الطبيعة القانونية للقرارات الاستشارية – دراسة مقارنة

أ. م. د. قيدار عبدالقادر صالح
qaydar@uomsul.edu.iq
جامعة الموصل – كلية الحقوق

Legal adaptation of advisory decisions - comparative study

Assist. Prof. Dr. Qidar Abdul Qadir Saleh
Mosul University - College of Law

المستخلص

تتولى الجهات الادارية في الدولة تطبيق القانون والقيام باعمالها القانونية فتحتاج الى اراء قانونية تساعدها في مهمتها لتجنب الوقوع باخطاء عند اصدار قرارتها الادارية، لذلك تسعى الجهات الادارية الى طلب الراي الاستشاري من الجهات الاستشارية في الدولة ولاسيما ممن يمثل جانب القضاء الاداري (مجلس الدولة) في ابداء رائيه بالمسائل المعروضة عليه كونه يعتير مستشار الحكومة، لذلك اختلفت التشريعات المنظمة للدور مجلس الدولة الاستشاري في بيان الطبيعة القانونية للقرارات الاستشارية ففي بعض الحالات يكون القرار الاستشاري مجرد اجراء من اجراءات القرار الاداري في حين هناك حالات يمكن اعتبار القرار الاستشاري قراراً ادارياً وهذا بسبب اختلاف الفقهاء في تكييف القرارات الاستشارية، والفيصل في ذلك يكون من خلال الزام الجهات الادارية بمضمون القرار الاستشاري عند اتخاذ القرار الاداري . **الكلمات المفتاحية :** العمل الاستشاري، القرارات الاستشارية، قرارات مجلس الدولة، فتاوى مجلس الدولة، استشارات مجلس الدولة .

Abstract

The administrative authorities in the state are responsible for implementing the law and carrying out their legal work, so they need legal opinions to help them in their mission to avoid making mistakes when issuing their administrative decisions. In his view of the issues presented to him, as he is considered a government advisor, so the legislation regulating the role of the State Council differed in explaining the legal nature of advisory decisions. Adapting advisory decisions, and the decisive factor in this is through obligating the

administrative authorities to the content of the advisory decision when making the administrative decision.
Key word : Advisory work, advisory decisions, state council decisions, state council consultations , state council consultations.

المقدمة

يعد تحديد الطبيعة القانونية للقرار الاستشاري الاساس القانوني للتفرقة بين اعتبار العمل الاستشاري اجراءاً للقرار الاداري او ان يكون قراراً مستقلاً صادراً عن جهة مستقلة، وقد اختلف الفقهاء في تكييف القرارات الاستشارية مستندين بذلك الى مدى انتاج الاثار القانونية من العمل الاستشاري ادى ذلك الى انقسام تشريعات مجلس الدولة باعتباره جهة القضاء الاداري بين رائيين احدها اعتبر القرار الاستشاري قراراً ادارياً بسبب الزام الجهة الادارية بمضمونه عند اصدار القرار الاداري، كما اعتبره اجراءاً من اجراءات القرار الاداري وبالتالي لاتلتزم الادارة بمضمونه .

اهمية البحث : تبدو اهمية البحث العملية في ان تكييف القرار الاستشاري على انه قراراً ادارياً يؤدي الى جواز الطعن به امام القضاء الاداري، في حين ان اعتبار القرار الاستشاري مجرد اجراء من اجراءات القرار الاداري لايؤهله للطعن به امام القضاء الاداري

مشكلة البحث : ان اختلاف موقف مجلس الدولة في تحديد التكييف القانونية للقرار الاستشاري ادى الى التباين بين امكانية الطعن بالقرار الاستشاري لدى القضاء الاداري وذلك تبعاً لمدى انتاج العمل الاستشاري للاثار القانونية في المراكز القانونية .

فرضية البحث : ان اعتبار العمل الاستشاري قراراً ادارياً يساعد الادارة الى توزيع مسوؤليات اصدار القرار الاداري النهائي بين الجهة الادارية والجهة الاستشارية ، كما انه يساعد الادارة على اتخاذ قرارها دون الوقوع بأخطاء قانونية، فضلاً عن انه يساعد اصحاب الشان من الافراد باصدار قرار اداري دون تعسف من جهة الادارة عند اصداره كونه يحدد السلطة التقديرية للادارة ولاسيما عند الزام الادارة بالعمل الاستشاري قانوناً.

اشكالية البحث : تدور اشكالية البحث حول الاجابة على التساؤلات الاتية : ماهو دور الفقه في تحديد التكييف القانوني للقرار الاستشاري ؟ وماهو دور مجلس الدولة في تكييف القرار الاستشاري وتحديد طبيعته ؟ وماهو اثر تحديد طبيعة العمل الاستشاري على امكانية الطعن بالقرار الاستشاري قضائياً؟

منهجية البحث : سنتبع في هذه الدراسة اسلوب البحث القانوني الاستقرائي والمقارن من خلال استقراء وتحليل النصوص التشريعية المقارنة في كل من فرنسا ومصر والعراق

نطاف البحث: ستتعلق هذه الدراسة في نطاق الاعمال والقرارات والاعمال الاستشارية كونها تعد من صلب الاعمال القانونية التي تلتزم بها الادارة عند اصدار قرارها النهائي .

هيكلية البحث : سنتناول في بحث الطبيعة القانونية للقرارات الاستشارية من خلال الاتي:-

المبحث الاول : مفهوم القرار الاستشاري المبحث الثاني : التكييف القانوني للقرار الاستشاري

المبحث الاول

مفهوم القرار (العمل) الاستشاري

تعد الادارة الاستشارية بانها التعبير عن ارادة الاراء الجماعية للسلطة الادارية المختصة وبشكل قانوني قبل اصدار القرار الاداري النهائي والذي قامت من اجله الادارة الاستشارية على بيان رأئيها في الاثر القانوني، لذلك تسعى الادارة الاستشارية الى تقديم الراي المطلوب منها والذي قد يكون اساساً لاصدار القرار الاداري ولاسيما عند الزام الادارة قانوناً بأخذ الراي الاستشاري بوصفه من الاعمال التي تسبق اصدار القرار الاداري، اذ يتميز القرار الاستشاري بعدة خصائص كونه ملازماً لاصدار القرار الاداري من خلاله ينشأ مركزاً قانونياً جديداً وخاصة عند الزام الادارة بالاخذ به بوصفه عملاً مشتركاً بين السلطة المختصة وجهة الادارة الاستشارية، لذا سنبحث من خلال الاتي معنى العمل الاستشاري وخصائصه وتمييزه عن غيره وكما يلي :

المطلب الاول

معنى القرار (العمل) الاستشاري

يعتبر مبدأ الشورى من المبادئ الاساسية في الشريعة الاسلامية كونها من دعائم الحكم الصالح بسبب اشراك مجموعة من افراد الشعب في شؤون الحكم، وبالتالي يكون مؤسساً لنظام ديمقراطي حقيقي، ولهذا السبب يمكن اعتبار الشريعة الاسلامية احد اهم الاسس لمبدأ الشورى من اجل الوصول الى قرار حكم صحيح وفعال من خلال تقديم الاراء والمقترحات والتوصيات التي تساعد على تحقيق هذه الغاية، تأسيسا على ذلك يمكننا البحث في القرار الاستشاري بوصفه من الاعمال القانونية التي تتعلق بصلب العمل الاداري، وعلى هذا الاساس سنتناول في هذا المطلب مدلول العمل الاستشاري والعوامل المؤثرة عليه وفق مايلي :

الفرع الاول

مدلول العمل الاستشاري

اولاً : التعريف اللغوي للاستشارة : تعد الاستشارة اساس العمل الاستشاري، لذلك تعرف الاستشارة لغةً بانها من المصدر شورى وهي المشاور اي التشاور والمشورة استخراج الرأي بمراجعة البعض للبعض وهي مشتقة من الفعل (شوَرَ) اي استخراج الراي وتقليبه، والشورى هي اظهار الراي، لذلك فإن الاستشارة هي طلب الراي من اهله[١] .

