكل الاستشارة أي كان نوعها عنصرا جديدا يؤثر حتى في القرار ، لذلك يبدوا من المفيد التعرف على مدى هذا التأثير[3] ، ولمعرفة ذلك سنقوم بدراسة كل نوع من أنواع الاستشارة

[1] فوزي أو صديق، **المرجع السابق**، ص 53.

[2] قديم محمد، شيخاوي لخضر، **المرجع السابق**، ص 20.

[3] أحمد بوضياف، **المرجع السابق**، ص269.

على حدى من خلال هذا المبحث ، سنتطرق أولا على الاستشارة الاختيارية (المطلب الأول)، الاستشارة الإجبارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاستشارة الاختيارية.

يكون اللجوء إلى هذا النوع من الاستشارة اختيارياً وغير ملزم، وذلك في الحالات التي لا توجد فيها نصوص قانونية تُلزم الإدارة بالأخذ بها، حيث تحتفظ الإدارة في هذه الحالة بسلطة تقديرية في اتخاذ القرار بشأن الاستعانة بالاستشارة أو عدمها.

ومع ذلك، قد تبقى الاستشارة غير الملزمة مطلوبة من الناحية العملية حتى في الحالات التي لا ترى فيها الإدارة نفسها مقيدة برأي الهيئة الاستشارية، إذ يمكنها الأخذ بهذا الرأي والعمل به متى تبين لها أن ذلك لا يمسّ بالصلاحيات المخولة لها قانونًا.

وعليه، تُعرّف الاستشارة الاختيارية بأنها تلك الاستشارة التي تلجأ إليها السلطة الإدارية لدى الجهات الاستشارية المختصة عند نيتها اتخاذ قرار معين، وذلك في غياب نص قانوني يُلزمها مسبقًا بوجوب الاستشارة، مما يمنحها حرية كاملة في طلب الاستشارة أو الامتناع عنها[1].

وإذا كانت القاعدة العامة في هذا النوع من الاستشارة تسمح للإدارة بإصدار قراراتها دون الرجوع المسبق إلى الاستشارة، إلا أن اللجوء إليها يُعد إجراءً مستحسنًا لما له من آثار إيجابية على تحسين القرار الإداري وضمان ملاءمته، فضلًا عن تعزيز حماية حقوق الأفراد.

وتطبق الاستشارة الاختيارية في عدة مجالات، من بينها[2]:

- استشارة المجلس الإسلامي الأعلى وإبداؤه للرأي الشرعي فيما يُعرض عليه من طرف رئيس الجمهورية، تطبيقًا للمادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .
- استشارة المجلس الأعلى للأمن من طرف رئيس الجمهورية في القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، طبقًا للمادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزائر، 2004، ص 119.

[2] بوحينة القوي، مقال بعنوان الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية سنة 2011، ص01.

- استشارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يُعد هيئة استشارية للحكومة، وفقًا للمادتين 204 و205 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

وفي جميع هذه الأمثلة، تبقى الاستشارة غير ملزمة للسلطة الإدارية، ولا يترتب عنها أي أثر قانوني سواء تم الأخذ بها أو تجاهلها، مما يجعل طابعها الاختياري يعكس طبيعة غير

إلزامية للرأي الاستشاري. وبذلك تتمتع السلطة الإدارية بكامل الحرية في تبني الرأي أو رفضه دون أي التزام قانوني.

ومع ذلك، فإن هذا الطابع غير الإلزامي لا يُنقص من قيمة الاستشارة أو من أهمية الإجراءات المرتبطة بها، إذ تنشأ التزامات متبادلة بين الهيئة الاستشارية والإدارة المستشيرة. حيث تلتزم هذه الأخيرة بتقديم كافة المعلومات الدقيقة المتعلقة بموضوع الاستشارة، كما تلتزم بانتظار صدور الرأي الاستشاري قبل اتخاذ القرار.

وبعد ذلك، يكون للإدارة حرية إدخال ما تراه مناسبًا من تعديلات على مشروع القرار، دون أن تكون ملزمة بإعادة عرضه على الهيئة الاستشارية بشأن التعديلات التي أجرتها لاحقًا[1] .

كما تلتزم الهيئة الاستشارية في المقابل بإصدار رأيها في الآجال المحددة، وضمن الإطار الموضوعي المحدد لموضوع الاستشارة المعروض عليها دون أن تتعداها إلى إصدار قرارات.

الفرع الأول: تعريف الاستشارة الاختيارية.

الاستشارة الاختيارية هي تلك الاستشارة التي تطلبها السلطة الإدارية من الجهات الاستشارية المختصة عندما تزم اتخاذ قرار معين ، وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة العامة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ القرار ، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة[2].

[1] ياسمينة بوشعير، نصر الدين كموش الهيئات الوطنية الاستشارية، مذكرة ماستر في القانون، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2015/ 2016 ، ص16.

[2] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري والنشاط الإداري، الجزائر، 2004، ص 119.

