

مقدمة

مقدمة

يعتبر القانون الإداري فرع القانون العام الداخلي المتضمن القواعد القانونية غير المدونة، التي تحكم الإدارة العمومية المالكة لإمprivileges السلطة العامة.

وتتجسد علاقة القانون الإداري بالإدارة العمومية في العديد من المجالات:

1/ يحكم القانون الإداري تنظيم الإدارة العمومية:

تتخذ الإدارة العمومية صورتين: الإدارة العمومية المركزية على غرار رئاسة الجمهورية، الحكومة والوزارات والهيئات العمومية الإستشارية والسلطات الإدارية المستقلة.

والإدارة العمومية اللامركزية على غرار الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية (المستشفى والجامعة... إلخ).

2/ يحكم القانون الإداري وظائف الإدارة العمومية:

تقوم الإدارة العمومية بوظيفتين:

-وظيفة المرفق العام: الذي يقدم خدمة عمومية للمواطن بصفة مستمرة ومجانية كقيام الجامعة بتقديم التعليم إلى الطلبة أو قيام المستشفى بتقديم العلاج للمرضى... إلخ.

-وظيفة الضبط الإداري: تتخذ الإدارة العمومية مجموعة من الإجراءات والتدابير الضرورية لتقييد حقوق وحريات الأفراد للمحافظة على النظام العام بأوجه الثلاث من صحة وسكينة وأمن كعدم إجراء المسيرة في الجزائر -العاصمة- بتدعيات الأمن والنظام العموميين أو قرار إداري متضمن تهديم جدار لأنه يشوه المنظر الجمالي للمدينة.

3/ يحكم القانون الإداري منازعات الإدارة العمومية:

يطبق القاضي الإداري عندما ينظر في القضايا التي تكون الإدارة العمومية طرفا فيها القانون الإداري.

ويطبق القاضي العادي عندما ينظر في القضايا العادية القانون الخاص.

تبنى الدستور لسنة 1996 المعدل والمتمم الإزدوجية القضائية في المادة 171 منه بقولها "تمثل

المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري."

وعليه وضع أساتذة القانون والقضاء الإداريين المعادلة الآتية:

1/ نزاع إداري = قاضي إداري = قانون إداري.

2/ نزاع عادي = قاضي عادي = قانون خاص.

4/ يحكم القانون الإداري وسائل الإدارة العمومية:

تتمثل وسائل الإدارة العمومية في:

1/ الوسيلة البشرية:

يسير الإدارة العمومية الأشخاص يطلق عليهم "الموظفين العموميين"، حيث عرف قانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 "الموظف العام" في المادة 04 الفقرة الأولى بقولها "يعتبر موظفا كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري".

وفي المقابل يطلق على الأشخاص الذين يسيرون الأشخاص الاعتبارية الخاصة بـ "العمال"، ويطبق عليهم قانون العمل لسنة 1990 المعدل والمتمم.

2/ الوسيلة المادية:

تدار الإدارة العمومية عن طريق "المال العام"، وبالتالي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية. وفي المقابل تسيّر الأشخاص الاعتبارية الخاصة عن طريق "المال الخاص"، وبالتالي لا تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.

5/ يحكم القانون الإداري أعمال الإدارة العمومية:

تنقسم أعمال الإدارة العمومية إلى:

1/ أعمال مادية: يترتب عنها آثار مادية، كالأضرار الناجمة عن المركبات التابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الأضرار الناجمة عن الأخطاء الطبية. وترفع بشأنها دعوى القضاء الكامل دون دعوى الإلغاء إذا ألحقت أضرارا للأشخاص. ويفصل بشأنها القاضي العادي بمقتضى المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 أو يفصل بشأنها القاضي الإداري.

2/ أعمال قانونية:

تنقسم الأعمال القانونية إلى:

1/ العقد الإداري:

يعتبر عقد إداري إذا اجتمعت فيه المعايير الآتية:

-المعيار العضوي: لابد أن يكون أحد أطرافه الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

-المعيار المادي: لابد أن يتصل بتسيير وإستغلال المرفق العام.

-المعيار البند غير المؤلف: تضع السلطة الإدارية بنود تنظيمية واجب إحترامها وتنفيذها من طرف المتعاقد معها منها فسخ العقد أو فرض جزاءات إدارية في حالة مخالفة بنود العقد الإداري.

ويختلف العقد الإداري عن القرار الإداري من حيث:

1/ يقبل العقد الإداري دعوى القضاء الكامل دون دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية بغض النظر عن طبيعة الإدارة العمومية سواء كانت مركزية أو لامركزية.

ويقبل القرار الإداري دعوى الإلغاء دون دعوى القضاء الكامل أمام المحكمة الإدارية إذا كانت إدارة عمومية لامركزية، أو أمام مجلس الدولة إذا كانت إدارة عمومية مركزية.

2/ ينعقد العقد الإداري بتوافق إرادتين إرادة المصلحة المتعاقدة وإرادة المتعاقد، في المقابل تصدر السلطة الإدارية قرار إداري بإرادتها المنفردة دون موافقة أو دون مشاركة المعني بالأمر في إعداد القرار.¹

2/ القرار الإداري:

يعتبر القرار الإداري عمل قانوني صادر من طرف سلطة إدارية بإرادتها المنفردة لإحداث آثار قانونية.

ويعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية التي تمتلكها الإدارة العمومية لمباشرة نشاطها الإداري، وتظهر أهميته في:

1/ يعتبر القرار الإداري من أهم مواضيع القانون الإداري.

2/ يشكل القرار الإداري مظهر من مظاهر إمتيازات السلطة العامة التي تمتلكها السلطة الإدارية.

¹ حميد بن علة، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الإداري الجزائري، تحول النشاط الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2006، ص226.

3/ يعتبر القرار الإداري أنجع وأسرع وسيلة في يد السلطة الإدارية، فتستطيع بإرادتها المنفردة والملزمة الحصول على الأموال المنقولة والعقارية والخدمات اللازمة لتأمين المصلحة العامة.¹

4/ يعتبر القرار الإداري المجال الخصب للممارسة الرقابة القضائية عليه، حيث إبتكر القاضي الإداري من خلاله العديد من النظريات على غرار نظرية أعمال السيادة، نظرية الظروف الإستثنائية، نظرية السلطة التقديرية، نظرية الموظف الفعلي...إلخ.

5/ يعتبر القرار الإداري أداة للممارسة وظيفة الضبط الإداري، ووظيفة المرفق العام.

وعليه يعتبر القرار الإداري من المواضيع الهامة في علم القانون الإداري، وعليه سنحاول من خلال هذه المطبوعة معرفة النظام القانوني للقرار الإداري في إطار الإشكالية التالية: متى نكون بصدد قرار إداري يعتد به وقابل للتطبيق ومحترم لمبدأ المشروعية؟

تم الإعتماد على المنهج الوصفي لمعالجة موضوع هذه المطبوعة قصد سرد وتحليل كل أفكار والمعلومات التي تضمنتها هذه الدراسة، معتمدا على بعض النصوص القانونية وبعض الإجتهاادات القضائية لتبسيطها.

ولدراسة موضوع هذه المطبوعة تم تقسيم الخطة إلى فصلين:

بحيث تضمن الفصل الأول النظام القانوني للقرار الإداري من حيث المفهوم والذي قسمناه إلى مبحثين، تضمن المبحث الأول تعريف القرار الإداري، أما المبحث الثاني خصصناه لدراسة قواعد إعداد القرار الإداري.

أما الفصل الثاني الموسوم بالنظام القانوني للقرار الإداري من حيث التطبيق والذي قسمناه إلى مبحثين، بحيث تضمن المبحث الأول طريقة تطبيق القرار الإداري، أما المبحث الثاني خصصناه لدراسة زوال تطبيق القرار الإداري.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010، ص 243.

الفصل الأول:

النظام القانوني للقرار الإداري من حيث المفهوم

الفصل الأول: النظام القانوني للقرار الإداري من حيث المفهوم

أولى المشرع وأساتذة القانون الإداري إهتمام بالغ الأهمية بالقرار الإداري، لأنه يعتبر من الوسائل القانونية التي تملكها الإدارة العمومية لمباشرة نشاطها الإداري، وفي المقابل يشكل مظهر من مظاهر إمتياز السلطة العامة.

إذ يصدر القرار الإداري من طرف سلطة إدارية مالكة لإمتيازات السلطة العامة للمحافظة على النظام العام أو ضمان سير المرافق العامة أو تحقيق المصلحة العامة.

ومنه ينفرد القرار الإداري بخصائص تجعله يختلف بها عن العقد الإداري من عدة جوانب ولاسيما من حيث مفهومه، ومن حيث خصائصه، ومن حيث قواعد إعداده. ومنه سيتم معالجة هذه النقاط، في بحثين:

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

المبحث الثاني: قواعد إعداد القرار الإداري

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

سنحاول إعطاء تعريف القرار الإداري في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني التطرق إلى أنواعه حسب المعيار العضوي والمادي.

المطلب الأول: تحديد معنى القرار الإداري

حاول المشرع وأساتذة القانون إعطاء تعريف شامل للقرار الإداري يشمل جميع عناصره، وعليه سيتم التعرض إلى المعنى التشريعي للقرار الإداري في الفرع الأول، والمعنى الفقهي في الفرع الثاني، وإلى عناصره في الفرع الثالث.

الفرع الأول: المعنى التشريعي للقرار الإداري

نصت المادة 161 من الدستور لسنة 1996 المعدل والمتمم مايلي "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

كما نصت المادة 09 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة لسنة 1998 المعدل والمتمم مايلي "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء، والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...".

أما المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 نصت مايلي "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- 1 / دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
 - الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،
 - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،
 - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية...".

كما نصت المادة 901 من نفس القانون مايلي "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...".

ومنه لا يعتبر قرار إداري من خلال المواد المذكورة أعلاه ، إلا إذا صدر من سلطة إدارية.

وبالتالي يعتمد المشرع على المعيار العضوي في تعريف القرار الإداري.

ويقصد بالمعيار العضوي الجهة المصدرة القرار، والمتمثلة بمقتضى تلك النصوص القانونية المنوه عنها أعلاه، في السلطة الإدارية.

وهنا يستعمل المشرع "السلطات الإدارية"، دون استعمال "السلطات العمومية"، لأن هذه الأخيرة تشمل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية والمؤسسات العمومية الأخرى المنصوص عليها في الدستور كالمجلس الدستوري.

أما السلطات الإدارية فتشمل السلطات الإدارية المركزية (رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزارات...) والسلطات الإدارية المستقلة (سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات...) والجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية) والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية (الجامعة، المستشفى، المدرسة...)، وبالتالي السلطة الإدارية هي عبارة عن سلطة عمومية تقوم بعمل إداري.¹

وعليه تشكل السلطة الإدارية أهم عنصر في القرار الإداري، فغيابها لا يكيف هذا العمل قرار إداري، لكن مهما يكن يبقى التعريف التشريعي للقرار الإداري يفتقر إلى بعض العناصر التي ذكرها أساتذة القانون في مؤلفاتهم الفقهية.

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 263.

الفرع الثاني: تعريف رجال القانون للقرار الإداري

عرف "أحمد محيو" القرار الإداري بأنه "عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية، وله الطابع التنفيذي".¹ كما عرف الفقيه "Jean RIVERO" القرار الإداري التنفيذي بأنه "العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطاتها بصفة إنفرادية لتغيير أوضاع قانونية".² أما "خلوفي رشيد" عرف القرار الإداري بأنه "العمل القانوني الصادر عن السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة وله طابع تنفيذي".³ ضف إلى ذلك عرف "محمد مهنا فؤاد" القرار الإداري بأنه "عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".⁴ لقي هذا التعريف صدق وتأييد واسع من أساتذة القانون الإداري على غرار "عمار عوابدي" و"ناصر لباد" و"عمار بوضياف" بسبب إحتوائه على جميع عناصر القرار الإداري.⁵ ومنه عرفت التعاريف الفقهية للقرار الإداري من خلال عناصره، وتتجسد في: عمل قانوني، سلطة إدارية، طابع تنفيذي. ونستنتج من خلال التعريف الشرعي والتعريف الفقهي المذكور أعلاه، "أن القرار الإداري هو عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة، من أجل صيرورة المرفق العام أو تحقيق المصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام، قصد إحداث تغيير في النظام القانوني لمراكز الأشخاص، وله الطابع التنفيذي".

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 292.

² Jean RIVERO, Droit administratif, 9^{ème} ed, DALLOZ, paris, 1980, page 94.

³ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 54.

⁴ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1973، ص 670.

⁵ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، دراسة مدعمة بالإجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 19.

وكذلك عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 357.

الفرع الثالث: عناصر القرار الإداري

لا يطلق على أي عمل قرار إداري، إلا إذا توفرت عناصره، وتتمثل في:

العنصر الأول: القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية

لا يعتبر عمل ما، قرارا إداريا إلا إذا صدر عن سلطة إدارية، والتي يقصد بها "كل سلطة عمومية مهما كانت طبيعتها، تباشر نشاطا ذو صبغة إدارية".

وبهذا المعنى يمكن للسلطة التشريعية والسلطة القضائية أن تكون سلطة إدارية، بمناسبة ممارستها للوظيفة الإدارية، وذلك بإصدار قرارات إدارية تتعلق بتسيير المصالح الإدارية المتواجدة بداخلها، ومتابعة المسار المهني للموظفين العموميين الدائمين في السلطة التشريعية والسلطة القضائية.¹ ويختلف القرار الإداري عن العمل التشريعي والعمل القضائي من عدة جوانب.

1 / التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي:

يختلف القرار الإداري عن العمل التشريعي من حيث المعيار العضوي والمعيار المادي.

1 / المعيار العضوي:

يصدر القرار الإداري عن السلطة الإدارية بمناسبة ممارستها الوظيفة الإدارية، في حين يصدر العمل التشريعي عن البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بمناسبة ممارسته الوظيفة التشريعية.

والجدير بالإشارة يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية أو في الحالة الاستثنائية بمقتضى المادة 142 من الدستور لسنة 1996.

2 / المعيار المادي:

تناولت المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "مجالات التشريع العادي" وتتراوح 29 مجالا، كما تناولت المادة 141 وبعض المواد الدستورية الأخرى "مجالات التشريع العضوي" وتتراوح 30 مجالا، وعليه حصر التعديل الدستوري لسنة 2016 مجالات السلطة التشريعية.

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، المرجع السابق، ص 59، 60.

وبالتالي كل ما يخرج عن مجالات السلطة التشريعية فإنه يدخل ضمن مجالات القرار الإداري، ومنه مجالات التشريع واردة على سبيل الحصر، وتنشئ قاعدة قانونية عامة مجردة، بينما مجالات القرار الإداري واسعة، وتحدث تغير في المراكز القانونية للأشخاص.¹

وتطبيقاً لمبدأ الفصل ما بين السلطات لا يجوز للسلطة التشريعية أن تتجاوز صلاحياتها الموسومة في الدستور، ونفس الشيء بالنسبة للسلطة التنفيذية.

وعليه لا يحدث أي تداخل بين العمل التشريعي والقرار الإداري تطبيقاً للمعيارين المذكورين أعلاه، ويترتب عن هذا التمييز مجموعة من الآثار:

1/ من حيث الرقابة

يخضع القانون العضوي إلى رقابة المجلس الدستوري قبل صدوره² وهذا ما يسمى "برقابة سابقة إلزامية"، ويخضع القانون العادي والأمر إلى رقابة المجلس الدستوري بعد صدوره وهذا ما يسمى "برقابة لاحقة إختيارية".

وفصل المجلس الدستوري في الرقابة السابقة بموجب رأي، وفي الرقابة اللاحقة بموجب قرار، ويكون الرأي والقرار نهائي وملزم لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية للدولة.³

أما القرار الإداري لا يخضع إلى رقابة المجلس الدستوري، بل يخضع إلى الرقابة القضائية من طرف القضاء الإداري بمقتضى المادة 161 من الدستور لسنة 1996، أو يخضع إلى الرقابة الإدارية (التنظيم الإداري) بمقتضى المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.⁴

ومنه يخضع العمل التشريعي إلى رقابة المجلس الدستوري، في حين يخضع القرار الإداري إلى مبدأ المشروعية من طرف السلطة القضائية.

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 272.

² نص المادتين 141 و186 من الدستور لسنة 1996 المعدل والمتمم.

³ نص المادة 191 من الدستور لسنة 1996 المعدل والمتمم.

⁴ قانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أفريل 2008، ص 02.

2 / من حيث الإجراءات:

نص الدستور لسنة 1996 والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان لسنة 2016¹ على إجراءات سن القانون، وتتمثل في مرحلة المبادرة بالقانون، مرحلة المناقشة والتصويت، مرحلة إصداره في الجريدة الرسمية.² وتكمن إجراءات القرار الإداري في الأركان الخارجية والداخلية، فتتمثل الأركان الخارجية في الاختصاص والشكل والإجراءات، وتتجلى الأركان الداخلية في السبب والمحل والغاية. ومنه تختلف إجراءات سن العمل التشريعي عن إجراءات القرار الإداري.

3 / من حيث المسؤولية:

تتحمل السلطة الإدارية مسؤولية تعويض الأضرار التي تلحق الأفراد من القرار الإداري أمام الجهة القضائية المختصة عن طريق دعوى القضاء الكامل. في حين لا تتحمل السلطة التشريعية مسؤولية تعويض الأضرار التي تلحق المواطنين من العمل التشريعي.³

4 / من حيث الشكل:

يتخذ العمل التشريعي شكل قانون أو أمر، ويتخذ القرار الإداري شكل مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي أو قرار وزاري أو قرار وزاري مشترك أو قرار ولائي أو قرار بلدي أو مقرر إدارية أو تعليمية إدارية. 2 / التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي:

يختلف القرار الإداري عن العمل القضائي من حيث المعيار العضوي والمعيار المادي.

1 / المعيار العضوي:

يصدر القرار الإداري عن السلطة الإدارية بمناسبة ممارستها الوظيفة الإدارية، في حين يصدر العمل القضائي عن السلطة القضائية، المتكونة من القضاء العادي والقضاء الإداري بمقتضى المادة 171 من الدستور لسنة 1996.

¹ قانون رقم 12/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، ص 55.

² محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، الطبعة العشرون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 153 وما يليها.

³ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 301.

2 / المعيار المادي:

يهدف القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام أو ضمان إستمرارية المرفق العام.

في حين تفصل السلطة القضائية في المنازعات المعروضة أمامها بتطبيق القانون، بمقتضى المادة 156 من الدستور لسنة 1996.

وعليه يهدف النشاط الإداري إلى **تنفيذ القانون**، ويهدف العمل القضائي في إيجاد الحلول للمنازعات التي تنشأ عن **تطبيق القانون**.¹

يترتب عن هذا التمييز مجموعة من الآثار:

1 / من حيث الرقابة:

يخضع القرار الإداري إلى الرقابة القضائية أو الرقابة الإدارية (**التظلم الإداري**) بمقتضى المادة 161 من الدستور لسنة 1996، والمادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

بينما تخضع المقررات القضائية إلى طرق الطعن العادية المعارضة والإستئناف، أو إلى طرق الطعن غير العادية الطعن بالنقض وإلتماس إعادة النظر والإعتراض الغير الخارج عن الخصومة بمقتضى المادة 313 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، والمادة 161 من الدستور لسنة 1996.

2 / من حيث الشكل:

يتخذ العمل القضائي شكل الأحكام والأوامر والقرارات القضائية بمقتضى المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

ويتخذ القرار الإداري شكل مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي أو قرار وزاري أو قرار وزاري مشترك أو قرار ولائي أو قرار بلدي أو مقرر إدارية أو تعليمة إدارية.