ثانياً : التعريف الاصطلاحي للعمل الاستشاري : اختلف الفقهاء في تحديد مدلولاً جامعاً لتعريف العمل الاستشاري، اذ يذهب البعض الى ان العمل الاستشاري هو "طرح موضوع معين لم يرد بشأنه نص على الامة او من ينوب عنها من اهل الحل والعقد في كل مايتعلق بشؤون الامة وهمومها، لتحقيق المصلحة العامة والتوجيه شرعاً باقرارها " [٢] ومن الملاحظ على التعريف السابق طابعه الاسلامي على الرغم من ميله الى الجانب السياسي في حكم الامة كونها تعمل عند عدم وجود نص في القران والسنة النبوية الشريفة يعالج الحالة المستشار فيها، اما بالنسبة للجانب اتخاذ القرارات الادارية فلا يصلح التعريف السابق كونه لايلزم الادارة باشراك المختصين في ابداء ارائهم بشأن موضوع معين يخص البلاد .

في حين يعرفه البعض الاخر من الفقهاء بأنه "افصاح الجهة الاستشارية – بعد المداولة والتصويت – عن رايها الاستشاري بناءاً على طلب السلطة الادارية، سواء الزمها القانون بذلك الطلب او لم يلزمها، وسواء كان هذا الراي مقيداً لها او لم يكن كذلك " [٣]، وقد عرفه اخرون بأنه " تعبير عن راي فرد او هيئة يصدر في مسألة معينة بناءً على طلب الجهة المختصة قبل صدور القرار الاداري بهدف استطلاع راي الفرد او الهيئة في تلك المسألة "[٤]،

---

(١) مجدالدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، معجم القاموس المحيط، دار المعرفة، بيروت، ٢٠٠٥، ص٧١٦ ومابعدها .

(٢) د. عبدالحميد اسماعيل الانصاري، الشورى واثرها في النظام الديمقراطي – دراسة مقارنة، المكتبة العصرية، القاهرة ،١٩٨٠، ص٤ ؛ د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٣، ص١٥٦؛ د. امين الساعاتي، الشورى في المملكة العربية السعودية، المركز السعودي للدراسات الاستراتيجية، الرياض، ١٩٩٢، ص٢٤.

(٣) د. هاني احمد الدرديري عبدالفتاح، نظام الشورى الاسلامي مقارناً بالديمقراطية النيابية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠، ص٦ ؛ د. حمدي ابوالنور السيد عويس، الادارة الاستشاري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠١١، ٢٤٠ .

(٤) د. مصطفى احمد الدايدموني، الاجراءات والاشكال في القرار الاداري – دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢، ص٥٠ ؛

Auby. J.M. (institution administrative) , Dalloz , 4ed , p7

ولاهمية العمل الاستشاري في زيادة كفاءة النشاط الاداري، اذ ان الاستعانة باصحاب الخبرة والمهارة الفنية لتقديم الراي المناسب في مسالة معينة يعمل على ازدياد مهارة وتنمية القدرات الفنية للقائمين على السلطة الادارية، ونرى التعاريف السابقة قد اغفلت دور العمل الاستشاري في اصدار القرار الاداري باعتباره من اساسيات ركن الشكل والاجراءات المتعلق بصحة القرار الاداري، وعلى هذا الاساس يمكننا تعريف العمل الاستشاري بأنه " عمل قانوني تلتزم الادارة بالقيام به قانوناً ويكون مناراً للجهة الادارية المختصة عند اصدارها للقرار الاداري" ومن تعريفنا السابق للعمل الاستشاري نرى بان القانون يلزم جهة الادارة باستيفاء اجراء معين لاصدار القرار لذلك يتعلق العمل الاستشاري بركن الاجراء لاسيما عند الزام القانون للادارة بضرورة القيام به، فاذا تخلفت الادارة عن واجبها في طلب العمل الاستشاري يصبح قرارها باطلا كونه يعتبر هذا الاجراء جوهرياً في اصدار القرار الاداري، وتأسيساً على ماتقدم يمكن تقسيم معنى العمل الاداري الى مدلولين احدهما ضيق وهو مايستدل عنه بجعل العمل الاستشاري من مقومات ركن الاجراء في اصدار القرار الاداري، اما بالنسبة للمدلول الواسع والذي يتمثل بعرض اقتراح الجهة الاستشارية لرائيها بعد البحث والمداولة وطرحه على الجهة الادارية – مصدرة القرار الاداري – استناداً لمقترح الجهة الاستشارية دون الحاجة لالزام القانون لجهة الادارة للاخذ بمقترح الجهة الاستشارية . وعلى هذا النحو فان علة التفرقة بين المدلولين السابقين هو بالزام القانون للادارة باصدار القرار الاداري بناءً على العمل الاستشاري، كون المعيار الضيق سالف الذكر يكون اساساً لصحة مشروعية العمل الاداري لتطبيق نص القانون الملزم بالاخذ بالعمل الاستشاري بوصفه اجراءً جوهرياً من اجراءات القرار الاداري.

الفرع الثاني

العوامل المؤثرة في العمل الاستشاري

تهدف الاستشارة الى الوصول لاصدار قرار اداري صحيح ومشروع صادراً عن السلطة المختصة باصداره عن طريق الاراء المطروحة والمقترحات المدروسة من الجهات الاستشارية المرتبطة بعدة عوامل تتمثل بالوجود الحقيقي لمبدأ الشورى وحيادية الجهة الاستشارية وتحقيق الفعالية لمساعدة الادارة في اتخاذ قرارها الصائب، لهذا يخضع العمل الاستشاري لجملة من العوامل وهي :

اولاً : وجود مبدأ الشورى : لايمكن للجهة الاستشارية ان تقوم بعملها على الوجه الصحيح الا بوجود مبدأ الشورى من خلال فسح الجمال امام الادارة للقيام بوظائفها على الوجه الامثل وبحرية كاملة، اذ يكون عمل الادارة الاستشارية افضل عن ممارسة وظيفتها بحرية تامة دون تاثيرات او ضغوط خارجية على عملها لتقديم رايها بصيغة مناسبة للعمل المستشارة فيه، وهذا لايمنع بطبيعة الحال تقييد الادارة الاستشارة بوقت محدد لتقديم رايها في الموضوع محل الاستشارة [١]، اذ ان تحديد الوقت للجهة الاستشارية لطرح رايها لايعد من قبيل الضغوط على عمل الجهة الاستشارية، في حين ان ممارسة الضغوط الاخرى كأن تمارس السلطة الادارية ضغوطاً تجبر الجهة الاستشارية تقديم رايها بما يتناسب مع توجهات الادارة وخاصة اذا كان العمل الاستشاري ملزماً للادارة ولايمكنها اصدار قرارها الا بناءً على الراي او التوصية المعروضة من الجهة الاستشاري . كما ان هذه الحرية الممنوحة للجهة الاستشارية لاتمنع الادارة من ممارسة حقها في مداولة الجهة الاستشارية وتبني راي جديد معدلاً لرايها السابق بناءً على تلك المداولة [٢].

فضلاً عن ذلك فإن العمل الاستشاري يحتاج الى المعلومات الكفيلة باستخراج الراي المناسب حول موضوع الاستشارة، لذلك يقع على عاتق السلطة الادارية (المستشيرة) رفد الجهة الاستشارية بالمعلومات والتقارير الصحيحة، كما يمكن للجهة الاستشارية ان تطلب معلومات اضافية حول موضوع الاستشارة[٣] . لذلك يتعين على الجهة الادارية في حالة تطبيق القوانين التأديبية او قانون الانضباط الوظيفي على احد الموظفين تزويد الجهة الاستشارية (اللجنة التحقيقية) بكل المعلومات المطلوبة لتقديم الجهة الاستشارية توصياتها المناسبة اما بالبراءة او الادانة . وعلى هذا الاساس تلتزم الادارة بتزويد الجهة الاستشارية بكل المعلومات التي تهيئ المناخ المناسب لاتخاذ الراي الاستشاري سواء كان قرار الجهة الاستشارية ملزما للادارة ام غير ملزم لها .

اما اذا صاحب عملية المشورة وقبل اصدار القرار الاستشاري تغييراً بالوقائع والظروف المؤثرة على عمل الجهة الاستشارية، عندها يمكن النظر في تلك الظروف الملابسات التي تغيرت خلال مدة النظر في الموضوع المستشار فيه، فاذا كانت هذه

(١) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على اعمال الادارة – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص١١٦٧.
(2) Victor Grabbe , Criteres de la consultation , Armand colin , 2ed , 1996 , p.244 .
(3) Auby Jean- Marie , Les institution Administrative , Dalloz , 4ed , 1997 , p. 61 .

