الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
جامعة ابن خلدون . تيارت
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق
تخصص: قانون إداري
بعنوان :

الإستشارة الإدارية و تطبيقاتها في الجزائر

من إعداد الطالبتين:
- **طابتي أمينة**
- **جيلالي خالدية**

إشراف الاستاذ:
الوردي براهيمي

لجنـة المناقشـة

أعضاء اللجنة	الرتبة	الصفة
بن تمرة بن يعقوب	أستاذ محاضر (أ)	رئيسا
الوردي براهيمي	أستاذ مساعد (أ)	مشرفا
عزوزة سليم	أستاذ مساعد (أ)	مناقشا
مدون كمال	أستاذ محاضر (أ)	مدعوا

السنـــــة الجامعيـــة: 2023/2022

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر و تقـــدير

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ وَلَئِنْ كَفَرْتُمْ إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ﴾

سورة إبراهيم الآية 07

جميلة هي الكلمات حين نحسن وضعها وجميلة هي الحياة حين نحسن لعبتها
وأجمل من ذلك أن يكون العبد شاكرا لمن علمه أن يؤدي واجبه.
فلسنا ننسى أبدا حقا علينا في الحياة والذين فتحوا عقولنا بالمكرمات.

أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير العميق إلى الدكتور : ***الوردي براهيمي***
الذي تقبل بصدر رحب الإشراف على هذه المذكرة
وذلك على ما قام به من جهد مشكور ومأجور عليه إنشاء الله، تعالى
إذ منحنا من وقته الكثير ولم يبخل علينا بالنصح أو إرشاد أو توجيه
مما كان له أثر إيجابي وفعال في مسيرة البحث.

كما نتقدم بالشكر والامتنان للأساتذة الموقرين
على ما بذلوه من جهد صادق في قراءة هذا البحث وإبداء الرأي القيم فيه.

والشكر لكل أساتذتنا عبر جل مراحل دراستنا،
كما نتقدم بخالص الشكر والعرفان إلى أساتذة
كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة ابن خلدون تيارت.
دون أن ننسى الطاقم الإداري.

" أمينة & خالدية"

إهداء

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا وحبيبنا
وقرة أعيننا رسول الله
أحمد الله عز وجل على منه وعونه لإتمام ثمرة
هذا العمل المتواضع
إلى:
" أمـــــي الغالية "
و إلى:
والدي العزيز حفظه الله ورعاه.
و إلى عائلتي الكريمة كل بمقامه من كبيرها إلى صغيرها
وفقكم الله أينما كنتم ورعاكم وسدد الله خطاكم على الخير
وأطال الله بعمركم.
كما نتقدم بالشكر والامتنان للأساتذة الموقرين
وإلى كل من ساهم في إنجاح هذا البحث المتواضع
من قريب أو بعيد

" أمينـة"

إهداء

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك، ولا يطيب النهار إلا بطاعتك، ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك، ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك، ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك.

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة، ونصح الأمة إلى نبي الرحمة ونور العالمين سيدنا محمد عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم.

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار إلى من علمني العطاء دون انتظار

إلى من أحمل اسمه بكل افتخار والدي الذي أرجوا من الله أن يرحمه برحمته الواسعة وستبقى كلماته نحو ما أهتدي بها اليوم وغدا وإلى الأبد.

إلى من كان دعائها سر نجاحي أمي الغالية

إلى العائلة الكريمة والأصدقاء دون استثناء.

وإلى كل من ساهم في إنجاح هذا البحث المتواضع
من قريب أو بعيد

" خالدية

مقدمـــــــــة

تتخذ الاستشارة مكانة خاصة في الفكر الإداري القديم و الحديث، فبظهور المجتمعات الإنسانية وتطورها وتعاقب الحضارات ،أدي ذلك إلى ضرورة استخدام المشورة الإدارية في تنظيم وإدارة الدولة في تحقيق المصالح العامة والاستقرار في سائر أنحائها ، استمرت الحاجة للاستشارة في الفكر الحديث والتي عدت واحدة من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة ، كونها تمكن الإدارة من الاستعانة بأصحاب الخبرة والممارسة ، والاستفادة من أصحاب الاختصاص والمعرفة الفنية ، كما يساهم مقدم الاستشارة بتحديد وحل مشكلة دقيقة في مجال الإدارة ، من خلال ما يقدمه من استشارات

حيث تتطلب عمليات صناعة السياسات العامة وتنفيذها بشكل فعال على أرض الواقع مجموعة من الشروط السياسية، والمؤهلات المؤسساتية، والقدرات الفنية، ولعل من بينها اللجوء إلى الاستشارة من مختلف المؤسسات والهيئات الاستشارية المكفولة دستوريا وذلك في إطار البحث عن الميكانيزمات، التي من خلالها تستطيع مختلف الحكومات أن تؤدي وظائفها بطريقة فعالة، وأن ترفع من درجة الأداء الحكومي لها.

تعتبر الاستشارة من ضروريات الإدارة الحديثة لضمان فعاليتها والرفع من مستوى أدائها ومشاركة الجماعات في اتخاذ القرارات تطبيقا للمبدأ الديمقراطي، كما تعتبر أسلوب فعالا ودعامة تضمن حياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية

و تعد الهيئات الاستشارية رافداً مهما للإدارة، من خلال ما تمدها بالآراء التي تكون الإدارة في أحيان عديدة عاجزة عن الوصول إليها، وأنشأت نتيجة لذلك هيئات متعددة ومتخصصة في مجالات معينة، منها المركزية و أخرى لامركزية ، لتعزيز العمل الإداري والقانوني والفني في ما تبديه هذه الهيئات الاستشارية ، بالإضافة إلى مساحة الموضوعات التي تعرض عليها من قبل جهات الحكومة، ومدى القيمة القانونية لآراء هذه الهيئات من حيث وصولها إلى مرتبة القرار الإداري من عدمه.

والجزائر كغيرها من دول العالم عملت على إنشاء هيئات استشارية تعمل في مجالات مختلفة ومتعددة ، وكان الغرض من ذلك هو توسيع دائرة المشاركة في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات ، وهذا من أجل تعزيز الحوار والتشاور داخل المجتمع بما يكفل مسيرته الثابتة والمستمرة ويعزز انسجامه الدائم وتقدمه في شتى المجالات .

و تبرز أهمية الدراسة من خلال المكانة التي يتمتع بها الرأي الاستشاري وإسهامه بصورة كبيرة في صدور القرارات الإدارية بشكل سليم من الإدارة، إذ أن هذه الآراء الاستشارية تتمتع بالموضوعية و الحياد، كون أن الاستشارة الإدارية تبديها الجهة الاستشارية بعد مداولات و مشاورات متبادلة، و حاصلة على أغلبية أصوات أعضاء الجهة الاستشارية،

وهذا ما ينعكس على القرار الإداري حتى يصدر بصورة مدروسة أكثر و دون تعسف، و هذا كله يصب في مصلحة الأفراد بشكل خاص من خلال حماية حقوقهم و حرياتهم.

و تكمن أهمية إجراء طلب الرأي الاستشاري عن باقي الإجراءات و الأشكال بأنه يدور في فلك إدارتين، الإدارة مصدرة القرار من جهة، و الهيئة الاستشارية من جهة أخرى فالأولى يلزمها القانون أن تطلب الرأي، و الثانية يتعين عليها إبداؤه، على عكس أغلب الإجراءات و الأشكال الباقية.

و الهدف من الدراسة هو تسليط الضوء على الاستشارة الإدارية و تطبيقاتها في الجزائر عن طريق تبيان ماهيتها و معيار إلزامية طلب الرأي الاستشاري بالنسبة للإدارة من عدمه، و التقييد بمضمونه من عدمه، و توضيح المبادئ العامة التي تضبط الإجراء الاستشاري، كما تهدف الدراسة إلى البحث في أثر الرأي الاستشاري على القرار الإداري، في حين أغفلت طلبه الإدارة، أو طلبته و صدر بصورة معينة، و مدى خضوعه لرقابة القاضي الإداري

كما أن هناك دوافع موضوعية، تتمثل في أهمية الاستشارة الإدارية و رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية ، لذا لابد من تسليط الضوء على هذه النقاط في موضوعنا هذا.

وأخرى شخصية (ذاتية) ، تتمثل في الرغبة في معرفة مدى تطبيق الاستشارة الإدارية في الجزائر.

و إن البحث في هذا الموضوع بحد ذاته صعوبة، لأننا في كل جزء من البحث نصطدم بمصطلحات كل مصطلح في حد ذاته يحتاج إلى إعادة البحث فيه ومحاولة شرحه، و نقص المراجع المتخصصة في الموضوع والمراجع العامة لا تكاد تفي بالغرض،كما أن هناك قلة وندرة الدراسات المهتمة بتأصيل القوانين المتعلقة بموضوعنا.

و نظرا للأهمية التي تتمتع بها الاستشارة الإدارية ، لم يحظ الموضوع بقدر كاف من البحث و التعمق من قبل الباحثين في الجزائر على وجه الخصوص، و الشّح الشديد في الحصول على مناهل علمية يمكن الاستفادة منها و إثراء الدراسة بها، لذا حاولنا البحث في هذه الدراسة و الاستفادة قدر الإمكان من النصوص القانونية إضافة إلى آراء فقه القانون العام.

و من هذا المنطلق، يتمحور موضوع بحثنا هذا حول **الاستشارة الإدارية و تطبيقاتها في الجزائر**، كون أن المشرع الجزائري قد أعطى بعض الصلاحيات للهيئات الاستشارية وهو ما يضعنا أمام الإشكالية التالية:

فيما تكمن أهمية الاستشارة الإدارية بالنسبة للمؤسسات الإدارية في الجزائر؟ و هل هي إلزامية أم اختيارية ؟ وهل يمكن رقابتها من طرف القاضي الإداري ؟

وينبثق عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالاستشارة الإدارية،ما أثر الرأي الاستشاري على القرار الإداري؟

- ما حدود رقابة القاضي الإداري على الرأي الاستشاري؟

اعتمدنا في دراستنا هذه، على المنهج الوصفي التحليلي، لأن طبيعة الموضوع تقتضي ذلك، حيث استخدمنا المنهج الوصفي الذي يعد الوسيلة الأكثر تعبيرا ووصفا للاستشارة الإدارية، ثم الانتقال إلى الدراسة التحليلية التي تم من خلالها تحليل مختلف النصوص القانونية،

و استنادا إلى ما سبق، فصلت الدراسة على النحو الآتي:

- **الفصل الأول:** تطرقنا في هذا الفصل إلى **الإطار ألمفاهيمي للاستشارة الإدارية**، وقسم إلى مبحثين المبحث الأول **ماهية الاستشارة الإدارية** ، أما المبحث الثاني تطرقنا إلى **تصنيف أنواع الاستشارة الإدارية و طبيعتها القانونية**.
- **الفصل الثاني**: تطرقنا في هذا الفصل إلى **الهيئات الاستشارية و آليات الرقابة على الاستشارة الإدارية في الجزائر** ، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى **الهيئات الاستشارية في الجزائر**، أما في المبحث الثاني **فتناولنا آليات الرقابة على الاستشارة الإدارية في الجزائر .**

و أنهينا بحثنا **بخاتمة** بينا فيها أهم النتائج التي توصلنا إليها و بعض الاقتراحات

الفصل الأول
الإطار المفاهيمي للاستشارة الإدارية

الفصل الأول
الإطار المفاهيمي للاستشارة الإدارية

الاستشارات الإدارية كانت ولا زالت تستخدم في مجالات عديدة منها التنظيم الإداري والتخطيط والتوجيه وغير ذلك، إذ ازداد الاهتمام بموضوع الاستشارة الإدارية نتيجة للتعقيدات في الجوانب الإدارية، و هذا للبحث عن حلول تطويرية تقدم على مستوى مختلف الإدارات.

و من هذا المنطلق تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين إثنين، يتناول **المبحث الأول** ماهية الاستشارة الإدارية، في حين يسلط الضوء في **المبحث الثاني** على تصنيف الاستشارة الإدارية و طبيعتها القانونية.

المبحث الأول
ماهية الاستشارة الإدارية.

تعد الاستشارة الإدارية إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها النشاط الإداري اليوم نتيجه التطورات الاقتصادية و الاجتماعية و تعقد و تعدد المشاكل و المعوقات التي تواجه الإدارة في تحقيق التنمية حيث تجمع لها الطاقات البشرية و المادية اللازمة لتحقيق ذلك.

وقبل التطرق إلى الاستشارة الإدارية و ماهيتها لا بد من عرض مختصر لمفهوم هذه الأخيرة بشكل عام، حيث كثيراً ما تطرق إلى أذهاننا تعابير وكلمات عن الإستشارة ضمن اختصاصات ومجالات متعددة وعندما نفكر بمعنى كلمة الإستشارة فإن أول ما يتبادر منا أنها مساعدة أو تعزيز أو أداء عمل عظيم أو نصيحة أو خبرة أو بائع الأفكار وغيرها[1].

المطلب الأول:
تطور و مفهوم الاستشارة الإدارية.

لقد ظهر مفهوم الاستشارة في النظم الإدارية و القانون الإداري ليحدد سلامة التخطيط الإداري ويجعله رهنا بتوفر الخبراء و المستشارين الأكفاء و اللجان العلمية المتخصصة وقد قسمنا هاذا المطلب إلى فرعين

الفرع الأول: التطور التاريخي للإستشارة الإدارية.

ظهرت الإستشارات الإدارية في جميع العصور السابقة بمختلف حضاراتها كأسلوب لتطوير كياناتها وكوسيلة للارتقاء بفكرها وأدائها.

أولا- ظهور الاستشارة الإدارية قديما:

لجأ الإنسان منذ القدم إلى العرافين والمنجمين و السحرة كلما استعصى عليه أمر من أمور حياته للحصول على إجابات للأسئلة التي أراد لها جوابا[2]، لذلك نجد أن جذور

[1] . حمدي أبو النور السيد عويس، **الإدارة الاستشارية**، مكتبة شمس الفكر للنشر و التوزيع، مصر، ط 1، 2004، ص 12.
[2]. بوضياف أحمد، **الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية**، المؤسسة الوطنية للكتاب للنشر و التوزيع، الجزائر، د ط، 2012، ص 9.

الإستشارة ضاربة منذ القدم في أعماق المجتمعات البشرية بمختلف مآربها واتجاهاتها، حيث عرف الناس منذ القدم استشارة الطبيب واستشارة رجال الدين و الحكماء.

وبالرجوع إلى تاريخ الحضارات القديمة نجد أن المديرين من قدماء المصريين قد أدركوا قيمة الاستئناس بمشورة المستشارين، حيث دلّ في إحدى المخطوطات بعنوان:"نصيحة والد لولده" والتي تنص إحدى فقراتها: ما أعظم العظيم الذي يأنس بمستشارين عظماء"، كما نجد أن الإغريق قد أدركوا فكرة البحث العلمي و أدخلوا العلم في معظم مجالات الفكر الإنساني[1].

أما الاستشارة عند العرب قبل الإسلام فهناك شواهد كثيرة تدل على ممارستهم قبل الإسلام لمبدأ الشورى، كما شهدت تلك الفترة مستوى معين من تبادل الآراء.

أما بعد ظهور الإسلام فقد أشار القرآن الكريم إلى الشورى في قول الله تعالى : ﴿ **وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ** ﴾[2]، و قال الله تعالى في نفس السياق ﴿ **وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ** ﴾[3].

لهذا نجد أن الإسلام قد رسخ مبدأ الشورى كمنهج علمي مثالي في العمل والحكم،وبعد ذلك أخذت الشورى طريقها إلى التطبيق في عهد الرسول ﷺ ونجد نماذج من هذا النهج في قول الرسول ﷺ :" **المستشار مؤتمن**"[4]، وعندما سئل الرسول ﷺ عن العزم قال: " **أهل الرأي ثم أتباعهم** "[5]، بهذا شكل مبدأ الشورى في الإسلام البداية الإنسانية للأنظمة البرلمانية الحديثة.

ثانيا- ظهور الاستشارة الإدارية حديثا:

ازدادت الاستشارة في العصر الحديث من حيث أهميتها و أبعادها وجوانبها كما أنها أتت متزامنة مع تطور الإدارة الحديثة ومنسجمة مع متطلبات التنمية الإدارية، كما جاءت منسجمة أيضا مع الفكر الإداري السائد آنذاك على أيدي رواد حركة الإدارة الحديثة أمثال تايلور و جلبرت وجانت وغيرهم[6].

فقد لعب هؤلاء القادة الإداريون دورا كبيرا في وضع حجر الأساس لهذا النشاط، حيث أن مفهوم الاستشارة نشأ على أسس علمية، كما تطورت بيئة الاستشارات أثناء الثورة الصناعية وما واكبها من تغير في بيئة العمل حيث أصبح هدف الإدارة تحسين الأداء وتطويره وزيادة الكفاية الإنتاجية[7]، وقد شهد مطلع القرن العشرين اهتماما عظيما بالخبرة

---

[1]. ليلى بوكحيل، **مبدأ الإستشارة: بين الحضارات السابقة و تطبيقاته في الجزائر**، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية،المجلد السادس، العدد الأول، مارس 2021، ص 554.