3 / من حيث المسؤولية:

تتحمل السلطة الإدارية مسؤولية تعويض الأضرار التي تلحق الأفراد من القرار الإداري أمام الجهة القضائية المختصة عن طريق "**دعوى القضاء الكامل**".

في حين لا تتحمل السلطة القضائية مسؤولية تعويض الأضرار التي تلحق المتقاضين من العمل القضائي.²

¹ سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر، 1996، ص 277.

² أحمد محيو، مرجع سابق، ص 301.

4 / من حيث التنفيذ:

يتم تنفيذ القرار الإداري من طرف الشخص المخاطب به بصورة إختيارية، أو عن طريق القضاء أو الإدارة، لأن القرار الإداري في حد ذاته سند تنفيذي.

في المقابل يتم تنفيذ العمل القضائي بعد إمهاره بالصيغة التنفيذية وإستنفاده طرق الطعن العادية المعارضة والإستئناف، إلا ما إستثني بنص قانوني، هذا ما نصت عليه المادتين 600 و601 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

3 / التمييز بين القرار الإداري والعمل الخاص:

يختلف القرار الإداري عن العمل الخاص من حيث المعيار العضوي والمعيار المادي.

1 / المعيار العضوي:

يصدر القرار الإداري عن السلطة الإدارية المالكة لإمتيازات السلطة العامة، والخاضعة للقانون الإداري.

أما العمل الخاص يصدر عن الأشخاص الإعتبارية الخاصة التي لا تملك إمتيازات السلطة العامة، والخاضعة للقانون الخاص.

والجدير بالملاحظة هناك أشخاص إعتبارية خاصة يمكنها إصدار قرارات إدارية فعلى سبيل المثال:

1 / القرار الشهير لمجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 31 جويلية 1942 في قضية "MONPEURT" الذي نص مايلي "...لجان التنظيم المكلفة بتوزيع المنتجات بين الأعضاء الذين هم عبارة عن صناعيين خواص، تستطيع إتخاذ قرارات إدارية لأنها تشارك في تأمين مصلحة عامة."¹

2 / القرار الشهير لمجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 13 أفريل 1961 في قضية "MAGNIER" الذي نص مايلي "...بأن شخص خاص بحت، ومكلف بتسيير مرفق عمومي، يتمتع بموجب القانون بإمتيازات السلطة العمومية، يمكنه أن يتخذ قرارات إدارية."²

3 / قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الجزائري المؤرخ في 08 مارس 1980 في قضية سامباك الذي نص مايلي "...حيث أن المدير العام للشركة الوطنية سامباك قرر بموجب المنشور رقم 20650 المؤرخ في 03

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 303.

² نفس المرجع، ص 303.

فيفري 1976 تطبيقا للأهداف المحددة من طرف السلطة الثورية في إطار معركة الإنتاج، تحرير نسبة إستخرج الأسمدة والطحينات الغذائية.¹

حيث أن المنشور لم يقتصر على تفسير النصوص المعمول بها بل أضاف قواعد جديدة بواسطة هذا القرار مما يجعل المنشور يكتسي صبغة تنظيمية، ومن ثم يمكن الطعن فيه أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى."

4 / : الأمر 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية²

نصت المادة 55 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية لسنة 1988 مايلى "عندما تكون المؤسسات العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك العامة الإصطناعية، وذلك في إطار المهمة المتوسطة بها، يضمن تسيير الأملاك العامة طبقا للتشريع الذي يحكم الأملاك العامة، وفي هذا الإطار يتم التسيير طبقا لعقد إداري للإمتياز، ودفتر الشروط العامة، وتكون المنازعات المتعلقة بأملاك الدولة من طبيعة إدارية."

كما نصت المادة 56 من نفس القانون مايلى "عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة، وتسلم بموجب ذلك، وبإسم الدولة، ولحسابها ترخيصات وعقود إدارية، فإن كيفية وشروط ممارسة هذه الصلاحيات، وكذلك تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا موضوع نظام مصلحة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

تخضع المنازعات المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة."

5 / المادة 06 من المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية، وتفويضات المرفق العام:

إذا كلفت المؤسسة العمومية إقتصادية، ممولة جزئيا أو كليا من طرف الدولة، بإنجاز مبنى عمومي، فإنها تخضع لأحكام القانون الإداري، وتكون منازعاتها أمام القاضي الإداري.³

6 / خولت المادة 22 الفقرة الأولى والثانية من المرسوم التنفيذي رقم 54/08 المؤرخ في 09 فيفري 2008 الذي يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالإمتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية: تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 291.

² قانون رقم 01/88، المؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، جريدة رسمية، العدد 02، المؤرخة في 13 جانفي 1988، ص 30.

³ مرسوم رئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص 3.

الشروب ونظام الخدمة المتعلق به¹ لصاحب الإمتياز سلطة عامة في غلق التوصيل في حالة عدم تسديد المنتفعين لفاتورة الخدمات العمومية للمياه خلال 15 يوما من إستلامها أو غلق الإشتراك بصفة تلقائية في حالة عدم تسديدها خلال سنة.

2 / المعيار المادي:

يهدف القرار الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام أو ضمان إستمرارية المرفق العام.

أما العمل الخاص يهدف إلى تجسيد الأهداف التي إنشئت من أجلها الأشخاص الاعتبارية الخاصة، والمتمثلة في المصلحة الخاصة.

يترتب عن هذا التمييز مجموعة من الآثار:

1 / من حيث الإختصاص القضائي:

يختص القاضي الإداري في النزاعات المتعلقة بالقرار الإداري بمقتضى المادتين 801 و901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

بينما يختص القاضي العادي في النزاعات المتعلقة بالعمل الخاص.

2 / من حيث الرقابة:

توجد بعض القرارات الإدارية لا تخضع لرقابة القاضي الإداري أعمال السيادة نموذجاً أو أعمال الإدارة، بينما لا يوجد عمل خاص لا يخضع لرقابة القاضي العادي.

3 / من حيث قرينة المشروعية:

يتمتع القرار الإداري بقرينة المشروعية وإمتياز الأسبقية، ويشكل مظهر من مظاهر إمتيازات السلطة العامة، في حين يفترق العمل الخاص بقرينة المشروعية وإمتياز الأسبقية، ولا يتمتع بإمتيازات السلطة العامة.

¹ الجريدة الرسمية، العدد 08، المؤرخة في 13 فيفري 2008، ص15.

بناءً على ما سبق نستنتج مايلي :

1 / القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية:

نص الدستور لسنة 1996 على تنظيم السلطة التشريعية وصلاحياتها في فصل مستقل، فهناك صلاحيات غير خاضعة لرقابة القاضي الإداري، وهناك صلاحيات خاضعة لرقابة القاضي الإداري.

القسم الأول: صلاحيات غير خاضعة لرقابة القاضي الإداري

تتمثل هذه الصلاحيات فيمايلي: الصلاحيات المتعلقة بالتشريع، الصلاحيات المتعلقة بالرقابة على السلطة التنفيذية، الصلاحيات المتعلقة بالعلاقات الدولية.¹

وتكمن الأسباب في عدم خضوع هذه الصلاحيات لرقابة القاضي الإداري في:

1 / إحترام مبدأ الفصل ما بين السلطات.

2 / لا يمكن للقاضي مراقبة قانون وهو خاضع له ومكلف بتطبيق أحكامه، بمقتضى المادتين 156 و165 من الدستور لسنة 1996.

القسم الثاني: الصلاحيات الخاضعة لرقابة القاضي الإداري

يمكن للبرلمان إصدار قرارات إدارية لتسيير المصالح الإدارية وتنظيم المسار المهني للموظفين العموميين الدائمين المتواجدين في غرفتي البرلمان.

تعطي هذه الصلاحيات للبرلمان سلطة إدارية، وليس سلطة تشريعية، وبالتالي يخرج عن الهدف الذي أنشأ من أجله المتعلق بالتشريع.

1 / القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية:

نص الدستور لسنة 1996 على تنظيم السلطة التنفيذية وصلاحياتها في فصل مستقل، فهناك صلاحيات رئيس الجمهورية، وهناك صلاحيات الوزير الأول.

1 / صلاحيات رئيس الجمهورية:

نص الدستور لسنة 1996 على صلاحيات رئيس الجمهورية، فالبعض منها غير خاضع لرقابة القاضي الإداري، والبعض الآخر خاضع لرقابة القاضي الإداري.

¹ سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، الطبعة الأولى، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص 99.

أولاً: صلاحيات رئيس الجمهورية غير الخاضعة لرقابة القاضي الإداري: وتتمثل في:

1 / صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بالتشريع بمقتضى أوامر وفقاً لنص المادة 142 من الدستور لسنة 1996.

2 / يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة بمقتضى مرسوم رئاسي وفقاً لنص المادة 143 من الدستور لسنة 1996.

فهذا النوع من المراسيم الرئاسية مرتبطة بالدستور، فإن رقابة دستوريتهما تقوّل إلى المجلس الدستوري.

ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية الخاضعة لرقابة القاضي الإداري:

عندما يصدر رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي لا يدخل في نطاق المادة 143 من الدستور لسنة 1996، فيعتبر هذا المرسوم قرار إداري خاضع لرقابة القاضي الإداري.

وعليه أعطت هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية سلطة إدارية.

2 / صلاحيات الوزير الأول:

يمارس الوزير الأول المجال التنظيمي بمراسيم تنفيذية، بمقتضى المادة 143 من الدستور لسنة 1996، وعليه كل المراسيم التنفيذية التي لا تدخل في إطار المادة 143 السالفة الذكر، تعتبر قرارات إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري، وعليه أعطت هذه الصلاحيات للوزير الأول سلطة إدارية.

3 / قرارات الهيئات العمومية المنصوص عليها في الدستور:

نص الدستور على مجموعة من الهيئات العمومية الوطنية، فمنها هيئات مكلفة بالرقابة كالمجلس الدستوري أو مجلس المحاسبة أو الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، وهناك هيئات إستشارية كالمجلس الإسلامي الأعلى أو المجلس الأعلى للأمن، وأخيراً هيئات ذات طابع تأديبي كالمجلس الأعلى للقضاء. وعليه إذا أصدرت هذه الهيئات قرارات لتحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها، فلا تخضع إلى رقابة القاضي الإداري.¹

أما إذا أصدرت قرارات متعلقة بالنشاط الإداري كتنظيم وتسيير المرافق والمصالح الإدارية التابعة لها، فتخضع إلى رقابة القاضي الإداري، وبالتالي هذه القرارات أعطت للهيئات العمومية السلطة الإدارية.

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 61.

العنصر الثاني: القرار الإداري عمل قانوني

لا يعتبر قرار إداري حسب أساتذة القانون الإداري على غرار "أحمد محيو"، "عمار عوابدي"، "محمد صغير بعلي"، ما لم يحدث آثار قانونية.¹

وبالتالي تجعل الآثار القانونية من القرار الإداري محل رقابة القاضي الإداري، فبدونها لا يستطيع هذا الأخير مراقبة أعمال الإدارة العمومية من جهة، ومن جهة أخرى تعتبر نقطة التمييز بين القرار الإداري والعمل المادي.

ومنه لا تعتبر الأعمال الإدارية الفنية والمادية والإجرائية السابقة واللاحقة والمعاصرة قرارات إدارية لأنها لا ينتج عنها آثار قانونية، ونفس الشيء بالنسبة للدراسات الفنية والعلمية والأعمال التحضيرية والاستشارات التي تتخذها السلطة الإدارية في إصدار القرارات الإدارية.²

وتجلى الآثار القانونية للقرار الإداري فيما يلي:

1 / الآثار القانونية من حيث مداها: تتمثل في:

1 / إنشاء مركز قانوني: قرار التوظيف مثلا، فقبل صدور هذا القرار، لا يمكن للمعني إكتساب صفة الموظف ولا يتمتع بالحقوق ولا يتحمل الواجبات المترتبة على إكتساب تلك الصفة.

2 / تعديل المركز القانوني: يكون تعديل المركز القانوني في حالتين هما:

الحالة الأولى: من الحسن إلى أحسن: قرار الترقية مثلا من رتبة متصرف إلى رتبة متصرف رئيسي.

الحالة الثانية: من الحسن إلى الأسوأ: قرار التنزيل مثلا من رتبة عون إدارة رئيسي إلى رتبة عون إدارة.

3 / إلغاء المركز القانوني: قرار العزل أو قرار الإقصاء من عضوية المجالس الشعبية الولائية والبلدية مثلا، وهنا تم حرمان المعني من الحقوق والإمتيازات التي كان يتمتع بها، أو عدم التحمل الواجبات الملقاة على عاتقه.

2 / الآثار القانونية من حيث طبيعتها: تتمثل في:

1 / إنشاء مركز قانوني عام: تقوم السلطة الإدارية بإصدار قرار إداري تنظيمي والذي يخاطب الأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم، ويدخل حيز النفاذ من تاريخ النشر، كالقرار الوزاري المتضمن نظام ل م د في

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 305.

عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 359.

محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 10.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 358.

الجامعات أو المتضمن تأهيل جامعة لضمان التكوين لنيل شهادة الدكتوراه ويحدد عدد المناصب المفتوحة
بعنوان السنة الجامعية 2018/2019.

2 / إنشاء مركز قانوني جماعي: تقوم السلطة الإدارية بإصدار قرار إداري جماعي والذي يخاطب مجموعة
من الأشخاص بذواتهم وليس بصفاتهم، ويدخل حيز النفاذ من تاريخ النشر، كالقرار الإداري المتضمن أسماء
الناجحين في المسابقة.

3 / إنشاء مركز قانوني فردي: تقوم السلطة الإدارية بإصدار قرار إداري فردي والذي يخاطب الشخص
بذاته وليس بصفاته، ويدخل حيز النفاذ من تاريخ التبليغ، كقرار التعيين أو قرار الترقية أو قرار العزل.
وعليه يحدث القرار الإداري تغيير في النظام القانوني لمراكز الأشخاص وينشئ حقوق وواجبات لهم،
فقرار التوظيف مثلا ينشئ حقوق للموظف كحق في الراتب والحق في الترقية، كما يلزمه بواجب التحفظ
وواجب القيام بالوظيفة.

على هذا الأساس يتميز القرار الإداري باعتباره عمل قانوني عن العمل المادي من حيث الآثار،
بحيث يترتب القرار الإداري آثار قانونية المتمثلة في إحداث تعديل في النظام القانوني لمراكز الأشخاص،
وإنشاء حقوق وواجبات لهم، بينما يترتب العمل المادي آثار مادية.

فقرار الوالي المتضمن منع الدخول إلى شارع ما، يترتب عنه أثر قانوني متمثل في توقيف حق السير،
وعند قيام رجال الشرطة بتشكيل حزام لمنع الدخول إلى ذلك الشارع فإن تصرفهم يعتبر عملا ماديا، فرجال
الشرطة يمنعون ماديًا الناس من دخول الشارع، في حين الوالي يمنع الناس قانونًا.

وتجدر الإشارة أن الآثار المادية قد تكون بفعل إرادي من السلطة الإدارية كالأضرار الناجمة بمناسبة
تنفيذ محتوى القرار الإداري.

وقد تكون بفعل غير إرادي من السلطة الإدارية كالأضرار الناجمة عن مركبات تابعة للدولة أو
الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الأضرار الناجمة بمناسبة قيام السلطة
الإدارية بأشغال عمومية.

ويترتب على هذا التمييز نتيجة هامة، أن القرار الإداري يكون محل دعوى الإلغاء أمام القاضي
الإداري فقط.

في حين يكون العمل المادي محل دعوى القضاء الكامل أمام القاضي الإداري في حالات وأمام
القاضي العادي في حالات أخرى بمقتضى المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

العنصر الثالث: الطابع التنفيذي للقرار الإداري

يتم تنفيذ القرار الإداري بصفة تلقائية من طرف المخاطب به بمجرد دخوله حيز النفاذ، لإقترانه بقرينة المشروعية والسلامة، إستنادا إلى إمتياز الأسبقية¹، لأنه صدر في إطار القانون، ما لم يقض القاضي الإداري خلاف ذلك.

وبالتالي لا تحتاج السلطة الإدارية إلى سند تنفيذي يسلمه القاضي لها لتنفيذ القرارات الإدارية التي أصدرتها، فهي تحرره بنفسها، وعلى الأفراد المخاطبين بها تنفيذها بطريقة إختيارية، ويمكنهم الطعن في مشروعيتها أمام القاضي الإداري.

وفي حالة عدم الإمتثال من طرف الأفراد، فإن السلطة الإدارية تلجأ إلى جميع الوسائل الأخرى التي نص عليها القانون لتنفيذ قراراتها.

فعلى سبيل المثال عدم قيام الفرد بتنفيذ القرار الإداري المتضمن هدم جداره الذي يشوه المنظر الجمالي للمدينة خلال 20 يوما من تاريخ التبليغ، فتقوم السلطة الإدارية حينئذا بتسخير القوة العمومية وجميع الوسائل البشرية والمادية للقيام بعملية الهدم.

أو قيام السلطة الإدارية بغلق محل تجاري لعدم تسديد صاحبه ما عليه من مستحقات ضريبية أو توقيف مؤقت لنشاط جمعية بسبب مخالفة أعضائها للقانون.

وعليه يعتبر الطابع التنفيذي للقرار الإداري من أهم مظاهر إمتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها السلطة الإدارية، مما يعطي لهذه الأخيرة إمتياز غير المألوف في القانون العام²، نتيجة ما تملكه من وسائل قهرية لتنفيذ قراراتها الإدارية عند الحاجة للسلطة العامة دون اللجوء إلى القضاء لإمهارها بالصيغة التنفيذية. كما نصت المادة 459 من قانون العقوبات لسنة 1966 لتأكيد على الطابع التنفيذي للقرار الإداري على أنه يعاقب بعقوبة سالبة للحرية وغرامة مالية كل من خالف المراسيم والقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية.

وبالتالي تعتبر القرارات الإدارية سندات تنفيذية بحكم القانون، وليس بحكم القضاء، إستنادا إلى المادة 601 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

ضف إلى ذلك يتم تنفيذ القرار الإداري بالرغم ما يمارس عليه من أوجه الطعن القضائي إستنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، فدعوى الإلغاء مثلا لا توقف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه من طرف

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 249.

² أحمد محيو، مرجع سابق، ص 308.

السلطة الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك أو بطلب من المعني عن طريق دعوى إستعجالية بمقتضى المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.¹

فهذا على خلاف الأحكام القضائية لا تنفذ من طرف المحضر القضائي أو العون المكلف لهذا الغرض إلا إذا كانت نهائية حائزة على قوة الشيء المقضي فيه، ومستنفذة لطرق الطعن العادية المعارضة والإستئناف ما لم تكن مشمولة بالنفاذ المعجل، وإمهارها بالصيغة التنفيذية بمقتضى المادتين 600 و 601 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

والجدير بالملاحظة ليس كل القرارات الإدارية تتمتع بالطابع التنفيذي، فهناك بعض القرارات لا تتمتع بالطابع التنفيذي تسمى بـ "أعمال الإدارة"، ولا تكون محل رقابة القاضي الإداري، وتتمثل في:

1/ الأعمال التحضيرية.

2/ الأعمال اللاحقة أو التطبيقية.

3/ الأعمال التنظيمية أو التنظيم الداخلي للإدارة

4/ الأعمال التهديدية.

5/ الأعمال النموذجية.