الملابسات والظروف المستجدة تؤثر وبشكل جوهري على الراي الاستشاري يمكن حينها اعادة النظر بالاستشارة اما ابقائها او تعديلها وفقاً للمستجدات المطروحة وتعتبر موضوعاً جديداً يعرض على الهيئة الاستشارية [١]. اما اذا كانت الملابسات والظروف الجديدة لاتؤثر على عمل او راي الجهة الاستشارية، يمكن الاستمرار بالعمل الاستشاري دون تغيير او تعديل في الراي الاستشاري [٢]، وفي جميع الاحوال فان الحالة الاخيرة لاتؤثر على مشروعية القرار الاداري لعدم اهميتها في العمل الاستشاري .

ثانياً : حيادية الجهة الاستشارية: يعد مبدأ الحياد من اهم البادئ التي تؤسس لمشروعية القرار الاداري، اذ يلتزم عضو الهيئة الاستشارية بواجب الحياد الوظيفي عن القيام بعمله الاستشاري من خلال عدم الاشتراك في جهة استشارية عند النظر في موضوع يهمه او يمس مصلحته الشخصية او المادية، او يتعلق بأحد اقاربه، عندها لايمكن كفالة حياد عضو الهيئة الاستشارية بشكلٍ كامل، لذلك يتوجب على الجهة الاستشارية ابعاد اي ذي مصلحة من الموضوع المستشار فيه[٣]، ونرى ان هذا لايمنع من الاستمرار في العمل الاستشاري اذا خلا الموضوع المطروح للاستشارة من مصلحة اعضاء الهيئة الاستشارية ومن ثم ظهرت مصلحة بعد ذلك لاحد اعضاء الجهة الاستشارية فهذا لايعيب القرار الاداري اذا صدر لتحقيق مصلحة عامة وكان الراي الاستشاري غير ملزم للادارة، اما اذا كان الراي الاستشاري ملزم للادارة عندها يتعين على الجهة الاستشارية ابعاد ذوي المصلحة من العمل الاستشاري كون ذلك يمس بمشروعية القرار الاداري بسبب انتهاكه لمبدأ الحياد الوظيفي . لذلك كان الاجدر بالمشرع العراقي النص على ان لايكون احد اعضاء اللجنة التحقيقية من اقارب الموظف المخالف المحال الى التحقيق او ذي مصلحة من توصيات اللجنة التحقيقية من خلال تعديل نص المادة (١٠/ اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

ثالثاً : فاعلية العمل الاستشاري : تتمثل فاعلية العمل الاستشاري بضرورة تقييد السلطات الادارية بما يصدر من استشارات من الجهة الاستشارية، اذ ان عدم التزام الادارة باراء الجهة الاستشارية يشكل عائقاً امام العمل الاستشاري ولاسيما عند اعتبار عمل الجهة الاستشارية

---

(١) د. حمدي عبدالرحمن، الحقوق والمركز القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص٢٦٣.
(٢) د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الاداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص١٨٧.
(٣) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومية ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤، ص٨٢ .

مجرد مقترحات لاتنتج اثرها في القرار الاداري مما يفقدها الجدية في انجاز العمل الاستشاري وخاصة عند العلم بان الاراء المقدمة من ذوي خبرة في الموضوع المطروح للاستشارة، لذا كان الاجدر بالمشرع العراقي ان يلزم الادارة بتوصيات اللجان التحقيقية المشكلة بنص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي من خلال اضافة فقرة تلزم الادارة للاخذ بتوصيات اللجان التحقيقية كونها تعد السبيل الحقيقي لانشاء المراكز القانونية، وان القرار الاداري الصادر بمناسبتها يعتبر كاشفاً للمركز القانوني ومقرراً لها .

المطلب الثاني

ذاتية العمل الاستشاري

تمتاز الاستشارة بذاتية خاصة تؤهلها ان تكون اساساً للقرار الاداري عن طريق الاراء التي تطرحها الجهة الاستشارية على السلطة الادارية ادراكاً من الاخيرة بأهمية العمل الاستشاري بوصفه من دعائم ركن الاجراء في القرار الادارية، لهذا السبب يوصف العمل الاستشاري بأنه انشائي وليس تقريري لأعمال السلطة الادارية وهذا يعود الى الخصائص المناطة بالعمل الاستشاري التي يتميز بها على بعض التصرفات الادارية التي تشابهه في بعض سماته، وعلى هذا النحو سنتناول خصائص العمل الاستشاري وتمييزه عما يشابهه من تصرفات ادارية اخرى وفق الاتي :

الفرع الاول

خصائص القرار الاستشاري

تتصل مجموعة من الخصائص بالعمل الاستشاري لتمييزه عن بقية الاعمال القانونية الاخرى المتعلقة بالسلطة الادارية وهي على النحو التالي :

اولا : القرار الاستشاري يعد اساساً لاصدار القرار الاداري : اذ تلتزم السلطة الادارية باتباع الاجراءات والاشكال التي يتطلبها القانون عند اصدار القرار الاداري، ويدخل العمل الاستشاري في احدى مراحل اتخاذ القرار الاداري، وخاصة عند تحديد الموضوع المرجو فيه اتخاذ القرار الاداري، فقد يقتصر الامر على اعلام الجهة الادارية براي الجهة الاستشارية دون الالتزام به، وقد يلزم القانون الادارة باتباع الراي المقدم من الجهة الاستشارية [1]، فمهمة

(1) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للادارة، كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية، ١٩٩٢، ص٩٩.

الجهة الاستشارية محددة بتقديم الراي بهدف انارة الطرق امام الادارة من خلال تقديم المقترحات والتوصيات .

كما يعتبر العمل الاستشاري نتيجة لعزم الادارة على اصدار قرارها وفقاً لأحكام القانون الذي يلزم الادارة بطلب الاستشارة، اذ يكون العمل الاستشاري جاء ادراكاً من الادارة بأهميته في اتخاذ قرارها، لذلك تقوم الجهة الاستشارية بعقد اجماعاتها ومداولاتها وابداء اراء كل الاعضاء للوصول الى الراي السليم في الموعد المناسب، لهذا يرتبط العمل الاستشاري مع القرار الاداري وجوداً وعدماً [١]، وعلى الرغم من الزام الادارة باستشارة الجهة الاستشارية الا ان هذا لايعني الزام الادارة باصدار قرارها، فيمكن للادارة ان تعدل عن اصدار قرارها وان كانت قد استشارة الجهة الاستشارية، الا انه قد يتبين عدم الجدوة من اصدار قرار اداري ولم يكن هناك نص قانوني يلزم الادارة باصدار القرار الاداري .

ثانياً : القرار الاستشاري تصرفاً انشائياً : يعد العمل الاستشاري تصرفاً انشائياً[٢]، اذ تقوم الجهة الاستشارية بتقديم الراي الذي يحدد سبل الادارة في اصدار قرارها ويمكن للاخيرة اختيار السبيل المناسب في اصدار القرار، اما اذا التزمت الادارة بالراي المقدم من الجهة الاستشارية عندها يكون دورها انشائي للمراكز القانونية كون الالزام القانوني للادارة باتباع التوصيات الناتجة عن الجهة الاستشارية جعل منها اساساً في اصدار القرار الاداري وبالتالي يكون لها الدور المتميز في انشاء المراكز القانونية من خلال الزام الادارة باراء الجهة الاستشارية[٣]، ان حالة الزام الادارة باتباع الاستشارة المقدمة لها يجعل من القرار معيب بعيب الاجراءات غير المشروعة في حال اهمال الادارة للراي او الاستشارة الملزمة لها مما يجعل من القرار الصادر غير مشروع، وعلى ذلك يمكن ان يرتب العمل الاستشاري اثاراً قانونية هامة بمساهمته في تحديد مضمون القرار الاستشاري ويترتب على ذلك تغييراً بالعلاقات القانونية القائمة بصدور هذا القرار، اذ تتقيد الادارة بمضمون الراي الاستشاري باتخاذ القرار الاداري، وعلى هذا الاساس يمكن لصاحب الشان ان يطعن بالقرار الاستشاري تظلماً لدى جهة الجهة الاستشارية اذا كانت الاستشارة ملزمة للادارة، لذلك يرى الباحث بضرورة تعديل نص المادة (٧/ سابعاً–

---

(١) د.عصمت عبدالله الشيخ،النظام القانوني لحرية اصدار الصحف،دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص١١٧

(٢) يقصد بالتصرفات الانشائية بأنها تلك التصرفات التي تتخذها الادارة بقصد انشاء او الغاء او تعديل المراكز القانونية؛د.سليمان الطماوي،النظريةالعامةللقرارات الادارية–دراسةمقارنة،مطبعةعين شمس،١٩٩١،ص٤٤٩

(٣) د. حمدي ابو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص٢٨٥.

أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل واضافة عبارة ".... ان يتم التظلم لدى الجهة الادارية المختصة **او الجهة الاستشارية اذا كان القرار المطعون فيه صدر بناءً على استشارة ملزمة للجهة الادارية....."**

اما في حال الزام الادارة بطلب الاستشارة من الجهة الاستشارية دون الزامها باتباع تلك الاستشارة، فيرى الباحث ان القرار الاداري الصادر المخالف للراي الاستشاري على الرغم من تقديمه للجهة الادارية يعد مشروعاً وينتج اثاره القانونية، كون الادارة قامت بالاجراءات المنصوص عليها قانوناً ومستكملا لشروط اصداره الا ان فحوى القرار سلكت ارادة ووجهت نظر الادارة في انتاج الاثار القانونية بما للادارة من سلطات في اتخاذ القرار الاداري .

ثالثاً: القرار الاستشاري داعماً للادارة العامة : يعد العمل الاستشاري عملاً داعماً لسلطات الجهة الادارية المستشيرة، كونه يقدم رائياً ليساعد الادارة فيه على اصدار القرار الاداري والمشاركة في مضمون القرار من خلال المقترحات والتوصيات المطروحة [١]، وعلى هذا الاساس تلتزم الجهة الاستشارية باجراء البحوث والدراسات والاجتماعات والمداولات في سبيل الخروج بقرار سليم تتشارك به مع الادارة باتخاذ قرارها، اذ ان الجهة الاستشارية تلتزم بممارسة اختصاصاتها المناطة بها قانوناً فتقوم بدعم القرار الاداري وبيان المصلحة العامة فيه .

الفرع الثاني

تمييز العمل الاستشاري عما يشابهه

يتشابه العمل الاستشاري مع بعض التصرفات الادارية الاخرى سواءاً كانت هذه التصرفات انشائية ام تقريرية، وهذا سنجمله فيما يلي:

اولاً: التمييز بين العمل الاستشاري والموافقة على اتخاذ القرار : اذ تقدم الموافقة على اتخاذ القرار الزاماً على الجهة الادارية المختصة باصدار القرار الاداري من الراي المقدم من جهة الموافقة على اتخاذ القرار، وهذا بحد ذاته يشابه العمل الاستشاري من خلال طلب الجهة الادارية – المختصة باصدار القرار – للموافقات الاصولية من الجهة المختصة لتتمكن الاخيرة من اصدار قرارها، كما ان العمل الاستشاري يشابه الموافقة باتخاذ القرار في كونهما يمارسان دوراً انشائياً باصدار القرار الاداري[٢]، في حين يختلف العمل الاستشاري عن الموافقة باتخاذ القرار بأن الاول يقدم الحلول والاراء ويترك للادارة حرية اختيار اي الحلول

(١)د.رأفت فودة، عناصر وجود القرار الاداري–دراسة مقارنة،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٩٩، ص٣١٤.
(٢) د عصمت الشيخ، مصدر سابق، ص١٢١.

افضل للقيام بعملها، اما بالنسبة للموافقة على اتخاذ القرار فتكون محددة وبشكل مسبق اما بالقبول او الرفض لاتخاذ القرار الاداري فهي – الموافقة – لاتطرح البدائل والحلول كما في العمل الاستشاري، ويرى الباحث ان الاراء المقدمة من الجهة الاستشارية قد لاتكون ملزمة للادارة، اذ تستطيع الاخيرة من طرح تلك الاراء جانباً واتخاذ قرارها مخالفاً لتلك الاراء ويبقى القرار مشروعاً، اما في الموافقة على اتخاذ القرار الاداري فإن جهة اصدار القرار تكون ملتزمة بحدود تلك الموافقة ولايمكن مخالفتها الا اذا كانت هذه الموافقة مخالفة لاحكام القانون عندها يجب على الادارة اعلام جهة اصدار الموافقة بالمخالفة القانونية قبيل اصدار القرار الاداري .

ثانياً: التمييز بين العمل الاستشاري واستطلاع الراي العام : يتشابه استطلاع الراي العام[١] مع العمل الاستشاري في كونهما ينتجان عن اراء متعددة ومن خلال مداولات لتقديم الراي المناسب، الا انهما يختلفان في الجهة التي تمارس وظيفة كلاً منهما، اذ يختلف العمل الاستشاري عن استطلاعات الراي العام في ان الاول يمارسه جهة مختصة من الجهات الادارية يحددها القانون مسبقاً، اما بالنسبة لاستطلاعات الراي العام فان من يمارسه جهات علمية متخصصة قد لاتكون من ضمن التشكيلات الادارية، كما انهما يختلفان في الية عمل كل منهما، فالعمل الاستشاري يمر بمراحل مختلفة تبدأ من عملية الشروع بطلب الراي ومن ثم تحديد اجتماع للجهة الاستشارية وطرح الموضوع المشار منه للمداولة واخيراً تنتهي باصدار الراي الاستشاري، في حين يمر استطلاع الراي العام بمراحل مغاييرة عن العمل الاستشاري من خلال تحديد العينات التي تخضع للاستطلاع وتحديد الاسئلة واليات العمل الميداني لهذا الاستطلاع .

كما ان العمل الاستشاري يختلف عن استطلاع الراي العام في مدى الزام كل منهما للادارة، اذ يمكن ان تلتزم الادارة قانوناً بحدود ما يصدر عن الجهة الاستشارية عند اتخاذ قرارها، اما بالنسبة لاستطلاع الراي العام فغالباً ماتكون غايته علمية دون الزام لاي طرف كونه يقدم نتيجة نهائية لا تتقيد بها اية جهة ادارية .

---

(١) استطلاع الراي العام هو "محاولة التعرف على راي جمهور الافراد في قضية من القضايا عن طريق توجيه اسئلة مباشرة الى الجمهور لاستطلاع رائيهم في هذه القضية واعتبار وجهت نظر هذا القطاع هي وجهت نظر الجمهور ككل " للمزيد راجع د. صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لاستطلاعات الراي العام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٦.

ثالثاً: تمييز العمل الاستشاري عن الخبرة: تعتبر الخبرة بانها تقرير للواقع ووصفه بشكل تفصيلي، اما العمل الاستشاري يكون بتقديم الراي حول موضوع القرار الاداري، وعلى الرغم من تشابه كلاً من الخبرة والعمل الاستشاري في ان كلاهما لا يلزمان الجهة التي طلبت اجراؤها الا بنص القانون[1]، في حين يرى الباحث انهما يختلفان في الجهة التمارس هذه المهام، فجهة الخبرة قد تكون جهة خاصة لاتمت للادارة بصلة، اما الجهة الاستشارية فهي تعد من ضمن التشكيلات الادارية التي تساهم مع الادارة في اصدار القرار الاداري .

المبحث الثاني

التكييف القانوني للقرار الاستشاري

اختلفت الاراء الفقهية والتشريعات المقارنة حول تحديد التكييف القانوني للعمل الاستشاري، اذ لعبت الاتجاهات الفقهية دوراً في تحديد مدى الزامية الراي الاستشاري للجهة الادارية، مما انعكس هذا الاختلاف الفقهي على التشريعات المنظمة لاختصاصات القضاء الاداري في الدول المقارنة، اذ يمارس القضاء رقابته على عمل الادارة الاستشارية من زاويتين، فهو يراقب القرار الاداري الذي صدر استنادا للراي الاستشاري ويراقب الراي الاستشاري مباشرة في بعض الاحيان وبشكل مستقل عن القرار الاداري، لذلك سنوضح من خلال هذا المبحث دور الفقه في تحديد العمل الاستشاري ودور التشريع في تحديد العمل الاستشاري وعلى النحو الاتي :

المطلب الاول

دور الفقه في تحديد الاستشارة

ان تباين الاتجاهات الفقهية حول تحديد العمل الاستشاري سبب خلطاً بين فقهاء القانون الاداري باعتبار ان العمل الاستشاري مجرد اجراء من اجراءات اصدار القرار الاداري او اعتبار ان العمل الاستشاري قراراً ادارياً (غير نهائي) يصدر عن جهة ادارية تمارس عملاً استشارياً، مما تقدم سنبين هذه الاتجاهات والاراء الفقهية وكما يلي :

---

(1)د.محمود جمال الدين زكي،الخبرة في المواد المدنية والجنائية،كلية الحقوق،جامعة القاهرة، ١٩٩٠، ص٣٦.