[2] . سورة آل عمران، آية رقم 159.

[3] . سورة الشورى، آية رقم 36.

[4] . حديث شريف.

[5] . حديث شريف.

[6]. لخضر غسول، **التطور التاريخي لمفهوم الإستشارة الإدارية**، حوليات جامعة العلوم الإجتماعية و الإنسانية، عدد 06، قالمة-الجزائر، 2011، ص 32.

[7] . مرجع نفسه، ص 32-33.

والخبراء مما ساهم في الدفع من صناعة الاستشارات إلى الأمام وانتشار بيوت الخبرة والاستشاريين الإداريين، الأمر الذي أدى إلى نموها.

وتطورت الاستشارة الإدارية لتصبح مهنة لها قواعدها وأساليبها وأخلاقياتها وكان هذا في الفترة التي سادت فيها العقلانية و الإيمان بالتخطيط لإيجاد حلول علمية للمشكلات التي تواجه الإدارات[1].

الفرع الثاني: مفهوم الاستشارة الإدارية.

قبل الشروع في صلب البحث نجد لزاما علينا بيان المصطلحات الواردة فيه وتعريفها، وهي الاستشارة لغة و اصطلاحا (أولا) و تعريف الشورى لغتا و اصطلاحاً (ثانيا)، و في الأخير المقصود بالاستشارة الإدارية (ثالثا).

أولا- تعريف الإستشارة لغة و اصطلاحاً:

أ. تعريف الإستشارة لغة:

اِستَشَارَ(فعل): استشارَ يَستشير، استشِرْ ، استشارةً ، فهو مُسْتَشير، والمفعول مُستشار، **اِسْتَشَارَهُ فِي أَمْرٍ يَهُمُّهُ:** طَلَبَ رَأْيَهُ، طَلَبَ مِنْهُ الْمَشُورَةَ، **اِسْتَشَارَ الأَمْرُ:** تَبَيَّنَ، اِتَّضَحَ **اِسْتَشَارَ العَسَلَ**: اِسْتَخْرَجَهُ، جَناهُ، **اسْتَشَارَ فلانٌ**: لَبس شارَةً :لباسًا حَسَنًا[2].

إذن: الإستشارة: طلب المشورة، و **استشاره**: أي طلب منه المشورة، **يقال**: شاورته في كذا، و**استشارته**: أي راجعته لأرى رأيه فيه، فأشار عليّ بكذا.

ب. تعريف الإستشارة اصطلاحاً: وضعت بشأن الإستشارة عدة تعاريف من بينها ما يأتي:

الإستشارة هي: الاستعانة بخبراء مختصين.

الإستشارة هي: إجراء تأخذ الإدارة بمقتضاه رأي الأفراد عند إعداد قراراتها.

الإستشارة هي: تعبير عن رأي فردي أو جماعي يصدر في مسألة معينة بناء على عرض من السلطة المختصة بمقتضى نص أو بدون نص و ذلك قبل صدور القرار الإداري، بهدف استطلاع رأي هذا الفرد أو تلك الجماعة في تلك المسألة[3].

ثانيا- تعريف الشورى لغة و اصطلاحاً:

أ. تعريف الشورى لغة:

يقال: شار العسل يشوره شوراً وشياراً و شيارة ومشاراً ومشارةً استخرجه من الوقبة واجتناه،...، **ويقال**: شُرت الدابة إذا أجريتها لتعرف قوتها، **والمستشير**: الفحل الذي يعرف الحائل من غيرها، **وأشار عليه بأمر كذا:** أمره به، وهي الشورى والمَشُورة بضم الشين[4].

---

[1]. عادل بن أحمد يوسف صالح، **الإستشارات الإدارية الواقع في الاتجاهات المعاصرة في التدريب و الإستشارات الإدارية**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة- مصر، د ط، 2006، ص 14.

[2] . ابن منظور، **لسان العرب**. ج 2، دار صادر للنشر و التوزيع، بيروت- لبنان، ط 12، 2001، ص 128.

[3] . خالد الزبيدي، **الإستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، دراسات، علوم الشريعة و القانون**، الجامعة الأردنية، عمان- الأردن، المجلد 35، العدد 02، 2008، ص ص: 346-347.

[4] . كرم البستاني، **المنجد في اللغة**، دار المشرق، التوزيع المكتبة الشرقية (المطبعة الكاثوليكية)، بيروت-لبنان، ط 20، 1974، ص 548.

وكذلك المَشْوَرَة، تقول منه: شاورته في الأمر واستشرته بمعنىً، وفلان خيّر شيّر أي يصلح للمشاورة، وشاوره مُشَاورةً وشِواراً، واستشاره طلب منه المشورة[1].

و جاء في معجم مقاييس اللغة: "الشين والواو والراء أصلان مطّردان، الأول منهما: إبداء الشيء وإظهاره وعرضه، **والآخر**: أخذ الشيء، **فالأول قولهم**: شُرت الدابة شوراً إذا عرضتها، والمكان الذي عرض فيه الدواب هو المِشوار.

والباب الآخر **قولهم**: شُرت العسل أشوره، قال بعض أهل اللغة: من هذا الباب شاورت فلاناً في أمري، **قال**: وهو مشتق من شَورِ العسل، فكأن المستشير يأخذ الرأي من غيره[2].

ب. تعريف الشورى اصطلاحاً:

الشورى اصطلاحاً طلب الرأي من أهله، وإجالة النظر فيه، وصولاً إلى الرأي الموافق للصواب، وقد عرفها الباحثون بتعاريف عدة ومنها تعني تقليب الآراء المختلفة ووجهات النظر المطروحة في قضية من القضايا واختبارها من أصحاب العقول والأفهام حتى يتوصل إلى الصواب منها أو إلى أصوبها وأحسنها ليعمل به لكي تتحقق أحسن النتائج[3].

إذن فالشورى هي تبادل الآراء في أمر من الأمور لمعرفة أصوبها وأصلحها لأجل اعتماده والعمل به.

ثالثا- المقصود بالاستشارة الإدارية:

لم يتفق فقهاء القانون الإداري على مفهوم جامع مانع لمصطلح الاستشارة ، إذ وقع جدل فقهي كبير وتضارب في الآراء حول تحديد مفهوم هذا المصطلح ومن أهم التعريف التي وضعت لتحديد مفهوم مصطلح الاستشارة نجد قولهم أن الاستشارة هي إجراء سابق على صدور بعض القرارات من جانب واحد ، وقد تكون ثابتة بنص، وتعد بمثابة اقتراح خالي من الأثر القانوني ، وأن مصدر القرار هو الذي يطلبها وليس لهذا الإجراء أثرا في تقسيم الاختصاص

وتعرف الاستشارة الإدارية بأنها:" خدمة استشارية موضوعية ومستقلة تزود من قبل خبراء مؤهلين للإدارة للمساعدة في تحديد وتحليل المشاكل والفرص التي يمكن أن تواجه متخذ القرار"[4].

وكذلك فإن المستشارين الإداريين عادة ما يوصون بحلول أو أعمال مقترحه لحل هذه المشاكل، ويعرفها معهد المستشارين الإداريين في بريطانيا، بأنها الخدمة التي تقدم بواسطة شخص أو أشخاص مستقلين ومؤهلين لتحديد وبحث المشاكل التي تتعلق

---

[1] . أحمد عمران مصطفى الكميتي، **الإستشارة و آثارها في بيان الفتوى و إصدار الأحكام**، مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراته، ليبيا، العدد 12، 2021، ص ص: 2-3.

[2]. أحمد عمران مصطفى الكميتي، المرجع السابق، ص11.

[3]. لخضر عسول، المرجع السابق، ص 49.

[4]. لطيف الحبيب، **الإستشارات الإدارية و هيئاتها**، تم نشر المقال بوم 2019/01/01، في الموقع الإلكتروني (https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=289795)، تم الإطلاع عليه يوم 2023/01/11، على الساعة 23:20.

بالسياسات أو التنظيم أو الطرق و الإجراءات ثم تقديم التوصيات المناسبة لعلاج تلك المشاكل و المساعدة في وضع التوصيات موضع التنفيذ[1].

وتعرفها جمعية مهندسي الاستشارات الإدارية الأمريكية بأنها:" محاولة منظمة بواسطة أشخاص مدربين وذوي خبرة لمساعدة الإدارة في حل مشكلاتها وتحسين عملياتها، بواسطة تطبيق حلول موضوعية مرتكزة على معلومات متخصصة ومهارات وتحليل منظم للحقائق "[2].

إذن يؤكد هذا التعريف على عنصر التدريب واكتساب الخبرة في محاولة من الاستشاريين لمساعدة الإدارة في تشخيص مشاكلها وتقديم الحلول الموضوعية والمتخصصة لحلها.

أما المنظمة العربية للعلوم الإدارية فقد أوردت تعريفا للاستشارات الإدارية ورد في ميثاق مهنة الاستشارات الإدارية للدول العربية المنعقد بمدينة عمان عام 1985 وينص على أن " الخدمة المهنية التي تؤدى من قبل فرد أو أفراد أو مؤسسات مؤهلة ومستقلة لتعريف واستقصاء المشكلات المتعلقة بالسياسة ، والتنظيم و الإجراءات والأساليب والتوصية باتخاذ الإجراءات الملائمة والمساعدة في تطبيق هذه التوصيات تجاه أفراد وهيئات مستشيرة تطلب هذه الخدمة "[3].

أما تعريف الباحث للاستشارات الإدارية فهو خدمة تقدم إلى الأشخاص أو الإدارة بغرض التعرف على المشاكل التي تعاني منها وتشخيصها بعد الدراسة العلمية المستفيضة لها من قبل جهات متخصصة تمتلك الخبرة والتدريب، وذات رأي حيادي وموضوعي، سواء كان ذلك من داخل المنظمة أو من خارجها وذلك لمساعدتها في حل مشاكلها، بالإضافة إلى تقديم المساعدات اللازمة من أجل تنفيذ هذه التوصيات ووضعها موضع التطبيق ومعالجة الانحرافات التي تنجم عن ذلك"[4].

كما تعرف على أنها:" الخدمة التي يقوم بها شخص كفء، أو جهة متخصصة،وتتمتع باستقلال ملموس وتأهيل كاف في مجال الخدمة ذاتها وتتم بناء على طلب الجهة التي تملك بدورها الحق في الأخذ بهذه الخدمة وتطبيقها أو رفضها" .[5]

وبغض النظر عن نوع الاستشارة نؤكد على ضرورة توافر العناصر التالية في الاستشارة وهي :

أ. **الخبرة و التأهيل:** حيث لابد أن تتوافر خبره عمليه خصوصا في المجال الذي يتخصص فيه المستشارون.

---

[1] . سماح بلعيد، **دور الهيئات الإستشارية في صناعة القرارات الإدارية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاجتماعية و الاسلامية، جامعة الحاج لخضر، باتنة-الجزائر، 2004-2005، ص 62

[2] . مرجع نفسه، ص 64.

[3] . مرجع نفسه، ص ص: 69.

[4] . أحمد عمران مصطفى الكميتي، المرجع السابق، ص 19.

[5] . نادر أحمد أبو شيخة، **الإستشارات الإدارية**، د 5، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان- الأردن، ص 159.

ب. **الاستقلال والموضوعية:** حيث لابد من أن تتمتع الخبرة الاستشارية باستقلال ملموس وهي تمارس وظائفها المختلفة وبصورة تجنبها التحيز لأي جهة مما يضمن تحقيق شرط الموضوعية كأساس لنجاحها.

ج. **عدم الإلزام:** الخدمات الاستشارية غير ملزمة للجهة التي طالبت بتقديمها، وتبقى مجرد اقتراحات تملك الجهة التي طلبتها الحق في الأخذ بها أو رفضها وذلك تبعا لسلطتها التقديرية والآمرة[1].

مما سبق يمكن أن نخلص إلى القول بأن الإستشارات الإدارية:" عبارة عن خدمة خاصة تقدم لجهة تطلبها وترتكز على تحديد المشكلات التي تواجه الإدارة،وتساعد الإدارة في ايجاد الحلول المناسبة لها".

المطلب الثاني:
أطراف الإستشارة الإدارية و ضروريتها.

إن سيرورة النشاط الإداري وتحسين مخرجات العملية الإدارية أظهرت الحاجة إلى دعامة تساند عمل الإدارة، حيث تستعين الإدارة باستشاريين فنيين ذوي دراية في كثير من المجالات.

و في هذا الصدد سنتطرق في هذه الجزئية إلى أطراف الإستشارة الإدارية في الفرع الأول، و ضرورة الإستشارة الإدارية في الفرع الثاني، أما في الفرع الثالث سنتطرق إلى أهمية الإستشارة الإدارية.

الفرع الأول: أطرف الإستشارة الإدارية.

أولا- جهة طلب الإستشارة:

المستشير هو كل من له إشكال حول مسألة ما يريد استيضاح وضعها القانوني،والأثر أو النتائج التي قد تترتب على أمر ما، أو تتفرع عنه وذلك من خلال سؤال أهل الإختصاص والخبرة في ميدان العلوم القانونية ويتعين في حقه أن يحدد كافة العناصر الواقعية المتعلقة بموضوع الاستشارة وكل الأسانيد القانونية حتى يتمكن المستشار القانوني من إيضاح الرأي القانوني له بدقة[2].

حيث يشترط لصحة و سلامة الإجراء الإستشاري أن يجري طلبه من قبل الجهة الإدارية المنصوص عليها في القانون و في حالة غياب النص فإن السلطة المختصة بإصدار القرار الإداري النهائي تكون هي الجهة المختصة بطلب الإستشارة ، و من ثم لا يجوز طلب الرأي الإستشاري من جهة غير مختصة أو لا تملك سلطة التقرير لأن القرار الإداري سيكون في هذه الحالة معيبا بعيب الإختصاص[3]

---

[1] . نادر أحمد أبو شيخة، المرجع السابق، ص 161.

[2]. نادر أحمد أبو شيخة، **الإستشارات الإدارية**، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان- الأردن ط 5،د ت، ص 159.

[3] . خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص 347.

ثانيا- الجهة المختصة بإعطاء الإستشارة:

الجهة المختصة بإعطاء الإستشارة هي من تقدم الاستشارة لطالبها – المستشير- وتتكفل بتوضيح الرأي بخصوص المسألة أو المسائل المطروحة وما يتطلبه ذلك من بيان النصوص المنطقية و تفسيرها وموقف الاجتهاد منها[1] و هذا في ما يخص النصوص القانونية مثلا.

حيث تتحد الجهة التي تقوم بإبداء الرأي الاستشاري بحسب النص القانوني، أو موضوع القرار المراد اتخاذه من قبل الجهة الإدارية المختصة فقد تكون هيئة إدارية أخرى أو إحدى المجموعات الإستشارية أو إحدى المكاتب الفنية المختصة.

فالجهة الاستشارية قد تكون جزء من الإدارة أو إحدى الجهات الخاضعة للقانون الخاص، أو هيئة مشكلة من أعضاء من الجهتين، و في هذه الحالة لا يمكن أن تعد هذه الهيئة جهة إدارية أو من أشخاص القانون العام.

و تطبيقا لذلك قضت محكمة العدل العليا بأن وجود بعض الأعضاء الاستشاريين الحكوميين في لجنة الإشراف على اليانصيب الخيري لا يجعل منها مرفقا عاما و لا يجعل القائمين على الإشراف من أشخاص القانون العام، و إن القرار الذي يصدر من هذه اللجنة لا يعتبر قرارا إداريا خاضعا للطعن أمام محكمة العدل العليا[2].

الفرع الثاني: ضرورة الإستشارة الإدارية.

يلجأ المدراء إلى المستشارين حين يشعرون بأن هنالك ما يعوق سير العمل في منظماتهم، وتستعين الإدارات في جميع الحالات، بمختلف نشاطاتها بالمستشارين على مواجهة المستقبل بثقة و اطمئنان وبكفاءة أعلى و أكبر، لذلك أصبحت الوظيفة الاستشارية إحدى معالم التنظيم الإداري الناجح، وأصبح تحقيق الكفاءة والفاعلية في المجال الإداري يعتمد على وجود جهاز استشاري كفء وفعال، سواء أكان فردا أو بيتا للخبرة[3].

و قد تكون الاستشارة متخصصة في مجال واحد أو في عدة مجالات وذلك باختلاف الظروف التي تواجهها الإدارة، ولقد تزايدت الحاجة إلى مهنة الإستشارات الإدارية المستقلة عن غيرها من المهن للاعتبارات التي تتمثل في تطور وتنامي المعرفة الإنسانية وبالتالي تطور وتنامي مجالات التخصص والتخصص الدقيق إلى الحد الذي يتعذر فيه على المدير أن يحيط بهذه المعارف جميعا[4]، وأن يتقن جوانبها المختلفة، فتزايدت حاجته إلى استشارة المتخصصين، على سبيل المثال فإن المدير المحترف والمؤهل في أي إدارة لا يستطيع أن يلم بكل الفروع الدقيقة والمتخصصة ، ويكون من الأصلح له و للإدارة أن يستعين بأهل الرأي في الأمور التي لا يتقن تفاصيلها.

---

[1]. نادر أحمد أبو شيخة، المرجع السابق، ص162.