ويقول لا فرير في هذا الصدد: "تعتبر المشاورات اختيارية عندما لا تلزم السلطة المستشيرة بطلبها ولا تلزم بتنفيذها[1]

إلا أنه لا يجب أن تكون الاستشارة مظهرا مزيفا ولو كانت اختيارية بمعنى لا يجب أن تكون مجرد عملية روتينية لا تقدم ولا تؤخر في عملية اتخاذ القرار ، كما تأخذ الاستشارة الاختيارية نوعين:

أولا: الاستشارة التي يقررها نص قانوني معين تاركا للسلطة الإدارية المختصة الخيار بين أن تطلبها أو لا تطلبها ، فالإدارة السلطة التقديرية في ذلك.

ثانيا: الاستشارات التي لا ينص عليها القانون و إنما تجريها السلطة المختصة بإرادتها الحرة ، فيمكن للسلطة الإدارية طلب الرأي من الجهة الاستشارية المختصة بشأن مشروع قرار إداري تزمع إصداره ، وترى أنه من الأنسب الاسترشاد برأيها بشأنه والاستفادة من الخبرات التي يمتلكها أعضاؤها ، وذلك رغم وجود نص قانوني يسمح لها بذلك ، وصولا من جانبها إلى القرار الملائم والمستند برأي أهل الخبرة.[2]

وفي كلتا الحالتين، يتعين على السلطة الإدارية أن تتخذ القرار الذي تراه مناسبًا وفق سلطتها التقديرية، إذ إنها غير ملزمة قانونًا بطلب الاستشارة، كما أنها غير ملزمة باتباع مضمونها، ما دام لا يوجد نص قانوني يفرض عليها ذلك.

وبناءً عليه، فإذا لم تكن الجهة الإدارية ملزمة قانونًا باستطلاع رأي جهة أخرى قبل إصدار القرار، وكان اللجوء إلى الاستشارة متروكًا لتقديرها الحر، فإن هذه الاستشارة تُعد استشارة اختيارية. والقاعدة العامة في هذا الإطار أنه لا يوجد ما يمنع الإدارة من طلب رأي أي جهة استشارية قبل اتخاذ قرارها، بل إن هذا الإجراء يُعد مستحسنًا لما له من آثار إيجابية تنعكس على صحة القرار الإداري وسلامته وملاءمته، فضلًا عن دوره في تعزيز وضمان حقوق الأفراد.

---

[1] أحمد بوضياف، **المرجع السابق**، ص207..

[2] محمد فؤاد بن ساسي، **المرجع السابق**، ص10.

وفي هذا السياق، تنص المادة 226 من دستور 2020 على أن المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية تابعة لرئاسة الجمهورية، وهي نفس الهيئة التي ورد تنظيمها سابقًا في دستور 2016 ضمن المادتين 195 و169.

كما يُعد من أمثلة هذه الاستشارة في القانون الجزائري ما ورد في نص المادة 173 من دستور 1996، والذي تم تكريسه لاحقًا في المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نصت على أنه "يُؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، وتتمثل مهمته في تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني". وبذلك، يكون المشرّع قد منح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اللجوء إلى هذه الهيئة من عدمه في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني، باستثناء بعض الحالات الخاصة التي سيتم التطرق إليها لاحقًا.[1]

كذلك ما جاء في نص المادة 204 من التعديل الدستوري ، التي نصت على أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعد مستشار للحكومة ، يقدم لها اقتراحات وتوصيات في المجال الاقتصادي والاجتماعي ، وتبقى لهذه الأخيرة السلطة التقديرية في استشارة المجلس والأخذ باقتراحات وتوصياته من عدمه.

الفرع الثاني: أثار الاستشارة الاختيارية.

إن الاستشارة الاختيارية، كما يدل عليها اسمها، لا تُلزم السلطة الإدارية قانونًا، وبالتالي لا يترتب عنها أي آثار قانونية سواء تم الأخذ بها أو تم تجاهلها. كما أن إصدار القرار الإداري دون الرجوع إلى استشارة هيئة مختصة لا يُعد في حد ذاته مخالفة للقانون، طالما لا يوجد نص يلزم بذلك.

وفي حال ما إذا قررت الإدارة اللجوء إلى الاستشارة، فإنها لا تكون ملزمة بالأخذ بالرأي الصادر عن الهيئة الاستشارية، إذ يُعتبر هذا الرأي مجرد اجتهاد فني أو تقني لا يترتب عنه أثر قانوني ملزم تجاه الجهة الإدارية أو تجاه الأفراد المعنيين.

[1] ياسمينة بوشعير، نصر الدين كموش، **المرجع السابق**، ص17-18 .

ويُظهر الطابع الاختياري للاستشارة أن الرأي الاستشاري يكتسي طابعًا غير إلزامي، بحيث تبقى السلطة الإدارية حرة في تقديره والأخذ به أو استبعاده. غير أن ذلك يفترض أن الإدارة لا تعتبر نفسها مقيدة بهذا الرأي، وإلا فإن إلزام نفسها به قد يشكل تجاوزًا لاختصاصاتها. وفي المقابل، يمكن للإدارة أن تأخذ بالرأي الاستشاري وتعمل بمقتضاه متى رأت أن ذلك لا يمس بالصلاحيات المخولة لها قانونًا.