الفرع الاول

الاستشارة اجراءاً ادارياً

يخضع اصدار القرار الاداري لمجموعة من الاجراءات التي تسبق اصداره . فتبدأ من مرحلة تحديد الهدف المرجو من اتخاذ القرار بشأنه، وتنتهي باصداره بصيغته النهائية، وعلى هذا الاساس يرى اصحاب هذا الراي ان طلب الاستشارة يوصف بأنه من اجراءات اصدار القرار الاداري [١]، ولذلك يتخذ صفته الالزامية باعتباره من اركان القرار الاداري والتي يتطلبها القانون عند اصداره، وعليه يعتبر القرار الاداري باطلاً في حال مخالفته لاحد اركانه وبالتالي يمكن ان يحكم بالغائه قضائياً كونه مخالفاً لاركانه .

كما يرى فقهاء هذا الراي في تكييف العمل الاستشاري بأنه اجراء يتبع اصدار القرار الاداري وبشكل مناسب استناداً للاراء المطروحة من الجهة الاستشارية، اذ ان التزام الادارة يكمن بطلب الاستشارة دون الزام الادارة للاخذ بها عند اصدار قرارها، اذ ان مسئولية الادارة تتحدد بمدى التزامها بصحة اركان القرار الاداري وبالاستناد لسلطتها التقديرية يمكنها اصدار القرار المناسب دون الالتزام بالراي الاستشاري[٢]، كما ان الجهة الاستشارية تلتزم بطرح الراي على الجهة الادارية وفق دراسات واجتماعات ومداولات فنية ولا تتولى مهمة اصدار القرار النهائي، اذ ان هذا يقع ضمن اختصاص السلطة الادارية حصراً .

ويرى الباحث ان اصحاب هذا الراي يصفون العمل الاستشاري بأنه من اجراءات القرار الاداري على الرغم من ممارسته من قبل جهة استشارية مختصة قد تكون مستقلة عن الجهة الادارية، الا ان الادارة تبقى صاحبة الاختصاص الاصيل في ممارسة وظيفتها باصدار القرار الاداري، واستناداً لذلك لايمكن قبول الطعن بالعمل الاستشاري امام القضاء الاداري الا باصدار القرار النهائي، كما ان التزام الادارة بالراي الاستشاري قد يؤدي الى تقييد عمل السلطة الادارية والتي من المفترض ممارسة اختصاصتها بسلطتها التقديرية، ولاسيما اذا لم يحدث العمل الاستشارية اثاراً على المراكز القانونية، كما يرى الباحث ان اصحاب هذا المذهب يخلطون بين الشكل والاجراء في اصدار القرار الاداري، اذ كلاهما يعتبران ركنان

---

(١) د. رمزي الشاعر، تدرج بطلان في القرارات الادارية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص١١٣ ؛ د. محمود جمال الدين زكي، مصدر سابق، ص٣٢ ؛
Auby Jean- Marie ,op. cit. , p.559 .

(2) Hostiou Rene , Procedure et Formes de L,Acte administratif unilateral en droit francais , these , paris , 1974, p.61. ؛ عصمت الشيخ، مصدر سابق، ص ١١٠

مستقلان عن بعضهما من اركان القرار الاداري، اذ ان اصدار القرار بصيغته النهائية يتعلق بركن الشكل اما الاجراء يعد ركناً ملزاً للادارة عند اتخاذها لقرارها، وان هذا الاجراء يحدث اثره القانوني حال صدور القرار الاداري بناءً عليه، اما اذا صدر القرار مخالفاً للعمل الاستشاري على الرغم من طلب الادارة له يعد بحد ذاته مخالفاً لركن الاجراء الذي قامت به الادارة بمناسبة اصدار قرارها، وتأسيساً على ما تقدم لايمكن الاخذ بهذا الراي .

الفرع الثاني

الاستشارة قراراً ادارياً

يذهب اصحاب هذا الراي الى ان العمل الاستشاري يعتبر قرار اداري غير نهائي مستندين في ذلك الى ان من يقوم بالعمل الاستشاري جهة مستقلة عن جهة اصدار القرار الاداري [١]، الا ان اتجه احد الفقهاء باعتبار العمل الاستشاري وان كان صادراً عن جهة مستقلة فإنه لايرقى لمستوى القرار الاداري لعدم اكتمال شروط القرار الاداري ولهذا لايقبل الطعن بالعمل الاستشاري بشكل منفرد الا اذا صدر القرار الاداري النهائي [٢]. وعلى الرغم من ذلك فقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي نحو قبول الطعن على تأشيرة موظف مصلحة السكك الحديدية كونها اجراءاً داخلياً انتجت اثارها القانونية، اذ اعتبرها قراراً ادارياً وجب الطعن به [٣]. كما يرى الباحث ان صدور العمل الاستشاري عن الجهة مستقلة ذي اختصاصات محددة قانوناً تخضع لرقابة القضاء الاداري، اذ يجب ان تلتزم جهة الاستشارية باركان القرار الاداري عند اصدار قرارها الاستشاري، ويراقب القضاء مدى احترام هذه الجهة لمبادئ وشروط واحكام القانون في اتخاذ قرارها، بالاضافة لذلك فإن العمل الاستشاري يرتب اثاره القانونية في مواجهة السلطات الادارية المستشيرة من مدى التزام السلطة الادارية بحدود الاستشارة المقدمة من الجهة الاستشارية .

([١]) د. حمدي ابو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص ٣٢٠ ؛ د. الديداموني مصطفى احمد، مصدر سابق، ص١٣؛ د. عبدالفتاح حسن، التعويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٢، ص١٢٧.

Weber Yves , l, administration consultative , these , Paris , 1986, p192.

([٢]) د. ابراهيم درويش، الادارة العامة في النظرية والممارسة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨، ص٣٦٨.

([3]) C.E. Ass . 29 dfc . 1979 Sarl Enlem . rec .p.182

اشار اليه مارسو لونغ واخرون، القرارات الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، . بيروت، ٢٠٠٩، ص٢٧٠

وعلى هذا الاساس يرى الباحث بأن العمل الاستشاري يمكن اعتباره قراراً ادارياً ولاسيما اذا كان ملزماً للجهة الادارية المستشيرة وانتج اثاره القانونية في القرار الاداري النهائي ويمكن الاعتداد به امام القضاء الاداري، وقد اتجه قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في نص المادة (٧/رابعاً) نحو قبول الطعن في جميع القرارات الصادرة عن الموظفين وهيئات القطاع العام وحسناً فعل المشرع في فسح المجال امام الافراد للطعن على القرارات الاستشارية التي تؤثر في القرار الاداري النهائي كونه صادراً عن جهة ذات اختصاص في ممارسة الوظيفة الاستشارية.

وعلى الرغم من رجاحة الراي السابق، الا انه لم يخلو من الانتقادات وابرزها ما ذهب اليه احد الفقهاء بعدم الزام السلطة الادارية في حدود الاستشارة المقدمة من الجهة الاستشارية وان السلطة الادارية لاتلتزم باصدار القرار الاداري كون ذلك يعد تقييداً لسلطتها التقديرية في اتخاذ القرارات بما يتلائم مع المصلحة العامة وهي الغاية المرجوة من كل عمل اداري[١]، كما انتقد هذا الراي بانه اعتبر الاستشارة عملا تنفيذياً، في حين ان العمل الاستشاري لايعدو لان يكون عملاً تحضيرياً لاصدار العمل التنفيذي الاساسي وهو القرار النهائي[٢]، الا اننا نرى بأن العمل الاستشاري وان صدر بمناسبة طلب الجهة الادارية المختصة الا انه لايقيد سلطاتها الا اذا الزم القانون الجهة الادارية باتباع الراي الاستشاري المقدم من الجهة الاستشارية وهذا بحد ذاته لايمكن اعتباره تقييداً لحرية الادارة لسلطتها التقديرية كونه يمثل التزاماً بأحكام القانون ومفروضاً على الجهتين الادارية والاستشارية، كما ان العمل الاستشاري ينتج اثاره القانونية بحق صاحب الشأن كونه صادراً من جهة مختصة باصدار القرار الاستشاري ويؤثر في المراكز القانونية من حيث الانشاء او التعديل او الالغاء، لذا نرى برجاحة هذا الراي الذي اعتبر العمل الاستشاري قراراً ادارياً مستوفيا لشروطه واركانه .