1/ الأعمال التحضيرية:

عرف أساتذة القانون الأعمال التحضيرية، على غرار "خلوفي رشيد" بأنها "الإجراءات الإدارية المؤدية إلى إعداد قرار إداري، وبالتالي فهي أعمال قانونية تسبق صدور القرار الإداري، وعليه لا تتوفر على عنصر الطابع التنفيذي ولا تمس بمركز قانوني للأشخاص".²

أما "عطاء الله بوحميده" عرف الأعمال التحضيرية بأنها "تلك الأعمال التي تقوم بها لجان إدارية تقنية تأديبية بهدف توجيه الإدارة وإرشادها، وبالتالي أعمال تدرج ضمن قرارات الإدارة غير القابلة لدعوى الإلغاء".³

كما عرف "عبد القادر عدو" الأعمال التحضيرية بأنها "جملة الأعمال الإجرائية السابقة على القرار الإداري النهائي، غير القابلة لرقابة القاضي الإداري عليها".⁴

¹ نعيمة لحمر، وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالرفض بناء على أمر إستعجالي (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد الحادي عشر، جامعة العربي تيسي، تبسة، ص 3.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 72.

³ عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص 205.

⁴ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 111.

ومن أمثلة الأعمال التحضيرية الآراء، الرغبات، الإقتراحات، التوصيات، الإستفسارات، الإستعلامات، الإستمارات، المداولات.

حيث قررت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في الجزائر بشأن دعوى الإلغاء المرفوعة من السيد "بلحوت" ضد القرار الذي إتخذه المجلس التأديبي للموظفين التابعين لبلدية الجزائر الكبرى بأنه "...حيث نتج عن محضر جلسة المجلس التأديبي بتاريخ 1964/05/29 أن هذا الأخير أبدى رأيه فيما يتعلق بالعقوبة التي يمكن تسليطها على المدعى بسبب الأفعال التي قام بها.

حيث أن هذا الرأي لا يشكل بحد ذاته قرارا إداريا يلحق أذى بذاته إلى المدعى، وعليه ترفض دعواه". كما قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في أحد قراراتها "...حيث أن المدعى يطلب إبطال محضر لجنة إختيار القطعة الأرضية والذي إنصب على قطعة أرضية يملكها لبناء مقر بلدية. ...غير أن هذه اللجنة غير مكلفة إلا بإعطاء رأي تقني فقط وأن هذا الرأي لا ينشئ بطبيعته أي حق، ومن ثمة فهو غير قابل للطعن فيه بالإبطال".¹

كما إعتبرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن المداولات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي هي عبارة عن تعبير شكلي للإرادة الجماعية غير الخاضعة لرقابة القاضي الإداري لإفتقادها الطابع التنفيذي. أو قرار مجلس الدولة المتضمن رفض الطعن المقدم من قبل النقابة الجزائرية للصناعة الصيدلانية ضد قرار وزير العمل يحدد فيه قائمة المنتجات الصيدلانية القابلة للتعويض من طرف الضمان الإجتماعي، وبرر المجلس قراره "رأي اللجنة التقنية للتعويض بشأن معايير إنتقاء وإختيار الدواء الواجب إدراجه في قائمة الأدوية القابلة للتعويض هو رأي لا يجوز للقاضي الإداري مناقشته عندما لا يأتي مشوبا بخطأ قانوني ولا بتجاوز سلطة، وأن هذا الرأي يخضع لمصلحة تقنية لا يجوز للقاضي مراقبتها".² وعليه نستنتج من خلال التعاريف والإجتهادات القضائية أن الأعمال التحضيرية لا تعد قرارات إدارية لإفتقادها الطابع التنفيذي وعدم المساس بمراكز الأشخاص، وعليه لا تكون محل الرقابة القضائية.

¹ نقلا عن رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 65.

² مجلة مجلس الدولة، قضية بين النقابة الوطنية للصناعة الصيدلانية ووزير العمل ومن معه، العدد 7، 2005، ص 120.

2/ الأعمال اللاحقة أو التطبيقية

عرف أساتذة القانون الأعمال اللاحقة على غرار "خلوفي رشيد" بأنها "تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة العمومية بعد إصدارها لقرار إداري من أجل تنفيذ القرار الإداري الأول الذي أصدرته، وتتمثل على وجه الخصوص في إجراءات النشر أو التبليغ أو موافقة أو تأييد أو ذكر قرار إداري. وعليه هذه الأعمال لا تحتوي على قاعدة تمس من جديد مركزا قانونيا ما بالإضافة أو تعديل أو تخفيض منه.¹

أما "سعيد بوعلي" عرف الأعمال اللاحقة بأنها "تلك التصرفات والإجراءات القانونية الرامية إلى تنفيذ القرار الإداري بعد إصداره كإجراءات التبليغ والنشر وأعمال قانونية إنفرادية لا تصل إلى درجة القرار الإداري وبالتالي فهي غير قابلة للرقابة القضائية."²

ونفس الفكرة جسدها الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، بحيث إعتبرت الأعمال التطبيقية قرارات متصلة بالقرارات السابقة غير خاضعة لرقابة القاضي الإداري في قضية "بن خوشة بتاريخ 1966/03/25 والتي جاء فيها "...حيث أن قرار إبعاد أو طرد المدعي من ملكية لا تشكل قرار إداري لكن إجراء تنفيذ للقرار المؤرخ في 1962/12/17 الذي أخذه رئيس دائرة البلدية.

وأنه (أي قرار إبعاد المدعي) لا يرفع أمام قاضي تجاوز السلطة."

وعليه وصف الفقيه "ديلوبادير" هذه الأعمال بأنها مساعدة في تطبيق القرار الإداري الأصلي من الناحية العملية، لكنها لا تضيف أي عنصر جديد من الناحية القانونية.³

لتوضيح هذه أعمال أكثر صدور قرار إداري متضمن عزل الموظف، فإن قرار توقيف الراتب أو قرار توقيف إشتراك الضمان الإجتماعي الذي يأتي بعده يعتبران من الأعمال التطبيقية لأنها تابعة للقرار الإداري الأصلي المتمثل في قرار العزل.

وبالتالي يجب على المعني مخاصمة قرار العزل أمام القاضي الإداري، وليس مخاصمة قرار توقيف الراتب الشهري أو قرار توقيف إشتراك الضمان الإجتماعي.

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص 68.

² سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 103.

³ Dé Laubadère, traité élémentaire de droit administratif, LGDJ, paris, 1984 , page 855.

3/ الأعمال التنظيمية

عرف أساتذة القانون الأعمال التنظيمية على غرار "أحمد محيو" بأنها "مجموعة من التعليمات والتوجيهات والأوامر يوجهها الرئيس للمرؤوس من أجل إحاطته بطريقة تطبيق القانون أو تفسير القوانين والقرارات التنظيمية، وبالتالي لا تشكل موضوعا للنشر لأنها أعمال داخلية بحتة للإدارة موجهة فقط للعاملين وليس لها أي أثر إيجاب المواطنين، ومطلوب من الموظف أن يتلائم مع ما تتضمنه إنطلاقا من واجبه من طاعة رؤسائه.

وعليه ليس لها قيمة القرار القابل للتنفيذ ولا تفرض على المواطنين.¹

أما "ناصر لباد" عرف الأعمال التنظيمية بأنها "هي الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذاتها وموجهة لعدد غير محدد من الأشخاص، ومن أمثلة هذا النوع من القرارات قرار الوالي المنظم للمرور داخل المدينة، وبهذه الصفة فإنه يخص كل سائقي السيارات وكل الزاجلين".²

كما عرف "عطاء الله بوحميده" الأعمال التنظيمية بأنها "تلك الأعمال التي تتخذها الإدارة العمومية والموجه إلى المصالح التابعة لها كالموظفين أو المرؤوسين وليس إلى المواطنين وذلك بهدف تقديم تعليمات توجيهات توضيحات أو تفسيرات في كيفية العمل بنص قانوني معين (حالة منشور) أو تنفيذ سياسة معينة (دور التعليم والمذكرة التوجيهية)، أو تقديم خبر معين دون الإعلان".³

ويرى "عمار عوابدي" الأعمال التنظيمية بأنها "عبارة عن نصوص مكتوبة في شكل تعليمات أو منشورات تصدر إما عن وزير (قرار وزاري) أو عن رئيس مصلحة إدارية، تتضمن أوامر صادرة من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم من أجل تفسير وتطبيق القوانين واللوائح أو لإحداث تغيير في التنظيم الداخلي للإدارة".⁴

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 309.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 250.

³ عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص 204.

عطاء الله بوحميده، ملخص محاضرات المراسلات الإدارية، مطبوعة ألفت على طلبه الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011، ص 66.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 134.

ومنه نستنتج خصائص الأعمال التحضيرية:

1 / يكمن الهدف من إصدار الأعمال التنظيمية في توضيح القانون وتفسيره، لضمان حسن سير المرفق العام.

2 / تشكل التوجيهات والتعليمات والمنشورات مجموعة من التدابير والأحكام والتوصيات الصادرة من الرئيس الإداري والموجهة إلى الرؤوسين في إطار السلطة الرئاسية.

3 / تخاطب التوجيهات والتعليمات والمنشورات الإدارة العمومية، ولا تخاطب الأفراد ولا تمس بمراكزهم القانونية، وبالتالي لا تخضع لرقابة القاضي الإداري.¹

4 / لا يتم نشر التعليمات والتوجيهات والمنشورات في الجريدة الرسمية، ولا يتم تبليغها للأفراد لأنها تمتاز بالطابع السري، مما يشكل سببا لتجريدتها من القوة الإلزامية والطابع التنفيذي.²

وهذا ما عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 29 جوان 1973 في قضية " **société GEA** " مايلي "...التوجيهات والتعليمات لا تحمل أية طبيعة تنظيمية... فهي لا تعدل بذاتها المراكز القانونية للمرتفقين لأنها لا تتمتع بالطبيعة التنفيذية... وهذا ما يجعلها غير قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري لتجاوز السلطة".³

ومن أمثلة المنشورات والتعليمات نذكر تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية لتنفيذ أحكام المادة 80 من قانون الانتخابات لسنة 2012 المتعلقة بكيفية إختيار رؤساء المجالس الشعبية الولائية والبلدية والموجه إلى السيدة والسادة الولاة الآتي نصها "ردا على التساؤلات المطروحة بخصوص كفيات تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات والمادة 59 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية والمتضمنتين على التوالي كفيات إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي قف لاسيما في حالة وجود من بين القوائم الحائزة على مقاعد - قائمة واحدة حائزة على نسبة 35% وأكثر من المقاعد (ما بين 35% و 50%) قف يشرفني أن أوضح لكم فيمايلي الكيفية التي يجب العمل بها لتقادي أي إنسداد محتمل:

¹ أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005، ص 623.

² Dé Laubadère, op.cit, page 318.

³ نقلا عن أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 618.

في حالة عدم انتخاب المترشح المقدم من طرف القائمة الحائزة على نسبة 35%، وأكثر من المقاعد (ما بين 35% و 50%) بالأغلبية المطلقة للأصوات قف يعد محضر بذلك قف ويتم تنظيم إنتخاب آخر خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية قف ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات قف. وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها:

-يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الأصغر سنا(وفقا لأحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الإنتخابات) قف.

-يعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الأكبر سنا (المادة 59 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية) قف.

أطلب منكم إفادتي بكل الصعوبات المحتملة قد تعترض سبيل تنفيذ هذه الإجراءات قف إمضاء وزير الداخلية والجماعات المحلية دحو ولد قابلية قف.¹

أو تعليمة متعلقة بشرح قرار التنقيط على أساس الإعتداد بالصفات الشخصية للموظف على حد تعبيرها: "تنقط الصفات الشخصية على أساس: روح الإتصال والعلاقات الإنسانية، التصرف قبل السلم التدريجي، الضمير المهني، العلاقة مع الجمهور...".

وتجدر الإشارة حاول أساتذة القانون والقضاء الإداريين التمييز بين المنشور التفسيري والمنشور التنظيمي.

فالمنشور التنظيمي في نظر رجال القانون على غرار "أحمد محيو" "خلوفي رشيد" "محمد أمين بوسماح" "ناصر لباد" "عمار عوايدي" يلس شلوش" يقوم بتعديل النص الأصلي موضوع التفسير ويضع قواعد قانونية جديدة تتولد عنها آثار قانونية، مما يمس بمراكز الأشخاص وبالتالي يكون عرضة لدعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري.

ونفس الفكرة مجسدة في قرارات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا على سبيل المثال قضية "سامباك" ضد "الديوان الوطني للحبوب" "...حيث أن المدير العام لشركة سامباك قرر بموجب المنشور رقم 650/20 المؤرخ في 03 فبراير 1976 تحرير نسبة إستخراج السميد من الحبوب، وذلك تطبيقا وتحقيقا للأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية، في إطار ربح معركة الإنتاج.

¹ تعليمة مذكورة في المحلق مذكورة علي بلغالم، المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مذكورة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، سعيد حمدين، الجزائر، 2016/2015، ص173.

حيث أن المدير العام للشركة لم يكتفي بتفسير النصوص السارية المفعول، بل أضاف قواعد جديدة ولما كان المنشور المذكور يكتسي طابعا تنظيميا فإنه يكون بالنتيجة قابل للطعن فيه أمام القضاء الإداري.¹

بحيث فسر "أحمد محيو" قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أنها قبلت الفصل في هذا المنشور على أساس المعيار المادي بإعتبار أن هذا المنشور أضاف أحكاما جديدة للنصوص الأصلية السارية المفعول وذلك لأنه حدد بصفة منفردة مقدار إستخراج السميد من الحبوب، دون أن يرد ذلك في النصوص المرجعية الأصلية، الأمر الذي جعله يؤثر بصفة ذاتية في المراكز القانونية القائمة وكنتيجة لذلك قامت بإلغائه.²

أما "محمد أمين بوسوماح" علق هذا القرار بقوله أن القاضي الإداري في هذه القضية طبق المعيار المادي بصفة ضمنية بمناسبة تكييفه للطابع التنظيمي للمنشور محل النزاع، ذلك أن هذه الخاصية قد تم الإشارة إليها بواسطة عبارة "...الأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية في إطار ربح معركة الإنتاج..."³

ونفس الحكم جسدهت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا مرة أخرى في قضية وزير الداخلية بتاريخ 16 ماي 1994، الذي أمر بموجبه بإعادة بيع قاعات العروض السينماتوغرافية للمركز الجزائري للفن والصناعات السينماتوغرافية، الأمر الذي لم تقبله الجمعية الوطنية لمسييري قاعات السينما، فلجأت إلى مخاصمة هذا المنشور أمام القضاء الإداري، هذا الأخير الذي إستجاب لها، وقام بإلغاء المنشور المذكور. وجاء في حيثيات هذا القرار مايلي "...إن المنشور يرمي إلى نقل حقوق والتزامات الأشخاص الذين يشير إليهم ويضر بهم، وذلك يمنحه طابع القرار القابل لأن يكون محل الطعن بالبطلان."⁴

كما جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 14 ماي 1995 بخصوص قضية المدير العام للجمارك ضد السيد "ب.س" حيث أن المدير العام للجمارك قد إستأنف القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة المؤرخ في 08 مارس 1993، والذي ألغى المنشور الداخلي

¹ أحسن رابحي، مرجع سابق، ص596.

²Ahmed Mahiou, Note sous Larrét de la cour suprême ; chambre administrative, 08 mars 1980, office interprofessionnel des céréales/ société nationale des semouleries, meuneries, fabriques de pates alimentaires et couscour, in « RASJEP » , Alger, 1980 , page 136.

³ محمد أمين بوسوماح، محاضرات في المرفق العام الجزائري، ملقاة على طلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، (غير منشور)، كلية الحقوق، الجزائر، 2001/2002.

⁴ أحسن رابحي، مرجع سابق، ص591.

الصادر عن إدارة الجمارك بتاريخ 07 أفريل 1992، وكانت أوجه الإستئناف: الأول شكلي يتعلق بعدم إختصاص الغرفة الإدارية للمجلس القضائي بسبب صدور المنشور عن سلطة مركزية.

أما الوجه الثاني، فقد تضمن بأن تقدير قيمة الأملاك المحجوزة هو من إختصاص إدارة الجمارك أي أنها تتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال مما يوحي بأن إدارة الجمارك لا تريد الإعتراف بالطبيعة التنظيمية لهذا المنشور.

وعلى نقيض كل ذلك فقد إعتبره القاضي الإداري كذلك بحكم أن هذا المنشور المراد إبطاله قد صدر بتاريخ 1992/04/07.

وعليه تعامل القاضي الإداري مع هذا المنشور بوصفه نص تنظيمي يحمل طبيعة قانونية كاملة وليس بوصفه مجرد نص إداري داخلي.¹

وبالتالي نستنتج أن المنشور التنظيمي يتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة تشكل عنصرا جديدا للمشروعية، وذلك إما بإنشاء قواعد جديدة أو تعديل أو إلغاء قواعد موجودة فعلا، مما يكون محل رقابة القاضي الإداري.²

هذا على خلاف المنشور التفسيري في نظر رجال القانون على غرار "أحمد محيو" "خلوفي رشيد" "ناصر لباد" "يلس شاوش" "عدو عبد القادر" الذي لا يضيف شيئا للنص الأصلي أو لا يحدث قاعدة قانونية للنص القانوني محل التفسير، وبالتالي لا يغير من المراكز القانونية للأشخاص، ولا يلحق أذى بذاته، وعليه لا يكون محل الطعن القضائي.³

وبالتالي هو مجرد إعطاء التفسيرات والتأويلات والتفصيلات الملائمة والضرورية للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، من أجل تسهيل فهمها وتيسير تطبيقها من قبل المرؤوسين المخاطبين بها.⁴

¹ راضية بن مبارك، التعليق على التعليم رقم 842/3/94 المتعلقة بإمتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، رسالة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2002، ص22.

² عبد القادر عبدو، مرجع سابق، ص 112.

³ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص67.

وناصر لباد، مرجع سابق، ص 256.

⁴ أحسن رابحي، مرجع سابق، ص588.

4/ الأعمال التهديدية

عرف "عطاء الله بوحميده" الأعمال التهديدية بأنها "مجموعة من الأعمال التي تقوم بها الإدارة العمومية لإجبار المعني بتنفيذ القرار المخاطب به.

وبهذا المعنى هي نوع من المراسلات التي ترسلها الإدارة إلى الأفراد تنذرهم بضرورة تنفيذ إلزام معين وإلا تعرضوا لجزاء".¹

وعادة ما تكون هذه الأعمال في شكل إغذار أو إنذار ترسله السلطة الإدارية إلى المعني لتنفيذ التزاماته في أجل معين وإلا تعرض إلى فسخ العقد أو غلق محل تجاري أو طرده من الوظيفة أو توقيف مؤقت لنشاط الجمعية.

وبالتالي لا تكون هذه الأعمال قرارات إدارية قابلة للطعن القضائي لإفتقارها الطابع التنفيذي وعدم المساس بمراكز الأشخاص.

لكن إذا ألحقت هذه الأعمال أذى بالمعني، جاز له رفع دعوى الإلغاء ضدها ما لم تتبع بقرار إداري، فحينئذ يكون هذا الأخير محل الطعن القضائي.²

فعلى سبيل المثال نصت المادة 41 من قانون الجمعيات لسنة 2012 مايلى "يسبق قرار التعليق لنشاط الجمعية، إغذار بوجوب مطابقة أحكام القانون في أجل محدد".³

وهنا يجب على ممثل الجمعية مخاصمة قرار تعليق نشاط الجمعية، وليس مخاصمة الإغذار لإفتقاره الطابع التنفيذي، وعدم ترتيب آثار قانونية.

¹ عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص205.

² سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص104.

³ قانون رقم 12-06، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، جريدة رسمية، العدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012، ص33.