[2] . خالد الزبيدي، المرجع نفسه، ص 347.

[3] . عويس، حمدي أبو النور، **الإدارة الاستشارية و دور القضاء في الرقابة عليها، دراسة مقارنة**، ط 1، بيروت-لبنان، 2011، ص 35.

[4] . عويس، حمدي أبو النور، **الإدارة الاستشارية و دور القضاء في الرقابة عليها، دراسة مقارنة**، ط 1، بيروت-لبنان، 2011، ص 35.

كما يرتبط بما سبق أنه من وقت لأخر تنشأ حاجة الإدارة إلى الاستشارة في مجال متخصص لا يكون من المجدي أن يتم توظيف المتخصص فيه ضمن قوة العمل المتفرغة بها، بمعنى أنه لا يمكن للإدارة أن توظف متخصصين في كل فروع المعارف الإدارية كموظفين لديها، ويكون من المنطقي الاستعانة بمستشار متخصص لبعض الوقت في المجالات التي تنشأ الحاجة إلى المشورة فيها.

عطفا على النقطة السابقة فإنه حتى ولو استطاعت الإدارة أن توظف متخصصين متفرغين في أغلب المجالات ، فقد تنشأ الحاجة إلى استشارة متخصصين على مستوى أعلى من التأهيل و الخبرة و ليس بالإمكان تعينهم بالإدارة [1].

و تأتي أهمية الاستشارات الإدارية من أهمية عمل المستشار الذي يبدأ عمله ببعض الظروف التي تواجه الإدارة و التي ينظر إليها باعتبارها ظروف غير مرضية أو أنها قابلة للتحسن.

كما يسهم فيها المستشار بشكل مباشر أو غير مباشر في تحسن نوعية الإدارة وتطوير أداء الإدارة، حيث ازدادت أهمية الاستشارة الإدارية في بناء جميع أنشطة الحياة وتكونت بيوت الخبرة الإستشارية وتكاثر عددها في المجتمعات المتقدمة حيث شهد النشاط الاستشاري فيها تطورا تزامن مع بداية الثورة الصناعية التي اعتبرت التغير عنصرا أساسيا من حضارتها المعاصرة، وإن بيوت الخبرة تتناسب طرديا مع حاجات العصر للتغلب على المشاكل والصعوبات الكثيرة التي تأتي مع التغير الهائل في كل مجالات الحياة[2].

الفرع الثالث: عناصر الإستشارة الإدارية.

لا تخرج عناصر الإستشارة الإدارية عن عناصر الإختصاص عموما، بالتالي فهي تقوم على أربعة عناصر، تتمثل في:

أولا- العنصر الشخصي:

يتعلق هذا العنصر بالشخص الذي تصدر عنه الإستشارة، حيث حدد القانون جهة معينة مختصة بإصدار الإستشارة، فيكون من الواجب أن يصدر الرأي منها دون سواها، فإذا كان القانون مثلا يحدد موظفا معينا فلا يمكن صدور الرأي من رئيسه[3].

---

[1] . سماح بلعيد، المرجع السابق، ص 102.

[2] . لخضر عسول، المرجع السابق، ص 86.

[3] . محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة- الجزائر د ط، ، 2005، ص 49، ص ص 60-71.

ثانيا- العنصر الموضوعي:

يتعلق هذا العنصر بالمسائل محل الإستشارة ،فإذا حدد القانون المسألة التي تخص الجهة الإستشارية بإبداء الرأي فيها فيجب أن تلزم تلك الحدود، حيث تتعلق الاستشارة بموضوع التصرف القانوني أو صياغته القانونية أو اللغوية أو مسألة تقنية أو بكل ذلك.

ثالثا- العنصر المكاني:

يتعلق هذا العنصر بالمدى الإقليمي للإستشارة الإدارية، فقد يكون إختصاص الجهة الإستشارية وطنيا يشمل كامل إقليم الدولة و مثال ذلك الإستشارة المقدمة من مجلس الدولة أو المجلس الإسلامي الاعلى، و قد لا تتجاوز حدود إقليمية معينة كاستشارة الإدارات المحلية و المديريات على المستوى المحلي، و قد تتجاوز هذه الإستشارة الإدارية الحدود الإقليمية للدولة[1].

رابعا- العنصر الزماني:

لا بد أن تكون الجهة المطالبة بإبداء الرأي مختصة زمنيا، فلا يمكنها إبداء الرأي بشأن مسألة معينة قبل تاريخ تعيينها أو بعد انتهاء مهامها .

فعموما، الإستشارة الإدارية تسبق التصرف، لكن ما يجب التأكيد عليه أنه إذ حدد القانون عدة جهات يجب استشارتها و جعل لها ترتيبا زمنيا معينا لهذا يجب احترام ذلك التسلسل الزمني[2].

[1] . ليلى بوكحيل، المرجع السابق، ص 56.

[2] . عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، دار ريحانة للنشر و التوزيع، الجزائر، د ط، د ت، ص 101.

المبحث الثاني
تصنيف أنواع الإستشارة الإدارية و طبيعتها القانونية.

نتيجة اتساع العمل الإداري للدولة، وما رافق تدخلها في جميع مجالات الحياة، وعلى كافة الأصعدة، واجهت الإدارة في عملها صعوبات عديدة، لم تكن موجودة من قبل، يتطلب منها الوقوف عليها، ومعالجتها، وإصدار قرار بشأنها يمثل ما يجب أن تتخذه الإدارة تجاه ما هو معروض عليها من قضايا بحاجة إلى حل.

ولان العمل الإداري مجاله واسع، وغير متخصص، ومتشابك ويتسم بالتعقيد، برزت إلى جانب الإدارة جهات متخصصة في مجالات متعددة، إدارية، وقانونية، وفنية ، تقدم استشارات إدارية في حدود عملها، وتتألف من مجموعة من الخبراء، التي لديها خبرة طويلة في مجال عملها، تمارس مهمة تقديم الرأي إلى الجهة المستشيرة، التي تطلب منها الرأي في مجال محدد ومعين، على أن تقدم هذه الجهة رأيها مشفوعاً ومعززاً بالمبررات العلمية والعملية والفنية التي دعت إلى اتخاذه والوقوف علية، والذي تقدمه إلى الإدارة بغية إصدار قرارها في المسألة المعروضة عليها.

ودار حول الرأي الاستشاري المقدم إلى الإدارة جدل قانوني حول مدى إلزام هذا الرأي اتجاه الإدارة، وما هي الموضوعات التي تكون فيها الإدارة ملزمة بعدم الخروج عن هذا الرأي؟

فالإدارة هنا تسعى لأن تكون حرة وأن تكون هذه الآراء على سبيل الاختيار والاستئناس، إلا أن القانون ألزمها في مواضيع معينة.

فالاستشارة، شرط جوهري وتلتزم الإدارة بمراعاته قبل صدور قرارها، وإلا عدّ قرارها مخالفاً للقانون ويكون عندئذ من القرارات القابلة للبطلان في حالة خروج الإدارة عن نص القانون، وحيث لا إلزام إلا بنص القانون.

المطلب الأول
تصنيفات الاستشارة الإدارية

تعتبر الاستشارات الإدارية بشتى تصنيفاتها من أهم العوامل الفعالة في نجاح سير الإدارة، ومن خلال الإستشارات الإدارية يُحسَّن الأداء عن طريق التحليل المستمر لأداء الإدارة بشكل عام، وذلك بوضع عمل على تحسين وضع الإدارة، لذا دائمًا تحتاج إلى خبراء استشارات إدارية لكي تستطيع الإدارة كسب المزيد من الخبرات التي تحتاج إليها.

و عليه، يمكن تصنيف الاستشارات الادارية وفقا لمعايير وأسس مختلفة إلى عدة أنواع، و هذا وفقا لمصادرها الداخلية و الخارجية (الفرع الأول)، و تصنيفها وفقا لطبيعتها

الفنية و الإدارية و المشكلات التي تعالجها (الفرع الثاني)،وتصنيفها وفقا للمشكلات التي تعالجها و الأساس الوظيفي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: وفقا لمصادرها الداخلية و الخارجية.

يعتبر هذا التصنيف من التصنيفات التي تناولتها الأدبيات بكثرة وإسهاب،إلا ان هناك بعض الاختلاف في المقاييس المستخدمة للتفريق بين الاستشارات الداخلية و الخارجية.

حيث يعتبر هذا التصنيف بكونه جانب من الجهات التي تقدم الاستشارات داخل المنظمة او البلد أو من خارج المنظمة أو البلد ، فهناك الاستشارة الإدارية التي تأتي من داخل الإدارة، و أخرى - استشارة- تأتي من خارج الإدارة[1].

إذن الإستشارة الإدارية تجمع بين النوعين، وفي هذه الحالة تستعين الإدارة المحلية بمستشارين منها يعاونهم في عملهم مجموعة من الخبراء الاستشاريين الذين يأتون من خارج الإدارة هذا من جهة.

و من جهة أخرى يرى مختصون آخرون بأن هذا التصنيف يجري على أساس الارتباط الإداري للجهات التي تقدم الاستشارة الإدارية حيث تصنف إلى:

أولا- الاستشارة الإدارية الداخلية:

و هي التي تأخذ شكل وحدة تنظيمية في الهيكل التنظيمي للإدارة أو فردا يقدم المشورة إلى الإدارة في اختصاصات محددة[2].

ثانيا- الاستشارة الادارية الخارجية:

الاستشارة التي يقدمها المستشار الخارجي الذي لا يرتبط ارتباطا إداريا بالإدارة، و لا يشغل أي وظيفة فيها، ويعمل كمستشار منفرد (لوحده) أو مع شركه استشارية، سواء كانت وطنية أو أجنبية[3].

و عدم وجود حدود فاصلة دقيقة بين الاستشارة الداخلية و الخارجية بالرغم من التمييز بين هذين النوعين، لذلك لابد من رؤيا خاصة لضرورة الفصل بينهما ولأن المنظمات الكبيرة والصغيرة، الخاصة والحكومية على حد سواء تستخدم الإستشارات الداخلية والخارجية ولأن المبادئ والأساليب التي تستخدم في كلا النوعين واحدة، لذا فإن على الإدارات أن تكون مكتفية ذاتيا -الإستشارة الداخلية - ويجب عليها أن تعتمد على المساعدات الخارجية عندما تكون هنالك حاجة استثنائية أو مهارة جوهرية تتطلب مزايا اقتصادية أو هناك تحديد للوقت المطلوب لأداء المهمة.

---

[1] . عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 75.

[2]. محمد فؤاد، بن ساسي، الوظيفة الإستشارية و دورها في صنع القرار السياسي و الإداري، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة قاصدي مرباح، ورقلة-الجزائر، 2012-2013، ص 45.

[3] . محمد فؤاد، بن ساسي، المرجع السابق، ص 47.

الفرع الثاني: تصنيفها وفقا لطبيعتها الفنية و الإدارية و المشكلات التي تعالجها.

أولا- **تصنيفها وفقا لطبيعتها الفنية و الإدارية:**

يمكن تصنيف الإستشارات الإدارية من حيث طبيعة علاقتها بأداء الوظيفة الإدارية إلى:

أ. الاستشارات الإدارية:

وهي التي تتعلق بمختلف الجوانب في الإدارة، و بكل ما يمكن أن يتعلق بتنميتها،كإعادة التنظيم أو إجراء مسح لاحتياجات التدريب، وتبسيط الإجراءات وطرق الأداء.

ب. الاستشارات الفنية:

وهي التي تتعلق بالمعدات والمباني و التجهيزات والإنتاج وطرق تحسينها فنيا، أي أنها تقدم رأيا فنيا متخصصا في المجالات العلمية والصناعية الهندسية سواء كان في التصميم أو الإنشاء أو الفحص، و الإستشارة الفنية ضرورية عند نقل التكنولوجيا أو التصنيع لأنها تساعد على حل المشكلات الصناعية، ومثال ذلك أن يستعين مدير مستشفى مثلا بوحدة استشارية فنية في النواحي الطبية.

الفرع الثالث: تصنيفها وفقا للمشكلات التي تعالجها و الأساس الوظيفي.

أولا- تصنيفها وفقا للمشكلات التي تعالجها: وفقا لهذا المعيار تصنف إلى ثلاثة أنواع يمكن تلخيصها فيما يلي:

أ. **الاستشارة الإدارية التي تتطلب لمعالجة المشكلات التي تطلب من المستشير الإداري**: معالجة سريعة لموقف متأزم أو صنع قرار إداري يعالج ضعف الإنتاج، التسيب الإداري، أو انخفاض الروح المعنوية لدى العاملين وهي ما يطلق عليها وغالبا ما يكون حل هذه المشكلة بمعرفة اصلها، وعن طريق التوصل إلى الحل يمكن إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل التدهور[1].

ب. **الاستشارة المقدمة لمعالجة المشكلات التي تطلب من المستشار**: كالعمل على تطوير و تحسين الوضع الموجود بغرض رفع الكفاءة وزيادة الإنتاج وتحسين مستوى الأداء حتى يمكن الوصول إلى مستوى أفضل وغاية أعلى.

ج. **الاستشارة المقدمة لمعالجة المشكلات**: والتي تتطلب من المستشار الإداري بذل مجهود ذهني ومقدرة على الإبداع والخلق، ويهدف هذا النوع من الإستشارات إلى ايجاد أو استحداث أوضاع ونظم جديدة في المنظمة[2].

[1] . عويس، حمدي أبو النور، المرجع السابق، ص 59.
[2] . مرجع نفسه، ص ص 52-53.

ثانيا- تصنيفها وفقا لتنظيم الجهة المقدمة لها(فرد-جماعة):

هناك اختلافا في تصنيف الإستشارات الإدارية من حيث فئات الجهات التي تقدمها،فهناك من يقسمها إلى:

أ. استشارات تقدم من قبل فرد أو من قبل جماعة.

ب. أفراد وشركات صغيرة وشركات كبيرة [1].

ج. هناك رأي أخر يصنفها إلى رئيسية حيث تشمل الأفراد، شركات الاستشارة، الجامعات،الوكالات الحكومية، المنظمات الدولية لأغراض هذا البحث يمكن تصنيفها على الشكل التالي وذلك لأن الشركات محل البحث تطلب الإستشارة من جهات متعددة كالتالي:

1. **استشارة الفرد:**

هو الرجل المهني ذو الخبرة والمعترف به والذي يقدم خدماته الاستشارية في واحد أو أكثر من فروع النشاط وغالبا ما يكون رجلا ذا خبرة واسعة في فرعه التخصصي. فإذا كان من داخل المنظمة فإن المدير لديه صورة كامله عنه وعن خبراته، أما إذا كان من خارج المنظمة فيمكن للمدير بسهوله أن يختبر الأوليات ويتأكد من مدى قيامه بمشروعات سابقة مماثله ومن المحتمل جدا ان يكون له الاختيار مبنيا على توصيات خاصة[2].

2. استشارة مجموعة من المستشارين:

وهي الاستشارة التي لا يمكن القيام بها على وجه مرض إلا بالتعاون المباشر مع اخصائيين اخرين حيث يجتمع فريق من الاستشاريين ويكونون مجموعة استشارية سواء في صورة مجموعة متجانسة أو مجموعات منفصله ينتمي كل منها إلى تخصص منفصل او بيت خبرة منفصل، او لجنة أو وحدة تنظيمية داخل المنظمة.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للاستشارة الإدارية

إن الرأي الاستشاري ليس على مستوى واحد من الإلزامية بالنسبة لجهة الإدارة ، إذ تتراوح إلزامية طلبه ومدى تقيدها بمضمونه استنادا إلى النص القانوني الذي يحدد ذلك وتتصل فكرة إلزامية طلبه بتحديد أنواعه ، فإذا لم يلزم نص القانون الإدارة ، بطلب رأي جهة معينة ، وطلبت استطلاع جهة ما قبل إصدار القرار ، يكون نوع الرأي الرأي اختياري ، وقد يقتصر النص بأن يلزم الإدارة باستطلاع الرأي ، ويترك سلطة تقدير الأخذ بمضمونه من عدمه ، وعندئذ يكون نوع الرأي هو الرأي الإلزامي ، وقد يتعدي النص ذلك فيلزم الإدارة بطلبه ويقيدها بمضمونة أيضا ، فيكون نوع الرأي المقيد وعلى كل هو لا يخرج عن ثلاثة أنواع تطلبها الإدارة وجب التميز بينها كالتالي :

[1] . عادل بن أحمد يوسف صالح، المرجع السابق، ص 150.

[2] . مرجع نفسه، نفس الصفحة.

استشارة اختيارية (**الفرع الأول**)، و استشارة إلزامية (**الفرع الثاني**)، و الإستشارة الالزامية برأي استشاري (**الفرع الثالث**).

الفرع الأول: الاستشارة الاختيارية.

يمكن للإدارة أن تلجا إلى استشارة جهة أخري قبل اتخذها للقرار، دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك [1]. طبقا لهذا الرأي تكون للسلطة المختصة بإصدار القرار الحرية الكاملة في طلب الاستشارة أم لا ، وإذا قامت به فإنها تحتفظ به بكامل سلطتها في إتباع ما أسفرت عنه الاستشارة أو في تركها جانبا ، بحيث لاينجر عن عدم الاكتراث بالرأي الاختياري عيب في القرار المتخذ [2].