ومع ذلك، فإن اللجوء إلى الاستشارة، حتى وإن كان اختياريًا، يترتب عنه نشوء التزامات متبادلة بين الإدارة والهيئة الاستشارية. حيث تلتزم الإدارة بتزويد الهيئة بكافة المعلومات المتعلقة بموضوع الاستشارة في الوقت المناسب، كما تلتزم بانتظار صدور الرأي الاستشاري قبل اتخاذ القرار أو إصداره، مع ضرورة احترام الإجراءات والقواعد المنظمة لطلب الرأي.

وفي المقابل، يكون للإدارة الحق في إدخال ما تراه مناسبًا من تعديلات على مشروع القرار أو مسودته بعد صدور الرأي الاستشاري، دون أن تكون ملزمة بعرض هذه التعديلات مجددًا على الهيئة الاستشارية. [1]

وفي المقابل تلتزم الهيئة الاستشارية بإصدار رأيها في الوقت المحدد لها، ويجب أن تبدي رأيها على موضوع الاستشارة المعروض عليها دون أن يتعداه، ولا يمكن أن تتحول في هذا المجال إلى هيئة إصدار قرارات.

المطب الثاني: الاستشارة الإجبارية.

تتميز الاستشارة الإجبارية بطابع خاص يميزها عن باقي صور الاستشارة الأخرى، إذ تستند إلى نصوص قانونية صريحة تُلزم الإدارة باللجوء إليها، بحيث لا يكون الأمر متروكًا لسلطتها التقديرية، ووفقًا لذلك، تُصبح الإدارة ملزمة قانونًا باستطلاع رأي جهة استشارية معينة قبل إصدار القرار الإداري.

[1] خالد زبيدي، "الاستشارة في القضاء محكمة العدل العليا **(دراسة مقارنة)**"،علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، للعدد 2، الأردن، 208 ، ص 347.

و انطلاقًا من هذا المعطى، يمكن تعريف الاستشارة الإجبارية بأنها الاستشارة التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عند نيتها اتخاذ قرار معين، حيث يوجب عليها أخذ رأي هيئة استشارية محددة مسبقًا قبل إصدار قرارها النهائي.

نكون أمام هذا النوع من الاستشارة في حالة وجود نصوص قانونية توجب على الإدارة وتجيرها على ضرورة طلب الاستشارة مع إمكانية عدم الأخذ بها ، حيث تقوم هذه الأخيرة بطلب الاستشارة من الهيئات المختصة أو رؤسائها ، ولها في ما بعد مطلق الحرية في الأخذ بالرأي من عدمه ، وعليه وجب على السلطة الإدارية طلب الاستشارة بغير إتباع رأيها.

الفرع الأول: تعريف الاستشارة الإجبارية.

تعرف الاستشارة الإجبارية بأنها: الاستشارة التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما تزعم اتخاذ قرار معين ، حيث يلزمها بأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها.

يجبر إلزام الإدارة باستشارة هيئة معينة على انتظار رأي هذه الهيئة قبل اتخاذ القرار، وإلا كان القرار باطلا لعدم استكمال الإجراءات القانونية هذا الإجراء يضمن أن القرارات الإدارية تتخذ بعد دراسة مستفيضة لكافة جوانب المسألة ، مما يحد من احتمال وقوع الأخطاء القانونية[1].

كما أن هذه الاستشارة الإلزامية لا تعني ضرورة إصدار القرار الإداري، بل مؤداها أن الإدارة إذا ما أرادت اتخاذ القرار تعين عليها الاستشارة أولا ، ثم يبقى لها الحق بعد ذلك في إصدار القرار أو عدم إصداره لأن القرار يظل في هذه الحالة تعبيرا عن إرادة الجهة الإدارية التي طلبت الرأي[2].

تلزم الاستشارة الإدارة بتقديم رأي مفصل حول القضية ، لكنها ليست ملزمة قانونا بإتباع هذا الرأي ، ومع ذلك ، يجب عليها تبرير أي قرار مخالف لرأي الهيئة هذا الثاني من

[1] محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق**، ص119.

[2] أحمد بوضياف، **المرجع السابق**، ص270.

أن القرارات الإدارية تتخذ بعد دراسة مستفيضة لكافة جوانب المسألة ، مما يزيد من شفافيتها وقبولها ، وعلى العكس من ذلك فإن إصدار رأي استشاري لا يمكن أن يؤدي إلى حق مكتسب بالنسبة للهيئة الاستشارية وإلا شبه الرأي بالقرار.

الفرع الثاني: أثار الاستشارة الإجبارية.

إن إلزام السلطة الإدارية باستشارة هيئة معينة يترتب عنه مجموعة من الآثار أو الالتزامات ، حيث تلتزم الإدارة بطلب هذه الاستشارة وانتظار صدور الرأي الاستشاري قبل أن تصدر قرارها ، وفي حالة ما إذا أصدرت الإدارة قرار دون أن تلجأ إلى الاستشارة رغم وجود نص قانوني يلزمها بذلك ، فهي تكون قد خالفت القانون ، ويعتبر القرار الصادر عنها معيبا و قابل للإلغاء بسبب إغفالها إجراء جوهريا في القرار.