5/ الأعمال النموذجية

عرف "رشيد خلوفي" الأعمال النموذجية بأنها "تلك الوثائق التي تعدها الإدارة العمومية لتكون نمطا نمودجا على غرار العقود النموذجية، وبالتالي لا تفرض واجبات ولا تؤثر على حقوق المعنيين، وأنها تلعب دور نمط أو دليل غير مفروض، وعليه ليست بقرارات إدارية وبالتالي غير قابلة للإلغاء من طرف القاضي الإداري".¹

كما عرف "عطاء الله بوحميده" الأعمال النموذجية بأنها "أعمال تقدم من الإدارة العمومية كنموذج أو نمط يقتدى به من الجهات الإدارية التابعة ومن المتعاملين معها، كالمقررات النموذجية، العقود النموذجية، الأنظمة السياسية، نماذج إتفاقيات، وعليه لا ترتب إلتزامات، ومنه لا تكون محل دعوى الإلغاء الإداري".²

ومن أمثلة هذه الأعمال الإستثمارات المقدمة من طرف الإدارة العمومية المتعلقة بالتسجيل أو الترشح... إلخ، أو نماذج الإتفاقيات المبرمة مع الإدارات العمومية، دفتر الشروط لإبرام أي صفقة عمومية والذي يمزج بين الطابع التنظيمي النموذجي والطابع التعاقدي.³

وفي الأخير لا تتمتع أعمال الإدارة بخاصية الطابع التنفيذي، ولا ترتب حقوق مكتسبة للأشخاص، وبالتالي لا تخضع لرقابة القاضي الإداري.

¹ رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 68.

² عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص 206.

³ لتوضيح مسألة الطابع التنظيمي والتعاقدي للصفقة العمومية راجع

Cherif Bennadji, L'évolution de la réglementation des marchés publics en Algérie, 2 Thèse de doctorat soutenue à l'université d'Alger, 1991, tom2, page 517.

أحمد محيو، مرجع سابق، ص 371.

عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 53.

إلا أنه هناك أعمال تتوفر على جميع عناصر القرار الإداري، لكنها لا تخضع لرقابة القاضي الإداري، وتسمى بأعمال السيادة.

حيث إتفق رجال القانون والقضاء الإداريين على غرار "أحمد محيو" "رشيد خلوفي" "عمار بوضياف" "عمار عوابدي" "ناصر لباد" "مسعود شيهوب" "محمد صغير بعلي" بأنها "أعمال تحتوي على جميع عناصر القرار الإداري لكنها لا تخضع للإلغاء بسبب إمتناع القاضي الإداري لمراقبتها نظرا لطابعها السيادي".¹ ومنه تتمتع هذه الأعمال بالحصانة القضائية، بسبب عدم خضوعها لرقابة القاضي الإداري، حيث إستقر رجال القانون والقضاء الإداريين في حصر نطاقها، وتتمثل:

1 / أعمال السيادة للسلطة الإدارية في علاقاتها مع السلطة التشريعية: كإستدعاء البرلمان للإنعقاد، أو حل البرلمان أو إقتراح مشروع قانون أو إجراء مداولة ثانية حول قانون أو تعيين ثلثي من أعضاء مجلس الأمة أو إخطار المجلس الدستوري...إلخ.

2 / أعمال السيادة للسلطة الإدارية في علاقاتها الدولية: كإبرام معاهدة أو مصادقة عليها أو إجراء تحفظ في أحد بنودها أو إجراء مفاوضات أو ممارسة حق الحماية الدبلوماسية...إلخ.²

3 / أعمال السيادة للسلطة الإدارية المتعلقة بأمن وسيادة الدولة على الصعيد الداخلي: الإعلان عن حالة الحرب أو الحالة الإستثنائية أو حالة الطوارئ...إلخ.

والجدير بالملاحظة يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هو سباق في إبتكار أعمال السيادة، من أجل الحفاظ على وجوده ومكانته بين أوساط الدولة الفرنسية، بحيث تنازل عن جزء من صلاحياته القضائية، وذلك بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بالنشاط الإداري فقط، دون مراقبة أعمالها المتعلقة بالمجال الحكومي والسياسي.

وطبق مجلس الدولة الفرنسي أعمال السيادة في قضية "Duc D aumale" بتاريخ 09 ماي 1867، أما في الجزائر فطبقت أعمال السيادة في قضية "ي ج ب" ووزير المالية بتاريخ 17/01/1984 وتتلخص وقائعها في "تغيب السيد "ي ج ب" عن التراب الوطني إبتداء من تاريخ 04/08/1982، وفي

¹ Ahmed Mahiou, l impact de la révolution agraire sur les institutions administratives en Algérie, études de droit public Algérien, OPU, alger, 1984, page 183.

رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 63.

عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 362.

² جورج فidal، بيار دولفولغيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ص 129.

13/02/1983 علم وهو في الخارج أن السلطات الإدارية الجزائرية إتخذت إجراء يهدف إلى سحب أوراق 500 دج من التداول خلال الفترة ما بين 10 و 12/04/1982، فترة لم يتمكن السيد "ي ج ب" من القيام بتبديل الأوراق النقدية من صنف 500 دج التي كانت بحوزته.

رفع السيد "ي ج ب" تظلما إداريا لوزير المالية ومحافظ البنك المركزي الجزائري. فبعد رفض تظلمه بقرار صادر في 29/05/1983 توجه المدعي إلى المحكمة العليا وطلب إلغاء القرار الإداري الذي رفض تظلمه الإداري.

حيث قررت المحكمة العليا مايلي:...إن القرار الحكومي المؤرخ في 08/04/1982 المتضمن سحب الأوراق المالية ذات فئة 500 دج من التداول، يكتسي طابع عمل من أعمال السيادة، كما أن قرار وزير المالية المؤرخ في 01/06/1982 المتضمن تحديد قواعد الترخيص بالإستبدال خارج الأجل هو الآخر يكتسي نفس الطابع، وهما بهذه الصفة لا يقبل الطعن ضدهما.¹

كما إعترف المشرع الجزائري بأعمال السيادة في المادة 234 من الأمر رقم 71-73، المؤرخ في 08/11/1971 المتضمن الثورة الزراعية التي تنص "لا تصبح قرارات التأمين والمنح النهائية إلا بعد المصادقة عليها بموجب مرسوم غير قابل للطعن".

كما نصت المادة 14 من الأمر رقم 64-258 المؤرخ في 27-08-1964 المتضمن إنشاء لجنة مصادرة الأملاك التابعة للأشخاص التي كانت مواقفها معادية للنظام الإشتراكي على أعمال السيادة مايلي "الإجراءات والقرارات أو الأعمال الإدارية الإنفرادية التي إتخذت بموجب أحكام هذا الأمر، ولاسيما قرارات المصادرة غير قابلة للطعن".

مع العلم أن هذه الأعمال وإن كانت لا تقبل الإلغاء، لكنها تقبل دعوى التعويض في فرنسا على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.²

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 66.

² عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص 208.

إلا أنه نصت المادة 161 من الدستور لسنة 1996 على نهاية العمل بأعمال السيادة بإلزام السلطة القضائية بالنظر في جميع القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية.¹

ونفس الفكرة جسدها المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008²، وذلك بجواز تقديم طعن أمام الجهة الإدارية خلال 04 أشهر من تاريخ تبليغ القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي والتنظيمي.

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية

تتنوع القرارات الإدارية حسب المعيار الذي ينظر إليه، ومنه سيتم التطرق إلى أنواع القرار الإداري حسب المعيار العضوي في الفرع الأول، ثم التعرض إلى أنواع القرار الإداري حسب المعيار المادي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: القرارات الإدارية حسب المعيار العضوي

تصنف هذه القرارات حسب الجهة الإدارية التي أصدرتها، وتكون كالاتي:

1 / قرارات إدارية مركزية وقرارات إدارية لامركزية:

- القرارات الإدارية المركزية:

تكون القرارات الإدارية المركزية صادرة عن السلطات الإدارية المركزية (رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزارات) والهيئات العمومية الوطنية والسلطات الإدارية المستقلة والمنظمات المهنية الوطنية.

- القرارات الإدارية اللامركزية:

تكون القرارات الإدارية اللامركزية صادرة عن الجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية)، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية (المستشفى، الجامعة، المدرسة...).

¹ دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 1996/12/08، المعدل والمتمم، بموجب القانون رقم 03/02، المؤرخ في 2002/04/10، جريدة رسمية، العدد 25، المؤرخة في 2002/04/14، المعدل بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 2008/11/19، جريدة رسمية، العدد 63، المؤرخة في 2008/11/16، كذلك المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

² قانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أفريل 2008، ص 02.

ومنه كل هيئة عمومية تصدر قرار إداري مقرها موجود على المستوى الإقليمي، فيعتبر هذا القرار قرار إداري لامركزي.

يترتب عن هذا التمييز نتيجة هامة من حيث الإختصاص القضائي، يكون مجلس الدولة مختص في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. وتكون المحاكم الإدارية مختصة في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية.

2 / تسمية القرار الإداري الصادر عن السلطات الإدارية المركزية واللامركزية:

- 1 / القرار الإداري في شكل مرسوم رئاسي: يصدر رئيس الجمهورية قرار إداري بمقتضى مراسيم رئاسية.
- 2 / القرار الإداري في شكل مرسوم تنفيذي: يصدر الوزير الأول قرار إداري بمقتضى مراسيم تنفيذية.
- 3 / القرار الإداري في شكل قرار وزاري: وهو القرار الإداري الذي يصدره كل وزير في قطاعه الوزاري.
- 4 / القرار الإداري في شكل قرار وزاري مشترك: وهو قرار صادر بصورة مشتركة بين وزير أو عدة وزراء.
- 5 / القرار الإداري في شكل قرار مشترك: وهو قرار صادر بين وزير وهيئة إدارية غير وزارية، كمدير الديوان برئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة.

6 / القرار الإداري في شكل قرار ولائي: وهو قرار صادر عن والي الولاية.

7 / القرار الإداري في شكل قرار بلدي: وهو قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

8 / القرار الإداري في شكل مقرر إدارية: وهي صادرة عن مدير المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية حسب المعيار المادي

تصنف هذه القرارات حسب موضوعها، وتطرق إليها المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 وتكون كالآتي:

1 / القرارات الإدارية التنظيمية: تخاطب الأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم، ويترتب عنها إحداث مراكز قانونية عامة ملزمة للجميع، وتدخل حيز النفاذ من تاريخ النشر.

ومن أمثلة هذا النوع، قرار الوالي المنظم للمرور داخل المدينة، وبهذه الصفة فإنه يخص كل سائقي السيارات وكل الراجلين أو قرار وزاري يوضح نظام ل م د، قرار وزاري يحدد العطل الجامعية، اللوائح التنفيذية، اللوائح المستقلة، لوائح الضرورة، لوائح التفويض... إلخ.

2 / القرارات الإدارية الجماعية: تخاطب الأشخاص بذواتهم وليس بصفاتهم، ويترتب عنها إحداث مراكز قانونية جماعية ملزمة لمجموعة من الأشخاص المعينين، وتدخل حيز النفاذ من تاريخ النشر.

ومن أمثلة هذا النوع مقرر إدارية متضمنة أسماء وألقاب الناجحين في مسابقة التوظيف أو أسماء الموظفين الناجحين في قرعة العمرة... إلخ.

3 / القرار الإداري الفردي: يخاطب الشخص بذاته وليس بصفاته، ويترتب عنه تغير في المركز القانوني للشخص إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء، ويدخل حيز النفاذ من تاريخ التبليغ.

ومن أمثلة هذا النوع قرار تعيين موظف في رتبة متصرف إداري أو قرار ترقية موظف من رتبة متصرف إلى رتبة متصرف رئيسي أو قرار عزل موظف من الوظيفة.

يترتب عن هذا التمييز نتائج هامة تتمثل في:

1 / طريقة نفاذ تلك القرارات: تصبح القرارات الإدارية التنظيمية نافذة من تاريخ النشر، وتكون القرارات الإدارية الفردية نافذة من تاريخ التبليغ.

2 / زوال القرار الإداري بالنسبة للإدارة العمومية: تقوم السلطة الإدارية بسحب قراراتها التنظيمية أو إلغائها في أي وقت متى كانت مشروعة، في المقابل لا يجوز سحب القرارات الفردية أو إلغائها في أي وقت إحتراما لنظرية الحقوق المكتسبة ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

3 / من حيث الاختصاص القضائي: يمكن للقاضي العادي كإستثناء ضيق النظر في دعوى التفسير المرفوعة ضد القرارات الإدارية التنظيمية، في حين لا يجوز له النظر في دعوى التفسير المرفوعة ضد القرارات الإدارية الفردية.¹

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 313.

المبحث الثاني: قواعد إعداد القرار الإداري

يجب على السلطة الإدارية إحترام مبدأ المشروعية في إعداد جميع قراراتها، وإلا كانت غير مشروعة وتكون عرضة للطعن القضائي.

وحتى تكون قرارات السلطة الإدارية مشروعة، لا بد أن تكون عناصرها في إطار القانون، وتتجسد عناصر صحة القرارات الإدارية في العناصر الخارجية والعناصر الداخلية. ومنه يتم التطرق إلى العناصر الخارجية لصحة القرار الإداري في المطلب الأول، ثم التعرض إلى العناصر الداخلية لصحة القرار الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: العناصر الخارجية لصحة القرار الإداري

تتمثل العناصر الخارجية للقرار الإداري في عنصر الإختصاص وعنصر الشكل وأخيرا عنصر الإجراءات، وبالتالي سنوضح ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: عنصر الإختصاص

عرف أساتذة القانون عنصر الإختصاص على غرار "أحمد محيو" بأنه "لا بد أن يتخذ القرار الإداري من سلطة إدارية صاحبة الإختصاص المحدد في القانون".¹

كما عرف "رشيد خلوفي" عنصر الإختصاص بأنه "كل سلطات إدارية تتمتع بالصلاحيات والإختصاصات المحددة في قوانين مختلفة، وعليه يجب أن يصدر القرار الإداري في الإطار الإختصاص المحدد لها، وإلا كان غير مشروع".²

وعرف "عمار عوابدي" هو آخر عنصر الإختصاص بأنه "هو المكنة والقدرة القانونية التي تمنحها القواعد والأحكام القانونية المنظمة للإختصاص في الدولة لشخص معين أو لهيئة إدارية محددة لتتصرف وتتخذ القرارات الإدارية بإسم ولحساب المؤسسات والمرافق العامة الإدارية والوظيفة الإدارية في الدولة بصورة شرعية".³

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 316.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 136.

³ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 501-502.

أما "عمار بوضياف" عرف عنصر الإختصاص بأنه "القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين، فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق إختصاصه، ومن هنا قواعد الإختصاص هي من صميم أعمال المشرع الذي يحدد المهام والأدوار لكل سلطة إدارية في الدولة".¹ وعليه يكون القرار الإداري مشروعاً، إذا إحترم قواعد الإختصاص، ويكون غير مشروع إذا صدر من سلطة إدارية غير مختصة في إصداره.

ومنبع مصادر عنصر الإختصاص الدستور والقوانين والتنظيمات تطبيقاً لمبدأ التسلسل الهرمي للقاعدة القانونية، فمثلاً حدد الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية والوزير الأول، وقانون الولاية لسنة 2012 حدد صلاحيات الوالي، وقانون البلدية لسنة 2011 حدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمرسوم التنفيذي المنشئ للجامعة يحدد صلاحيات مديرها.

يترتب عن الإختصاص مجموعة من الآثار القانونية:

- 1 / يتعلق عنصر الإختصاص بالنظام العام، وعليه يجوز إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى ويمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثره أحد الخصوم.
- 2 / لا يجوز للإدارة أو الأفراد الإتفاق على مخالفة أحكام عنصر الإختصاص طالما تم ضبطه وتحديده من جانب المشرع.
- 3 / تتمتع السلطة الإدارية في عنصر الإختصاص بالسلطة المقيدة، وبالتالي لا يجوز لها التنازل عنه أو إحالته إلى سلطة إدارية أخرى أو تعديله لأن قواعد الإختصاص لم تقرر لصالح الإدارة وإنما تقرر لتحقيق الصالح العام.²
- 4 / لا يجوز للإدارة التحلل من قواعد الإختصاص ولو في حالات الضرورة أو الإستعجال.³
- 5 / لا يجوز تصحيح عيب الإختصاص بإجراء لاحق يتمثل في مصادقة الجهة المختصة على القرار الصادر عن جهة غير مختصة.⁴
- 6 / يتمتع القاضي الإداري بمناسبة رقابته لعنصر الإختصاص، برقابة المشروعية وليس برقابة الملائمة.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص36.

² عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2014، ص282.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص37.

⁴ خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص15.

والجدير بالملاحظة حدد القانون السلطة الإدارية المؤهلة في إصدار القرارات الإدارية كقاعدة عامة، وكإستثناء سمح لها بالتنازل عن بعض صلاحياتها أو تفويضها إلى سلطة إدارية أخرى في حالة غيابها أو كثرة المهام المسندة لها، للمحافظة على مبدأ إستمرارية المرافق العمومية.

أولاً: التفويض الإداري

عرف "أحمد محيو" و"ناصر لباد" التفويض الإداري بأنه "بإمكان السلطة الإدارية الأصلية وتسمى بالمفوض إسناد جزء من صلاحياتها الإدارية إلى عون إداري مؤهل قانوناً يسمى بالمفوض إليه للمحافظة على مبدأ إستمرارية المرافق العامة".¹

وعرف "محمد صغير بعلي" التفويض الإداري بأنه "هو نقل الرئيس لجانب من إختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة على الآثار المترتبة عن الإختصاصات المفوضة إليهم".²

وحتى يكون التفويض الإداري مشروعاً لابد من إحترام شروطه:³

1 / يكون التفويض بمقتضى نص قانوني صريح يجيز ذلك، وبالتالي لا تفويض إلا نص قانوني، على سبيل المثال نصت المادة 87 من قانون البلدية لسنة 2011⁴ مايلى "في إطار أحكام المادة 86 أعلاه، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي...".

نصت المادة 70 من نفس القانون على التفويض بقولها "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة له".

أما المادة 04 من المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية لسنة 2015 نصت على التفويض بقولها "ويمكن كل سلطة من هذه السلطات أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين بأي حال بإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص317.

ناصر لباد، مرجع سابق، ص260.

² محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص65.

³ لحسين بن شيخ آيت ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص83.

أحمد محيو، المرجع السابق، ص319.

⁴ قانون البلدية رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص04.

كما منحت المادتين 09 و24 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يحدد الهياكل العامة للولاية

للولائي إجراء عملية التفويض إلى أعضاء مجلس الولاية.¹

2 / يكون التفويض في الإختصاصات الثانوية ولا يكون في الإختصاصات الجوهرية، ومثال على الإختصاصات الجوهرية لا يجوز فيها التفويض أحكام المادة 101 من الدستور لسنة 1996 تنص مايلى "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. كما لا يجوز له أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أوانها...".

3 / يسند التفويض للأشخاص المؤهلين لذلك، بحيث يكون هؤلاء الأشخاص مسموح بهم قانونا وتكون لديهم علاقة دائمة بالوظيفة والإدارة المستخدمة، فعلى سبيل المثال نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-186 المتضمن يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم² مايلى "يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا، بموجب قرار، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل، توقيع القرارات الفردية والتنظيمية".

4 / يكون قرار التفويض واضحا ودقيقا ومحددا لجميع الإختصاصات محل التفويض.

5 / ينشر قرار التفويض في الأماكن المنصوص عليها قانونا.

6 / لا يقع تفويض على تفويض، أي لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض الصلاحيات التي فوضت إليه إلى أعوان إداريين آخرين.

7 / يكون التفويض من أعلى إلى أسفل، بحيث ينقل الرئيس بعض صلاحياته إلى المرؤوس، ولا يمكن حدوث العكس لأننا سنكون أمام الحلول وليس التفويض.³

¹ مرسوم تنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، الذي أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية، العدد 48، المؤرخة في 27 يوليو 1994، ص05.

² جريدة رسمية، عدد 39، مؤرخة في 13 يونيو 2007، ص25.

³ أحسن غربي، قواعد تفويض الإختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، جانفي 2014، الصادرة عن جامعة الوادي، ص 65.

