

## أولاً: أحكام الاستشارة في النظام الوضعي

إلى جانب المؤسسات الإدارية المركزية (رئاسة الجمهورية، الحكومة) يوجد العديد من المؤسسات والهيئات الإدارية المركزية الوطنية الاستشارية العاملة في مختلف الميادين والمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتمثلة أساساً في المجالس والهيئات الوطنية، والتي تنوعت وتعددت وتكيفت تبعاً للتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال إلى الآن سواء كانت في علاقة برئاسة الجمهورية أو بالحكومة.

إن ظاهرة إنشاء المؤسسات الاستشارية بالدولة ظاهرة قديمة وإن تدعمت وترسخت معالمها في الإدارة المعاصرة باعتبارها عملية حيوية لترشيد العمل الإداري وفعالته وتوجيهه بغض النظر عن النظام الذي يجري فيه، ولعل أحكمها نظام الشورى في الإسلام.

يتوقف نجاح النظم الحديثة على مدى توجهها نحو الاستعانة بالهيئات الاستشارية التي تعمل على مساعدتها في اتخاذ القرارات، والعمل على محاولة إشراك الجماعة في القرارات، وذلك تكريساً لمبادئ الديمقراطية والحكم الرشيد.

وبذلك أضحت الوظيفة الاستشارية أحد أبرز سمات الأنظمة المعاصرة لما تقدمه من توصيات إلى الحكومة وذلك سعياً من السلطة التنفيذية لتجسيد التنمية في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وفعالية النتيجة مرهونة بقيمة وكفاءة الاستشارة المقدمة من الهيئات الاستشارية.

### 1- مفهوم الاستشارة

لم يستطع الباحثون وضع تعريف جامع مانع للاستشارة بسبب تعدد زوايا المختصين المؤطرين لها من جانب، وتعدد المجالات التي تغطيها الاستشارة من جانب آخر. وعرفها البعض بأنها: الآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تقدمها الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية في مجال اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة.

وبسبب تعدد مجالات الاستشارة من جهة ودقتها من جهة أخرى، إذ هي ملزمة بدراسة المشاكل دراسة مستفيضة للتمكن من جمع البيانات والحقائق الكاملة حولها، وإجراء ما يقتضيه الأمر من تحليل وتخطيط، لتأتي مرحلة تقديم الآراء المدروسة و المحينة لتكون بدائل مناسبة لحل المشكلات و العوائق. ومن خلال ما سبق ذكره يمكننا استخلاص العناصر الأساسية للعمل الاستشاري في ثلاث نقاط وهي:

- جمع وتحليل الحقائق.

- التخطيط.

- التنظيم.

## 2- أهداف الاستشارة

-في ظل التطور الحاصل وتزايد أعباء الإدارة وتعقد مشكلاتها الإدارية التي تتطلب السرعة والدقة في المعالجة، أصبحت الإدارة الحديثة اليوم في حاجة ملحة إلى الاستشارة لتخفيف العبء عليها ولتسهيل نشاط الحكومة من خلال اللجوء إلى الخبراء و ذوي الكفاءات الفنية، وبذلك تتيح لنفسها إمكانية الاطلاع الفرعي على المشاكل و المهام، إلى جانب فعالية تنفيذ القرارات و السياسات في الاطار الإداري، الأمر الذي يسهل ربط المعلومات بالنشاط الحكومي التنفيذي.

-تعمل الاستشارة على تبسيط مهام الإدارة والتخلص من عامل الضغط الزمني، فقد لا يتسع الوقت أمام الرئيس الإداري المختص لدراسة كل المواضيع وحل كل المشاكل والمعوقات، فتقوم الهيئات الاستشارية بدراسة وتمحيص ما طلب منها دراسته، وجمع كل ما يتعلق بموضوع الدراسة من وثائق ومعلومات وبيانات وإجراء ما يتطلبه الحال من تحليل وتفسير، وبعدها مرحلة إهداء النصح إلى الجهات المستشيرة.

### 3-أنواع الاستشارة وتطبيقاتها

لقد أفضى تعدد الهيئات الاستشارية في الأجهزة الإدارية إلى تعدد في صور الاستشارات التي تقدمها، والتي تختلف بحسب مجال وتخصص الهيئة، فقد أصبحت الإدارة اليوم تستعمل بكثرة تقنيات الاستشارة ويبرز ذلك بشكل ملحوظ بالنسبة للإدارة المركزية.

ويمكن حصر صور الاستشارة التي تختلف باختلاف الإجراءات المتبعة في كل استشارة في ما يلي:

#### -الاستشارة الاختيارية:

يكون اللجوء إلى هذا النوع من الاستشارة اختياريا (غير ملزمة) في حالة عدم وجود نصوص قانونية توجب على الإدارة ضرورة الأخذ بهذه الاستشارة، وتملك الإدارة سلطة اتخاذ القرار في الأخذ بالاستشارة من عدمه.