كما أن هذه الاستشارة الإلزامية لا تعني ضرورة إصدار القرار الإداري ، بل مؤداها أن الإدارة إذا ما أرادت اتخاذ القرار تعين عليها الاستشارة أولا ، ثم يبقى لها الحق بعد ذلك في إصدار القرار أو عدم إصداره لأن القرار يظل في هذه الحالة تعبيرا عن إدارة الجهة الإدارية التي طلبت الرأي.

إن الرأي الاستشاري ينتج إزاء من يصدر له التزامات إيجابية خاصة والتي تمكن من تحديد مدى القضية موضوع الاستشارة، فالإدارة ملزمة بالآراء والمعلومات والاقتراحات المقدمة لها من قبل الهيئة الاستشارية ، إلا أن هذا الإلزام لا يأتي من مصدر قانوني لأن القانون لا يلزمها بإتباع هذا الرأي بل هو إلزام معنوي لا أكثر ، و في حالة رفض إتباع الطريق الذي رسمته الاستشارة تكون ملزمة بتبرير نوقفها.

وعلى العكس من ذلك فإن إصدار الرأي الاستشاري لا يمكن أن يؤدي إلى حق مكتسب بالنسبة للهيئة الاستشارية وإلا شبه الرأي بالفرار.[1]

فالقرار هو تصرف قانوني انفرادي يصد بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ، ويحدث أثار قانونية ، إما بإنشاء وضع قانوني جيد ،أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم من قبل ، ويرتكز على أركان أساسية تتمثل في:

[1] ياسمينة بوشعير، نصر الدين كموش، **المرجع السابق**، ص22 .

- **ركن السبب:** وهو يمثل الواقعة المادية أو القانونية المشروعة التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار.
- **ركن المحل:** ويقصد به موضوع القرار أو الأثر الذي ينجم عن القرار مباشرة، سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ، ويجب أن يكون هذا المحل مشروعا وغير مخالف للقانون.
- **ركن الاختصاص:** بمعنى أن يصدر القرار عن جهة إدارية مختصة.
- **ركن الغاية:** بمعنى أن القرار يجب أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.
- **ركن الشكل والإجراءات:** فقد يشترط القانون على الإدارة شكل أو إجراء معين قبل إصدار القرار.

وتعتبر الاستشارة في هذه الحالة من الإجراءات الجوهرية التي يفرضها القانون على الإدارة قبل أن تصدر القرار ، ويترتب على مخالفة هذا الإجراء بطلان القرار.[1]

وبالتالي فالقرار ينتج عنه حق مكتسب على عكس الرأي الاستشاري، الذي يعد مجرد عمل تحضيري يسبق اتخاذ القرار لا يرتب أي أثر قانوني.

المطلب الثالث: الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه (Consultation assortie de l'exigence de l'avis confore)

قد تُلزم الإدارة في بعض الحالات باللجوء إلى استشارة هيئة معينة قبل إصدار قرار إداري محدد، كما تكون مقيدة أيضًا بوجوب الالتزام بالرأي الصادر عن هذه الهيئة الاستشارية. وتُعرف هذه الحالة بالآراء المطابقة أو الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه، حيث يترتب عنها مجموعة من الالتزامات والآثار القانونية الخاصة.

وسنتناول من خلال هذا المطلب تعريف الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه في الفرع الأول، ثم نتطرق إلى آثار هذه الاستشارة في الفرع الثاني.

[1] أحمد بوضياف، **المرجع السابق**، ص257.

الفرع الأول: تعريف الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه

تتحقق هذه الاستشارة في الحالة التي يوجد فيها نص قانوني يُلزم الإدارة بطلب الاستشارة من جهة محددة، مع إلزامها في الوقت نفسه بالالتزام بالرأي الصادر عنها، بحيث يجب أن يكون القرار الإداري مطابقًا تمامًا لمضمون الرأي الاستشاري. وإلا فإن القرار الصادر عن الإدارة يُعد باطلًا وغير منتج لآثاره القانوني[1]، ففي هذا النوع من الاستشارة تكون الجهة المستشيرة ملزمة باستشارة جهة معينة عندما تزمع اتخاذ قرار معين ،ثم تنفيذ بعد ذلك بما تسفر عنه هذه الاستشارة من رأي ، ولا يكون هذا الإلزام إلا بنص قانوني يقرره ، وفي هذه الحالة يتطلب من السلطة الإدارية أن تتبع الرأي الذي أدلت به الهيئة المختصة حيت اتخاذ القرار ، والواجب أن يكون هذا التقيد بالرأي الاستشاري بموجب نص قانوني ، وذلك حتى لا تقع الإدارة في خطأ يؤدي بها إلى الإخلال بالنظام العام.[2]

لا يكتفي المشرع في هذا النوع من الاستشارة بإلزام مصدر القرار الإداري بطلب الاستشارة ، بل يوجب عليه إتباع ما تتوصل إليه الجهة الاستشارية من رأي ، إذ يتحدد قرار الجهة الإدارية بالرأي الاستشاري بحيث لا يجوز لها الخروج عنه أو مخالفته أو إهماله أو حتى تعديله ، لذلك تسمى هذه الآراء الاستشارية بالآراء المطابقة ، وإذا خالفت الإدارة ذلك فيعتبر تقصير من جانبها وإخلال بما يفرضه القانون عليها.