ويختلف تفويض بالإمضاء عن تفويض بالإختصاص في النقاط الآتية:

1 / لا يمكن للمفوض في التفويض بالإختصاص ممارسة الصلاحيات التي فوضها طيلة مدة التفويض، إلا بإنهاء تلك المدة أو وفاة المفوض إليه أو تقديم إستقالته أو عزله.

أما المفوض في التفويض بالإمضاء يمارس الصلاحيات التي فوضها في أي وقت، فالوالي مثلا يمكنه التوقيع على ما تم تفويضه إلى رئيس الدائرة أو الوالي المنتدب...إلخ.

2 / يقوم التفويض بالإختصاص على مبررات موضوعية، بحيث ينص القانون على الشخص المفوض له بعينه مثلا رئيس الدائرة إلى الأمين العام...إلخ، إحتراما للتسلسل الهرمي في السلطة الإدارية .

أما التفويض بالإمضاء مبني على علاقة شخصية بين المفوض والمفوض إليه، فالمفوض يتمتع بسلطة تقديرية في إختيار المفوض إليه، حيث نصت المادة 87 من المرسوم 86-30 المؤرخ في 18-02-1982 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة للولاية وهياكلها ويحدد مهامها وتنظيمها مايلى "يذكر قرار الوالي الذي يتضمن تفويض الإمضاء، إسم المفوض إليه صراحة..."¹

3 / يعتبر المفوض إليه في تفويض بالإختصاص صاحب القرار لأنه يتحمل المسؤولية عن جميع التصرفات التي قام بها، فإذا ما فوض وزيرا جزء من إختصاصه إلى الوالي فالقرار هنا قرار ولائي، وليس قرار وزاري، والمسؤولية يتحملها الوالي وليس الوزير .

بالمقابل يتحمل المفوض المسؤولية المدنية عن الأضرار التي ألحقت الغير من جراء الأعمال التي قام بها المفوض إليه في تفويض الإمضاء، لأن المفوض إليه تصرف بإسم المفوض ولحسابه.

أما المسؤولية الجزائية يتحملها المفوض إليه تطبيقا لمبدأ العقوبة الشخصية المنصوص عليه في المادة 160 من الدستور لسنة 1996.

4 / يتم تفويض الإختصاص بصورة عادية من سلطة لسلطة، فإذا تغير المفوض إليه بقي التفويض قائما، إذا فوض وزير أحد إختصاصه إلى والي ولاية الجزائر، وتغير هذا الوالي فإن تفويض الإختصاص يبقى قائما.

بالمقابل فإن تفويض الإمضاء لا يتم بصورة عادية، فإذا حدث تغير في شخص أحدهما سقط التفويض لأنه يقوم على إعتبار شخصي² ، حيث نصت المادة 88 من المرسوم رقم 86-30 السالف الذكر مايلى "تنتهي مدة تفويض الإمضاء تلقائيا بإنهاء مهام المفوض أو مهام المفوض إليه".

¹ جريدة رسمية، رقم 08، المؤرخة في 19 فيفري 1986، ص273، الملغى.

² أحمد محيو، مرجع سابق، ص319.

وتنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-186 السالف الذكر مايلى "ينتهي التفويض تلقائيا بإنتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه".

5 / يعتبر المفوض إليه صاحب سلطة في إتخاذ القرارات في تفويض الاختصاص، أما في تفويض الإمضاء لا يعتبر المفوض إليه فاعل حقيقي في إتخاذ القرار بل الفاعل متمثلا بالسلطة المفوضة.¹

6 / في حالة تفويض بالاختصاص ترقى القرارات الصادرة عن المفوض له إلى مستوى القرارات الصادرة عن المفوض، بينما في حالة تفويض الإمضاء تصنف القرارات الصادرة عن المفوض له حسب مرتبة هذا الأخير.²

ثانيا: الحلول والإنابة:

1 / الإنابة:

حاول رجال القانون إعطاء مفهوم للإنابة على رأسهم "أحمد محيو" و"ناصر لباد" و"حسين بن شيخ آيث ملويا" بأنها "المرحلة المؤقتة في حالة غياب عون إداري أو نهاية مهامه أو حصل له مانع قانوني، فيحل شخص آخر محله و ينوب عنه في ممارسة وظائفه، وتكون الإنابة في مدة محددة".³

فنص الدستور لسنة 1996 على الإنابة في المادة 102 والتي تنص مايلى "إذا إستحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا.....

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور".

كما نصت المادة 72 من قانون البلدية لسنة 2011 على الإنابة بقولها "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس.

إذا إستحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي".

¹ نفس المرجع، ص319.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص140.

³ لحسين بن شيخ آيث ملويا، مرجع سابق، ص82.

كما نصت المادة 37 من المرسوم رقم 79-141 المؤرخ في 08-09-1979 المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية على أنه "إذا شغل منصب الوالي مؤقتاً أو حصل له مانع عين نائبه من قبل وزير الداخلية".¹

نستنتج من تعريف رجال القانون للإنابة والنصوص القانونية المذكورة أعلاه، شروطها وتتمثل في:

1 / لا بد يكون هناك نص قانوني صريح يجيز الإنابة، فتنص المادة الثانية من القانون 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20² مايلى "في حالة شغور منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي بسبب الوفاة أو الإستقالة أو أو التخلي عن المنصب أو لأي سبب آخر منصوص عليه في التشريع المعمول به، يمارس الأمين العام للبلدية مهام ضابط الحالة المدنية بصفة مؤقتة".

2 / لا بد أن يكون هناك مانع قانوني يجعل السلطة الإدارية غير قادرة على أداء مهامها الوظيفية.

والجدير بالملاحظة تختلف الإنابة عن التفويض من حيث:

1 / الأسباب:

تكون الإنابة في حالة وجود مانع قانوني للسلطة الإدارية الذي يحول دون قيامها بالوظائف الإدارية المنوطة بها، في المقابل يقع التفويض دون وجود مانع قانوني للسلطة الإدارية، وتكمن أسباب وجود التفويض في كثرة المهام والصلاحيات المسندة للسلطة الإدارية.

2 / الصلاحيات:

إن النائب في الإنابة يحل محل المنيب في جميع الوظائف التي كان يمارسها، في المقابل يمارس المفوض إليه جزء من صلاحيات السلطة الإدارية صاحبة التفويض.³

2/ الحلول:

حاول رجال القانون تعريف الحلول من بينهم الأستاذ "الحسين شيخ آيث ملويا" والأستاذ "ناصر لباد" بأنه "عندما ينص القانون على أنه في حالة غياب عون إداري ما أو حصل له مانع، فإن عون آخر يحل محله، أي يستخلفه في ممارسة وظائفه".⁴

¹ جريدة رسمية، العدد 37، المؤرخة في 09-09-1979، ص945، الملغى.

² قانون رقم 14-08، المؤرخ في 09 أوت 2014، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970، المتعلق بالحالة المدنية، جريدة رسمية، العدد 49، المؤرخة في 20 أوت 2014، ص03.

³ أحمد محيو، مرجع سابق، ص318.

⁴ لحسين آيث ملويا، مرجع سابق، ص83.

ناصر لباد، مرجع سابق، ص260.

حيث نصت المادة 48 من قانون البلدية لسنة 2011 على الحلول بقولها "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي خلال العشرة أيام تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الإقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد."

كما نصت المادة 49 من قانون الولاية لسنة 2012¹ على الحلول بقولها "في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على إقتراح من الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد."

والجدير بالملاحظة يختلف الحلول عن الإنابة من حيث:

1 / النص القانوني:

يكون الحلول بنص قانوني صريح وواضح، أما الإنابة فليس من الواجب أن تحدد بنص قانوني، لأن الهدف منها هو مواجهة ظروف طارئة كالغياب أو حصول مانع قانوني.

على هذا الأساس عندما تقوم السلطة العليا بتعيين النائب لا تلتزم بالشروط الشكلية والموضوعية الواجبة للممارسة الوظيفية، أي لها صلاحية في إختيار النائب من تراه مناسباً، ويمكن لها أن تمارس الإنابة بنفسها.²

2 / المدة:

لا يحدد النص القانوني الذي يتضمن الحلول المدة الزمنية، بالعكس تكون الإنابة محددة المدة.

3 / الصلاحيات:

يمارس المستخلف في الحلول جميع الصلاحيات هي نفسها الصلاحيات التي يمارسها الشخص الأصيل، بينما تبقى إختصاصات النائب محدودة في حالة الإنابة.

4 / الأسباب:

نكون أمام الحلول في حالة تقاعس الأصيل عن أداء مهامه الوظيفية بما يبرر تدخل السلطة الوصية لممارسة سلطة الحلول فعلى سبيل المثال نصت المادة 101 من قانون البلدية لسنة 2011 على سبب

¹ قانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص05.

² لحسين آيت ملويا، المرجع السابق، ص82.

الحلول بقولها "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار".

كما نصت المادة 184 من قانون البلدية لسنة 2011 على سبب الحلول بقولها "...إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم إتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بإمتصاص العجز على سنتين مائيتين أو أكثر..."

في المقابل يكون الأصيل في الإنابة في حالة الغياب المبرر قانونا أو حصول له مانع قانوني، وبالتالي لا يكون في حالة التقاعس أو التواطؤ.¹

ما يجب التنويه إليه إتفق رجال القانون إلى وضع ثلاثة عناصر للإختصاص، فهناك إختصاص مادي، وآخر إختصاص إقليمي، وأخير إختصاص زماني.

1/ الإختصاص المادي

حاول العديد من رجال القانون تعريف الإختصاص المادي على رأسهم "أحمد محيو" بأنه "كل سلطة إدارية مخولة قانونا بإتخاذ قرار إداري، وإمتناع عن إتخاذ البعض الآخر، فالقانون أو التنظيم هو الذي يحدد إختصاصات السلطة الإدارية، وفي حالة إذا تجاوز حدود صلاحياتها، يكون عملها غير مشروع ومعيب بعيب الإختصاص".²

أما "رشيد خلوفي" عرف الإختصاص المادي بأنه "ينظم القانون مجال إختصاص السلطات الإدارية ويحدد لها الميادين التي يجوز فيها إصدار قرارات إدارية، وفي حالة تجاوز أية سلطة حدود إختصاصاتها يكون قرارها غير مشروع، ومعيب بعيب الإختصاص المادي".³

كما عرف "عمار بوضياف" الإختصاص المادي بأنه "يقصد بالإختصاص الموضوعي تحديد أنواع معينة ومحددة من الأعمال يلزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية، فالمشرع هو من يوزع الأعمال والوظائف والصلاحيات بين الجهات الإدارية المختلفة مركزية ومحلية ومرفقية، وهو الذي

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص48.

² أحمد محيو، مرجع سابق، ص320.

³ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص139.

يضبط المعالم ويرسم الحدود للإداريين على جميع المستويات تفاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات وظاهرة التنازع في الإختصاص بنوعيه السلبي والإيجابي.¹

ومنه حدد القانون أو التنظيم إختصاصات كل سلطة إدارية على حدى، وبالتالي لا يجوز لها أن تتجاوز حدود إختصاصاتها وإلا كانت عرضة للطعن القضائي بسبب عيب الإختصاص المادي.

فمثلا حدد قانون البلدية لسنة 2011 إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي من المادة 77 إلى غاية المادة 95، وفي المقابل حدد إختصاصات المجلس الشعبي البلدي من المادة 103 إلى أحكام المادة 122، ومنه لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمارس إختصاصات المجلس الشعبي البلدي، وفي نفس الوقت لا يتدخل هذا الأخير في إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ويتجسد الإختصاص المادي في ثلاثة عناصر:

- 1 / يجب على السلطة الإدارية الأدنى أن تحترم السلطة الإدارية الأعلى.
- 2 / يجب على السلطة الإدارية الأعلى أن تحترم السلطة الإدارية الأدنى.
- 3 / يجب على السلطة الإدارية أن تحترم السلطة الإدارية الموازية لها.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 49.

1 / يجب على السلطة الإدارية الأدنى أن تحترم السلطة الإدارية الأعلى:

نصت المادة 09 من قانون الجمعيات لسنة 2012 يكون قرار اعتماد جمعية بلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويكون اعتماد جمعية ولائية من طرف والي الولاية، ويكون اعتماد جمعية ما بين الولايات أو اعتماد جمعية وطنية من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وبالتالي لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي منح الاعتماد إلى جمعية ولائية، وكذا لا يجوز للوالي منح الاعتماد إلى جمعية ما بين الولايات أو جمعية وطنية، بحيث يشكل رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إدارية أدنى بالنسبة للوالي، ونفس الشيء يشكل هذا الأخير سلطة إدارية أدنى بالنسبة للوزير المكلف بالداخلية.

2 / يجب على السلطة الإدارية الأعلى أن تحترم السلطة الإدارية الأدنى:

نصت المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011 على مايلي "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة."

وبالتالي لا يجوز للوزير المكلف بالداخلية إصدار قرار توقيف أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحكم نص المادة 43 المذكورة أعلاه، بالرغم من أنه يشكل سلطة إدارية أعلى من منصب الوالي. كذلك لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار مرسوم رئاسي متضمن اعتماد لحزب سياسي، لأن هذه الصلاحية ممنوحة للوزير المكلف بالداخلية بحكم المادة 16 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية¹، بالرغم من منصب رئيس الجمهورية يشكل سلطة إدارية أعلى من منصب الوزير المكلف بالداخلية.

3 / يجب على السلطة الإدارية أن تحترم السلطة الإدارية الموازية لها:

حدد التنظيم صلاحية كل وزير على حدى، وبالتالي لا يمكن لوزير النقل أن يمارس صلاحيات وزير الأشغال العمومية، ولأن منصب وزير النقل يعادل ويوازي منصب وزير الأشغال العمومية.

¹ قانون عضوي رقم 12-04، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية، العدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012، ص10.

وبالتالي لا يجوز إعتداء سلطة إدارية على إختصاص سلطة إدارية أخرى موزية لا تربطها علاقة تبعية أو إشراف (رئاسية أو وصائية).¹

2/ الإختصاص الإقليمي

عرف رجال القانون على رأسهم "أحمد محيو"، "رشيد خلوفي"، "عمار عوابدي"، "عمار بوضياف"، "الحسين بن شيخ آيث ملويا" الإختصاص الإقليمي بأنه "تحديد وحصر الحدود الإقليمية التي يجب على السلطة الإدارية أن تصدر قراراتها الإدارية في نطاقها وإقليمها. وبالتالي يكون القرار الإداري معيب بعيب الإختصاص الإقليمي إذا صدر عن سلطة إدارية يتعلق بمسائل تخص إقليما غير إقليمها."

حدد القانون رقم 84-09² الحدود الإقليمية للسلطات الإدارية الإقليمية والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري، على هذا الأساس نادر الحدث في الواقع.

ومنه كل السلطات الإدارية تمارس وظائفها الإدارية في المكان العادي لممارسة تلك الوظائف. فعلى سبيل المثال لا يجوز لرئيس البلدية منح رخصة بناء لقعدة أرض غير متواجدة في إقليمه أو ممارسة سلطة الضبط الإداري خارج حدود بلديته، أو إتخاذ إجراء من إجراءات البوليس الإداري من طرف الوالي يتعلق بشخص مقيم في ولاية أخرى غير ولاية متخذ فيها الإجراء.

والجدير بالملاحظة يمكن للسلطة الإدارية إتخاذ التدابير المطبقة خارج إقليمها، إذا كانت تلك التدابير متعلقة بإدارة الأموال أو الخدمات التابعة للشخصية المعنوية التي تمثلها.

أو عندما يفصل محور طريق عمومي إقليمي مجموعتين محليتين، يجب أن تنظم حركة السير على هذا الطريق سواء بواسطة قرارات إدارية مختلفة لكن متوافقة للسلطات المعنية أو بواسطة قرار وحيد مشترك بينهما.³

¹ عطاء الله بوحמידة، مرجع سابق، ص 251.

² قانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فبراير 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية، العدد 6، المؤرخة في 07 فبراير 1984، ص 139.

³ لحسين بن شيخ آيث ملويا، مرجع سابق، ص 72.

3/ الإختصاص الزمني

عرف "محمد صغير بعلي" الإختصاص الزمني بأنه "لا يجوز للشخص إصدار قرار إداري إذا لم تكن لديه الصفة الإدارية التي تخوله سلطة الإصدار، وذلك بعد فقدانه للصفة بإحالاته على التقاعد أو إنهاء مهامه لسبب من الأسباب، فينحصر المجال الزمني من تاريخ تواليه للمهام إلى غاية إنتهائها".¹

ومنه نستنتج تعريف الإختصاص الزمني حسب ما هو متفق عليه بين رجال القانون بأنه "تحديد المدة الزمنية المحددة للشخص الإداري أو السلطة الإدارية والتي لا يجوز من خلالها فقط إتخاذ القرارات الإدارية، فمثلا لا يجوز إصدار قرارات إدارية من موظف أحيل على التقاعد أو قبلت إستقالته، لأنه في كلا الوضعيتين يكون غير مختص زمنيا بإصدار القرار لفقده الصفة".

وعليه تمارس السلطات الإدارية إختصاصاتها في حدود زمنية تختلف حسب طبيعة السلطة:²

1 / الإختصاص الزمني للسلطات الإدارية المنتخبة:

1 / المجالس المنتخبة المحلية (المجالس الشعبية الولائية والبلدية): نصت المادة 65 من قانون الإنتخابات لسنة 2016 مايلى "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهددة مدتها 05 سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة".

أما المادة 64 من قانون البلدية لسنة 2011 نصت مايلى "يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي".

كما نصت المادة 67 من قانون البلدية لسنة 2011 بقولها "ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله".

أما المادة 61 من قانون الولاية لسنة 2012 نصت مايلى "ينصب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية".

وعليه كل قرار صادر عن هذه السلطات قبل وبعد العهددة الإنتخابية أو قبل التنصيب، يعتبر غير مشروع ومعييب بعيب الإختصاص الزمني.

إلا أن المادة 96 من الدستور لسنة 1996 أوردت إستثناء على هذه القاعدة مفادها "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

¹ محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص71.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص138.

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه 03 أشهر.

2 / الإختصاص الزمني للسلطات الإدارية المعنية:

تمارس السلطات الإدارية إختصاصاتها خلافا للسلطات الإدارية المنتخبة، دون تحديد المدة الزمنية إلا إذا حددت الفترة الزمنية في قرار تعيينها.

لا تمارس السلطات الإدارية المعنية إختصاصاتها إلا بعد تنصيبها وتسليم لها المهام من طرف السلطة الإدارية المختصة، فبعد إصدار رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي متضمن تعيين الولاة، فيقوم الوزير المكلف بالداخلية بتنصيب هؤلاء الولاة في مناصبهم، أو إصدار رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي متضمن تعيين الوزراء فيقوم الوزير الأول بتنصيبهم.

وعليه كل قرار صادر عن هذه السلطات قبل التنصيب وتسليم المهام، يعتبر غير مشروع ومعيب بعيب الإختصاص الزمني.

3 / الإختصاص الزمني للهيئات التداولية:

نصت المادة 14 من قانون الولاية لسنة 2012 مايلى "يعقد المجلس الشعبي الولائي 04 دورات عادية في السنة، ومدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر".

كما نصت المادة 17 من نفس القانون مايلى "يرسل الرئيس الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنائهم مقابل وصل إستلام قبل 10 أيام كاملة على الأقل من الإجتماع".

أما المادة 19 من نفس القانون في فقرتها الثانية نصت مايلى "وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الإستدعاء الأول لعدم إكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق 05 أيام كاملة على الأقل، تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين".

وعليه تعتبر كل مداولة (وهي بمثابة قرار إداري حسب القضاء الإداري) صادرة خارج تلك الحدود الزمنية المذكورة في المواد أعلاه، تكون غير مشروعة ومعيبة بعيب الإختصاص الزمني.