تبقى الاستشارة غير ملزمة مطلوبة حتى في الحالات التي تعتبر الإدارة نفسها غير ملزمة بالرأي الذي تطلبه، وقد تأخذ الإدارة بالاستشارة غير الملزمة وتعمل بها إذا ما اتضح لها أن تأخذ بهذه الاستشارة لا يعد مساسا بالصلاحيات المخولة لها.

وعليه نجد أن الاستشارة الاختيارية هي تلك الاستشارة التي تطلبها السلطة الإدارية من الجهات الاستشارية المختصة عندما تزمع اتخاذ قرار معين، وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة العامة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ القرار، إذ تملك الإدارة حرية اللجوء لطلب الاستشارة من عدمه.

وتطبق الاستشارة الاختيارية في مواطن متعددة:

-استشارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والذي يعد مستشارا للحكومة تطبيقا للمادتين 204 و205 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

-استشارة المجلس الإسلامي الأعلى، وإبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه من طرف رئيس الجمهورية تطبيق للمادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

والاستشارة الاختيارية في كل الأمثلة السابقة غير ملزمة للسلطة الادارية وبالتالي لا يترتب عنها أي آثار قانونية سواء أخذت بها أو لم تأخذ بها، وبالتالي نجد أن الطابع الاختياري للاستشارة يعطى مدى سلبيا.

إن الطابع الالزامي للاستشارة لا يفقدها من محتواها ولا من الإجراءات الواجب اتخاذها في حال مباشرة طلب الاستشارة، حيث تنشأ التزامات متقابلة بين الهيئة الاستشارية والإدارة المستشيرة.

لابد أن تلتزم الإدارة المستشيرة بتقديم كل المعلومات الدقيقة حول موضوع الاستشارة، كما يجب عليها الالتزام بانتظار صدور الرأي الاستشاري قبل اتخاذ أو إصدار قراراتها، ولها فيما بعد الحرية في أن تدخل ما تراه من تعديل على مشروع أو مسودة قراراتها، دون أن تكون ملزمة مرة أخرى بعرض ما اتخذته من تغييرات أو تعديلات على الهيئة الاستشارية مجددا.

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

#### -الاستشارة الاجبارية:

إن الاستشارة الاجبارية لها خصوصية تميزها عن باقي صور الاستشارات الأخرى، إذ تتطلب نصوص قانونية صريحة تلزم اللجوء إلى طلب الاستشارة، حيث تكون الإدارة ملزمة باللجوء إلى هذا الاجراء قبل أن تصدر قراراتها.

من هذا المنطلق يمكن تعريفها بأنها: الاستشارة التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما تزعم اتخاذ قرار معين، حيث يلزمها بالأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها.

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

من تطبيقات الاستشارة الإلزامية في النظام القانوني الجزائري ما نصت عليه المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تجبر الوزير الأول بعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة، ثم تقوم بعد ذلك بعرضها حسب الحالة على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، و إن كانت الممارسة القانونية أن جل الاستشارات المقدمة من مجلس الدولة يتم الاعتداد بها على الرغم من أن الوزير الأول يملك السلطة التقديرية في الأخذ بالاستشارة أو مخالفتها، ليبقى اللجوء إليها إجراء شكليا جوهريا.

وتنص المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على ما يلي: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع".

وتنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على ما يلي: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون يوما. يتخذ مثل هذا الاجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستجوبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية...."

إن إلزام السلطة الإدارية باستشارة هيئة معينة يترتب عليها مجموعة من الآثار أو الالتزامات، حيث تلتزم الإدارة بطلب هذه الاستشارة وانتظار صدور الرأي الاستشاري قبل أن تصدر قراراتها حتى لا تكون قد خالفت قاعدة جوهرية شكلية.

#### -الاستشارة المرفقة بالرأي الواجب الأخذ به:

لم يكتفى المشرع في هذا النوع من الاستشارة بإلزام مصدر القرار الإداري بطلب الاستشارة، بل يوجب عليه اتباع ما تتوصل إليه الجهة المستشارة من رأي، إذ يتحدد قرار الجهة الإدارية بالرأي الاستشاري إذ يمكنها الخروج عنه أو مخالفته أو إهماله أو حتى تعديله، لذلك يسمى هذا النوع من الآراء الاستشارية بالآراء المطابقة، وإذا خالفت الإدارة ذلك اعتبر تقصيرا من جانبها وإخلال بما فرضه القانون.

يجب على الإدارة في هذه الحالة أن تطلب الاستشارة من الهيئات المختصة مع ضرورة التزامها بالرأي المطابق الذي أصدرته حين اتخاذ قراراتها، وإذا خالفت الإدارة ذلك فإن نشاطها أو قراراتها قد تقع تحت طائلة البطلان كونها قد خالفت شرطا إجرائيا. ومن الناحية العملية يصعب الجزم بإلزام الإدارة الأخذ بالرأي المطابق.