المطلب الثاني

دور القضاء الاداري في القرار الاستشاري للدول المقارنة

نظمت التشريعات المقارنة القضاء الاداري من خلال القوانين المنظمة لعمل مجالس الدولة في كل من فرنسا ومصر والعراق، اذ تقدم رائيها الاستشاري بناءً على الطلب السلطة

([1]) Hostiou Rene , op. cit., p 232.

([٢]) د. عصمت الشيخ، مصدر سابق، ص١٢٩.

الادارية رغبة من الاخيرة في تدعيم قرارها الذي تزمع اتخاذه، لذلك سنتناول دور مجلس الدولة الاستشاري في الدول المقارنة وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول

الدور الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي

يعتبر مجلس الدولة الفرنسي مستشار الحكومة بالاضافة لوظيفته القضائية، اذ يقوم الوزير الاول – رئيس الوزراء – بطلب الاستشارة من الجمعية العامة لمجلس الدولة ولاسيما في اعداد التشريعات والمراسيم القانونية، عندها يلتزم المجلس بتقديم رائيه لرئيس الحكومة[١] . ويجد مجلس الدولة اساس القانوني لعمله الاستشاري من خلال نص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ [٢]، اذ اكدت على وجوب عرض المراسيم القانونية على مجلس الدولة قبل اصدارها، وكذلك الحال بالنسبة لنصوص المواد (٣٧و٣٩) من الدستور الفرنسي[٣]، وبذلك نلاحظ التزام الحكومة بطلب الاستشارة من مجلس الدولة عند شروعها باصدار نص تشريعي اوتعليمات لائحية، ومن الملاحظ ان القوانين التي نظمت عمل مجلس الدولة الفرنسي الصادرة في (٢ديسمبر ١٨٥١) و (٢٤مايو١٨٧٢) اكدت على الدور الاستشاري لمجلس الدولة كونه مستشار الحكومة وكذلك الحال بالنسبة لمراسيم سنة (١٩٥٣) التي اقرت بالزامية الحكومة على استشارة مجلس الدولة الفرنسي عند اصداره للقرارات واللوائح التنفيذية[٤]، لذا جاءت احكام الدستور الفرنسي ملزمة للادارة بطلب الاستشارة من مجلس الدولة في غالبية اعمالها القانونية .

وعلى الرغم من الزام الحكومة على استشارة مجلس الدولة، الا انه يمكن ان تكون الاستشارة اختيارية فيما يتعلق بمشروعات المراسيم البسيطة او اي مسألة قانونية عند طلب الوزير لراي مجلس الدولة ولاسيما عند وجود الصعوبات الادارية التي تواجه الادارة في اصدار مراسيمها او قيامها بالاعمال القانونية الاخرى، كما يمكن ان تطلب الادارة راي مجلس الدولة

([1]) Auby Jean- Marie ,op. cit. , p.71 .

([٢]) نصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على " تصدر المراسيم في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة ."

([٣]) نصت المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي على " يجوز تعديل الأحكام ذات المنشأ القانوني والتي صدرت في مثل هذه الأمور بموجب مرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة." ؛ نصت المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي على " تكون مناقشة مشروعات القوانين الحكومية في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة " .

([٤]) د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الثقافة، الأردن، ٢٠١٢، ص٣٨٠.

الفرنسي في تفسير او شرح احكاماً دستورية او قانونية، ويمكن للادارة ان تطلب راي مجلس الدولة مع اعداد دراسات وبحوث بشأن المسألة المعروضة على مجلس الدولة [١]، كالراي الصادر من مجلس الدولة في ٢٧ نوفمبر ١٩٨٩ بشأن تفسير معنى كلمة العلمانية [٢]. ويرى الباحث ان هذه الاستشارة تعتبر اختيارية بسبب فسح المجال امام الادارة للقيام بوظائفها القانونية والتي تقع في صلب اختصاصها لذلك لايمكن ان تلتزم بطلب الاستشارة في جميع اعمالها القانونية . الا ان هذا لايمنع من تقييد حرية الادارة في بعض الحالات التي الزمت الادارة باتباع الاستشارة المقدمة من مجلس الدولة وهذا يعد استثناءاً من القاعدة العامة التي تؤكد على اصدار القرارات الادارية بسلطتها التقديرية من جانب الادارة، لذلك الزم القانون الادارة على اتباع استشارة مجلس الدولة في حالات فقد الجنسية والقرارات الصادرة عن النقابات، اذ ان القرار الصادر عن الادارة يجب ان يستند الى الراي الاستشاري المعروض من مجلس الدولة والا اعتبر القرار الصادر باطلاً وقابلاً للالغاء [٣] . لهذا السبب اتجهت اراء بعض الفقهاء نحو اعتماد العمل الاستشاري كاساس لاصدار الاداري، اذ ان الادارة تلتزم بالراي الاستشاري عند شروعها باتخاذ قرارها لذا يمكن اعتبار العمل الاستشاري ينتج اثاره القانونية منذ لحظة اصدار، الا ان هذا لا يمنع الادارة عن ممارسة اختصاصها وسلطاتها عند امتناعها عن اصدار القرار الاداري وان صدر العمل الاستشاري، وفي هذه الحالة يكون التزام الادارة فقط عند اعرابها عن رغبتها باصدار القرار الاداري، اما اذا امتنعت فلا الزام عليها بذلك . وقد اتجه قضاء مجلس الدولة الفرنسي نحو هذا الاتجاه عند النص على التزام الحكومة باصدار قرارها بناءً على الراي الاستشاري المقدم من المجلس الاقتصادي والاجتماعي فحكم مجلس الدولة الفرنسي بالغاء قرار اداري خالف الراي الاستشاري [٤]، في حين ردت المحكمة الادارية الطعن المقدم بخصوص عدم قيام الادارة باصدار القرار الاداري على الرغم من اصدار راي استشاري من المجلس الاقتصادي والاجتماعي كون التزام الادارة

([1]) Gruber Annie , la decentralisation et les institutions Administratives , Armand colin , 2ed, 1996, p77.

([٢]) اشارة اليه د. حمدي ابو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص٣٤٨.

([٣]) د. زكي محمد النجار، الادارة العامة بين التطبيق والتشريع، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ١٩٩٢، ص٩٧.

([4]) C.E.16 oct .1968, Union nationale des grandes pharmacies de France , Rec 488 اشار اليه مارسو لونغ واخرون، مصدر سابق، ص٢٥١

لا يحتم عليها اصدار القرار [1]، وفي جميع الاحوال يبقى الدور الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي ملزماً للادارة في حال نص القانون على ذلك، اما عند عدم وجود نص تشريعي يمكن الادارة ان تستخدم سلطتها التقديرية في شأن الاستعانة باستشارة مجلس الدولة من عدمها .

مما تقدم يلاحظ الباحث اهمية الدور الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي وعلى هذا الاساس فقد نص الدستور الفرنسي على ضرورة استشارة الحكومة لمجلس الدولة كونه مستشارها الاول، كما يختلف مدى التزام الادارة بالاستشارة المقدمة من مجلس الدولة، اذ ان وجود القانون اعتبر الفيصل في تحديد مدى التزام الادارة بالراي الاستشاري على الرغم من النص عليه دستورياً الا ان هذا يكون محدد فيما ذكرته المواد (٣٧و٣٨و٣٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ واقترنت صحة القرار الاداري بمدى التزام الادارة بالراي الاستشاري الملزم، اما اذا لم يورد القانون نصاً يلزم الادارة بالراي الاستشاري فلا يمنع هذا من طلب الادارة للراي الاستشاري للاستئناس دون الزامها به، ومن جهة اخرى يلتزم مجلس الدولة الفرنسي بممارسة اختصاصاته المتعلقة بالوظيفة الاستشارية وان يقدم الراي الاستشاري ازاء الحكومة استناداً لنص المادة (٢٣) من مرسوم (٣١يوليو ١٩٤٥) والتي تقرر بان يدلي المجلس برايه في جميع المسائل المنصوص عليها في التشريعات او التي تطلب منه الحكومة رايه فيها [2]. لذلك يكون امتناع مجلس الدولة عن القيام بدوره الاستشاري مخالفاً لاحكام الدستور والتشريعات .