وعلى أي حال فإذا إتخذ القرار الإداري في المدة المحددة قانونا، فإنه يبقى مشروعا حتى وإن وقع التبليغ به إلا بعد تلك المدة، فالمهم هو أنه إتخذ في المعيار الممنوح للسلطة الإدارية ولا يهم تاريخ تبليغه للمعني بالأمر، حتى ولو تم عزل الموظف الذي أصدر القرار.

والجدير بالإشارة قد تتمتع السلطة الإدارية في مباشرتها للوظيفة الإدارية بالإختصاص المقيدة، والإختصاص التقديري.

1/ الإختصاص المقيد:

عرف "أحمد محيو" الإختصاص المقيد بأنه "تكون السلطة الإدارية ملزمة على إتخاذ قرار ما حين تجد نفسها أمام ظرف واقعي محدد، فمثلا وزير ملزم بترقية موظف بسبب مدة الأقدمية، فيجب عليه أن يتخذ قرار الترقية حين إكمال مدة الأقدمية المنصوص عليها قانونا، ومنه لا يترك القانون للسلطة الإدارية أية حرية في الإختصاص المقيدة".¹

أما "عمار بوضياف" هو آخر عرف الإختصاص المقيد بأنه "حينما يلزم القانون أو التنظيم جهة إدارية بإتباع مجموعة إجراءات محددة في مجال معين فإن إرادتها هنا تكون مقيدة، وتلزم حينئذ بالإمتثال للنص وتطبيقه، وإن خرجت عنه عرضت قرارها للإلغاء القضائي، فمثلا ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى القول: من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية ويمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي كما يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه.

ومن ثم فإن قرار فصل الطاعنة المتخذ دون إحترام المقتضيات القانونية والتنظيمية يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة.

ومن خلال هذا القرار يتضح لنا أن القاضي الإداري تمكن من مراقبة أعمال الإدارة في صورة ما إذا كانت إرادتها مقيدة بإلزام القانون لها بإتباع إجراءات أو مراعاة ضمانات، فإن حادت عنها نطق القاضي الإداري بإبطال القرار الإداري الصادر عنها".²

ومنه قد يلزم القانون أو التنظيم السلطة الإدارية بإتباع إجراء أو عدم إتباع إجراء معين فمثلا تنص المادة 184 من قانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006³ مايلى "إذا تغيب الموظف لمدة تزيد عن 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار وفق كفايات تحدد عن طريق التنظيم."

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص322.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص41.

³ أمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية، العدد 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006، ص03.

وتظهر مظاهر السلطة المقيدة للسلطة الإدارية في قرار العزل بمقتضى المادة 184 في:

1 / ضرورة توجيه إعدار إلى المعني.

2 / ثبوت المعني في حالة غياب دون مبرر ومقبول.

3 / غياب المعني لمدة تزيد عن 15 يوما متتالية على الأقل.

كما نصت المادة 41 من قانون الجمعيات لسنة 2012 على مايلي "يسبق قرار التعليق لنشاط الجمعية إعدار بوجوب مطابقة أحكام القانون في أجل محدد.

عند إنقضاء أجل 03 أشهر من تبليغ الإعدار، وإذا بقي الإعدار بدون جدوى تتخذ السلطة العمومية المختصة قرارا إداريا بتعليق نشاط الجمعية..."

وتظهر مظاهر السلطة المقيدة للسلطة الإدارية في قرار تعليق نشاط الجمعية بمقتضى المادة 41 في:

1 / مخالفة أحكام قانون الجمعيات.

2 / ضرورة توجيه الإعدار إلى الممثل القانوني للجمعية.

3 / عدم إلزام أعضاء الجمعية بمحتوى الإعدار بعد إنقضاء أجل 03 أشهر من تبليغ الإعدار.

أما المادة 21 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية في فقرتها الرابعة تنص مايلي "وفي حالة رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي، يكون قرار الرفض معللا تعليلا قانونيا...."، ومنه أحكام هذه المادة خرجت عن الأصل العام التي تقضي أن السلطة الإدارية غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يقض القانون خلاف ذلك، وهنا بمقتضى المادة 21 السلطة الإدارية لها سلطة مقيدة في تسبيب قراراتها.

2/ الإختصاص التقديري

عرف "أحمد محيو" الإختصاص التقديري بأنه "تتمتع السلطة الإدارية قدر من الحرية في التقدير، وقدر من الحرية في المبادرة في سبيل المصلحة العامة، بحيث يتضمن القانون نصا عاما لا يستطيع أن يرى مسبقا كل العناصر الملموسة التي ستظهر حين التطبيق، ولهذا يجب أن يترك للسلطات الإدارية هامشا للمناورة حسب أوامر القانون والإجتهاد."¹

كما عرف "عمار بوضياف" الإختصاص التقديري بأنه "يمنح القانون أو التنظيم للسلطة الإدارية قدرا من الحرية في ممارسة العمل الإداري لتحقيق المصلحة العامة."²

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 323.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 39.

ومنه الإختصاص التقديري في نظر أساتذة القانون أنه يمنح للسلطة الإدارية قدر من حرية التقدير سواء بالنسبة لإتخاذ الإجراء أو عدم إتخاذها أو بالنسبة لأسباب إتخاذها، بحيث تملك تقدير ملائمة التصرف وإختيار الوقت المناسب لإتخاذها بإسم الصالح العام.

ومن أمثلة عن الإختصاص التقديري في التشريع الجزائري، أحكام المادة 26 في فقرتها الثانية من قانون الجنسية لسنة 1970 تنص مايلى "ويمكن لوزير العدل رغم توفر الشروط القانونية أن يرفض الطلب بموجب قرار يبلغ إلى المعني"، ومنه نستنتج بمقتضى المادة 26 المذكورة أعلاه بالرغم من توفر الشروط القانونية المنصوص عليها في قانون الجنسية لإكتساب الجنسية الجزائرية، يمكن لوزير العدل أن يرفض الطلب، وعليه يتمتع وزير العدل بالسلطة التقديرية في منح أو عدم منح الجنسية الجزائرية.

أو كما نصت المادة 09 مكرر من نفس القانون مايلى "يمكن ألا تؤخذ بعين الإعتبار العقوبة الصادرة في الخارج"، وهذا ما يقضي بأن وزير العدل له السلطة التقديرية في الأخذ بعين الإعتبار العقوبة المقررة في الخارج من عدم الأخذ بها.

أو نصت المادة 163 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 مايلى "تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى 04 درجات:

1 / الدرجة الأولى: - التنبيه - الإنذار الكتابي - التوبيخ..."، فمثلا إذا إرتكب موظف خطأ تأديبي من الدرجة الأولى فالسلطة الإدارية لها السلطة التقديرية في تسليط أحد العقوبات الدرجة الأولى، فإذا إرتكب الموظف خطأ بسيطا فتسلط عليه عقوبة التنبيه، أما إذا إرتكب خطأ فادحا فتسلط عليه عقوبة التوبيخ.

أما المادة 44 من قانون الولاية لسنة 2012 في فقرتها الثالثة تنص مايلى "ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار"، ومنه نستنتج أن السلطة الإدارية غير ملزمة بتسبب قرارها المتضمن إقصاء أحد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، وبالتالي تتمتع بالسلطة التقديرية في تسبب قرارها.

كما تتمتع السلطة الإدارية بالإختصاص التقديري في الكثير من الأحيان في المناصب النوعية والوظائف العليا في الدولة، فلها السلطة في تعيين الموظف، ولها السلطة في إنهاء مهامه متى شاءت، بمقتضى المادة 16 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 مايلى "يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة".

والجدير بالملاحظة قررت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في العديد من قراراتها أن القاضي الإداري يتمتع عن إخضاع مجالات السلطة التقديرية لرقابته تطبيقا لمبدأ الفصل ما بين السلطات، وهذا ما يظهر صراحة في قرارها الصادر بتاريخ 1990/04/21 بقولها "...من المستقر عليه أن القاضي الإداري غير

مؤهل لمراقبة مدى إختيار الإدارة للأراضي محل نزع الملكية قصد إنجاز مشروع ذي منفعة عامة، ومن ثمة فإن النعي على القرار المطعون فيه بأن صفة المنفعة العامة غير مقدرة في غير محله.

وبالتالي تتمتع السلطة الإدارية بالإختصاص التقديري عندما ينص القانون ذلك، وعادة ما يستعمل كلمة "يمكن" أو "يجوز" أو من العبارات التي يفهم منها "أمر جوازي".

وتتمتع السلطة الإدارية بالإختصاص المقيد عندما يلزم القانون ذلك، وعادة ما يستعمل كلمة "يجب" أو "لابد" أو من العبارات التي يفهم منها "أمر وجوبي".

وتختلف رقابة القاضي الإداري في مجال الإختصاص المقيد عن رقبته في مجال الإختصاص التقديري، فتكون رقبته رقابة مشروعية وسهلة في مجال الإختصاص المقيد، بحيث تقتصر مهمته في مدى إحترام السلطة الإدارية لأحكام القانون والتنظيم الساري المفعول.

وتكون رقابة القاضي الإداري رقابة ملائمة وعسيرة في مجال الإختصاص التقديري، فعلى سبيل المثال قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في أحد قراراتها مايلي "حيث أن الإستئناف يهدف إلى إلغاء القرار المستأنف فيه والقضاء من جديد برفض دعوى المدعي الرامية إلى إلغاء القرار الولائي المتضمن عزله من المستثمرة الفلاحية.

وإستند الإستئناف على أنه بعد تحريات عميقة ودقيقة من طرف مؤسسات الدولة بما فيها السلطات الأمنية والإدارية، إتضح أن المستأنف عليه كان له سلوك معادي للثورة التحريرية.

ولكن حيث أن القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معلل ومدعم بأدلة كافية على ما ينسبه إلى المستأنف عليه مما يجعله منعدم الأساس.

حيث أن الإستئناف إذن غير مؤسس، ويتعين تأييد القرار المستأنف.

وعليه إستعملت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقابة ملائمة في قضية الحال لوصولها إلى هذا القرار، لأن السلطة الإدارية لم تدعم ما ذهب إليه بشهادة شهود أو إستعانها بمحاضر الضبطية القضائية (قوات الدرك الوطني، أو الشرطة) لإثبات المستأنف عليه أنه قام بسلوك معادي للثورة التحريرية، ومنه الأقاويل لا تصلح كسبب لإصدار ذلك القرار الإداري، وهنا إستعمل القاضي الإداري رقبته الملائمة في مدى صحة الوجود المادي للوقائع.

كما إستعمل القاضي الإداري رقبته الملائمة في التكييف القانوني للوقائع في قضية تومارون وتتلخص وقائعها في "أصدر محافظ الجزائر قرار بتأميم أملاك السيد تومارون تطبيقا للمرسوم 1963/10/01 المتعلق بتأميم الإستغلالات الزراعية العائدة للأجانب، إلا أن أملاك السيد تومارون

مخصصة للإستعمال السكني، وهنا ألغت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرار المحافظ لوجود خطأ في التكييف القانوني للوقائع."

كما ألغت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرار والي ولاية تيزي وزو لوجود خطأ في التكييف القانوني للوقائع، وتتلخص وقائعها في "من المقرر قانوناً أن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يعود للأشخاص المعنوية العامة في إطار إنجاز عمليات معينة طبقاً لما هو محدد فيهما لأجل المنفعة العامة، ومن ثم فإن هذه الطريقة في إكتساب العقارات لا تستخدم إلا في فائدة الكيانات القانونية السالفة الذكر، وليس لصالح هيئات التداول بها.

ولما كان ثابتاً في قضية الحال أن قرار الوالي نص على أن المستفيد من إجراء نزع الملكية هو المجلس الشعبي البلدي، فإن بالنص على إستفادة مقررّة لصالح هيئة تداولية إشتمل على خطأ قانوني، ومتى كان ذلك إستوجب إبطال القرار المطعون فيه بالبطلان."

وأخيراً يجب على السلطة الإدارية إحترام مبدأ الفصل ما بين السلطات في إصدار القرارات الإدارية، ومنه لا يجوز لها التدخل في إختصاصات السلطة التشريعية أو إختصاصات السلطة القضائية، وفي حالة المخالفة تكون قراراتها منعدمة ومعيبة بعيب إغتصاب السلطة أو الوظيفة.

ولتفادي ظاهرة إغتصاب السلطة يجب على السلطة الإدارية:

الحالة الأولى: عدم تدخل السلطة الإدارية في إختصاصات السلطة القضائية: فمثلاً نصت المادة 68 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لسنة 2012 مايلى "يمكن أن يكون حل الحزب السياسي إما إرادياً وإما عن طريق القضاء."

أما المادة 70 من نفس القانون نصت بقولها "يمكن الوزير المكلف بالداخلية أن يطلب حل الحزب السياسي أمام مجلس الدولة في حالة..."

ومنه لا يجوز للوزير المكلف بالداخلية إصدار قرار إداري متضمن حل حزب سياسي ما لأنه ليس من إختصاصه، بل من إختصاص السلطة القضائية (مجلس الدولة) بمقتضى المادتين المذكورتين أعلاه.

ونصت المادة 42 من قانون الجمعيات لسنة 2012 مايلى "يمكن أن يكون حل الجمعية إرادياً أو معلناً عن طريق القضاء..."

وكما نصت المادة 43 من نفس القانون مايلى "دون الإخلال بالقضايا المرفوعة من أعضاء الجمعية، يمكن طلب حل الجمعية أيضاً من قبل: السلطة العمومية المختصة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً..."

ومنه لا يجوز للوالي إصدار قرار إداري متضمن حل جمعية ما لأنه ليس من اختصاصه، بل من اختصاص السلطة القضائية (المحكمة الإدارية) بمقتضى المادتين المذكورتين أعلاه.

كما ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا العديد من القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بسبب تدخلها في اختصاصات السلطة القضائية، وهذا ما جاء في قراراتها بقولها "حيث قررت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإبطال القرار الإداري الصادر بتاريخ 1981/12/13 عن لجنة النزاعات التابعة للبلدية الذي فصل في أصل الملكية بين أحد الملاك الخاص ومستأجر لأملاك الدولة.

من المقرر قانوناً أن النزاعات القائمة حول الملكية يرجع اختصاص النظر فيها إلى الجهة القضائية دون غيرها وليس من سلطات الإدارة أن تتعدى دورها في تحقيق المصالحة بين الأفراد والحلول محل القضاء للبت في مسألة الملكية متى تعلق الأمر بذلك، فإن للجنة النزاعات التابعة للبلدية حين قيامها بالفصل في أصل الملكية بين أحد الملاك الخواص ومستأجر أملاك الدولة تكون قد تجاوزت في ذلك سلطاتها مما يستوجب إبطال قرارها.¹

ويلاحظ هنا بأن المجلس الأعلى بين اختصاصات البلدية المتمثلة في تحقيق المصالحة بين الطرفين المتنازعين، وبين الإختصاص القضائي والذي إعتدت عليه البلدية والمتمثل في الفصل بين الأفراد خاصة إذا تعلق بحق الملكية على ذلك قضى بإبطال القرار الإداري.

كما قررت الغرفة الإدارية مرة أخرى في أحد قراراتها "...حيث من المقرر قانوناً أنه في حالة إقتراف المستغلين للأراضي الفلاحية التابعة لأملاك الدولة إحدى المخالفات أو الإخلالات الواردة في المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 51/90، فيرفع الوالي القضية إلى القاضي المختص المكلف بالنظر في سقوط الحقوق العقارية وفي تعويض الأصل المتسبب فيها، ولا يقرر هو من تلقاء نفسه بإسقاط تلك الحقوق".²

الحالة الثانية: عدم تدخل السلطة الإدارية في إختصاصات السلطة التشريعية: فمثلاً نصت المادة 78 من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات لسنة 2016 مايلى "يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي: أن يكون ذا جنسية جزائرية....".

ومنه إذا أصدر الوالي قرار رفض الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي بسبب تمتع المترشح بالجنسية الجزائرية المكتسبة دون الأصلية، فيكون قراره منعدم بسبب إفتراض الوالي حالة لم تنص عليها المادة المذكورة، بحيث لم تفرق بين جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة.

¹ المجلة القضائية، العدد الثالث، 1989، ص190.

² المجلة القضائية، العدد الثاني، 1997، ص148.

أو إصدار الوالي قرار يتضمن نزع حق الإنتفاع المستأجر من المستثمرة الفلاحية بسبب إرتكابه فعلا يمس النظام العام، إلا أن هذا الفعل لم ينص عليه النص القانوني.

كما أكدت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية "يونين" ضد محافظ بنك الجزائر في سنة 2005 ونصت مايلي "إن تحديد إختصاص بنك الجزائر هو من عمل المشرع، وإن إصدار مجلس النقد والقرض قرارا تنظيميا يضيف إلى البنك صلاحية سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات وهي في الحقيقة من صلاحيات اللجنة المصرفية، يجعل هذا القرار مشوبا بعيب الإختصاص الجسيم، إذ يعد إعتداء على إختصاص السلطة التشريعية".¹

الحالة الثالثة: تفادي صدور قرار من شخص لا علاقة له بالوظيفة الإدارية:

عرف "عمار عوابدي" هذه الحالة بأنها "إنتحال الوظيفة الإدارية من فرد عادي لا تربطه أية صلة بالنظام الإداري والوظيفة الإدارية أي لا توجد لديه أية رابطة قانونية ووظيفية، ويتعدى على إختصاصات ووظائف السلطة الإدارية في الدولة".²

أما "عطاء الله بوحميده" عرف هذه الحالة بأنها "قيام الفرد لا يتمتع بصفة الموظف العام بإقحام نفسه في مباشرة الإختصاصات الإدارية، وإصدار قرار إداري يرتب حقوق والتزامات، وفي مثل هذه الحالة قبل القاضي دعوى تجاوز السلطة ضد هذا القرار ليزيل شبهة قيامه، ويقدر القاضي بأن القرار باطل ولا أثر له أي قرار منعدم".³

ولتخفيف من حد آثار هذا النوع وحماية المتعامل مع الفرد الحسن النية وحمايته، وضمان إستقرار المراكز القانونية، وتطبيقا لمبدأ إستمرارية المرافق العامة، إبتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي وصادق على صحة التصرفات القانونية المتخذة منه لكن بصور ضيقة، بموجب قرار مؤرخ في 07 يناير 1944 في قضية السيد لوكوك مسببا موقفه كمايلي "بسبب إستحالة عقد إجتماع للمجلس البلدي والحصول على مصادقة المحافظ، تعود لرئيس البلدية إتخاذ التدابير التي تفرضها تلك الوضعية، وفي تلك الظروف ونظرا لعدم وجود أية موارد بلدية من التي نص عليها التشريع الساري المفعول تسمح بالإستجابة للإحتياجات الإستثنائية التي أنتجتها الأحداث (أي الحروب) فقد إستطاع رئيس بلدية فيكامب أن يأمر بصفة شرعية بالجبي الوقتي لرسم على المداخل المحققة في محلات تجار وصناعي المدينة".⁴

¹ قضية يونين ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2005، ص75.

² عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص505.

³ عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص252.

⁴ لحسين بن شيخ آيث ملويا، مرجع سابق، ص94.

ففي هذه الحالة نجد بأن رئيس البلدية هو الذي بادر باتخاذ تلك التدابير الإستثنائية والتي ليست من إختصاصه بل من إختصاص المجلس البلدي الذي يتداول بشأنها ولا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة المحافظ (الوالي) عليها.