الفرع الثاني: أثار الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه.

يترتب على الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه مطابقة مضمون القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية مع مضمون الرأي الاستشاري الذي تصدره الهيئة الاستشارية

حيث يتم صياغة هذا الرأي في شكل قرار إداري نهائي، وبالتالي ينتج أثار قانونية بصورة غير مباشرة، أي تنسب هذه الآثار إلى القرار الإداري النهائي لا إلى الرأي الاستشاري.

[1] محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق** ، ص 120.

[2] محمد فؤاد بن ساسي، **المرجع السابق**،ص11.

وإن كان جانب من الفقه يذهب إلى أن الجهة الاستشارية تصبح في هذه الحالة مساهمة في إصدار القرار، كون أن هذا الأخير يصد وفقا لمضمون الرأي الاستشاري الذي أصدرته هذه الجهة الاستشارية.[1]

يرى الاتجاه الغالب أن ما يصدر عن الجهة الاستشارية من رأي يُعد عملًا قانونيًا تحضيريًا، يفتقر إلى أي آثار قانونية مباشرة، باعتباره يسبق مرحلة إصدار القرار الإداري ولا يرقى إلى مرتبة القرار النهائي.

أما على صعيد القضاء، فقد اختلف موقف مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، إذ اتجه في بعض أحكامه إلى قبول الطعن بالإلغاء الموجه ضد الاستشارة المطابقة الصادرة عن المجلس البلدي، والتي جاءت تطبيقًا لأحد القوانين المنظمة لتصاريح الألعاب في النوادي والملاهي. في حين استقر في اتجاه آخر، وهو الأكثر رسوخًا في اجتهاده القضائي، على اعتبار أن الاستشارة تُعد إجراءً تمهيديًا لا يمكن فصله عن القرار الإداري النهائي، وبالتالي لا يمكن أن تكون محلًا للطعن بالإلغاء. كما قضى كذلك بعدم جواز توجيه دعوى الإلغاء ضد الرأي الاستشاري الصادر عن جهة مختصة، ولا ضد القرار الوزاري الذي يكتفي بتبني هذا الرأي، ما لم يُترجم إلى قرار إداري نهائي منتج لآثاره القانونية.

وفي المقابل، استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن الرأي الاستشاري لا يعدو أن يكون عملًا قانونيًا تحضيريًا يسبق القرار الإداري، ولا يُقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري. ومن أحكامه في هذا الشأن أن قرار لجنة التطهير الذي يتضمن اقتراح تنحية المدعي من وظيفته ونقله إلى وظيفة غير رئيسية لا يُعد قرارًا إداريًا، بل مجرد إجراء استشاري تمهيدي يُرفع إلى الجهة الإدارية المختصة، وبالتالي لا يجوز الطعن فيه أمام القضاء.

[1] خالد زبيدي، **المرجع السابق**، ص355.

أما إذا تبين أن الرأي الصادر عن الهيئة الاستشارية غير مشروع، فإن دعوى الإلغاء تُوجه في هذه الحالة ضد القرار الإداري النهائي الصادر عن الإدارة، وليس ضد الرأي الاستشاري ذاته.

وفي المقابل، فإن عدم لجوء الإدارة إلى طلب الرأي الاستشاري في الحالات التي يفرضها القانون، أو عدم تبنيها لمضمونه في الحالات التي يكون فيها ملزمًا، قد يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري، وبالتالي قابليته للطعن بالإلغاء. غير أن الإدارة تبقى في جميع الأحوال حرة في الاختيار بين الالتزام بمضمون الرأي الاستشاري أو العدول عن إصدار القرار نهائيًا.

و يساعد هذا النوع من الاستشارات في تعزيز فعالية عملية اتخاذ القرار الإداري، من خلال إبراز دور الخبراء والمستشارين، وضمان الاستناد إلى آراء فنية متخصصة تُسهم في دعم السلطة التنفيذية وتوجيهها نحو قرارات أكثر دقة وموضوعية.[1]

[1] ياسمينة بوشعير، نصر الدين كموش،**المرجع السابق**،ص24 .

يتناول هذا الفصل موضوع الهيئات الاستشارية من خلال تحليل مفهومها، وتبيان أهميتها، ودراسة مختلف أشكالها القانونية. ففي المبحث الأول، تم التطرق إلى مفهوم الاستشارة من خلال إبراز تعريفها في إطار علم الإدارة العامة والعلوم الإدارية القانونية، مع توضيح دورها في النشاط الإداري وأهميتها في توفير الضمانات التي تسهم في تحسين جودة القرار الإداري وترشيده. أما المبحث الثاني فركزنا على تعريف الهيئات الاستشارية وصورها، موضحين أنها نشأت نتيجة تعقد النشاط الإداري وتطوره، وتتكون في الغالب من خبراء ومختصين يقدمون استشارات مدروسة للإدارة، حيث تعرف هذه الهيئات بأنها كيانات أو أفراد ذوو خبرة يقدمون آراء غير ملزمة بهدف مساعدة الإدارة في اتخاذ قراراتها. كما تتعدد صور الهيئات الاستشارية من حيث طبيعتها القانونية، إذ منها ما يتخذ طابعًا إداريًا وقد يتمتع بسلطة اتخاذ القرار، غير أن الغالب أن آراءها تبقى غير ملزمة، رغم ما تتمتع به من تأثير معنوي ناتج عن الكفاءة والخبرة الفنية لأعضائها. وتنقسم الاستشارات بدورها إلى استشارات اختيارية يكون للإدارة فيها حرية اللجوء إليها أو عدمه، واستشارات إجبارية تلزم الإدارة بطلبها قبل اتخاذ القرار، بالإضافة إلى استشارات ملزمة يتعين على الإدارة فيها اتباع الرأي الاستشاري، وإلا ترتب عن ذلك بطلان القرار الإداري. وفي المجمل، تساهم الهيئات الاستشارية في تعزيز شفافية وفعالية القرارات الإدارية، رغم أن حجية آرائها تختلف بحسب الحالات التي يحددها القانون.