إذن و من خلال ما سبق فإن الاستشارة الاختيارية لا تقضي أية إلزامية بالنسبة للسلطة التي تطلبها و بالنتيجة فإن هذه الأخيرة لا يفرض في حالة تطبيق مبدأ توازي الأشكال، غير أن هذا لا يمنع الإدارة في حالة التماسها لاستشارة غير ملزمة لها من معاينة قواعد الشكل أو المسطرة غير المطبقة و ذلك تحت طائلة الإلغاء[3].

الفرع الثاني: الإستشارة الالزامية.

تختلف الإستشارة الإلزامية عن الإستشارة الإختيارية نظرا لأن صاحب القرار ملزم قبل إصدار قراره بالتماسها و تستند هذه الإلزامية على وجود نص دستوري تشريعي أو تنظيمي، فمثلا في قانون الوظيف العمومي ينص على استشارة لجان إدارية متساوية الاعضاء في ما يتعلق بترسيم الموظفين و ترقيتهم و إصدار العقوبات في شأنهم[4].

فخلاصة القول أن الاستشارية الإلزامية هي التي يفرضها نص معين مع ترك الحرية للسلطة الإدارية في القرار النهائي، و من هنا فالاستشارة الإلزامية طلب الرأي لا تعدو أن تكون إذا شكلية أساسية أو جوهرية تحت طائلة الإلغاء لعيب في المسطرة.

الفرع الثالث: الاستشارة الإلزامية برأي استشاري.

يعتبر الرأي مطابقا عندما تكون السلطة المختصة بإصدار القرار ملزمة باستطلاع رأي جهة أخري مع ضرورة الالتزام بذلك الرأي لدي إصدار القرار [5].

يتعين على الجماعات المحلية قبل إصدارها لقراراتها أن تقوم باستشارة جهة إدارية أخرى، و مثال ذلك ما يفرضه القانون أو التنظيم ، فيما يتعلق بالجانب التأديبي ، لمراعاة جملة من الإجراءات تمر بها المسألة التأديبية ومن ذلك مانصت عليه المادة 165من الامر03/06

---

[1] .محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2005، ص74.

[2] . طالبي عبد القادر ، المشاركة في إعداد القرار الإداري الانفرادي ، منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية والتنمية ، العدد 92 ماي ، يوليو 2010 صفحة 103.

[3] . محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الاداري، الكتاب الثاني (دعوى الالغاء)، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، القاهرة- مصر، 2002، ص 247.

[4] . سماح بلعيد، المرجع نفسه، ص 133.

[5] . محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص75

المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، حيث ألزمت السلطة المختصة بإصدار العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والدرجة الرابعة ، أخذ رأى اللجنة متساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي ، الملزمة بالبث في قضية المطروحة عليها في أجل لايتعدي خمسة وأربعون يوما.

فحدود التزام الإدارة برأي الهيئات الاستشارية و مدى تدخل الهيئات الاستشارية في صنع القرار وإعداده، وصولاً للنتيجة المترتبة على ذلك، في بيان مدى إمكان تشابه القرار الإداري مع الرأي الاستشاري، والتزام الإدارة به، حتى مع غياب النص القانوني المنظم لذلك،وبيان جدوى الرأي الاستشاري، فيما يساهم في تعزيز قدرات الإدارة من خلال تبني القرار الصحيح، وتأهيل قطاعات الحكومة كافة وتطوير أدائها، واختيار الحلول الملائمة لبناء جهاز إداري وفني متطور، قادر على التخطيط، والقيادة الذاتية، لمصالح الدولة. [1]

[1] . سماح بلعيد، المرجع السابق، ص

خلاصة الفصل الاول:

إن الاستشارة الإدارية من ضرورات الإدارة الحديثة لضمان فعاليتها و الرفع من مستوى أدائها و مشاركة كل الجماعات في اتخاذ القرارات تطبيقا للمبدأ الديمقراطي، كما تعتبر أسلوبا فعالا و دعامة تضمن حياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية، فتقدم الدول و الأنظمة تبقى مرهونة بمدى اعتمادها على عملية الاستشارة الإدارية في اتخاذ القرار و صناعته، حيث أصبحت من الأركان الأساسية التي لا يمكن للإدارة أن تستغني عنها.

و إن الإستشارة الإدارية تتضمن الاستعانة باهل الرأي بشكل يضمن الفاعلية و يحفظ الحقوق، و فهي ذات صلة وطيدة بترشيد الحكم و تجسيد التنمية و عصرنة و تطور المرافق العامة ،و هي من الموضوعات المهمة التي تأخذ بها الأنظمة الحديثة، كما كانت مبدأ أساسيا في الشرائع القديمة بما فيها الشريعة الإسلامية.

و نظرا بأهميتها، فقد اهتمت الجزائر بموضوع الإستشارة في مختلف نصوصها لدرجة دسترة العديد من الهيئات الإستشارية و هذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

الهيئات الاستشارية الإدارية والرقابة عليها في الجزائر

الفصل الثاني

الهيئات الاستشارية و آليات الرقابة على الاستشارة الإدارية في الجزائر

تعتبر الوظيفة الاستشارية في الوقت الراهن أحد الدعائم الأساسية التي تسند عليها عملية صناعة واتخاذ القرارات للمساهمة في توجيه النشاطات الإدارية، كما ترتكز هذه العملية على توجيه المبادرات والجهود لدراسة مشكلات معينة وإيجاد الحلول الملائمة لها والبدائل المناسبة لحلها

وفي ظل التطور السريع والكبير الذي يعرفه المجتمع الدولي اليوم على جميع الأصعدة وبمختلف نواحي الحياة أدي بأغلب الدول إلى إنشاء هيئات استشارية تساعدها في وضع السياسات العامة والمساهمة في صنع القرارات

والجزائر كغيرها من الدول عملت على استحداث هيأت استشارية منها دستورية وغير دستورية تخص مجالات مختلفة على المستوى السياسي والاقتصادي والأمني والاجتماعي والإداري وقطاعات حيوية أخري تهدف لمنح الفئات الأخرى دورا محوريا للمشاركة في صناعة واتخاذ القرارات .

كما سبق و أن ذكرنا أن الهيئات الاستشارية هي الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الادارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم،وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي الاستشاري في المسائل التي تعرض عليهم[1].

و في هذا الصدد سنتناول في هذا الفصل أهم الهيئات الإستشارية المركزية و اللامركزية في المبحث الأول نذكر بعضا منها، و آليات الرقابة على الاستشارة الإدارية في الجزائر المبحث الثاني.

المبحث الأول

الهيئات الاستشارية في الجزائر

إن تعزيز العمل الإداري والقانوني والفني في ما تبديه الهيئات الاستشارية بالإضافة إلى مساحة الموضوعات التي تعرض عليها من قبل جهات الحكومة، ومدى القيمة القانونية لآراء هذه الهيئات من حيث وصولها إلى مرتبة القرار الإداري من عدمه[2].

حيث تعد الهيئات الاستشارية رافداً مهما للإدارة، من خلال ما تمدها بالآراء التي تكون الإدارة في أحيان عديدة، عاجزة عن الوصول إليها، وأنشأت نتيجة لذلك هيئات متعددة، ومتخصصة في مجالات معينة، البعض منها مركزية **(المطلب الأول)** و الأخرى لامركزية **(المطلب الثاني)** تسري ما تقدمه من آراء على عموم وزارات وهيئات الدولة الجزائرية.

---

[1]. محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني**، د ط، دار النهضة للنشر و التوزيع، القاهرة-مصر، 1999، ص 63.

[2]. محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني**، د ط، دار النهضة للنشر و التوزيع، القاهرة-مصر، 1999، ص 63.

المطلب الأول

الهيئات الإستشارية المركزية

قامت الجزائر بإنشاء مؤسّسات استشاريّة تقوم بتعزيز مبادئ الديمقراطيّة التشاركيّة وتكريس دولة القانون، حيث تعطي هذه المؤسّسات آراء للهيّئات المركزيّة من أجل مساعدتها وكذا إشراك الجماعة في عمليّة صنع السّياسات العامة واتّخاذ القرارات، إذّ قام المؤسّس الدستوري بدسّترة هذه المؤسّسات[1].

وخوّل لها اختصاصات وصلاحيّات عديدة حيث تستشار هذه المؤسّسات في شتّى المجالات سواء في مجال الأمن، المجال الاقتصادي والاجتماعي والثّقافي، مجال الحقوق والحرّيات، والت لها علاقة بمجال ممارسة السّلطة، وكذا في المجال الرّقابي، إلاّ أنّه وبالرّغم من هذا الدّور الفعّال الذي تحويه هذه المؤسّسات من تقديم آراء واقتراحات، إلاّ أنّها تبقى مجرّد إجراء شّكلي و وجهة نظر غير ملزمة، حيث تعود السّلطة التّقديرية في الأخير إلى الهيئات المركزيّة بالأخذ بها أو عدم الأخذ بها[2].

و في هذا الإطار سنتطرق إلى الهيئات الدستورية الاستشارية في **الفرع الأول،** والهيئات الاستشارية بموجب مراسيم رئاسية في **الفرع الثاني،** و في **الفرع الأخير** تطرقنا إلى الهيئات الاستشارية بموجب مراسيم تنفيذية.

الفرع الأول:الهيئات الدستورية الاستشارية.

المؤسسة الدستورية هي كل مؤسسة أنشأت بموجب نص دستوري وهناك العديد من المؤسسات الدستورية فمنها الأصلية والرقابية والاستشارية ، وقد تبنى المشرع الجزائري المؤسسات الاستشارية وكرسها ضمن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2022، حيث أصبح عددها 09 هيئات، زيادة عن المجلس الأعلى للأمن والمجلس الأعلى الإسلامي والمجلس الأعلى للشباب والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي والمجلس الإقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الوطني، و في هذا الصدد سنذكر بعضا منها على سبيل المثال لا الحصر.

اولا : مفهوم المجلس الأعلى للأمن:

هو هيئة استشارية جزائرية، وهي مسؤولة عن إسداء المشورة لرئيس الجمهورية بشأن جميع المسائل المتعلقة بالأمن القومي، وفقًا للدستور الجزائري[3].

حيث نص المؤسس الدستوري على مجموعة من الحقوق والحريات الدستورية التي يجب على السلطات العامة أن تعترف بها للمواطن، بل ألزمها بتفعيلها حتى يتسنى للمواطن الإحساس بها والعيش في كنفها، كما قد كفل حمايتها بأن منحه كل الوسائل القانونية التي

---

[1]. مخيو احمد محاضرات في المؤسسات الادارية ط 4ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر ، 2000، ص 65

[2]. بودیار حسني الوجيز في القانون 1 الدستوري . د.ط. دار العلوم للنشر . صفحة 41. 2003.42

[3]. زهية عيسى، **دور المجلس الأعلى للأمن في ظل أحكام الدستور الجزائري المعدل سنة** 2020، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 36، عدد 03، 2022، ص 120.

يستطيع من خلالها الدفاع عنها ضد أي تعسف من السلطات[1]، وشملت هذه الإجراءات الظروف العادية والظروف غير العادية.

أ. تاريخ تأسيس المجلس الأعلى للأمن:

تم تأسيس المجلس الأعلى للأمن بموجب دستور عام 1976 بموجب المادة 125،وقد تم إصدار مراسيم في عام 1980 على أنها طريقة تتألف من رئيس الجمعية الوطنية، ومنسق الحزب (الوحيد في ذلك الوقت)، ورئيس الوزراء، وزير الدفاع الوطني أو ممثله ووزير الخارجية ووزير الداخلية[2].

و توالت التعديلات الى حين عرفت الجزائر بموجب التعديل الدستوري الاخير لسنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ببناء مؤسسات دستورية مهمة منها ما كانت واردة في الدساتير السابقة وزودت بمهام جديدة، و منها ما استحثت لأول مرة في الوثيقة الدستورية، و هذا ما جاء في الباب الخامس من الدستور.

ب. تشكيلة المجلس الاعلى للأمن:

جاء في نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 21-539 [3] يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، إذ يترأسه رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن،و ويضم المجلس الأعلى للأمن:

1. الوزير الأول أو رئيس الحكومة: حسب الحالة.
2. رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي.
3. وزير العدل حافظ الأختام.
4. مدير ديوان رئاسة الجمهورية.
5. وزير الدفاع الوطني.
6. قائد الدرك الوطني.
7. المدير العام للأمن الوطني.
8. المدير العام للوثائق والأمن الخارجي.
9. المدير العام للأمن الداخلي.
10. المدير العام لمكافحة التخريب.
11. المدير المركزي لأمن الجيش.
12. الوزير المكلف بالداخلية.
13. الوزير المكلف بالشؤون الخارجية

ج. حالات اجتماع المجلس الأعلى للأمن: يجتمع المجلس الأعلى للأمن في حالتين:

1. **دورة عادية:** كلما اقتضت الحاجة ذلك، للبت في كل مسألة تتعلق بالأمن الوطني ذات بعد داخلي أو خارجي للوطن[4].
2. **دورة استثنائية**: للبت في إعلان وإنهاء الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المواد 97 و98 و99 و100 من الدستور، بحضور رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

---

[1]. كيلالي زهرة، **المجلس الأعلى للأمن كضمان للحقوق و الحريات الدستورية**، مجلة الحقوق و الحريات، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2022، ص 695.

[2]. زهية عيسى،، المرجع السابق، ص 125.

[3]. المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 21-539 المؤرخ في 2021/12/26، يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن و تنظيمه و سيره، ج ر، عدد99 ، الصادرة بتاريخ2021/12/29، ص 09.

[4]. المادة 03 فقرة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 21-539، مرجع سبق ذكره.

3. **يمكن لرئيس الجمهورية حسب ما يقتضيه جدول الأعمال:** أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس الأعلى للأمن أعضاء آخرين في الحكومة أو مسؤولي هيئات عمومية، خبراء وكفاءات لتقديم على سبيل الاستشارة معلومات أو عناصر تقدير أو تقييم في مسألة قانونية أو تقنية أو غيرها. [1]

ثانيا- المجلس الأعلى الإسلامي:

يعتبر المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، حيث كان في السابق تابع لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف يشرف عليه علماء وشخصيات دينية إلى غاية صدور دستور 1989 المعدل و المتم[2]، إذ من خلاله ارتقى إلى مؤسسة دستورية بموجب المادة 161 منه، الذي جاء في الفصل الثاني بعنوان"المؤسسات الاستشارية[3].

وأكد عليه دستور 1996 في مادته 171 [4]، ثم بعد ذلك جاء مرسوم رئاسي رقم 98-33 يتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى[5].طبقا لنص المادة 206 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص على أن:

" المجلس الاسلامي أعلى هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية يتولي على وجه الخصوص:

- الحث على الاجتهاد وترقيته ،
- ابداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه ،
- رفع التقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية " [6].

أ- المقصود بالمجلس الأعلى الاسلامي:

- المجلس الإسلامي الأعلى في الجزائر هو هيئة استشارية تعمل على الاجتهاد في الأمور التي تخص الجزائريين في حياتهم اليومية وتطوراتها وارتباطاتها بالشريعة الإسلامية

ب - تشكيلة المجلس الإسلامي الاعلى:

يتكون المجلس الإسلامي الأعلى من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس،يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم في مجال الفقه وأصول الدين و الفرائض و تفسير القرآن و يعينون لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد[7].

يعين الرئيس وكذا الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي، وتنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها، و تفقد صفة العضوية في المجلس للأسباب الآتية:

– الاستقالة المحررة كتابيا.

---

1. المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 21-539، مرجع سبق ذكره.
2. دستور 1989. (المعدل و المتمم).
3. المادة 161 من الدستور 1989(المعدل و المتمم).
4. المادة 171 من الدستور 1996(المعدل و المتمم).
5. مرسوم رئاسي رقم 98-33 المؤرخ في 1998/01/24، يتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، العدد 04، المؤرخ في 28 /1998/01 (ملغى)
6. المادة 206دستور 2020 (المعدل و المتمم)
7. المادة 196 من دستور 1996 المعدل و المتمم. ص 35.

- العجز عن ممارسة المهام بسبب المرض أو لأي سبب آخر.
- الوفاة.

حيث يستخلف الأعضاء حسب الأشكال نفسها المتبعة في تعيينهم، ما يعاب في هذه الحالة غياب مفتي الجمهورية على المستوى الداخلي للمجلس الإسلامي الأعلى على غرار الدول الإسلامية الأخرى لديها مفتي الجمهورية[1].