وقد يحدث أن تتخذ إجراءات أو تدابير من صميم إختصاص السلطة الإدارية من طرف أشخاص عاديين أي لا علاقة لهم بالإدارة ولا يحوزون على صفة الموظف العمومي، وعلى ذلك ففي شهر ماي 1940 وبعد مغادرة المجلس البلدي لبلدية سان فاليري سيرسوم شكلت لجنة من طرف المواطنين تدعى "لجنة المصالح الفاليرية" والتي قامت بضمان إدارة المدينة وتزويد السكان بالمواد الغذائية، وهذا بتسخير المواد الموجودة لدى التجار وقامت ببيعها.¹

وعليه نكون أمام نظرية الموظف الفعلي حسب "لحسين بن شيخ آث ملويا" و"ناصر لباد" و"رشيد خلوفي" في حالتين:

الحالة الأولى: إما أن يتعلق الأمر بأشخاص دون نيابة أو بأشخاص من القانون الخاص لا يخطيء بشأنهما أحد لكن يوجدون بفعل الظروف محمولين على تسيير الجهاز الإداري.

الحالة الثانية: وقد يتعلق الأمر بموظفين يخرجون عن إطار إختصاصهم لكن كل شيء يدعو إلى التصديق بأنهم مؤهلين قانونا لإصدار القرارات التي يمضون عليها وينجحون بذلك في خلق مظهر أي مظهر صحيح يجعل الآخرين لا يشكون في صحته.

بناء على ما سبق نستنتج أن نظرية الموظف الفعلي تبنى:

1 / في الظروف العادية على المظهر.

2 / في الظروف الإستثنائية على الضرورة.

وكرس المشرع الجزائري نظرية الموظف الفعلي، بحيث تنص المادة 280 من قانون البلدية لسنة 1967² مايلي "كل شخص غير القابض البلدي يتدخل بدون إذن قانوني في إدارة نقود البلدية يعتبر بهذه الإدارة وحدها محاسبا.

ويجوز علاوة على ذلك ملاحقته بموجب القوانين والأنظمة الجاري بها العمل كمتدخل بدون صفة في المهمات العمومية."

¹ نفس المرجع، ص 95.

² أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن ميثاق وقانون البلدية، جريدة رسمية، عدد 6، مؤرخة في 18 يناير 1967، ص 90. (الملغى).

كما نصت المادة 51 من قانون المحاسبة العمومية لسنة 1990¹ مايلي "يعد شبه محاسب في مفهوم هذا القانون، كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات أو يقوم بالمصاريف أو بصفة عامة يداول القيم والأموال العمومية دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بمفهوم المادة 33 أعلاه، ودون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض."

أما المادة 52 من نفس القانون نصت مايلي "فضلا عن العقوبات التي يتعرض لها عند إغتصاب الوظيفة، يخضع شبه المحاسب لنفس الإلتزامات ويضطلع بنفس المسؤوليات التي يضطلع بها المحاسب العمومي كما يخضع لنفس المراقبة ولنفس العقوبات المطبقة على المحاسب العمومي."

وأخيرا يرى رجال القانون على غرار "أحمد محيو" و"رشيد خلوفي" و"الحسين بن شيخ آث ملويا" و"عمار بوضياف" أن إغتصاب السلطة أو الوظيفة من أخطر العيوب التي تعتري عنصر الإختصاص نظرا ما يترتب عليها من نتائج وهي:

1 / لا يجوز للأشخاص التمسك بنظرية الحقوق المكتسبة في القرار الإداري المنعقد.
2 / يجوز للأشخاص رفع دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري المنعقد في أي وقت، دون مراعاة لشرط المعيار المعمول به في القواعد العامة.

3 / يمكن للسلطة الإدارية سحب قراراتها المنعقد بدون مراعاة شرط المعيار.

4 / يمكن معاينة القرار المنعقد بتلك الصفة من طرف المحاكم الإدارية والمحاكم القضائية والذي يمكن أن يشكل في الوقت نفسه فعلا من أفعال التعدي.

5 / يجعل عيب إغتصاب السلطة أو الوظيفة من القرار المتخذ قرارا منعقدا وليس قرارا باطلا، وهذا ما عبر عنه "أحمد محيو" بقوله "فهو تحمل القاضي على التصريح ليس فقط ببطلان مثل ذلك القرار، بل أنه منعقد، وهذا بالتصريح بالإندعام، فنعتبر القرار محل الدعوى مجرد واقعة والتي لم تنشأ أبدا ولا يمكن أن تنشأ أي أثر قانوني."

كما قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية "بين لجنة النزاعات التابعة للبلدية وأحد ملاك ومستأجر لأمالك الدولة" في قرارها 13 ديسمبر 1981 والمذكور أعلاه، "بإندعام القرار" وليس "ببطلان القرار"، وهذا ما جاء في حيثيات القرار "...التصريح بإندعام القرار الصادر عن البلدية..."

¹ قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية، عدد 35، مؤرخة في 15 أوت 1990، ص 1131.

الفرع الثاني: عنصر الإجراءات

عرف "أحمد محيو" قاعدة الإجراءات بأنها "يجب على السلطة الإدارية قبل إصدار القرارات إحترام مجموعة من الإجراءات التي نص عليها القانون أو التنظيم الساري المفعول، لأن هذه الإجراءات تشكل ما تسمى بـ"الإجراء الإداري غير القابل للنزاع" والذي يمكن أن يؤدي خرقه الموصوف بعيب الإجراءات لعقوبة قضائية".¹

كما عرف "عطاء الله بوحميده" قاعدة الإجراءات بأنها "مجموعة من الخطوات والمراحل أو العمليات التي يتعين على الإدارة العمومية إحترامها عند إتخاذها وإصدارها القرارات الإدارية، وفي حالة مخالفة تلك الإجراءات تكون هذه القرارات غير مشروعة ومعيب بعيب الإجراءات".²

أما "عمار عوابدي" عرف قاعدة الإجراءات بأنها مجموعة الإجراءات والمراحل السابقة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية، وتتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها، وفي حالة تخلفها تؤثر في مدى مشروعيتها وتكون محل الطعن القضائي".³

ومنه يجب على السلطة الإدارية إحترام الإجراءات التي نص عليها القانون أو الإجتهد القضائي قبل إتخاذ القرارات الإدارية، وفي حالة تخلفها تكون محل دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري لعدم مشروعيتها. ومن أمثلة هذه الإجراءات:

1 / إحترام الإجراء الإستشاري:

لتفادي ظاهرة تعسف السلطة الإدارية، ولضمان تنفيذ القرارات الإدارية من طرف المخاطبين بها بطريقة إختيارية، إستوجب على المشرع إلزام السلطة الإدارية بإستشارة بعض الهيئات الإدارية لإتخاذ القرارات الإدارية، وقد تكون هذه الإستشارة إختيارية، وقد تكون إجبارية.

يترتب عن التمييز بين الإستشارة الإختيارية والإستشارة الإجبارية نتيجة هامة أنه يعتبر القرار الإداري الصادر في غياب الإستشارة الإختيارية مشروعاً ولا يكون محل الطعن القضائي. ويعتبر القرار الإداري الصادر في غياب الإستشارة الإجبارية غير مشروع ومعيب بعيب الإجراءات وعليه يكون محل الطعن القضائي.

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 325.

² عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص 257.

³ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 398.

ومن أمثلة الإستشارة الإختيارية أحكام المادة 13 من قانون البلدية لسنة 2011 التي تنص مايلي "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية أن يستعين بصفة إستشارية بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم."

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى المادة 13 المذكورة أعلاه بالسلطة التقديرية في اللجوء إلى طلب المشورة من أي شخص بحكم مؤهله العلمي وخبرته، وفي المقابل غير مقيدة برأيه، وهذا ما يسمى ب"الرأي البسيط".

كما نصت المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما¹ على الإستشارة الإختيارية بقولها "يمكن لجنة التحقيق أن تسمع إلى أي شخص...".

وهنا تتمتع لجنة التحقيق البرلمانية بالسلطة التقديرية في اللجوء إلى طلب المشورة من أي شخص تراه مناسبا لإفادتها بأية معلومة تخص موضوع التحقيق، وفي المقابل غير مقيدة بالمعلومة الصادرة عنه.

ونصت المادة 14 من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012 مايلي "يمكن السلطات العمومية أن تستشير الحزب السياسي في المسائل ذات المصلحة العامة."

وهنا تتمتع السلطات العمومية بالسلطة التقديرية في اللجوء إلى طلب المشورة من أي حزب سياسي تراه مناسبا لإفادتها بأية معلومة تخص المسائل ذات المصلحة العامة، وفي المقابل غير مقيدة بالمعلومة الصادرة عنه.

كما نص القانون على الإستشارة الإجبارية، بحيث ألزم السلطات الإدارية بإستشارة الهيئات الإدارية قبل إتخاذ القرارات الإدارية، وقد ينتج عن هذه الإشارة رأيين:

1 / الرأي الملزم:

نصت المادة 165 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 في فقرتها الثانية مايلي "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي..".

¹ قانون عضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية، العدد 50، مؤرخة في 28 أوت 2016، ص55.

وهنا تكون السلطة الإدارية مقيدة باللجوء إلى طلب المشورة من اللجنة المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي، وفي المقابل غير مقيدة برأي تلك اللجنة.

كما نصت المادة 136 من الدستور الجزائري لسنة 1996 في فقرتها الثالثة مايلي "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة."

وهنا تكون الحكومة مقيدة بعرض مشروع القانون إلى مجلس الدولة، وفي المقابل غير مقيدة ما يبيده مجلس الدولة من الملاحظات.

أما المادة 47 من قانون الولاية لسنة 2012 نصت مايلي "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية."

وهنا رئيس الجمهورية مقيد بتقرير يعده الوزير المكلف بالداخلية، وغير مقيد بما جاء في هذا التقرير. كما نصت المادة 24 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام¹ مايلي "يجب على المدير مسؤول كل نشرية موجهة للأطفال و/أو الشباب، أن يستعين بهيئة تربوية إستشارية."

وهنا المدير مقيد باللجوء إلى هيئة تربوية إستشارية، وغير مقيد ما تعطيه تلك الهيئة من آراء. وتنص المادة 46 من القانون رقم 04-02 المتعلق بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية² مايلي "يمكن الوالي المختص إقليميا بناء على إقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة أن يتخذ بواسطة قرار إجراءات غلق إدارية للمحلات التجارية لمدة لا تتجاوز 30 يوما..."

وهنا الوالي مقيد بتقرير يعده الوزير مدير التجارة، وغير مقيد بما جاء في هذا التقرير. وفي هذا السياق قامت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 26 ماي 1984 في قضية (ز.م ضد والي ولاية البليدة)، بإبطال قرار الوالي المتضمن التصريح بالمنفعة العامة بدون أن يعطي للمجلس الشعبي الولائي لولاية البليدة رأيه في الموضوع، وقد سببت قرارها مايلي "حيث أن المادة 04 من الأمر رقم 76-48 المؤرخ في 25 ماي 1976 تنص أن المجلس الشعبي الولائي مطالب بإعطاء رأيه قبل التصريح بالمنفعة العامة، حيث أنه لا يوجد البتة في القرار المطعون فيه ما يفيد طلب أو صدور هذا الرأي.

¹ قانون عضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، العدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012، ص21.

² قانون رقم 04-02، المؤرخ في 23 يونيو 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، جريدة رسمية، العدد 41، المؤرخة في 27 يونيو 2004، ص03.

حيث أن قرار 06 أكتوبر 1982 نص على المنفعة العمومية مع الترخيص بتملك الأراضي المنزوعة ملكيتها.

ولكن حيث أن مقتضيات المادة 07 من الأمر الآنف الذكر، تنص على أن تملك القطع الأرضية موضوع نزع الملكية، يجب أن يتم بقرار مستقل وصريح.

حيث أن عدم مراعاة هذه الأشكال الجوهرية يجعل القرار الإداري باطلا ولا أثر له.¹

وفي قرار آخر قررت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية (ب.م ضد وزير الصحة) بتاريخ 01 فيفري 1986 بإبطال قرار مدير المستشفى المتضمن عزل المدعي دون الحصول على الرأي الملزم للجنة المتساوية الأعضاء كمجلس التأديبي، وسببت قرارها مايلي "عن الوجه الأول والمأخوذ من خرق أشكال إجرائية جوهرية ولاسيما المادة 55 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي:

حيث أن السيد (ب.م) يذهب إلى أن العزل وطبقا للمادة 55 من القانون الأساسي العام هو عقوبة من الدرجة الثانية ومن ثم فهي تخضع لأوضاع معينة.

حيث أن مثل هذا الإجراء لا يتخذ فعلا وحسب مقتضيات المادة 56 الفقرة الثانية بدون الحصول على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء.

حيث يستخلص من الملف أن الطاعن لم يستند من الضمانات المنصوص عليها في القانون الأساسي فهو لم يتلق أي إخطار قانوني للمثول أمام اللجنة الآنف الذكر، وبالتالي لم يتمكن من إبداء أوجه دفاعه الأمر الذي يعد خرقا للمادة 55 من القانون الأساسي الآنف الذكر.

وأن قرار العزل الذي لم يحترم هذه الضمانات مستوجب الإبطال.²

2 / الرأي المطابق:

تنص المادة 141 الفقرة الثانية من الدستور لسنة 1996 مايلي "يخضع القانون العضوي لمراقبة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

كما تنص المادة 191 الفقرة الثالثة من الدستور لسنة 1996 مايلي "تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

وهنا البرلمان يكون ملزم بإحالة القانون العضوي إلى المجلس الدستوري لمراقبته، وفي المقابل يكون ملزم ما أبداه المجلس من الملاحظات.

¹ المجلة القضائية، العدد الرابع، 1989، ص220.

² المجلة القضائية، العدد الثالث، 1990، ص172.

أما المادة 142 الفقرة الثانية والفقرة الثالثة من الدستور لسنة 1996 تنص مايلي "ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لأغيا الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

وهنا رئيس الجمهورية مقيد بعرض الأوامر التي إتخذها إلى البرلمان، وفي المقابل إذا لم يوافق عليها هذا الأخير، تكون لأغية.

كما تنص المادة 44 من قانون الولاية لسنة 2012 مايلي "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

وهنا الوزير المكلف بالداخلية مقيد بمداولة المجلس الشعبي الولائي، وفي الوقت نفسه مقيد ما ورد في مضمون هذه المداولة، وبالتالي قراره كاشف، وليس منشيء.

ونفس الحكم بالنسبة لقرار رخصة البناء الصادر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذا الأخير لا يصدره إلا بإحالة الملف إلى لجنة التهيئة والتعمير، وفي المقابل مقيد ما نتج عن تلك اللجنة من رأي.

2 / إحترام حقوق الدفاع:

يعتبر هذا الأمر من المبادئ العامة للقانون، والتي يجب على السلطة الإدارية إحترامها قبل إتخاذ القرارات الإدارية، لأن هذه الحقوق منصوص عليها في الدستور والقانون، فعلى سبيل المثال تنص المادة 169 الفقرة الأولى من الدستور الجزائري لسنة 1996 مايلي "الحق في الدفاع معترف به.

كما تنص المادة 03 الفقرة الثانية والثالثة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 مايلي "يستفيد الخصوم أثناء سير الخصومة من فرص متكافئة لعرض طلباتهم ووسائل دفاعهم.

يلتزم الخصوم والقاضي بمبدأ الوجاهية"، أما المواد 838 إلى غاية 843 من نفس القانون تلزم الخصوم بتبليغ العرائض والمذكرات.

ومنه كل قرار إداري خالي من حقوق الدفاع يعتبر غير مشروع ويكون محل الطعن القضائي.

فتنص المادة 45 الفقرة الثانية والثالثة من قانون البلدية لسنة 2011 مايلي "في حالة تخلف المنتخب

عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك.

وتتمثل حقوق الدفاع في إطار هذه المادة، سماع المنتخب المعني أو غيابه عن جلسة سماع رغم صحة التبليغ.

كما تنص المادة 165 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 مايلي "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

وتنص المادة 167 من نفس القانون مايلي "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".

وتنص المادة 168 الفقرة الثالثة من نفس القانون مايلي "يمكن الموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتبس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بالمجلس تأديبي تمثله من قبل مدافعه".

وتنص المادة 169 من نفس القانون مايلي "يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا".

نستنتج حقوق الدفاع من هذه المواد:

1: طلب توضيحات كتابية من طرف المعني.

2: يطلع المعني على ملفه والأخطاء التأديبية المنسوبة إليه.

3: إختيار محام يمثله في حالة الغياب المبرر.

4: تقديم المعني ملاحظات كتابية أو شفوية واستحضار الشهود.

وبناء على أهمية حقوق الدفاع، قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 18 نوفمبر 1989 في قضية (ش.ع ضد المنظمة الوطنية الجهوية للمحامين بقسنطينة) بإبطال مداولة المجلس الجهوي للمحامين المتضمنة رفض ترشيح المدعي للتسجيل في المحاماة، وهذا بسبب عدم إحترام حقوق الدفاع المتمثلة في وجوب إستدعاء المعني أو سماعه قبل موعد جلسة النقابة الجهوية للمحامين وقد جاء في أسباب المحكمة العليا مايلي "حيث أن المدعي يثير وجهين في الموضوع:

الوجه الأول: مأخوذ من خرق القانون ولاسيما المادة 10 من الأمر المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، من حيث أنه لم يستدع ولم يسمع حضوريا في شروحه.

الوجه الثاني: مأخوذ من عدم صحة التعليل، من حيث أن الأسباب تضمنت كلمة التزوير، في أن قرار المحكمة للقضاء المبلغ له لا يشير البتة لهذا التزوير.

حيث أن العريضة الإفتتاحية للدعوى قد بلغت للمدعي عليه في 19 أوت 1988.

وأنه تم تنكيهه في 26 أفريل 1989 بضرورة إبداء ملاحظاته الجوابية، غير أنه ولغاية اليوم لم يصحح الإجراءات بواسطة إبداء الملاحظات المذكورة وعليه:

عن الوجه الأول الواجب فحصه مسبقاً: حيث أن المادة 10 من الأمر المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، تحت رقم 61/75 تنص على أنه "لا يمكن أن يتخذ أي قرار بشأن قبول أو إعادة التسجيل والإغفال، بدون سماع المعني أو إستدعائه قانوناً قبل الموعد بـ 08 أيام.

حيث أنه لا يوجد في ديباجة القرار المطعون فيه ما يفيد إتخاذه لهذا الإجراء الأخير وأن القرار المطعون فيه إتخذ بالتالي بصورة مخالفة للمقتضيات التشريعية الأنفة الذكر، وأنه مشوب بالتالي بعيب تجاوز السلطة ويتعين إبطاله."

3 / إحترام الإجراء أو التدبير السابق:

عرف "لحسين بن شيخ آث ملويا" هذا الإجراء بأنه "قد يلزم القانون في بعض الأحيان السلطة الإدارية قبل إتخاذها لإجراء معين ضد أحد الأشخاص أن توجه له إخطار مسبقاً، قصد إعطاءه فرصة لمراجعة سلوكه، خاصة إذا كان الإجراء الذي سوف تلجأ إليه الإدارة يشكل مساساً بحرية من الحريات العامة كحرية التنقل، العمل، التجارة... إلخ.

وقد تكون إلزامية الإجراء المسبق من أجل إحترام الجانب التقني في العمل الذي سوف تقوم به الإدارة أو لحماية بعض المصالح.¹

فعلى سبيل المثال نصت المادة 41 من قانون الجمعيات لسنة 2012 على الإجراء المسبق بقولها "يسبق قرار التعليق لنشاط الجمعية، إعدار بوجوب مطابقة أحكام القانون في أجل محدد. عند إنقضاء أجل 03 من تاريخ تبليغ الإعدار، وإذا بقي الإعدار بدون جدوى، تتخذ السلطة العمومية المختصة قراراً إدارياً بتعليق نشاط الجمعية....".

وهنا يجب على السلطة الإدارية قبل إصدار قرار تعليق نشاط الجمعية، يجب عليها توجيه إعدار إلى ممثل الجمعية، وإذا تخلف الإعدار يكون قرار تعليق نشاط الجمعية غير مشروع ومعيب بعيب الإجراءات.