خاتـــــمة

في ختام دراستنا التي تناولت المجلس الإسلامي الأعلى في الجزائر من حيث الإطار المفاهيمي والهيكلي والتنظيمي والوظيفي، يتضح أن هذا المجلس يُعد من أهم الهيئات الاستشارية الدستورية ذات الطابع الديني في الدولة الجزائرية، إذ مرّ بعدة مراحل تطورية جعلته ينتقل من مجرد هيئة مرتبطة بوزارة الشؤون الدينية إلى مؤسسة دستورية لها مكانة معتبرة ضمن المنظومة السياسية والإدارية للدولة.

وقد أبرز موضوعنا أن المجلس الإسلامي الأعلى يقوم على نظام قانوني وتنظيمي محدد بموجب الدساتير الجزائرية المتعاقبة، خاصة بعد تعديلي 2016 و2020، حيث تم التأكيد على طابعه الاستشاري لدى رئيس الجمهورية، مع الحفاظ على طبيعته كهيئة علمية دينية تهدف إلى ترسيخ المرجعية الدينية الوطنية القائمة على الوسطية والاعتدال، ومواجهة مختلف الانحرافات الفكرية والدينية.

كما تبين أن المجلس يتمتع بهيكل تنظيمي واضح يقوم على رئاسة وأعضاء مختصين في العلوم الشرعية والفكر الإسلامي، إضافة إلى لجان متخصصة وأمانة عامة، وهو ما يعكس رغبة الدولة في ضمان فعالية عمله وتعدد مجالات تدخله. غير أن طريقة تعيين أعضائه تبقى محصورة في سلطة رئيس الجمهورية، وهو ما قد يحدّ نسبيًا من تمثيل مختلف النخب الدينية والفكرية.

ومن خلال الجانب الوظيفي، أثبت المجلس الإسلامي الأعلى حضوره من خلال إبداء الرأي في العديد من القضايا الدينية والاجتماعية المعاصرة، مثل الهجرة غير الشرعية، وفك الرابطة الزوجية، واستعمال وسائل التواصل الاجتماعي، وزراعة الأعضاء، وغيرها من القضايا التي تمس حياة المجتمع. كما ساهم في إصدار فتاوى وبيانات وتوصيات تهدف إلى توجيه الرأي العام وترسيخ القيم الإسلامية المعتدلة.

وعليه، يمكن استخلاص جملة من النتائج الأساسية، أهمها :

النتائج:

1. إن المجلس الأعلى الإسلامي يُعد هيئة دستورية استشارية ذات طابع ديني، تتمتع بشرعية قانونية مستمدة من الدستور والمراسيم التنظيمية .

2. إن تطور مكانة المجلس ارتبط مباشرة بالتعديلات الدستورية، خاصة دستور 1989 و2016 و2020، التي عززت طابعه الاستشاري .

3. إن طبيعة عمل المجلس استشارية غير ملزمة، رغم ما تحمله آراءه من تأثير معنوي وفكري كبير على السلطة التنفيذية .

4. إن الهيكلة التنظيمية للمجلس تعتمد على نظام مركزي (رئيس – أعضاء – لجان)، مما يضمن نوعًا من الانسجام في الأداء .

5. أن دور المجلس يظل مهمًا في حماية المرجعية الدينية الوطنية ونشر ثقافة الاعتدال ومواجهة التطرف الفكري .

6. إن فعالية المجلس تبقى نسبية، بسبب محدودية مجال تدخله واعتماد تعيين أعضائه على السلطة التنفيذية فقط .

7. إن الاستشارة تمثل أداة أساسية لترشيد القرار العمومي، وهو ما يبرز أهمية هذه الهيئة ضمن النظام الدستوري الجزائري .

التوصيات:

بناءً على ما توصلت إليه الدراسة، يمكن تقديم مجموعة من التوصيات، أهمها :

1. ضرورة توسيع صلاحيات المجلس الأعلى الإسلامي بما يسمح له بلعب دور أعمق في القضايا الدينية والاجتماعية المعاصرة .

2. إعادة النظر في طريقة تعيين أعضائه من خلال إدماج آليات أكثر انفتاحًا تضمن تمثيلًا أوسع للكفاءات العلمية والدينية .