أ. **تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى:** للمجلس أجهزة يقوم بتنظيمه وكذا كيفية سيره:

1. **تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى:** يضم المجلس تحت سلطة رئيس المجلس الاسلامي الأعلى:

مكتب المجلس الإسلامي الأعلى: يرأس المكتب رئيس المجلس ويشرف على الأشغال، و يساعد الرئيس مكلفان اثنان بالدراسات و التلخيص، و يتكون من أربعة أعضاء منتخبون من قبل المجلس[2]، كما يتولى مكتب المجلس بتنظيم أعماله وضبط جدول أعمال الجلسات ومساعدة الرئيس بتحظير الندوات و الملتقيات والاطلاع على ميزانية المجلس، كما يمكن إحداث لجان متخصصة للتكفل بالمسائل الدينية المطروحة، وتتشكل من أعضاء المجلس [3]، وتكمن في ما يلي:

- ✓ **لجنة الفتوى والتوجيه والإرشاد:** تختص هذه اللجنة بالدراسة وتحليل عدة القضايا المتعلقة بالشريعة الإسلامية وإيجاد حلول لها، إعداد مشاريع الفتاوى وتصحيح المفاهيم والقيم الإسلامية والتعريف بمبادئه، إذ يعتبر الإسلام دين الدولة وهذا طبقا لنص المادة 2من الدستوري2016 المعدل و المتمم[4].
- ✓ **لجنة التربية والثقافة وإحياء التراث:**

تختص هذه اللجنة بالتوجيه الديني ونشر الثقافة الإسلامية داخل البلاد وخارجها،والحفاظ على وحدة الأمة الإسلامية والتفتح على الثقافات العالمية و حماية المجتمع من الفتن الطائفة، وكذا التمسك بالمبادئ الأصلية لمعالم الإسلام والعمل على توجيه وتعليم الدين الإسلامي[5].

- ✓ **لجنة العلاقات والتعاون:**

تكمن اختصاصات هذه اللجنة في إقامة مختلف علاقات التعاون مع الهيئات الإسلامية، وكذا المنظمات الدولية و الوطنية التي لها نفس الاختصاصات والأهداف التي يسعى المجلس لتحقيقها. [6]

---

[1]. كيلالي زهرة،، المرجع السابق، ص 291.
[2]. المواد 11.12.13 من المرسوم الرئاسي رقم 17-141، ص 4.
[3]. المادة 14 من المرسوم الرئاسي 17-141، ص4.
[4]. دستور 2016 (المعدل و االمتمم)
[5]. كيلالي زهرة، المرجع السابق، ص 231.
[6]. المجلس الاسلامي الأعلى، تم الاطلاع على الموقع الالكتروني (www.hci.dz.) يوم 2022/03/24 على الساعة 18:11.

✓ **لجنة الإعلام والاتصال:**

تقوم هذه اللجنة بالاستعانة بوسائل الإعلام والتكنولوجيا كالأنترنت، من أجل البحث والتحقيق، و القيام بمختلف المحاضرات والندوات العلمية لنشر و توعية الدين الإسلام، وكذا تأسيس قواعد وأحكام الشريعة الإسلامية، كما تختص أيضا بتجسيد نشاطات المجلس في وسائل الإعلام السمعية و المرئية و إصدار الكتب والمجلات بمختلف اللغات الأجنبية للاستفادة منها.[1]

2. الأمانة العامة للمجلس الإسلامي الأعلى:

يتكون المجلس الإسلامي الأعلى من جهاز يساعده في تسيير المصالح الإدارية،ويدعم مهامه، و يدعى بالأمانة العامة، وتساعده في ذلك الهياكل التالية:

✓ **مديرية الدراسات والتعاون، وتضم :**

- المديرية الفرعية للدراسات و الاستشراف.
- المديرية الفرعية للتعاون والتنسيق[2].

✓ **مديرية التوثيق والإعلام، وتضم :**

- المديرية الفرعية للتوثيق والمتابعة.
- المديرية الفرعية للإعلام والنشر.

✓ **مديرية الموارد البشرية والوسائل، وتضم :**

- المديرية الفرعية للتكوين والموظفين.
- المديرية الفرعية للوسائل العامة والمحاسبة[3] .
- ينشط الأمين العام ويتابع وينسق أعمال الهياكل المذكورة، ووظائف الأمين العام والمكلف بالدراسات والتلخيص والمدير ونائب المدير وظائف عليا في الدولة، ويحدد تصنيفهم ومرتباتهم طبقا للتنظيم المعمول به[4].

ب. سير المجلس الاسلامي الأعلى:

يجتمع المجلس في دورة عادية مرة كل ثلاثة (3)أشهر، ويمكن أن يجتمع في دورة غير العادية بناء على استدعاء من رئيسه أو بطلب من ثلثي2/3 من أعضائه، و يحدد رئيس المجلس جدول أعمال وتاريخ اجتماعات المجلس، وترسل استدعاءات فردية مرفقة بجدول الأعمال إلى كل عضو من أعضاء المجلس قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع، ويمكن أن يقلص هذا الأجل في الدورا تغير العادية، على أن لا يقل عن ثمانية (8) أيام[5].

---

1. كيلالي زهرة، المرجع نفسه، ص 233.
2. كيلالي زهرة، المرجع السابق، ص 234.
3. المادة 21 من المرسوم الرئاسي 17-141، ص ص: 4-5.
4. المادتين 21، 22 من المرسوم الرئاسي 17-141، ص ص: 05
5. كيلالي زهرة، المرجع السابق، ص 236.

تدون مداولات المجلس في محاضر وتسجل في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المجلس، و يعد المجلس نظامه الداخلي و يصادق عليه بعد التداول، و يستفيد أعضاء المجلس من تعويضات.

تحدد بموجب نص تنظيمي [1].

ج. مهام المجلس الاسلامي الاعلى: يتولى المجلس الإسلامي الأعلى عدة صلاحيات تكمن في:

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

و في هذا الصدد تضمن آخر عدد من الجريدة الرسمية مرسوما رئاسيا رقم 17-141 يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره[3].

ومن بين المهام الموكلة إلى المجلس، هو إصدار فتاوى شرعية في مختلف مجالات الفقه بعد إخطار يتلقاه من رئيس الجمهورية، وإبداء رأيه كتابيا بالنظر إلى التعاليم الدينية، ما يطرح تساؤلا حول تخلي السلطة عن فكرة تعيين مفتي للجمهورية، الذي طال انتظاره.

كما أوكلت للمجلس مهام المشاركة أو تشجيع إعداد المؤلفات في مجال الثقافة الإسلامية الأصيلة وترجمتها، المساهمة في تقويم ومراجعة برامج التعليم الديني واندماجها المنسجم في المنظومة التربوية.

أيضا، المشاركة والمساهمة في الدورات التكوينية التي تنظم بالتنسيق مع القطاعات المعنية لتعزيز الكفاءات والمهارات لدى الأئمة ومدرسي التربية الإسلامية في مؤسسات التربية والتعليم العمومية والخاصة، إضافة إلى الملتقيات الدورية التي تنظم لفائدة مديري الشؤون الدينية والأوقاف والمفتشين بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف، ويرفع المجلس الإسلامي الأعلى تقريرا سنويا عن نشاطاته إلى رئيس الجمهورية[4].

الفرع الثاني: هيئات استشارية بموجب مراسيم رئاسية.

أولا- المجلس الأعلى للتربية:

إن المجلس الأعلى للتربية المحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم96 -101 عبارة عن هيئة استشارية على المستوى الوطني مقرها مدينة الجزائر وضعت تحت وصاية رئاسة الجمهورية وقد أناط المرسوم المذكور بالمجلس القيام بالدراسات والتقويم في مجال التربية والتكوين وهذا ما نصت عليه المواد 03 وما بعدها ويضم المجلس اختصاصيين وميدانيين في

---

1. المادتين 16، 20 من المرسوم الرئاسي 17-141، ص ص: 04.
2. المادة 195 من دستور 1966 المعدل و المتمم.
3. المرسوم الرئاسي 17-141 مرجع سبق ذكره.
4. المرسوم الرئاسي رقم 17-141 يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره.

مجال التربية والتكوين تابعين لقطاعات مختلفة (وزارة التربية - وزارة التعليم العالي -وزارة التكوين المهني)...إلخ. [1]

ولقد وسعت المادة39 من المرسوم أعلاه من صلاحيات الاستشارة بالنسبة لهذا المجلس لما لها من أهمية حيث جاء فيها:

" يمكن للمجلس أن يجري أية استشارة لدى الإدارات والهيئات العمومية ولدى كل شخص طبيعي أو معنوي تسري عليه أحكام القانون العام والخاص". [2]

ثانيا - المجلس الاقتصادي و الاجتماعي :

أحدث المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 وهو عبارة عن هيئة مختلطة تضم خبراء ينتمون لقطاعات مختلفة [3] (ممثلي عن المؤسسات العامة وممثلين عن المؤسسات الخاصة والحرفيين والتجار وممثلي عن المستثمرات والتعاونيات الفلاحية وممثلي عن الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي وممثلي عن العمال وعن أصحاب المهن الحرة...) ، كما تم توسيع من مجال اختصاص المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب المرسوم 21-37 المؤرخ في 6 جانفي 2021 المتضمن تشكيلة المجلس وكذا سيره ، وحددت هذه التشكيلة بموجب المواد 7و 8 من المرسوم الرئاسي وقد اوجب التنظيم توافر التجربة في كل عضو ينتمي للمجلس، وهذا ما أكدت عليه المادة03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-99 بقولها:

" يجب أن يختار الممثلون المعينون من بين الأشخاص الذين لهم علاقة بعمل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ومهامه"[4].

كما يتكون المجلس من 200 عضو موزعين حسن ما يلي:

- خمسة وسبعون 75 عضو بعنوان القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية .
- ستون 60 عضو بعنوان المجتمع المدني ،
- عشرون 20عضوا بعنوان الشخصيات المؤهلة يتم تعينها للاعتبار الشخصي
- خمسة وأربعون 45عضو بعنوان الادارات ومؤسسات الدولة [5].
- وعلى كل فإن طريقة التمثيل يسودها الانتخاب والتعيين في آن واحد طبقا لكيفيات يحددها مرسوم تنفيذي وذلك لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد ويمكن تعليق العضوية بأغلبية 3/2 أعضاء مكتب المجلس.

كما يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من أهم المؤسسات والهيئات الإدارية المركزية الوطنية الاستشارية حيث حدد الإطار العام صلاحيات المجلس حينما نصت المادة 2 من المرسوم الرئاسي 39-225 على ما يلي:

---

1. المرسوم الرئاسي رقم96 -101 المؤرخ في 1996/03/11.
2. المرسوم الرئاسي رقم96 -101 المؤرخ في 1996/03/11.
3. المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 1993/10/05.
4. المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المؤرخ في04 ماي1994 المحدد لكيفيات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
5. المرسوم التنفيذي رقم 21-37المؤرخ في 06جانفي 2021تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

" المجلس جهاز استشاري للحوار والتشاور في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"[1].

وعليه فإن المجلس تقتصر مهمته عل تقديم المشورة إلى أجهزة الإدارة المركزية (الحكومة) دون البرلمان كما هو الحال في بعض الدول (فرنسا) حتى قراراتها التنفيذية في شتى الميادين بناء أو استئناسا بالدراسات والتوصيات المقدمة لها حيث تشير المادة 3 من المرسوم السابق إلى ذلك حينما تنص على ما يلي:

- ضمان استمرار الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين.
- تقويم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والثقافية ودراستها.
- تقديم الاقتراحات والتوصيات وإبداء الآراء حول القضايا التي تندرج في نطاق اختصاصه. [2]

ومن ثم فإن أعماله وتوصياته مهما كان شكلها من حيث القانون ذات طبيعة استشارية إذ أنها تفتقر إلى القوة الإلزامية باستثناء بعض التصرفات المتصلة بالتسيير الإداري للمجلس والتي يمكن تكييفها على أنها قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة كقاضي إلغاء

الفرع الثالث: هيئات استشارية بموجب مراسيم تنفيذية.

اولا : مجلس المنافسة

من الهيأت التي يريد بها ضبط السوق الوطنية وحمايته من الممارسات المنافية للمنافسة الحرة ، حيث استحدث بموجب الأمر 03-03 فهو جهاز إداري ذو طابع استشاري يهدف إلى إرساء مبادئ المنافسة الحرة في السوق الوطنية وتفادي كل ممارسات المقيدة للمنافسة ومراقبة تجمعات الاقتصادية ، قصد زيادة الفاعلية الاقتصادية وتحسين ظروف معيشة المستهلكين .

فهو بمثابة الخبير الاقتصادي في ميدان المنافسة ، بل يعد المستشار الرسمي الذي يلجأ إليه جميع الفاعلين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ابتداء من السلطة العامة وصولا إلى جمعيات حماية المستهلك والجمعيات المهنية والنقابية .

الاستشارات التي يبدها مجلس المنافسة

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

أ – الاستشارة الإجبارية : تكون الاستشارة وجوبية طبقا لنص المادة 36من الامر 03-03 إذا تعلق موضوعها بكل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما :

-إخضاع ممارسة مهنة أو نشاط ما أو دخول سوق ما إلى قيود من ناحية الكم

- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات

-فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات

1. المرسوم الرئاسي 39-225.
2. المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 39-225. مرجع سبق ذكره.

- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع

ب - الاستشارة الاختيارية :

يبدي مجلس المنافسة الاستشارة الاختيارية في حالتين ، فإما عند طلب الحكومة ذلك مسبقا في المسائل المتعلقة بالمنافسة أو أحد الجهات السابقة للذكر

كما تكون الاستشارة الاختيارية في حالة ما إذا طلبت الجهات القضائية رأي مجلس المنافسة إذ عرضت عليها قضايا متعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة

وحسب المادة 38من الأمر 03-03 فإن المشرع في هذه الحالة فرض على مجلس منافسة قبل إبداء رأيه الاستماع للأطراف المعنية ودراسة القضية ، إلا إذا كان مجلس المنافسة قد قام مسبقا بدراسة القضية ففي هذه الحالة لايلزم بإتخاذ الإجراءات الاستماع الحضوري

ثالثا- المجلس الوطني للمرأة:

أحدث المجلس الوطني للمرأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-96 لدى رئيس الحكومة ، والمجلس عبارة عن جهاز استشارة وتشاور واقتراح وتقويم في مجال السياسة الوطنية للمرأة. [1]

يشارك المجلس الوطني للمرأة بآرائه وتوصياته واقتراحاته في تحديد إستراتجية شاملة ومنسجمة من شأنها أن تضمن التكفل بحاجات المرأة وطموحاتها ، يعمل المجلس في إطار المهام المسندة إليه والمحددة بموجب المادة 3من المرسوم 97- 96على تحقيق مايلي :

- يسهم في ترقية الحركة الجمعوية التي تسعى لخدمة المرأة في تطويرها .
- يشجع تطوير الاتصال والإعلام والثقافة في الأوساط النسوية .
- يسهر على تنفيذ السياسة المنسجمة وفعالة للأنشطة التي يبادر بها المجلس خدمة المرأة والبرامج المخصصة لها

المطلب الثاني

الهيئات الاستشارية اللامركزية

تقوم اللامركزية الإقليمية على وجود مصالح حماية لسكان الإقليم و أن يعهد بإدارة هذه المصالح المحلية هيئات منتخبة من السكان المحليين، أن تستقل هذه الهيئات المنتخبة في إدارتها لهذه المصالح ، تحت إشراف و توجيه السلطة المركزية، وتهدف اللامركزية إلى تحقيق تقريب الإدارة من المواطن و العدالة الاجتماعية، كما تعد الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية [2]

الفرع الأول: الهيئات الاستشارية الولائية

تعرف الولاية في إطارها القانوني بأنها عبارة عن جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية بالإضافة إلي الاستقلال المالي والقانوني وهي تشكل مقاطعة إدارية

---

[1].المرسوم التنفيذي رقم 97-96، المؤرخ في 29-3-1997، المتضمن إنشاء مجلس وطني للمرأة ،جريدة رسمية عدد 18،الصادر بتاريخ 30مارس 1997، ص 6-9

[2]. عمار بوضياف، شرح قاوون الولاية، ط 1، جسور للنشر و التوزيع، المحمدية- الجزائر، 2012، ص62.

للدولة، وبالتالي فهي تشرف علي مجموعة من الدوائر والبلديات ويشرف على تسيرها شخص يدعي بالوالي.

وتنشأ الولاية بموجب قانون خاص ولها اختصاصات اقتصادية واجتماعية وثقافية،ولقد صدر أول ميثاق ينظم الولاية في الجزائر بتاريخ 26 مارس 1969 حيث لم يتضمن أي إشارة لقضايا البيئة بقدر ما كان الاهتمام منصبا بدور الولاية في دفع العجلة الاقتصادية ، ثم أتبع لاحقا بقانون الولاية الصادر عام 1990 ثم قانون الولاية الجديد رقم 12-07 هذا الأخير منح صلاحيات واسعة للوالي[1].

أولا- المجلس الشعبي الولائي:

إضافة أي ما سبق و ان ذكرنا فالمجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية و يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الادارية و الجماعية و يمثل الصورة الحقيقية و الواقعية التي بموجبها يمارس سكان الاقليم حقهم في تسييره و السهر على شؤونه و رعاية مصالحه.

حيث يستشار هذا الأخير بعنوان المشاورات المسبقة في كل ما يمكن أن يعتبر مقدما إجراء أكثر إعدادا لتحضير المخطط الوطني للتنمية ثم بعد المصادقة عليه حولل تطبيقاته الخصوصية على الولاية، كما تستشار أيضا هذه الاخيرة قبل نشر بعض الأنظمة العامة المتعلقة بها[2].