الفرع الثاني

الدور الاستشاري لمجلس الدولة المصري

ينظم قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته مجلس الدولة المصري ويحدد اختصاصاته القضائية والاستشارية، لذلك يعتبر مجلس الدولة في مصر مستشار الحكومة عند قيامها باعمالها القانونية، فيمكن للحكومة طلب الاستشارة من القسم الاستشاري – الذي يتكون من قسمي الفتوى والتشريع – وكذلك لجان الفتاوى الاستشارية[3] والجمعية العمومية

(1) C.E. 26 evril 1979 , Willette , Rec 235 اشار اليه مارسو لونغ واخرون، مصدر سابق ،ص٣٨١.

(٢) نصت مادة (٢٣) من المرسوم المذكور "يبدي مجلس الدولة رايه في جميع المسائل التي تنص على تدخله احكام تشريعية او تنظيمية او التي تطلبها الحكومة منه "

(٣) نصت المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري على " **يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة ..... وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها** "

لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة قبل قيام الحكومة بعملها[١]، اذ تمارس ادارات قسم الفتوى نوعين من الاختصاصات في مجال الاستشارات اولهما اختياري وثانيهما اجباري، فالاختصاص الاختياري يخضع لاحكام المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة اذ حددت الادارات التي يمكنها طلب الاستشارة وحسب تقدير الجهة الادارية المعنية .

اما بالنسبة للاختصاص الاجباري يكون من خلال ابداء الراي في مسائل العقود او الصلح او تحكيم، اذ تلتزم الجهة الادارية المعنية بطلب الاستشارة من قسم الفتوى في مجلس الدولة، وعلى الرغم من الزام الجهة الادارية بطلب الراي الا ان الجهة الادارية لاتلتزم باتباع الراي المطروح ومن قسم الفتوى كون هذا الراي غير مقيد للجهة الادارية ولاتلتزم الاخيرة باتباعه عن اصدار قرارها الاداري[٢] .

كما تقوم لجان الفتوى باختصاصات استشارية وفقاً لاحكام المادة (٦١) من قانون مجلس الدولة المصري سواء أكانت هذه الاستشارة اختيارية ام اجبارية، وبالنسبة للاستشارة الاختيارية فأنها تخضع للسلطة التقديرية للجهة الادارية تبعاً لاهميتها ولا الزام على الجهة الادارية باتباع الراي المقدم من الجهة الاستشارية، وفيما يتعلق بالاختصاص الاجباري لاستشارة لجان الفتوى فقد حددتها احكام المادة (٦١) سالفة الذكر والتي بموجبها تلتزم الجهة الادارية بتقديم طلب الاستشارة للجان الفتوى لابداء الراي فيها[٣]، وبذلك تلتزم الجهة الادارية عند شروعها بالمسائل المحددة في المادة (٦١) من قانون مجلس الدولة بأن تطلب الراي من لجان الفتوى، الا ان هذا لايعني التزام الجهة الادارية بمضمون الاستشارة عند اتخاذ قرارها النهائي .

---

(١) نصت المادة (٦١) من قانون مجلس الدولة المصري على " **لرئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهمية من المسائل التى ترد إليه لإبداء الرأى فيها** "

(٢) د. ياسر محمود محمد الصغير، الدور الانشائي لمجلس للقضاء الاداري، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٣٧.

(٣) حددت الماد (٦١) من قانون مجلس الدولة المصري الجهات التى تلتزم بتقديم طلب ابداء الراي من خلال نصها " لرئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهمية من المسائل التى ترد إليه لإبداء الرأى فيها، وعليه أن يحيل إلى اللجنة المسائل الآتية : أ. كل التزام موضوعه استغلال مورد من الموارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة. ب. عقود التوريد والأشغال العامة، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه. ج . الترخيص فى تأسيس الشركات التى ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية. د. المسائل التى يرى فيها أحد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من أحد الإدارات قسم الفتوى أو لجانه.

فضلاً عن ذلك تقوم الجمعية العمومية لقســـــــمي الفتـــــوى والتشريع في مجلس الدولة المصري باختصاصها الاستشاري من خلال نص المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة[١]، ومن الملاحظ ان المشرع المصري حدد المجالات التي يمكن من خلالها ابداء الراي فيها، وبذلك نرى بأن هذا التحديد بيّن مدى الزامية الجهة الادارية بطلب الراي الاستشاري، الا ان هذا لايعني ايضا التزام الادارة بمضمون الراي الاستشاري الا في حالة الفقرة (د) من المادة (٦٦) سالفة الذكر، اذ اشاد المشرع المصري بالزام الراي الاستشاري بالنسبة لطرفي النزاع في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أوبين المصالح العامة أوبين الهيئات العامة أوبين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض، وهنا يرى الباحث ان الراي الاستشاري اصبح ملزماً في طلبه ومضمونه بالنسبة لاطراف النزاع .

مما تقدم يرى الباحث بأنه على الرغم من اعتبار مجلس الدولة المصري جهازاً قضائياً، الا انه يؤدي الوظيفة الاستشارية بوصفه مستشار الحكومة، ولاهمية هذا الدور الاستشاري اصبح لزاماً على الجهات الادارية تقديم طلب الاستشارة ولاسيما المنصوص عليها قانوناً، وعلى هذا الاساس فأن القرار الصادر عن الاداري يعتبر باطلاً اذا لم تطلب الادارة الراي الاستشاري لاجهزة مجلس الدولة وبالتالي يمكن الغائه، على الرغم من عدم الزام الادارة بمضمون الراي الاستشاري في فحوى القرار الاداري، لذلك نستنتج ان الراي الاستشاري يعتبر اجراءً من اجراءات اصدار القرار الاداري وليس عملاً مستقلاً وبالتالي لايمكن الطعن به امام القضاء باستثناء ماقرته المادة (٦٦/ د) والتي الزمت كلا طرفي النزاع من مؤسسات الدولة بمضمون الراي الاستشاري وفي هذه الحالة يمكن الطعن به قضائياً كونه ملزماً بمضمونه للجهة الادارية .

---

(١) نصت المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة المصري على " تختص الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بإبداء الرأى فى المسائل والموضوعات الآتية: أ- المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التى تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة. ب - المسائل التى ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع. ج- المسائل التى ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها. د- المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض. ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزما للجانبين. "

الفرع الثالث

الدور الاستشاري لمجلس الدولة العراقي

يمارس مجلس الدولة العراقي عن طريق هيئاته التخصصية مهامه الاستشارية من خلال نص المادة (٦) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ [١]، وباستقراء احكام المادة المذكورة اعلاه نلاحظ مدى التزام مجلس الدولة العراقي للقيام بدوره الاستشاري عند تقديم الجهة المستشيرة طلبها لاداء الراي من مجلس الدولة بالمسألة المعروضة عليه، اذ تمارس الهيئات التخصصية مهامها استناداً لاحكام المادة (٥/ خامساً) من قانون مجلس الدولة[٢]، وفي هذا الجانب يرى الباحث ان الدور الاستشاري لمجلس الدولة العراقي يتحدد باختصاصين احدهما اختياري والاخر اجباري، فالاختصاص الاختياري يمكن من خلاله ان يبدي المجلس رائيه الا ان هذا الراي غير ملزم للجهة المستشيرة، وعلى هذا الاساس نلاحظ ان المشرع العراقي قد حدد في الفقرات (اولاً وثانياً) من المادة (٦) من قانون مجلس الدولة على ضرورة التزام مجلس الدولة بتقديم الراي الاستشاري في المسائل التي تعرض عليه والاتفاقيات والمعاهدات الدولية قبل ابرامها او الانضمام عليها، ومن ذلك يمكن اعتبار قرار ابرام الاتفاقيات او الانظمام اليها لا يصح الا اذا تقدمت الجهة الادارية المختصة بطلب راي مجلس الدولة، لهذا يمكن اعتبار راي مجلس الدولة في قرار ابرام الاتفاقيات او الانضمام للمعاهدات من الاجراءات الجوهرية التي ترتبط بصحة قرار ابرام الاتفاقية او الانضمام الى المعاهدة كون المشرع العراقي قد اكد على وجوب تقديم طلب الراي قبل انعقاد الاتفاقية او الانضمام اليها من خلال نصه " ابداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها او الانضمام اليها "، وعلى الرغم من الزام القانون للجهة الادارية المختصة بهذا الاجراء الا ان هذا الامر لايلزم الجهة الادارية المختصة باتباع الراي المقدم من مجلس الدولة وانما فقط تقديم طلب ابداء الراي دون الالتزام بالاخذ به .