3. تعزيز استقلالية المجلس نسبيًا لضمان موضوعية أكبر في إبداء الرأي الشرعي و الاستشاري .

4. تفعيل آليات التنسيق بين المجلس وباقي المؤسسات الدينية والإدارية لتحقيق انسجام في السياسة الدينية للدولة .

5. دعم إنتاجه العلمي والفكري من خلال تشجيع الدراسات و البحوث والندوات العلمية بشكل منتظم .

6. تعزيز حضور المجلس في الإعلام الرقمي لمواكبة التحولات التكنولوجية والتواصل مع الشباب .

7. ضرورة إشراك المجلس بشكل أكبر في صناعة القرار العمومي خاصة في المسائل ذات البعد الديني و الاجتماعي.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع

أولا: قائمة المصادر

1. القرأن الكريم برواية ورش عن نافع

1. سورة النساء: الآية 29.
2. سورة النساء: الآية 59.
3. سورة المائدة: الآية 2.
4. سورة المائدة: الآية 32.
5. سورة الحجرات: الآية 6.
6. سورة الحجرات: الآية 13.
7. سورة الحج: الآية 30.
8. سورة البقرة: الآية 187.
9. سورة آل عمران: الآية 37.
10. سورة هود: الآية 88.
11. سورة الروم: الآية 21

ب)المصادر القانونية الجزائرية

1) الدساتير

1.ج- ج – د – ش دستور 1989 الجريدة الرسمية، العدد 9 ، الصادرة بتاريخ 1 مارس 1989، المادة 161.

2.الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة لتاريخ 08 ديسمبر 1996، المادة 172/171

3.الدستور الجزائري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016.

4.التعديل الدستوري لسنة 2020 (المرسوم الرئاسي رقم 20-442)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

2) القوانين و الأوامر

1. الأمر رقم 02/05 المتضمن تعديل قانون الأسرة الجزائري .

3) النصوص التنظيمية

1. المرسوم الرئاسي رقم 17-141 المؤرخ في 18 أفريل 2017 المحدد لتنظيم وسير المجلس الإسلامي الأعلى .
2. المرسوم الرئاسي رقم 98-33 المتعلق بأهداف المجلس الإسلامي الأعلى.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة العربية

2. الكتب:

3. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر،2011.

4. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار خلدونية ، الجزائر، 2012 .

5. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000 .

6. عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1984 .

7. عمار بوضياف التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق .

8. فوزي أو صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل تسيير المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008 .

9. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 .

10. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة، 1967 .

ب) الرسائل العلمية (أطروحات ومذكرات):

- **أطروحة دكتوراه**

1. أحمد طيلب، صور المستشارين والهيئات الاستشارية الرسمية في ترشيد السياسة العامة (1989-2012)، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 03، 2013 .

2. خديجة حرمل، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر1، 2021/2020 .

3. سعيد معلق، المؤسسات الاستشارية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه في الحقوق.

- **رسائل ماجستير**

1. أحمد طيلب، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر – دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 03، 2007 .

2. عزوز ضميري، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2008 .

3. محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية ودورها في صنع القرار السياسي والإداري، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013.

- **مذكرات ماستر**

1. أحلام مرزوقي، أحمد رضوان حضري، الهيئات الاستشارية في الدستور الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة خنشلة، 2024/2023.

2. قديم محمد، شيخاوي لخضر النظام القانوني للهيئات الاستشارية الوطنية في الجزائر ، مذكرة ماستر جامعة الجلفة 2018/2017.

3. قسوم فارس فنغور وسيم الهيئات الاستشارية على ضوء التعديل الدستوري 2020 ، مذكرة ماستر ، 2023

4. ياسمينة بوشعير، نصر الدين كموش الهيئات الوطنية الاستشارية، مذكرة ماستر في القانون ، جامعة قالمة ، 2016/2015

ج) المقالات

1. قزلان سليمة، "المكانة الدستورية للمؤسسات الاستشارية على ضوء التعديل الدستوري 2016"، حوليات جامعة الجزائر 1، 2020 .

2. قزلان سليمة، "المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري 2016"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، 2018 .

3. خالد زبيدي، "الاستشارة في القضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)"، مجلة علوم الشريعة والقانون، الأردن، 2008.

4. بوحنية القوي مقال بعنوان الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية سنة 2011.

د) المواقع الإلكترونية:

1.الموقع الرسمي للمجلس الإسلامي الأعلى https ://www.eladjlis-hci.dz/ :

2.موقع جريدة النهار https://www.ennaharonline.co/ :

- **ندوات والملتقيات.**

1. بيان المجلس الأعلى الإسلامي في دورته العادية رقم:56.

2. بيان المجلس الأعلى الإسلامي منعقد بتاريخ: 2018/02/21.

3. بيان المجلس الأعلى الإسلامي حول الهجرة الغير الشرعية.

4. دورة المجلس الأعلى الإسلامي دورة 64 المنعقدة بتاريخ:2018/06/20.

5. بيان المجلس الأعلى الإسلامي حول فك الرابطة الزوجية بتاريخ: 2013/03/09.

6. بيان المجلس الأعلى الإسلامي حول زراعة الأعضاء بتاريخ:2019/04/16.