حيث خول المشرع الجزائري صلاحيات يعبر المجلس الشعبي الولائي عن أرائه واقتراحاته التي خوله له قانون الولاية رقم 12-07، إذ وسع من صلاحياته في عدة مجالات مقارنة بقانون الولاية 90-09.

كما نخص بالذكر بما جاءت به نص المادة 79 من القانون رقم 12-07 [3] حيث نفهم من نص المادة السالفة الذكر التي تعطي الحق للمجلس الشعبي الولائي بصفة صريحة صلاحية ابداء الآراء و الملاحظات فيما يخص القوانين و التنظيمات و تقديم الاقتراحات في كل ما يخص شؤون الولاية، و يرسلها إلى الوزير المختص مباشرة في أجل أقصاه 30 يوما.

ثانيا- لجان المجلس الشعبي الولائي:

لهذا الأخير لجان دائمة و هذا ما ورد في المادة 33 من القانون رقم 12-07[4]،ولجان خاصة، كما أجاز قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي انشاء لجنة تحقيق تتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاءه الممارسين وتنتخب عن طريق الاغلبية لأعضائه الحاضرين، كما أجازت المادة 36 من نفس القانون على الإستشارة

---

1. قانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، **يتضمن قانون الولاية**، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 2012/02/29، ص 03.
2. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص ص: 232-233.
3. القانون رقم 12-07 مرجع سبق ذكره.
4. المادة 33 من القانون رقم 12-07

الاختيارية و ذلك منن خلال إمكانية استعانة لجان المجلس الشعبي الولائي بكل شخص من شانه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته[1].

حيث رفع من عدد اللجان الدائمة مقارنة بالقانون رقم 90-09، حيث كان يقتصر هذا الأخير على 03 لجان فقط و هي:

- لجنة الاقتصاد و المالية.
- لجنة التهيئة العمرانية و التجهيز.
- لجنة الشؤون الاجتماعية و الثقافية[2].

و لعلى السبب في رفع عدد هذه اللجان الدائمة يعود إلى توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين كما يمكنه أن يشكل لجان خاصة تساعده بتقاريرها و آرائها الاستشارية للهيئة التنفيذية في عملها التي حددها المشرع الجزائري، و هذا ما جاءت به نص المادة 34 من قانون الولاية رقم 12-07. [3]

و عليه تتشكل هذه اللجان بموجب اقتراح رئيس المجلس الشعبي الولائي او بموجب الأغلبية المطلقة لأعضاء هذا المجلس الذي يعرض على المداولة، و بعد تشكيل هذا الأخير تعدّ اللجنة نظامها الداخلي و تعترضه على المجلس للمصادقة عليه، حيث يترأس هذه كل لجنة عضو من المجلس الولائي منخب من طرفها.

الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية البلدية.

تعد البلدية بمثابة الخلية القاعدية على المستوى المحلي [4]، و هي تعتبر كهمزة وصل بين الهيئات العليا من جهة و انشغالات المواطنين من جهة أخرى لتحقيق اللامركزية الإدارية و لها دور مزدوج، فبالإضافة إلى تنفيذ قوانين الدولة فقد منح لها المشرع في الكثير من القضايا سلطة اتخاذ القرار النهائي و هي ذات سلطة تقديرية في ذلك، ومنه فهي الخلية القاعدية المسؤولة على المستوى المحلي وتمارس سلطتها بواسطة الضبط الإداري[5].

حيث تتوفر البلدية في هيئة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، وهي هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، و إدارة ينشطها الأمين العام بالبلدية تحت سلطة هذا الأخير،وفي هذه الجزئية سنتطرق إلى ابراز الدور الإستشاري المهم الذي يلعبه المجلس الشعبي البلدي (أولا) و اللجان الإدارية التي تساعده لأداء هذا المهام (ثانيا).

أولا- المجلس الشعبي البلدي:

يعرف هذا الأخير بشكل عام على أنه:" جماعة منتخبة أو هيئة تشكل جهازا استشاريا أو تشريعيا لاتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها".

---

[1]. المادة 35 و 36 من القانون رقم 12-07، مرجع سبق ذكره.

[2]. قانون رقم 90-09 ، مرجع سبق ذكره.

[3]. المادة 34 من القانون رقم 12-07، مرجع سبق ذكره.

[4].المادة 15 من الدستور الجزائري 1996، المعدل و المتمم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016،

[5]. محمد صغير بعلي، **الوجيز في المنازعات الادارية**، د ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة- الجزائر، 1998، ص36.

حيث جاء في قانون البلدية رقم 11-10 [1] نوعين من الإستشارة و فرق بينهما كالتالي:
-الإستشارة التي يقوم بممارستها رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لما جاء في نص المادة 13 من نفس القانون[2]، نفهم من نص المادة السالفة الذكر أن رئيس المجلس الشعبي البلدي له إمكانية الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية و بكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة بغية تقديم مساهمة مفيدة لأعمال المجلس الشعبي البلدي أو في اعمال لجانه و ذلك بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.
-الاستشارة من مهام و اختصاص المجلس الشعبي البلدي و هذا ما جاء في قانون رقم 11-10 حيث نصت المادة 11 في فقرتها الثانية [3].

من نص المادة السالفة الذكر نستنتج أن المجلس الشعبي البلدي يتخذ كافة التدابير اللازمة باستشارة المواطنين المقيمين على مستوى إقليم البلدية و هذا حول خيارات وأولويات تخص التهيئة و التنمية الاجتماعية و الإقتصادية و الثقافية... إلخ.

و في هذا الصدد يلعب الدور الاستشاري للمجلس الشعبي البلدي من خلال الصلاحيات و الاختصاصات المخولة له في القانون التي أوكلها المشرع الجزائري له،وتمثلت هذه الصلاحيات في:

- يشارك هذا الأخير في اجراءات اعداد عمليات تهيئة الاقليم و التنمية المستدامة و تنفيذها طبقا للتشريع و التنظيم المعمول به[4].
- تسهر البلدية على رعاية صحة مواطنيها و تحينها و تنميتها بمساعدة المصالح المعنية و ذلك لضمان الصحة العمومية و طهارة المحيط في مجال توزيع المياه، صرف المياه القذرة و الفضلات و معالجتها ،مكافحة ناقلات الأمراض المعدية، نظافة الأغذية و المساكن و المؤسسات و المساعدة في أعمال الصحة الرامية إلى حماية المواطنين.
- خضع إقامة مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية التنمية ،إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ، و لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية و التأثير في البيئة[5].
- يسهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء، و لاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البيئة و يساهم في حماية التربة و الموارد المائية و تسهر على الاستغلال الأفضل لها.
- في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما.

---

1. القانون 11-10، مرجع سبق ذكره
2. المادة 13 من القانون رقم 12-07، مرجع سبق ذكره.
3. المادة 11 فقرة 2 من القانون 11-10، مرجع سبق ذكره
4. المادة 108 من القانون 11-10، مرجع سبق ذكره
5. المواد 108، 109، 110، 114، من القانون 11-10. مرجع سبق ذكره

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية و كل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و السهر على نظافة العمارات.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة.
- يسلم رخص البناء و الهدم و التجزئة حسب الشروط و الكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- يسهر على احترام التشريع و التنظيم المتعلقين بالعقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية[1].

نستنتج من هذه المهام الموكلة له أنه يتولى ممارسة هذه الصلاحيات بموجب النظام التداولي أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات و رأي استشاري، و لا يوجد مجال للعمل الفردي في هذه المهام الموكل له ، كما لا تتم هذه المداولات بأسلوب ديمقراطي حديث قد تخضع جميع قراراته قبل صدورها إلى عملية البحث و التقصي و جمع البيانات بشكل جدي.

ثانيا- لجان المجلس الشعبي البلدي:

لم يحض هذا الأخير بالاهتمام الكبير من طرف الباحثين لأنه اتخذ كجهاز متخصص داخل جهاز عام – المجلس الشعبي البلدي- رغم ما يكتسيه عملها من أهمية على مستوى البلدية[2].

كما تنقسم لجان المجلس الشعبي البلدي إلى لجان دائمة [3]و على الرغم من أهمية هذا الأخيرة في كونها أدوات يتم بموجبها تحقيق قاعدة توزيع العمل والتخصص و توفير الجهد و الوقت للأعضاء و توزيع مجال المشاركة، إلا أن جل أعمالها ذات طبيعة استشارية، فهي لا تعدو أن تكون إلا مجرد جهات استشارية وفقا لمبدأ التنظيم الإداري و هو كل ما تأخذ به جل النظم الإدارية[4].

ثالثا- تشكيلة المجلس الشعبي البلدي: يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه،لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي :

الاقتصاد والمالية و الاستثمار .

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسكن والسياحة و الصناعات التقليدي.

---

[1]. المادة 95 من القانون 11-10، مرجع سبق ذكره.

[2]. **اللجان** عبارة عن مجموعة مصغرة من المنتخبين متخصصة في موضوع ما، يوكل إليهم دراسة موضوع من المواضيع التي يريد المجلس الشعبي (الوطني، الولائي، البلدي) دراسته لإعداد تقرير يودع لدى الهيئة العليا التي تتشكل منها،**المرجع**: بن علي خلدون، **مقياس القانون الاداري**، مطبوعة منشورة للسنة أولى ماستر (ل م د) السداسي الأول،المركز الجامعي نور البشير، البيض- الجزائر، 2022-2023، ص 87.

[3]. المادة 31 من القانون رقم 11- 10، مرجع سبق ذكره.

[4] . مسعودي هشام، **الطبيعة التنفيذية في القرار الاداري**، رسالة مقدمة للنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة- الجزائر، 2018-2019، ص 92.

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والرياضة والشباب.

تحدث اللجان الدائمة بمداولة، مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي، بناء على اقتراح من رئيسه، وتعد اللجنة نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة[1].

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، كما تتم المصادقة على المداولة بأغلبية أعضائه، تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

[1]. بن علي خلدون، المرجع السابق، ص 64.

المبحث الثاني

آليات الرقابة على الاستشارة الإدارية في الجزائر.

ليس هناك شك في أن التطور الكبير والمتلاحق في مختلف نواحي الحياة الإنسانية أدى إلى جوار أسباب أخرى في اتساع النشاط الإداري وتعدد مجالاته، وبغية إحداث التطور في التنظيم الإداري وإقامته على أسس علمية رصينة لاستيعاب هذا النشاط المتزايد، ومن ثم حسن أدائه فان الأمر يقتضي في الغالب الاستعانة بجهات استشارية مهمتها تقديم الرأي للسلطة الإدارية عندما تزمع اتخاذ قرار ما[1].

ويعد الرأي الاستشاري (الاستشارة) في وقتنا الحاضر من أهم العمليات الحيوية في مجال العمل الإداري، لأنه يساعد الإدارة على الاستعانة بآراء أهل الخبرة والممارسة في حل مشاكل كثيرة ودقيقة يمكن أن تواجهها في الحياة اليومية والتي تتعلق بالتنظيم أو التخطيط أو التوجيه أو المراقبة... [2].

لذا نجد أن المشرع الجزائري يحرص على أن تتضمن القوانين النصوص التي تلزم الإدارة بطلب الرأي الاستشاري قبل اتخاذ القرار الإداري أو تلزمها بمضمونه حين تعمد إلى طلبه.

المطلب الأول

ضوابط الرأي الاستشاري

الفرع الأول: الرأي الاستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري.

أولا- أهمية الرأي الإستشاري:

تعتبر أهمية الرأي الاستشاري في مشروعية القرار الإداري خاصة مستمدة من أهمية الرأي الاستشاري نفسه وسط الإجراءات والأشكال التي يلزم المشرع الجزائري الإدارة استيفاءها عند إصدار القرار الإداري، إذ يجنب الرأي الاستشاري الإدارة من اتخاذ القرارات الارتجالية، مما يعمل على ضمان صحتها من الناحية الموضوعية وصولا إلى تحقيق حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد[3].

لذا فإن أي إهمال من الإدارة في استيفاء الرأي الاستشاري حينما يوجب القانون ذلك عليها يجعل من القرار الصادر معيبا بعدم المشروعية، وهذا الحكم له تفاصيله التي وجدنا هنالك ضرورة في الوقوف عليها ودراستها.

ثانيا- آثار الرأي الإستشاري في مشروعية القرار الإداري:

ينجم عن الراي الاستشاري في مشروعيته للقرار الاداري آثار قانونية بهذا المعنى،و يترتب الأثر القانوني فور صدور القرار و ينسب إليه مباشرة حتى و لو كان

---

[1] . لطيف الحبيب، المرجع السابق.

[2] . محمد صغير بعلي، **الوجيز في المنازعات الادارية**، المرجع السابق، ص 22.

[3] . علاء الدين عشي، **مدخل القانون الاداري**، ط 1، الجزء الثاني، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 112.

قد صدر تطبيقا لنص عام من قانون أو لائحة و لا يشترط لمهاجمة القرار بدعوى الإلغاء[1].

و شرط إحداث أثر قانوني على الرأي الإستشاري في مشروعية القرار الإداري يرتبط بالقرار نفسه و ليس بما أحدثه بالنسبة للرأي الاستشاري، فلا يبحث القاضي الاداري في نزاع معين عما إذا كان القرار قد سبق و ان تم الاستشارة فيه أو لا، لأن القرار أوقع بالفعل آثارا سيئة للمخاطب بهذا القرار[2].

لكن في هذه الحالة يقع بحث القاضي الإداري على طبيعة القرار نفسه وهل أنه كان على حالته قبل الرأي الاستشاري او لا أو كان في حالة انه قابلا لإحداث مثل هذا الأثر السالف الذكر.

الفرع الثاني: استشارة اللجان.

من المتفق عليه أن العمل الاستشاري يناط بهيئة معينة تتمثل في لجنة أو مجلس،مما يستدعي مراعاة القواعد المقررة لتشكيل و آلية عمل الهيئات الإدارية الاستشارية يمكن إدراجها في المحاور التالية:

قد يفرض المشرع الجزائري قبل إصدار قرار إداري أخذ رأي أو عدة آراء أو عدم إصدار قرار إلا بناء على اقتراحات جهات معينة، أو بعد تمكين المخاطبين بالقرارات من تقديم اعتراضاتهم الضرورية أو بعد القيام بإجراءات التحقيق، كما قد يتعلق عيب الإجراءات بعدم مراعاة تشكيلة المجالس لقواعد المداولة التي يؤسس عليها القرار الإداري عند الاقتضاء[3].

ففي حالة عدم احترام هذه القواعد تكون القرارات الإدارية مبدئيا غير مشروعة بسبب عيب الإجراءات المكتنف بها، فتخلف الإجراءات الأساسية تجعل القرار معيبا بعيب جوهري ويجوز بالتالي التمسك به ولو لأول مرة لدي جهة الاستئناف.

اولا :عدم استشارة الهيئات الجماعية:

تتنوع الاستشارة إلى ثلاث صور على النحو التالي:

أ. **الاستشارة الاختيارية:** تكون الإدارة غير مقيدة باستشارة جهة معينة أو بالرأي الصادر عنها[4].

---

[1] . محمد وليد العبادي، **الموسوعة الإدارية- القضاء الإداري- شروط قبول دعوى الإلغاء و الآثار المترتبة على الفصل فيها**، الكتاب الأول، الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2008 ، ص 341.

[2] . لطيف الحبيب، المرجع السابق.

[3] . علاء الدين عشي، **المرجع السابق**، ص 112.

[4] . خديجة حرمل، **الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري**، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص دولة و مؤسسات عمومية، جامعة الجزائر 01، بن يوسف بن خدة- الجزائر، 2020-2021، ص262.

ب. **الاستشارة الإجبارية (الوجوبية):**

تظهر في حالة وجود نص قانوني يلزم الإدارة أن تستشير جهة أخرى قبل أن تتخذ قراراها، على أن يكون لها في النهاية إما الأخذ بالاستشارة أو مخالفتها[1].

ج. **الالتزام بموافقة رأي هيئة الاستشارة:**

يكون في حالة إلزام المشرع الإدارة بأخذ رأي هيئة استشارية، وهنا يكون رأي هذه الأخيرة إلزاميا للإدارة، وإذا كان الرأي الاستشاري غير مطابق لمشروع القرار الإداري فلا تملك الإدارة إلا العدول عن مشروع القرار الإداري[2].

فالإدارة في مثل هذه الحالات لا يمكنها أن تتخذ قرارا إلا بموافقة الهيئة الاستشارية مما يضع هذه الأخيرة في مركز الشريك في اتخاذ القرار، و الرأي المطابق يعتبر تخلفه وسيلة من النظام العام[3].

ثانيا- عدم احترام قاعدة الفحص المتخصص للظروف:

إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في بعض الأحيان فإنه لا يمكنها إصدار قرارها بأن تطبق آليا وببساطة موقف مبدئي أو لأسباب ذات طابع عام، لذا لابد أن تقدر وتعاين الإدارة في كل قضية تتطلب صدور قرار ماهية القرار الواجب اتخاذه مع اعتبار المعطيات الخاصة بالقضية.