---

(١) نصت المادة (٦) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل "يمارس المجلس في مجال الراي والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الاتي - : اولا – ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا .ثانيا – ابداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها او الانضمام اليها . ثالثا –ابداء الراي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذااحتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون راي المجلس ملزما لها .رابعا – ملغاة .خامسا – توضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة.سادسا- لا يجوز لغير الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس."

(٢) نصت المادة (٥/ خامساً) من قانون مجلس الدولة العراقي على " أ– تنعقد الهيأة المتخصصة برئاسة نائب الرئيس لشؤون التشريع والرأي والفتوى "

اما بالنسبة للاختصاص الاجباري فيرى الباحث ان المشرع العراقي قد الزم الجهة الادارية المختصة بتقديم الطلب لابداء الراي الاستشاري من مجلس الدولة في المسائل المختلف عليها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة، واشترط المشرع العراقي ان يحتكم كلا طرفي النزاع لدى مجلس الدولة، عندها يكون الراي الاستشاري ملزماً واجبارياً على الجهات التي طلبته وفي هذه الحالة يعتبر الراي الاستشاري ملزماً لكلا طرفي النزاع ويقوم مقام القرار الاداري، وبالتالي يمكن الطعن به امام محاكم مجلس الدولة العراقي المختصة بها كونه لم يعين مرجعاً للطعن بالقرار الاستشاري، وهذا ما اشار اليه المشرع العراقي في نص المادة (٧/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي[١]، وبذلك يمكن القول بان المشرع العراقي قد اعتبر الطبيعة القانونية للقرار الاستشاري بأنه ذو طبيعة مزدوجة ففي حالة الاختصاص الاختياري لدوره الاستشاري يمكن اعتبار الراي الاستشاري مجرد اجراء من اجراءات القرار الاداري في حين اعتبر الاختصاص الاجباري لدوره الاستشاري عند ابداء رائيه قراراً ادارياً .

ومن الجدير بالاشارة فإن المشرع العراقي قد منع مجلس الدولة عن ابداء رائيه في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي تم تعيين مرجع للطعن فيها من خلال نص المادة (٨) من قانون مجلس الدولة المعدل[٢]، وهذا الامر لايستقيم مع استقلال مجلس الدولة العراقي الذي جاء به قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، فكان الاجدر بالمشرع العراقي ان يلغي نص المادة (٨) سالفة الذكر .

الخاتمة

مما تم بحثه فيما سبق توصلنا للاستنتاجات والتوصيات الآتية:-

اولاً : الاستنتاجات

(١) نصت المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي " تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة "

(٢) نصت المادة (٨) من قانون مجلس الدولة العراقي " يمنع المجلس عن ابداء الراي والمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن. "

١. اختلف الفقهاء في تحديد تعريفاً جامعاً للقرار (العمل) الاستشاري بسبب اختلاف مدلولي العمل الاستشاري بين المدلول الضيق الذي يعتبر العمل الاستشاري اجراء من اجراءات القرار الاداري ومن يأخذ بمدلوله الواسع الذي يعتبر العمل الاستشاري قرارا ادارياً مستقلاً.

٢. يمكن تعريف القرار الاستشاري بأنه " عمل قانوني تلتزم الادارة بالقيام به قانوناً ويكون مناراً للجهة الادارية المختصة عند اصدارها للقرار الاداري"

٣. يخضع العمل الاستشاري لعدة عوامل ابرزها وجود مبدأ الشورى وحيادية الجهة الاستشارية وفاعلية العمل الاستشاري لاظهار مدى تأثر القرار الاداري بالعمل الاستشاري

٤. يمتاز العمل الاستشاري بجملة من الخصائص وهي تتمثل بانه يعد العمل اساساً لاصدار القرار الاداري كونه تصرفاً انشائياً وداعماً للادارة العامة

٥. اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية للعمل الاستشاري فمنهم اعتبره اجراء من اجراءات القرار الاداري، في حين اعتبره البعض الاخر من الفقه قراراُ مستقلاً كونه يحدث اثاراً قانونية في المراكز القانونية .

ثانياً : التوصيات

١. نوصي المشرع العراقي باضافة نص الى المادة (١٠/ اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام المعدل رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ يمنع من خلاله ان يكون احد اقرباء الموظف المخالف من اعضاء اللجنة التحقيقية او ان يكون ذي مصلحة من توصيات اللجنة التحقيقية وعلى النحو الاتي "..... وان لايكون اعضاء اللجنة من اقرباء احد الموظفين المخالفين وان يكون غير ذي مصلحة من توصيات اللجنة ".

٢. نوصي المشرع العراقي باضافة نص الى المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل وهي " تلتزم الجهة المشكلة للجنة التحقيق بالتوصيات التي تصدرها اللجنة"

٣. ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (٧/ سابعاً – أ) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ لتكون ".... ان يتم التظلم لدى الجهة الادارية المختصة **او الجهة الاستشارية اذا كان القرار المطعون فيه صدر بناءً على استشارة ملزمة للجهة الادارية.....**"

٤. ندعو المشرع العراقي الى الغاء نص المادة (٨) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

٥. ندعو المشرع العراقي الى اضافة كلمة "ويكون الراي والمشورة ملزماً للجهة المختصة" الى نص المادة (٦/ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

المصادر والمراجع

اولاً : مراجع اللغة العربية

١. مجدالدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط، دار المعرفة، بيروت، ٢٠٠٥

ثانياً: الكتب

١. د. ابراهيم درويش، الادارة العامة في النظرية والممارسة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨.
٢. د. امين الساعاتي، الشورى في المملكة العربية السعودية، المركز السعودي للدراسات الاستراتيجية، الرياض، ١٩٩٢
٣. د. حمدي ابوالنور السيد عويس، الادارة الاستشاري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠١١ .
٤. د. حمدي عبدالرحمن، الحقوق والمركز القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.
٥. د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الاداري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٦. د. رمزي الشاعر، تدرج بطلان في القرارات الادارية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣،
٧. د. زكي محمد النجار، الادارة العامة بين التطبيق والتشريع، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠١
٨. د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للادارة، كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية، ١٩٩٢
٩. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية –دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس ،١٩٩١.
١٠. د. صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لاستطلاعات الراي العام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤ .
١١. د. عبدالحميد اسماعيل الانصاري، الشورى واثرها في النظام الديمقراطي – دراسة مقارنة، المكتبة العصرية، القاهرة ،١٩٨٠
١٢. د. عبدالفتاح حسن، التعويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٢
١٣. د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الثقافة، الأردن، ٢٠١٢ .
١٤. د. عصمت عبدالله الشيخ، النظام القانوني لحرية اصدار الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩
١٥. د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٣
١٦. مارسو لونغ واخرون، القرارات الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠٠٩ .
١٧. د. محمد كامل ليلة، الرقابة على اعمال الادارة – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨ .
١٨. د. محمود جمال الدين زكي، الخبرة في المواد المدنية والجنائية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٠ .
١٩. د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الاداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥ .
٢٠. د. مصطفى احمد الدايدموني، الاجراءات والاشكال في القرار الاداري – دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢ .

ثالثاً : الرسائل والاطاريح

١. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومية ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤.

٢. د. هاني احمد الدرديري عبدالفتاح، نظام الشورى الاسلامي مقارناً بالديمقراطية النيابية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠

رابعاً : المصادر الاجنبية

1. Auby Jean- Marie , Les institution Administrative , Dalloz , 4ed , 1997 .
2. Auby Jean- Marie. (institution administrative) , Dalloz , 4ed ,
3. Gruber Annie , la decentralisation et les institutions Administratives , Armand colin , 2ed, 1996.
4. Hostiou Rene , Procedure et Formes de L,Acte administratif unilateral en droit francais , these , paris , 1974,
5. Victor Grabbe , Criteres de la consultation , Armand colin , 2ed , 1996 .
6. Weber Yves , l, administration consultative , these , Paris , 1986.

خامساً : التشريعات المقارنة

١. قانون مجلس الدولة الفرنسي ١٨٧٢
٢. مرسوم مجلس الدولة الفرنسي لسنة ١٩٥٣
٣. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨
٤. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢
٥. قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩
٦. قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١
٧. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