7. بيان المجلس الأعلى الإسلامي حول الكفالة بتاريخ: 2018/02/08.

8. ملتقى حول أدوار المجلس الأعلى الإسلامي جامعة غليزان سنة 2024.

الفهرس

الفهرس

العنوان	الصفحة
البسملة	
شكر و عرفان	
إهداء	
قائمة مختصرات	
مقدمة	1
الفصل الأول: النظام القانوني للمجلس الأعلى الإسلامي	7
المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمجلس الأعلى الإسلامي.	9
المطلب الأول: مفهوم المجلس الأعلى الإسلامي	9
الفرع الأول: تعريف المجلس الأعلى الإسلامي	9
الفرع الثاني: الفرق بين المجلس الأعلى الإسلامي ووزارة الشؤون الدينية و الأوقاف	10
المطلب الثاني: تسيير المجلس الاعلى الإسلامي ومهامه	11
الفرع الاول: تسيير المجلس الاعلى الإسلامي	11
الفرع الثاني: مهام المجلس الاعلى الإسلامي	12
المبحث الثاني: الإطار الهيكلي والتنظيمي للمجلس الاعلى الإسلامي	16
المطلب الاول: التركيبة البشرية للمجلس الاعلى الإسلامي وطريقة تنظيمه	16
الفرع الأول: التركيبة البشرية للمجلس الاعلى الإسلامي	17
الفرع الثاني: طرق تنظيم المجلس الاعلى الإسلامي	18
المطلب الثاني: الإطار الوظيفي للمجلس الاعلى الإسلامي وإسهاماته ورؤيته لتفعيل دوره الاستشاري	20
الفرع الأول: الإطار الوظيفي للمجلس الأعلى الإسلامي	21
الفرع الثاني: أهم إسهامات التي قدمها المجلس الاعلى الإسلامي	29
الفرع الثالث :تقييم أدوار المجلس أعلى الإسلامي ورؤيته لتفعيل الدور الاستشاري	30

الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي للاستشارة	**33**
المبحث الأول: ماهية الاستشارة	35
المطلب الأول : مفهوم الاستشارة	36
الفرع الأول: تعريف الاستشارة	36
الفرع الثاني: أهمية الاستشارة	39
المطلب الثاني: مفهوم الهيئات الاستشارية	41
الفرع الأول: تعريف الهيئات الاستشارية	42
الفرع الثاني: التكييف القانوني للهيئات الاستشارية	43
الفرع الثالث: دور الهيئات الاستشارية	45
المطلب الثالث: عناصر العمل الاستشاري	46
الفرع الأول: جمع وتحليل الحقائق	47
الفرع الثاني: التخطيط	49
الفرع الثالث : التنظيم	50
المبحث الثاني: صور الاستشارة	51
المطلب الأول: الاستشارية الإختيارية	52
الفرع الأول: تعريف الاستشارة الإختيارية	53
الفرع الثاني: أثار الاستشارة الإختيارية	55
المطلب الثاني:الاستشارة الإجبارية	56
الفرع الأول: تعريف الاستشارة الإجبارية	57
الفرع الثاني: أثار الاستشارة الإجبارية	58
المطلب الثالث: الاستشارة المتبوعة برأي الواجب إتباعه	59
الفرع الأول: تعريف الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه	60
الفرع الثاني: أثار الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه	60
خاتمة	64

الملخص:

تعد الهيئات الاستشارية من الآليات المؤسساتية المهمة في الجزائر، لما تؤديه من دور في دعم وترشيد عملية اتخاذ القرار من خلال تقديم الآراء والاقتراحات في مختلف المجالات السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية. وقد شهدت هذه الهيئات تطورًا ملحوظًا بفعل التعديلات الدستورية، خاصة دستوري 2016 و2020، اللذين كرّسا مكانتها ضمن التنظيم الدستوري للدولة. ويُعتبر المجلس الإسلامي الأعلى من أبرز هذه الهيئات ذات الطابع الديني، حيث يساهم في ترقية المرجعية الدينية الوطنية، وإبداء الرأي في القضايا الدينية والاجتماعية، وترسيخ قيم الاعتدال والوسطية داخل المجتمع الجزائري. كما تعكس مكانته أهمية الوظيفة الاستشارية في تحقيق التوازن بين متطلبات الدولة والتحولات المجتمعية.

الكلمات المفتاحية:

الهيئات الاستشارية، المجلس الإسلامي الأعلى، الوظيفة الاستشارية، التعديل الدستوري، الجزائر

Abstract:

Advisory bodies are considered iportant institutional echaniss in Algeria due to their role in supporting and rationalizing decision-aking by providing opinions and recoendations in political, adinistrative, social, and econoic fields. These bodies have witnessed significant developent through constitutional aendents, particularly those of 2016 and 2020, which strengthened their constitutional status. The High Islaic Council is one of the ost proinent advisory bodies of a religious nature, contributing to the prootion of the national religious reference, providing opinions on religious and social issues, and reinforcing values of oderation within Algerian society. Its position reflects the iportance of the advisory function in balancing state requireents and social transforations.

Keywords:
Advisory Bodies, High Islaic Council, Advisory Function, Constitutional Aendent, Algeria