و الهدف من ذلك هو السماح للإدارة بأن تنظم ممارسة سلطاتها في اتخاذ القرار الإداري، فالقضاء لا يسمح لها بالتقرير بطريقة آلية إذ يجب الخضوع لمبدأ الفحص المتخصص للظروف.

أ. تشمل تطبيقات عدم احترام قاعدة الفحص المتخصص للظروف تنظيما لتسيير الهيئات الاستشارية والتي يجب عليها تبعا لذلك أن تقوم بالفحص حالة بحالة عندما تعرض عليها عدة قضايا قصد تقديم رأيها بشأنها[4].

ب. من نتائجها إعادة تأسيس شكوى الشخص الخاضع للإدارة على الحل المتبني في قضية طرحت في مسألة مشابهة لقضيته.

ج. تشكل عدم الشرعية الناتجة عن عدم الاعتداد بهذه القاعدة عيب في الإجراءات لأن القرار يكون مؤسسا على إجراء غير شرعي.

مراعاة للاعتبار الشخصي لابد من تقديم الملاحظات المكتوبة شرط أن لا تتخذ بناء على طلب من المعني نفسه، وتكون هذه الحالة بالنسبة للقرارات المتعلقة بالمواطنين و ليس الموظفين.

---

[1] . مرجع نفسه، ص 270.

[2] . نواف كنعان، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، د ط، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، 2007 ،ص 238

[3]. مرجع نفسه، ص ص: 238-239.

[4] . خديجة حرمل، المرجع السابق، ص 279.

المطلب الثاني
الرقابة القضائية على المهمة الاستشارية

يختص القاضي الإداري بالنظر في تجاوز الإدارة لسلطتها في النزاعات الإدارية حيث يمارس وظيفة استشارية طبقا للقانون المعمول به، و تكون الاستشارة الادارية بخصوص مشاريع النصوص الأخرى و بوجه عام حول كافة المواضيع التي تقتضي الأحكام التشريعية، أو التي تعرضت لها الحكومة لإبداء رأيها فيها و يحال نص كل استشارة متعلق بمشروع قانون.

كما تخضع القرارات الإدارية للرقابة القضائية حيث يختص القاضي الإداري بالنظر في أركان القرار الإداري الخارجية – التي تتعلق بشكلية القرار الإداري و الداخلية المتعلقة بموضوع القرار، وفحص مدى مطابقة هذه الأركان لمبدأ المشروعية[1].

هذا وتختلف شدة الرقابة حسب نوع الإختصاص الإداري، فتكون أكثر تشديدا إذا كان إختصاص الإدارة مقيدا، في حين تنقص شدة رقابة القضاء في ظل وجود السلطة التقديرية للإدارة خاصة فيما يتعلق بمخالفة ركن الغاية، كما تمتد رقابة القاضي الإداري إلى ركن السبب فحص مدى ملائمة الأسباب والوقائع التي استند عليها مصدر القرار مع مضمون القرار.

و إن الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة تمثل ضمانه مهمة من ضمانات حقوق الأفراد في عملهم لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون، والقاضي الإداري هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون ويتوقف عليه احترامه بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد المجرد بالنصوص إلى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته .

و إن دراسة فقه قضاء المحكمة الادارية في المادة الاستشارية تبين أن القاضي الاداري عند بسط رقابته (الفرع الأول) يمر بمرحلة الرقابة على الاستشارة الادارية (الفرع الثاني) هذا من جهة، و من جهة أخرى رقابة القاضي الإداري على القرار الصادر بعد الإستشارة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإطار العام لمفهوم الرقابة.

أولا- تعريف الرقابة:

المعنى اللغوي لكلمة الرقابة هي أصل كلمة رقابة: « رقب يرقب رقوبا و **رقابة** أي حرس انتظر- حاذر- رصد رقابة الله في أمره: خافه، و جاء أصله في معجم أجر على أن أصلها اللغوي هو: رقب رقوبا و رقوبا و رقابة و رقبانا و **رقبة**: أي حرسه – إنتظره- حاذره.[2]

---

[1]. الدقدوقي حلمي، **رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري**، ط 2 (طبعة منقحة)، دار المطبوعات الجامعية للنشر و التوزيع. مصر، 2021، ص 42.

[2]. **المنجد في اللغة و الإعلام**، ط 39 ، توزيع المكتب الشرقية - دار الشروق، بيروت - لبنان 1973 ص 274.

وتُعرَّف الرقابة بأنّها: تنفيذ السلطة المعتمدة على الإشراف على سلوك ما، أو تنظيم تطبيق العملية ذات الطبيعة الميكانيكيّة، ومن التعريفات الأخرى للرقابة التحقق من نجاح شيء ما، وذلك عن طريق تنفيذ مقارنة بين مجموعة من المعايير.

و عليه، فإن تعريف الرقابة هي كما يلي:

- **الرقابة** هي وظيفة تقديم التوجيه وفقا للخطة.
- **الرقابة** هي قياس و تصحيح إنجاز المرؤوسين للتأكد من أهداف الإدارة و الخطط التي صممت لبلوغها التي قد تمت. [1]

عرفها **هنري فايل** تكمن الرقابة على التحقق إذا كان كل شيء يسير وفقا لخطة الموضوعة و التعليمات الموجهة و المبادئ المحددة و بالاستناد إلى القواعد المقررة،وأما موضوعها فهي بيان نقاط الضعف و الأخطاء من أجل تقويمها و منع تكرارها، و هي تنفذ في كل شيء سواء كانت أشخاص أو تصرفات . [2]

من خلال التعاريف السابقة يمكن تعريف الرقابة على أنها نشاط إداري منظم تقوم به الجهة المسؤولة يشمل على الملاحظة المستمرة للأداء و قياس أساليبه و مقارنته بالمعايير الموضوعة مسبقا لتحديد الانحرافات و توخي الضعف و الخطأ و تحديد أنسب الطرق العلاجية و التصحيحية التي تحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لتحقيق أهدافها.

ثانيا- الرقابة بناءً على المستويات الإدارية، وتُشكّل الأنواع الآتية:

أ. **الرقابة ضمن مستوى الأفراد**: وهي تقييم الأداء الخاص للأفراد ، وتحديد مستوى الكفاءة التي يتميزون بها، ودراسة سلوكهم العملي.

ب. **الرقابة ضمن مستوى الوحدات الإدارية**: هي قياس النتائج الفعلية لكلّ وحدة إدارية أو قسم إداري بشكل فردي، وذلك من أجل معرفة مدى كفاءة كلّ منها، وكيفية تحقيقها للأهداف المطلوبة[3].

ثالثا- الرقابة بناءً على مصدرها، و تُقسم إلى نوعين هما:

أ. **الرقابة الداخليّة**: هي الرقابة المطبقة داخل الإدارات، وتشمل كل مستويات الإدارة.

ب. **الرقابة الخارجيّة**: هي الرقابة المُطبقة خارج الإدارة، وتعتمد على دور الأجهزة الخارجيّة والمتخصصة بالوظائف الرقابيّة، وغالباً تتبع هذه الأجهزة للسلطات الحكوميّة[4].

الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على الاستشارة الادارية.

يلعب القاضي الإداري دورا إيجابيا وبارزا في الدفاع عن الحريات العامة للأفراد من خلال مراقبته لما تصدره الإدارة من قرارات قد تمس بها وتقيدها سواء من قريب أو من

1. عبد الفتاح حسن، **مبادئ الإدارة العامة** د ط، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، مصر، 2002، ص 273.
2. أجمد سويقات، **المرجع السابق**، ص 08.
3. خديجة حرمل، المرجع السابق، ص 302.
4. السعيد بلوم، المرجع السابق ص 50.

بعيد[1]،إذ تكمن رقابة القاضي الاداري على الإستشارة الإدارية في عدم انتظار الإدارة وصول معلومات حول حدوث خطأ، كما يجب على الإدارة التوجه لمحاولة الكشف عن هذا الخطأ قبل وقوعه، مع الاهتمام بالاستعداد لمواجهة كافة أشكال الأخطاء.

وهي رقابة باتت تعرف على أنها متابعة سير العمل بشكل مستمر، حيث تعمل على قياس الأداء في الوقت الحالي، ومقارنته مع المعايير الخاصة بالأداء، وذلك من أجل الكشف عن أي خطأ من طرف صاحبه، وتحديد حجم الخسارة في حال حدوثها[2].

كما تجدر الاشارة أنه رغم وجود اختلاف بين منهجية القاضي الاداري بمناسبة تعهده بالملفات الاستشارية فإن هذه المرحلة تعتبر أبسط بالنسبة للقاضي الإداري و هذا يعود بالأساس إلى أن هذا الأخير لما يتعهد بالملفات الاستشارية يتولى بنفسه إثارة الاشكالات القانونية خاصة بالنسبة للأوامر، و بدرجة أقل فالاستشارات الخاصة التي عادة ما يكون الإشكال القانوني فيها مطروحا بصورة مسبقة من الجهة المستشيرة، أما القاضي الإداري فإنه يتولى الوصف الواقعي للتدبير و الإجراء و الغاية من اتخاذه بصورة دقيقة طبقا ما يطرح عليه من اشكالات قانونية[3].

كما تتميز قرارات الضبط الإداري بطبيعة خاصة تعلقها بالنظام العام، حيث تخضع لرقابة القاضي الإداري من خلال رقابة شرعية أركان القرار الإداري وخاصة في ركن السبب حيث انصبت الرقابة على الوقائع المادية، التكييف القانوني وكذلك رقابة القيمة الذاتية للأسباب وبذلك يمارس القاضي الإداري رقابة شرعية ورقابة ملائمة[4].

و إن عدم استشارة الهيئات الجماعية قد يجبر المشرع الجزائري الإدارة على اتخاذ إجراءات قبل اصدار القرار النهائي، وعدم احترام هذه الاجراءات الإستشارية يؤدي إلى إبطال هذا القرار.

أولا- قاعدة أخذ الرأي المسبق:

أ. **الاستشارة الاختيارية:** تطلبها الإدارة تلقائيا إما لأنها غير مفروضة بنص ،وإما لان النص الذي يشير إليها لم يعطيها صفة الإلزام،و هنا سلطة التقرير للإدارة غير مقيدة بالرأي الصادر عن الهيئة الاستشارية.

ب. الاستشارة الإجبارية : و ذلك عندما يلزم المشرع الجزائري الإدارة باستشارة الهيئة الاستشارية بقوة القانون قبل اتخاذ قرارها،دون أن تكون ملزمة بالأخذ بذلك الرأي الاستشاري.

---

[1]. نسيغة فيصل، **رقابة القاضي الاداري على قرارات الادارة و دورها في الدفاع عن الحريات العامة للأفراد**، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر- الجزائر، العدد الثالث، 2020، ص 619.

[2] . حمدي أبو النور السيد، المرجع السابق ص 23.

[3] . خالد زبيدي، **الاستشارة في قضاء المحكم ى العليا**، دراسات علوم الشريعة و الفانون ، المجلد 35ن العدد 02، د ب، 2008، ص 357.

[4] . حمدي أبو النور السيد، المرجع السابق، ص 287.

ج. **الالتزام بموافقة رأي الهيئة الاستشاري:** قد يلزم المشرع الجزائري السلطة الإدارية بإتباع رأي الهيئة الإستشارية، و هنا يكون رأي هذه الأخيرة إلزاميا للإدارة[1].

في هذا النوع من الاستشارة تكزن الهيئة أو السلطة المستشيرة مجبرة على الذهاب للرأي الاستشاري وملزمة أيضا بالأخذ به .

الفرع الثالث: رقابة القاضي الإداري على القرار الصادر بعد الإستشارة.

اولا :الرقابة القضائية

يفرض المشرع أحيانا على الإدارة اتخاذ إجراءات معينة قبل إصدار قراراتها، كأن يشترط اخذ رأي جهة معينة على سبيل الاستشارة او بصورة وجوبية ، كلجنة أو هيئة أو مجلس أو شخص معين ، وهذا الإجراء قد يكون له تأثير حاسم على صحة القرار ، اذ قد يترتب على عدم إتباعه بطلان القرار الإداري وتعددت أراء الفقهاء في إضفاء طابع القرار أو الإجراء على العمل الاستشاري [2] ، ويذهبون في ذلك غلى التفرقة بين الشكل والإجراء في القرار الإداري، من خلال تغليب عنصر الإلزام ، فالشكل هو المظهر الخارجي الذي يتضمن إرادة الإدارة في ما يحمله القرار إلى الإفراد المخاطبين به [3] إما الإجراء فهو مجموعة الأعمال التي بها الإدارة في مختلف المراحل التي يمر بها القرار تمهيدا لصدوره بشكله النهائي، الذي يجب أن لا يكون مخالفا للقانون من الجهة التي تصدره[4] للقرار، وهذه التفرقة مفادها إلزام الإدارة بالإجراءات التي يتطلبها القانون اذا ما طلب منها أخذ راي جهة متخصصة قبل صدور القرار، فمخالفة هذا القانون يهدم سند القرار من الناحية القانونية ويوصمه بعدم المشروعية الذي يكون ضمن دائرة إلغاء القرار و مثال ذلك يتعين على الجماعات المحلية قبل اصدر لقرارتها أن تقوم باستشارة جهة إدارية أخرى وكمثال عن ذلك ما نصت عليه المادة 109 من قانون البلدية رقم 10/ 11 قضت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بإبطال القرار رقم 584 المؤرخ بتاريخ 1984/05/26 الصادر عن ولاية البليدة المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية دون استشارة المجلس الشعبي الولائي لولاية البليدة ، في حين عيب الشكل ليس دائما جوهريا يستوجب إلغاء القرار الإداري إلا في حالة تسبيب القرار أو الاعتداء على حقوق الأفراد[5]

---

[1] . خالد زبيدي، المرجع السابق، ص 347.

2 . نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، 2005ص ، 26، 264

3 . محمد موسي عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالجراء كوجه من أوجه الطعن لمجاوزة السلطة . دراسة مقارنة ، دار النهضة العربة القاهرة ، 1997ص . 47

4 . محمود حلمي ، عيوب القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية عشر ، العدد الثاني 1970، ص ، ص122

5 . عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الإغراق في استعمال الإجراء ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية والعشرون العدد الثاني ، كانون 1980ص 210د ماجد الحلو ومحمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية 1994ص 732، علي خطار شنطاوي موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، 2008ص ،775

الرقابة الوصائية : تتمثل الرقابة الوصائية في ممارسة الجهة الوصية سلطة الرقابة على أشخاص معنوية إقليمية أو مرفقية كالبلدية والولاية التي تتمتع بالاستقلال المالي والاستقلال الإداري وتتم الرقابة الوصائية وفقا للنصوص القانونية لأجل تحقيق المصلحة العامة وذلك يمنع الإدارة المحلية من تجاوز حدودها القانونية ومن سوء استعمال سلطتها وتعرف الوصاية الإدارية على أنها (مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيأت اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قرارتها مع المصلحة العامة[1]

كما تم تعريفها بأنها الرقابة الممنوحة للسلطات المركزية على الوحدات اللامركزية لضمان عدم تجاوز الوحدات اللامركزية لسلطتها مع ضرورة احترام السلطة المركزية لحدود سلطاتها المبينة قانونا وذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية[2]

والرقابة الوصائية هي رقابة تفرضها السلطة المركزية على الوحدات ألامركزية ، وأنها رقابة استثنائية تحتاج إلى نص قانوني يقررها وانها تتمثل في حق الجهة الوصية في التصديق على قرارات الجهة الوصية ، والحق في إلغائها دون تعديلها والحق في الحلول محلها إذا امتنعت التقيد بالإجراءات التي يلزما القانون باتخاذها قبل إصدار القرار.

[1] . عادل محمود حمدي ،مجموعة رسائل الدكتوراه ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة، ص 116

[2] . عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، دار الطبع المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984، ص 266

خـــــاتمـــــــــة

استعرضـنا فـي هـذا البحـث موضـوعًا مـن موضـوعات القـانون الإداري ألا وهـو الاستشارة الإداريـة و تطبيقاتها في الجزائر، ووضـحنا فيه دور بعض الهيئات الاستشـارية التي تعدُّ من الهيئات المساعدة في الجهاز الإداري، و جهة إبداء النصح، و المصباح الذي ينير درب الإدارة، عندما تزمع إصدار القرار الإداري.

فالجهـة الاستشـارية كمـا لاحظنـا و درسنا فـي موضـعنا هذا يكـون أعضـاؤها ذوي خبـرة، الـرأي الـذي تبديـه نتـاجُ خبـراتٍ متعـددة،ويتمتع بالموضـوعية والحيـاد، لأن الجهـة الاستشارية لا يستند عملها إلا على أصولٍ علميةٍ قائمةٍ بعد مداولاتٍ ومشاورات متبادلة، والرأي الصـادر منها حاصلٌ على أغلبيـة أصـوات أعضـائها، فلا يكون عملها صـادرًا من رئيسها فقط، بل يكون أغلبية أعضائها في الواقع اشتركوا في إبدائه.

وهذا الـرأي الاستشـاري لـه تـأثيرٌ علـى الجهـة الإداريـة التـي لهـا اختصـاص إصـدار القرار، خصوصًا إنْ كان طلب الرأي ملزمًا بقوة القانون، أو كان مقيدًا لها، وحتى لو لم يكن الإجراء الاستشاري ملزمًا بنص القانون، فإن الجهات الاستشارية غالبًا ما تكون محلَّ احترام لـلإدارة، وللـرأي أو التوصـيات الصـادرة منهـا قيمـةٌ أدبيـةٌ أكثـر مـن قيمتهـا القانونيـة، كـون الأخيـرة تعلـم أنَّ هـذا الـرأي أو تلـك التوصـية صـادرةٌ مـن مختصـين بعـد دراسـة وتمحـيص ومناقشة للموضوع.

و إن وجـود رقابـة قضـائية علـى مشـروعية تصـرفات الإدارة يمثـل ضـمانه مهمـة مـن ضـمانات حقوق الأفراد في عملهم لما في ذلك من تبني لشرعية دولـة القـانون، والقاضـي الإداري هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون ويتوقف عليه احترامه بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد المجرد بالنصوص إلى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته.

وإن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال الإدارة يمثل ضمانة حقيقية لحقوق وحريات الافراد في مواجهة تعسف الإدارة ويؤدي بالإدارة الى التأني والحذر في تصرفاتها لتتأكد من مطابقتها للقانون، وقد حمل القضاء الاداري على كاهله هذه المهمة.

و عليه تخضع كل القرارات الإدارية للرقابة القضائية حيث يختص القاضي الإداري بالنظر في أركان القرار الإداري، الخارجية – التي تتعلق بشكلية القرار الإداري- والداخلية – المتعلقة بموضوع القرار- وفحص مدى مطابقة هذه الأركان لمبدأ المشروعية، هذا وتختلف شدة الرقابة حسب نوع الإختصاص الإداري، فتكون أكثر تشديدا إذا كان إختصاص الإدارة مقيدا، في حين تنقص شدة رقابة القضاء في ظل وجود السلطة التقديرية للإدارة خاصة فيما يتعلق بمخالفة ركن الغاية، فيما تمتد رقابة القاضي الإداري على ركن السبب إلى فحص مدى ملائمة الأسباب والوقائع التي استند عليها مصدر القرار مع مضمون القرار.

كما تتميز قرارات الضبط الإداري بطبيعة خاصة تعلقها بالنظام العام، حيث تخضع لرقابة القاضي الإداري من خلال رقابة شرعية أركان القرار الإداري وخاصة في ركن السبب حيث انصبت الرقابة على الوقائع المادية، التكييف القانوني وكذلك رقابة القيمة الذاتية للأسباب وبذلك مارس القاضي الإداري رقابة شرعية ورقابة ملائمة.

و من خلال موضوعنا هذا توصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها:

- ترتكز الاستشارة الإدارية على الخبرات بصفة رئيسية على الدراسات وتقديم المشورة القائمة على البحث.
- غياب الدور الاستشاري لبعض الهيئات الإستشارية نظرا لتأخر اصدار النصوص التنظيمية التي تحدد مهام وآليات عمل هذه الهيئات الاستشارية.
- عدم الاستقرار السياسي الذي عاشته الجزائر أدى إلى إلغاء العديد من الهيئات الاستشارية، و هناك من ما زالت مستمرة في وجودها لكن غائبة في أدوارها ماعدا في بعض المناسبات.
- يجوز للجان أن تقدم ضمن نطاق العمل الذي يحددها مقترحات بشأن إجراء مزيد من البحوث لكي ينظر فيها- الاستشارة الإدارية- ويوافق عليها.
- أغلب الاستشارات الإدارية يطغى عليها الطابع الاختياري، هذا ما أدى إلى غياب التواصل- والتشاور والتحاور بين الإدارة العامة والهيئات الإستشارية.
- لا تعتمد اللجنة الاستشارية قرارات أو مقررات.

كل هذه الأسباب و القيود تعيق وتحول دون أداء هذه الوظيفة دورا متميزا في توجيه و ترشيد السياسة العامة في الجزائر و بناء على هذه النتائج و الاستنتاجات يمكن أن نخلص إلى مجموعة من الاقتراحات و التوصيات التي من شأنها أن ترقى بمستوى تفعيل الوظيفة الاستشارية الادارية على مستوى الادارة الجزائرية و هي كالتالي:

- ينبغي أن تركز اللجنة الاستشارية في عملها على النواحي التنفيذية وأن يقتصر نطاق مشورتها على القضايا و المواضيع المتصلة بها، و تعزيز حماية جميع الحقوق.
- لا يمكن التدخل اللاحق من أي هيئة أخرى للتصديق على قرار إداري.
- رقابة القاضي الاداري على الإستشارة الادارية و عدم انتظار الإدارة وصول معلومات حول حدوث خطأ، كما يجب على الإدارة التوجه لمحاولة الكشف عن هذا الخطأ قبل وقوعه، مع الاهتمام بالاستعداد لمواجهة كافة أشكال الأخطاء.
- يجب الأخذ بالاستشارة قبل صدور القرارات الادارية المهمة من الجهات الاستشارية، وهذا تفاديا للوقوع في الخطأ من الهيئة المصدرة للقرار، أي جعل الاستشارات الإدارية القبلية إجبارية مع الالتزام بآرائها.
- توفير الإمكانيات المادية والمالية والتكنولوجية الضرورية للقيام بهذه الوظيفة والتي من شأنها أن تنعكس على قيمة وجودة الرأي الإستشاري أو التوصية المقدمة.
- إعطاء المزيد من الاستقلالية للهيئات الاستشارية فيما يخص آلية عملها وتعيين أعضائها.

وفي الأخير نشير إلى أن هذا البحث قد تكون له حدود وقصور، وهو من طبيعة الجهود البشرية، و إن أي عمل لا يخلو من النقائص، مع الرجاء أن تكون هذه المذكرة محفزة

للدراسات الأخرى في هذا الموضوع، ويستفاد من ايجابياتها وسلبياتها و تسد هذه النقائص لتكون منطلقا لدراسات معمقة مستقبلا.

قائمـــة المصادر و المراجـــع

أولا- القرآن الكريم.

ثانيا- المؤلفات باللغة العربية:

1- المؤلفات العامة:

- ابن منظور، **لسان العرب**. ج 2، دار صادر للنشر و التوزيع، بيروت- لبنان، ط 12، 2001.
- أوصديق فوزية، **النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي**، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- عبد الفتاح حسن، **مبادئ الإدارة العامة** د ط، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، مصر، 2002.
- علاء الدين عشي، **مدخل القانون الاداري**، ط 1، الجزء الثاني، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، دار ريحانة للنشر و التوزيع، الجزائر، د ط، د ت.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، **شرح قاوون الولاية**، ط 1، جسور للنشر و التوزيع، المحمدية- الجزائر، 2012.
- كرم البستاني، **المنجد في اللغة**، دار المشرق، التوزيع المكتبة الشرقية (المطبعة الكاثوليكية)، بيروت-لبنان، ط 20، 1974.
- محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة- الجزائر د ط، ، 2005.
- محمد صغير بعلي، **الوجيز في المنازعات الادارية**، د ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة- الجزائر، 1998.
- محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني**، د ط، دار النهضة للنشر و التوزيع، القاهرة-مصر، 1999.
- محمد محمد عبد اللطيف، **قانون القضاء الاداري، الكتاب الثاني (دعوى الالغاء)**، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، القاهرة- مصر، 2002.
- محمد وليد العبادي، **الموسوعة الإدارية- القضاء الإداري- شروط قبول دعوى الإلغاء و الآثار المترتبة على الفصل فيها**، الكتاب الأول، الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2008.
- **المنجد في اللغة و الإعلام**، ط 39 ، توزيع المكتب الشرقية - دار الشروق، بيروت - لبنان 1973
- نواف كنعان، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، د ط، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، 2007.

2- المؤلفات المتخصصة:

- بوضياف أحمد، **الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية**، ، د ط، المؤسسة الوطنية للكتاب للنشر و التوزيع، الجزائر 2012.
- حمدي أبو النور السيد، **الإدارة الإستشارية**، مكتبة شمس الفكر للنشر و التوزيع، مصر، ط 1، 2004.
- الدقدوقي حلمي، **رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري**، ط 2 (طبعة منقحة)، دار المطبوعات الجامعية للنشر و التوزيع. مصر، 2021.
- عادل بن أحمد يوسف صالح، **الإستشارات الإدارية الواقع في الإتجاهات المعاصرة في التدريب و الإستشارات الإدارية**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة- مصر، د ط، 2006.
- عويس، حمدي أبو النور، **الإدارة الاستشارية و دور القضاء في الرقابة عليها، دراسة مقارنة**، ط 1، بيروت-لبنان، 2011.
- نادر أحمد أبو شيخة، **الإستشارات الإدارية**، د 5، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان- الأردن.

ثالثا- الرسائل و المذكرات:

1.رسائل الدكتوراه:

- أجمد سويقات، **الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة – الجزائر، 2014-2015.
- خديجة حرمل، **الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري**، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص دولة و مؤسسات عمومية، جامعة الجزائر 01، بن يوسف بن خدة- الجزائر، 2020-2021.
- مسعودي هشام، **الطبيعة التنفيذية في القرار الاداري**، رسالة مقدمة للنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة- الجزائر، 2018-2019.

2.مذكرات الماجستير:

- سماح بلعيد، **دور الهيئات الإستشارية في صناعة القرارات الإدارية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاجتماعية و الاسلامية، جامعة الحاج لخضر، باتنة- الجزائر، 2004-2005.
- محمد فؤاد، بن ساسي، **الوظيفة الإستشارية و دورها في صنع القرار السياسي و الإداري، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة قاصدي مرباح، ورقلة-الجزائر، 2012-2013.

رابعا - البحوث والمقالات :

- أحمد عمران مصطفى الكميتي، **الإستشارة و آثارها في بيان الفتوى و إصدار الأحكام**، مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراته، ليبيا، العدد 12، 2021.
- بن علي خلدون، **مقياس القانون الاداري**، مطبوعة منشورة للسنة أولى ماستر (ل م د) السداسي الأول،المركز الجامعي نور البشير، البيض- الجزائر، 2022-2023.
- خالد الزبيدي، **الإستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، دراسات، علوم الشريعة و القانون**، الجامعة الأردنية، عمان- الأردن، المجلد 35، العدد 02، 2008.
- خالد زبيدي، **الاستشارة في قضاء المحكم ى العليا**، دراسات علوم الشريعة و الفانون ، المجلد 35، العدد 02، د ب، 2008.
- زهية عيسى، **دور المجلس الأعلى للأمن في ظل أحكام الدستور الجزائري المعدل سنة** 2020، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 36، عدد 03، 2022.
- كيلالي زهرة، **المجلس الأعلى للأمن كضمان للحقوق و الحريات الدستورية**، مجلة الحقوق و الحريات، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2022.
- لخضر غسول، **التطور التاريخي لمفهوم الإستشارة الإدارية**، حوليات جامعة العلوم الإجتماعية و الإنسانية، عدد 06، قالمة-الجزائر، 2011.
- ليلى بوكحيل، **مبدأ الإستشارة: بين الحضارات السابقة و تطبيقاته في الجزائر**، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية ،المجلد السادس، العدد الأول، مارس 2021.

خامسا- النصوص القانونية:

أ. دساتير:

- الدستور الجزائري 1996، المعدل و المتمم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، **يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استيفاء أول نوفمبر 2020**، ج ر، عدد 82، الصادرة بتاريخ 2020/12/30.

ب. الأوامر:

ج. القوانين:

- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، **يتضمن قانون الولاية**، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

د. مراسيم رئاسية:

- مرسوم رئاسي رقم 17-141 المؤرخ في 2017/04/18، الذي يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى و سيره، ج ر، العدد 25، الصادرة بتاريخ 2017/04/19.
- المرسوم الرئاسي رقم 21-539 المؤرخ في 2021/12/26، يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن و تنظيمه و سيره، ج ر، عدد99 ، الصادرة بتاريخ2021/12/29.

- المرسوم الرئاسي رقم21- 37 المؤرخ في 06 جانفي 2021 ، يتضمن تشكيل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره ، ج ر، العدد 3 الصادرة بتاريخ في جانفي 2021

ه. مراسيم تنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المؤرخ في04 ماي1994 المحدد لكيفيات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

سادسا- المؤلفات باللغة الأجنبية:

- Jean Castagne, Contrôle judiciaire de la légalité du travail de la justice administrative, Bibliothèque publique de droit et de jurisprudence pour l'édition et la diffusion, Paris, .2009

سابعا-المواقع الإلكترونية:

- https://www.ahewar.org/debat/show.art.
- www.hci.dz.

فهرس المحتويـــــــات

شكر و تقدير
إهداء
قائمة المختصرات
مقدمة .....أ
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للاستشارة الإدارية 07
المبحث الأول: ماهية الاستشارة الإدارية 07
المطلب الأول: تطور و مفهوم الاستشارة الإدارية 07
الفرع الأول: التطور التاريخي للاستشارة الإدارية **07**
الفرع الثاني: مفهوم الاستشارة الإدارية **09**
المطلب الثاني: أطراف الاستشارة الإدارية و ضروريتها 12
الفرع الأول: أطرف الاستشارة الإدارية **12**
الفرع الثاني: ضرورة الإستشارة الإدارية **13**
الفرع الثالث: عناصر الاستشارة الإدارية **14**
المبحث الثاني: تصنيف أنواع الاستشارة الإدارية و طبيعتها القانونية 16
المطلب الأول: تصنيفات الإدارة الاستشارية 16
الفرع الأول: وفقا لمصادرها الداخلية و الخارجية **17**
الفرع الثاني: تصنيفها وفقا لطبيعتها الفنية و الإدارية و المشكلات التي تعالجها **18**
الفرع الثالث: تصنيفها وفقا للمشكلات التي تعالجها و الأساس الوظيفي **18**
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للاستشارة الإدارية 19
الفرع الأول: الإستشارة الإختيارية.. .....**20**
الفرع الثاني: الاستشارة الإلزامية **20**
الفرع الثالث: الاستشارة الإلزامية برأي استشاري **20**

الفصل الثاني:الهيئات الاستشارية و آليات الرقابة على الاستشارة الإدارية في الجزائر ... 30
المبحث الأول: الهيئات الاستشارية في الجزائر 30
المطلب الأول: الهيئات الاستشارية المركزية 31
الفرع الأول: **الهيئات الدستورية الاستشارية** **31**
الفرع الثاني: **هيئات استشارية بموجب مراسيم رئاسية.** **36**
الفرع الثالث: **هيئات استشارية بموجب مراسيم تنفيذية.** **38**
المطلب الثاني: الهيئات الاستشارية اللامركزية 39
الفرع الأول: الهيئات الاستشارية الولائية **39**
الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية البلدية **41**
المبحث الثاني: آليات الرقابة على الاستشارة الإدارية 45

المطلب الأول: ضوابط الرأي الاستشاري 45
الفرع الأول: الرأي الاستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري **45**
الفرع الثاني: **استشارة اللجان** **46**
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على المهمة الاستشارية 48
الفرع الأول: الإطار العام لمفهوم الرقابة**.. .....48**
الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على الاستشارة الإدارية **.....49**
الفرع الثالث: رقابة القاضي الإداري على القرار الصادر بعد الاستشارة **.....51**

خاتمة.....63
قائمة المصادر والمراجع
فهرس المحتويات

الملخص:

تضمن الاستشارة الاستعانة بأهل الرأي بشكل يضمن الفاعلية ويحفظ الحقوق، من ثمة فهي ذات صلة وطيدة بترشيد الحكم وتجسيد التنمية وعصرنة وتطور المرافق العامة، وهي من الموضوعات المهمة التي تأخذ بها الأنظمة الحديثة.

صدر دستور 2020 كقفزة نوعية لبناء الدولة الجزائرية الجديدة التي تقوم على مبادئ الديمقراطية الحقيقية والمشاركة في اتخاذ القرار، لذلك عمل المؤسس الدستوري إلى إحداث مجموعة من الهيئات الدستورية الإستشارية منها ما كان موجود في الدساتير السابقة، ومنها ما تم النص عليه وإحداثه في دستور 2020 وهذا إيمانا منه بأهمية العملية الإستشارية في بناء قرارات سليمة تحقق الهدف المرجو منها خاصة وأن الإستشارة من أهم مراحل الوظيفة الإدارية و ترتبط بالعمل الإداري المعاصر فهي تساعد الجهاز الإداري في الدولة وتسهل عليه إتخاذ القرار

Abstract:

Consultation means the use of people's opinion in a manner that ensures effectiveness and preserves rights. Hence, it is closely related to the rationalization of governance and the embodiment of development, and the modernization and the development of public services.It is one of the important topics of modern systems.

The 2020 constitution is a qualitative change to build the modern Algerian state based on the principles of true democracy and participation in decision-making, on which the constitutional instigator has worked for the implementation of a set of consultative constitutional institutions, some of which were already designed in previous constitutions, and some were stipulated and introduced by the Constitution of 2020, reflecting his conviction of the importance of the consultative process in drawing up sound decisions that achieve the desired objective, especially since consultation is one of the most important stages of administrative functioning and is linked to contemporary administrative activity, because they helped the administration of the state in order to facilitate its decision-making