¹ لحسين بن شيخ آيث ملويا، مرجع سابق، ص 178.

كما تنص المادة 30 الفقرة الثانية والثالثة من قانون الإعلام لسنة 2012 مايلى "وفي حالة عدم القيام بذلك، توجه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة إذار إلى النشيرة الدورية لنشر حصيلة حساباتها في أجل 30 يوما.

وفي حالة عدم نشر الحصيلة في الأجل المذكور أعلاه، يمكن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن تقرر وقف صدور النشيرة إلى غاية تسوية وضعيتها."

وهنا يجب على سلطة ضبط الصحافة المكتوبة قبل إصدار قرار وقف النشيرة الدورية توجيه الإذار إلى مسؤوليها، وفي حالة تخلف الإذار، يكون قرار توقيف صدور النشيرة غير مشروع ومعيب بعيب الإجراءات.

كما تنص المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات¹ مايلى "تؤهل الهيئة العليا لإشعار الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين وكذا ممثليهم المؤهلين قانونا، بكل ملاحظة أو تجاوز صادر عنهم خلال مختلف مراحل العمليات الانتخابية". وهنا يجب على رئيس الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات توجيه إشعار، قبل المبادرة بإتخاذ القرارات.

وتنص المادة 3 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية² مايلى "يخضع نزع ملكية عقارات أو حقوق عينية عقارية من أجل المنفعة العامة لإجراء يشمل مسبقا ما يأتي:

- التصريح بالمنفعة العامة.

- تحديد كامل للأمولاك والحقوق العقارية المطلوب نزعها، وتعريف هوية المالكين وأصحاب الحقوق الذين تنتزع منهم هذه الملكية.

- تقرير عن تقييم الأملاك والحقوق المطلوب نزعها.

- قرار إداري بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها.

يجب أن توفر الإعتمادات اللازمة للتعويض القبلي عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها."

كما تنص المادة 4 من نفس القانون مايلى "يكون إجراء التصريح بالمنفعة العمومية مسبقا بتحقيق يرمي إلى إقرار ثبوت هذه المنفعة."

¹ قانون عضوي رقم 16-11، المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، جريدة رسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، ص41.

² قانون رقم 91-11، المؤرخ في 27 أفريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، جريدة رسمية، العدد 21، المؤرخة في 08 ماي 1991، ص693.

وهنا يجب على الوالي قبل إصدار قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية أن يحترم الإجراءات المسبقة المنصوص عليها في المادتين المذكورتين أعلاه، وفي حالة تخلف تلك الإجراءات المسبقة، يكون قرار نزع الملكية غير مشروع ومعيب بعيب الإجراءات.

وعلى ذلك قضى المجلس الأعلى بتاريخ 15 يوليو 1989 في قضية (فريق ب ضد والي البويرة ومن معه)، بإبطال القرار الصادر عن الوالي لعدم إحترامه لإجراء مسبق عند قيامه بضم قطع أرضية إلى الإحتياطات العقارية، والمتمثل في إجراء تحديد الإحتياطات العقارية، وقد سبب المجلس الأعلى قراره كمايلي "حيث أن المادة 06 من الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20-02-1947 تنص على أن القطع الأرضية التي هي ملك الأشخاص مخصصة بالأسبقية لتغطية الإحتياطات العقارية في مجال البناء.

حيث أنه يستنتج من هذه المادة أنه قبل أي ضم إلى الإحتياطات العقارية يجب تحديد الإحتياطات العقارية. وعليه يقضي ببطلان كل مقرر لم ينص في مواده على إحترام هذا الإجراء المسبق. حيث أن المقرر المطعون فيه لا يشير إلى تحديد الإحتياطات العقارية ولا إلى تطبيق المادة 09 من المرسوم رقم 76-28 المؤرخ في 07-02-1976.¹

الفرع الثالث: عنصر الشكل

عرف "عطاء الله بوحميده" عنصر الشكل بأنه "القالب الذي يفرغ فيه القرار الإداري، أي المظهر الخارجي له".²

كما عرف "عمار عوابدي" عنصر الشكل بأنه "القالب والإطار الخارجي الذي يكشف ويبرر إرادة السلطة الإدارية في إتخاذ وإصدار قرار إداري معين، وذلك حتى يصبح القرار الإداري ظاهر ومعلوم ومنتجا لآثاره القانونية ومتحجا به إزاء المخطابين به".³

أما "عادل عمران" عرف شكل القرار بأنه "الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها، ولا تكون الإدارة في الأصل مقيدة بشكل معين للتعبير عن إرادتها ما لم يلزمها المشرع صراحة بوضع قراراتها في شكل محدد إلا عدت غير سليمة".⁴

ومنه يعتبر الشكل عنصر من العناصر الخارجية للقرار الإداري، الذي يجب على السلطة الإدارية مراعاة القواعد الشكلية الجوهرية عند تحريره كالكتابة أو الإشهار أو التسبيب.

¹ المجلة القضائية، العدد الثاني، 1991، ص165.

² عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص254.

³ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص508.

⁴ عادل عمران، دروس في المنازعات الإدارية، ص286.

والجدير بالملاحظة يميز القانون والإجتهد القضائي بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية،
ويترب عن هذا التمييز مجموعة من النتائج:

1/ الآثار: تعتبر القرارات الإدارية الخالية من الأشكال الجوهرية غير مشروعة، في حين تعتبر القرارات الإدارية الخالية من الأشكال الثانوية مشروعة.

2/ الحجية: تكون السلطة الإدارية ملزمة بمراعاة الأشكال الجوهرية في تحرير القرارات الإدارية لأنها تتمتع بالسلطة المقيدة، في المقابل تكون السلطة الإدارية غير ملزمة بمراعاة الأشكال الثانوية، لأنها تتمتع بالسلطة التقديرية.

3/ مداها: تتعلق الأشكال الجوهرية بحقوق الأفراد والتي تؤثر بصفة مباشرة على محتوى القرار الإداري، والمرتبطة بالمصلحة العامة، أما الأشكال الثانوية لا تتعلق بحقوق الأفراد إنما مرتبطة بمصلحة السلطة الإدارية.¹

4/ الرقابة: يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرارات الإدارية الخالية من الأشكال الجوهرية لوجود عيب في الشكل، ولا يقوم بإلغاء القرارات الإدارية الخالية من الأشكال الثانوية بسبب إمكانية تصحيحها من طرف السلطة الإدارية.²

ومن أمثلة الأشكال الجوهرية المنصوص عليها في القانون والإجتهد القضائي:

الشكل الجوهري الأول: التسبيب

يعرف التسبيب الإداري حسب رجال القانون بأنه "إفصاح السلطة الإدارية عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرارات الإدارية، لتحقيق الوضوح الإداري لدى المخاطبين بها".³ هذا ما نص عليه لأول مرة القانون الفرنسي الصادر في 11 يوليو 1979 في المادة الثالثة منه وتنص "يجب أن يكون التسبيب الذي يفرضه هذا القانون مكتوباً، وأن يتضمن بيان الإعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار الإداري".

مما جسده الكثير من الدول منها القانون الأوروبي المتعلق بالسلوك الحسن للإدارة لسنة 1999، والقانون المغربي رقم 03-01 الموافق 23 جويلية 2001 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية، والقانون

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص145.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص154.

³ نوال معزوي، التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيدا لمبدأ الوضوح الإداري، مقال منشور في مجلة صوت القانون، الجزء الثاني، العدد 7، أفريل 2017، ص296.

الجزائري في المرسوم رقم 88-131 المتعلق بالعلاقة بين الإدارة والمواطن¹، وكلها تلزم السلطة الإدارية بتعليل قراراتها، هذا راجع لأهميته:

1/ يحد التسبب من تعسف السلطة الإدارية بما تملكه من سلطة تقديرية، إذ يعطي للإدارة إحساسا دائما بخضوعها لمبدأ المشروعية.

2/ يحقق التسبب الوضوح والشفافية في العمل الإداري، ويدعم قرينة المشروعية المفترضة في القرارات الإدارية.

3/ يفعل تسبب القرار الإداري مبدأ إمتياز الأسبقية والأولية في تنفيذه لإقتناع الأفراد المخاطبين بصحة الأسباب القانونية والواقعية التي تضمنها.²

4/ إذا كان القرار الإداري يوصف بذلك العمل الإنفرادي الذي تقوم به الإدارة دون وضع المخاطب به في الإعتبار قبل صدور القرار بإعتباره عنصر خارجي، فإن التسبب وعلى خلاف ذلك يوجد نوع من العلاقة بين الإدارة والمواطن بوضع هذا الأخير في الحسبان عند إصدار القرار.³

ونستنتج كأصل عام أن السلطة الإدارية غير ملزمة بتسبب قراراتها، ما لم يقض القانون خلاف ذلك، فعلى سبيل المثال حدد القانون المغربي رقم 01-03 السالف الذكر بعض القرارات الإدارية تكون السلطة الإدارية ملزمة بتسببها على سبيل الحصر وهي: القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة والتي تكتسي طابع تنظيمي، القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبات تأديبية أو ضبطية، القرارات الإدارية التي تقيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري العمل بها، القرارات القاضية بسحب أو إلغاء قرار منشيء لحقوق، القرارات الإدارية التي تستند إلى تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق، القرارات التي ترفض منح إمتياز يعتبر حقا للأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية.

أما المشرع الجزائري نص على هذا الإستثناء في عدة نصوص قانونية، لكنه لم يحدد القرارات الإدارية على سبيل الحصر التي تكون الإدارة ملزمة بتسببها كما فعل المشرع المغربي، ومن أمثلة هذه النصوص:

1/ القرارات الصادرة بشأن الرقابة الوصائية المنصوص عليها في قوانين الجماعات الإقليمية: مثلا تنص المادة 45 الفقرة الثانية مايلي "يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية....".

¹ مرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية، عدد 24، مؤرخة في 06 يوليو 1988، ص1013.

² سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية "الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص52.

³ نوال معروزي، المرجع السابق، ص307.

2/ القرارات المتعلقة بالعقوبات التأديبية: مثلاً تنص المادة 170 الفقرة الثانية للقانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 مايلي "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة".

وتنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد كفاءات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب لسنة 2017¹ مايلي: "العزل بسبب إهمال دون مبرر مقبول، إجراء إداري يتخذ بموجب قرار معطل من السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد الإعذار...".

وتنص المادة 11 من نفس المرسوم مايلي: "إذا لم يلتحق الموظف بمنصبه في نهاية اليوم الخامس عشر (15) من الغياب المتتالي، بالرغم من الإعذارين، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعزله فوراً، بقرار معطل...".

أو تنص المادة 119 الفقرة الثانية من قانون تنظيم مهنة المحاماة لسنة 2013² مايلي "يفصل مجلس التأديب في جلسة سرية بأغلبية أصواته بقرار مسبب....".

3/ القرارات المتعلقة بالحريات العامة: مثلاً تنص المادة 21 من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012 الفقرة الرابعة مايلي "وفي حالة رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي، يكون قرار الرفض معطلاً تعليلاً قانونياً...".

أو تنص المادة 78 الفقرة الأولى من قانون الانتخابات لسنة 2016 مايلي "يمكن رفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين بقرار من الوالي معطلاً تعليلاً قانونياً وصراحة...".

أو تنص المادة 14 من قانون الإعلام لسنة 2012 مايلي "في حالة رفض منح الإعتماد تبلغ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة صاحب الطلب بالقرار مبرر...".

4/ القرارات المتعلقة بالحقوق العامة: مثلاً تنص المادة 10 من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة مايلي "يبين القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان ما يلي:

-أهداف نزع الملكية المزمع تنفيذه.

-مساحة العقارات وموقعها ومواصفاتها.

-مشتملات الأشغال المزمع القيام بها.

-تقدير النفقات التي تغطي عمليات نزع الملكية...".

¹ جريدة رسمية، العدد 66، مؤرخة في 12 نوفمبر 2017، ص11.

² قانون رقم 07-13، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، جريدة رسمية، العدد 55، مؤرخة في 30 أكتوبر 2013، ص03.

أو تنص المادة 62 من قانون التهيئة والتعمير لسنة 1990¹ مايلي "لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون. وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي إتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللاً قانوناً".

وبناء على هذه النصوص، قامت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 10 مارس 1991 في قضية (ح.م ضد والي ولاية تيزي وزو)، بإلغاء قرار والي ولاية تيزي وزو المتضمن نزع الملكية للمنفعة العامة لعدم تسببيه، وسببت قرارها مايلي "حيث أن والي تيزي وزو وإنطلاقاً من ضرورة إنجاز طريق رابط ما بين قريتين ببلدية إيلولا أو مالو، وأمام رفض ورثة (ح.م) إقطاع الأرض الضرورية للمشروع سخر بموجب مقرر مؤرخ في 10 يناير 1987 جمهرة الدرك الوطني بتيزي وزو، لم يد المساعدة للإدارة القائمة بنزع الملكية من أجل حيازة الأراضي المذكورة.

حيث أن القرار المطعون فيه لم يشر في مقتضياته إلى تحقيق للمنفعة العامة ولا إلى أي مقرر مصرح للمنفعة العامة وذلك مخالفة للمادتين 3 و4 من الأمر 25 ماي 1976.

ومن جهة أخرى كان على مقرر نزع الملكية المذكورة أن يحتوي على قائمة القطع الأرضية المراد نزع ملكيتها، كما تنص عليه المادة 07 من الأمر المشار إليه أعلاه.²

وهنا لم يشر قرار والي ولاية تيزي وزو إلى عناصر التسبيب وهي:

-عدم إشارة القرار إلى أي تحقيق للمنفعة العامة.

-عدم إشارته إلى أي مقرر مصرح بالمنفعة العامة.

-عدم إحتوائه على قائمة القطع الأرضية المراد نزع ملكيتها.

الشكل الجوهري الثاني: القرار الإداري مكتوب باللغة العربية

تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد كفايات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب لسنة 2017 مايلي: "يتعين على الإدارة معاينة غياب الموظف الموجود في وضعية إهمال المنصب، بوثيقة مكتوبة تودع في ملفه الإداري".

¹ قانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية، عدد 52، المؤرخة في 02 ديسمبر 1990، ص1652. (المعدل والمتمم).

² المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1993، ص139.

تعتبر اللغة العربية لغة وطنية ورسمية لدولة بمقتضى المادة 03 من الدستور لسنة 1996 وتعد أيضا من الحظر الموضوعي الذي لا يمسه أي تعديل دستوري بمقتضى المادة 212 من هذا الدستور. وقد أنشئ لأول مرة المجلس الأعلى للغة العربية الموضوع تحت رئاسة الجمهورية بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016 للعمل على إزدهار اللغة العربية وتعميم إستعمالها في مختلف الميادين، بمقتضى المادة 03 الفقرة الثالثة والرابعة من الدستور لسنة 1996.

كما نص القانون رقم 91-105¹ على ضرورة تعميم اللغة العربية عبر كامل الإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

ومنه نستنتج ضرورة إحترام السلطة الإدارية لأحكام المادة 03 من الدستور والقانون رقم 91/05 السالف الذكر بتعاملها باللغة العربية بمناسبة قيامها بالأعمال الإدارية، وفي حالة المخالفة تكون غير مشروعة وباطلة.

فمثلا نصت المادة 25 من قانون الولاية لسنة 2012 مايلى "تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان، باللغة العربية".

وتتص المادة 53 من نفس القانون مايلى "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي: -غير المحررة باللغة العربية..."

كما تتص المادة 53 من قانون البلدية لسنة 2011 مايلى "يجب أن تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".

وتتص المادة 59 من نفس القانون مايلى "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: -غير المحررة باللغة العربية".

أما المادة 06 من قانون الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لسنة 2016 مايلى "تجرى أشغال البرلمان ومناقشاته ومداولاته باللغة العربية".

كما نصت المادة 05 من قانون مجلس الدولة لسنة 1998 مايلى "تكون كل أشغال ومناقشات ومداولات وقرارات مجلس الدولة ومذكرات الأطراف باللغة العربية".

وأخيرا تتص المادة 8 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 مايلى "يجب أن تتم الإجراءات والعقود القضائية من عرائض ومذكرات باللغة العربية، تحت طائلة عدم القبول.

¹ قانون رقم 91-05، مؤرخ في 16 يناير 1991، يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية، جريدة رسمية، عدد 3، مؤرخة في 16 يناير 1991، ص44. (المعدل والمتمم).

يجب أن تقدم الوثائق والمستندات باللغة العربية أو مصحوبة بترجمة رسمية إلى هذه اللغة، تحت طائلة عدم القبول.

تتم المناقشات والمرافعات باللغة العربية.

تصدر الأحكام القضائية باللغة العربية، تحت طائلة البطلان المثار تلقائيا من القاضي...."

على هذا الأساس قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا لسنة 2002 بإلغاء القرار الإداري المؤرخ في 08-09-1999 الصادر عن منظمة المجاهدين لناحية وهران المحرر باللغة الأجنبية لمخالفته للمادة 03 من الدستور والقانون رقم 91-05 السالف الذكر مايلى "...حيث أن القرار أو المقرر فيه جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائيا يجب أن يكون مسببا، وهذا وحده يكفي لإلغائه، إضافة إلى كونه محررا باللغة الفرنسية خلافا لنص المادة 03 من الدستور والمادة 02 من القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم اللغة العربية المعدل والمتمم..."¹

الشكل الجوهري الثالث: إحترام قواعد الإشهار أو قواعد التبليغ

ألزم المشرع السلطات الإدارية بتبليغ أو نشر قراراتها بالنسبة للأشخاص المخاطبين بها، بحيث لا ترتب آثار قانونية، ولا يحتج بها ما لم يتم تبليغها أو نشرها.

وهذا ما قضت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 بأنه يسري القرار الإداري بالنسبة للأفراد من تاريخ التبليغ إذا كان فردي أو من تاريخ النشر إذا كان جماعي أو تنظيمي. وتتص المادة 06 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد كفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب لسنة 2017 مايلى: "يبلغ الإعذار إلى الموظف المعني شخصا عن طريق البريد برسالة ضمن ظرف موصى عليه مع إشعار بالإستلام....".

وتتص المادة 12 من نفس المرسوم "يبلغ قرار العزل إلى المعني في أجل لا يتعدى 08 أيام إبتداء من تاريخ توقيعه....".

كما تتص المادة 13 الفقرة الثانية من قانون الجنسية لسنة 1970 مايلى "يتم سحب الجنسية بنفس الأشكال التي تم بها منح الجنس، بعد إعلام المعني بذلك قانونا ومنحه مهلة شهرين لتقديم دفعه...". وهنا لا يتم سحب إلا بعد تبليغ المعني بالأمر، من أجل تقديم دفعه.

¹ مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص147.

أما المادة 120 الفقرة الأولى والثانية من قانون تنظيم مهنة المحاماة مايلى "لا يجوز إصدار أي عقوبة تأديبية في حق محام قبل سماعه أو تكليفه بالحضور قانونا.

ويجب إستدعائه لهذا الغرض قبل التاريخ لحضوره بعشرين يوما على الأقل عن طريق مندوب النقيب أو برسالة موصى عليها مع إشعار بالإستلام أو عن طريق المحضر القضائي."

وهنا لا تتخذ أية عقوبة في حق المحامي إلا بعد تكليفه بالحضور أو إستدعائه برسالة موصى عليها مع إشعار بالإستلام أو عن طريق المحضر القضائي.

وبمقتضى النصوص القانونية المذكورة أنه إذا خالفت السلطات الإدارية قواعد التبليغ أو الإشهار تقع غير مشروعة ويتم إلغائها من طرف القاضي الإداري.

وهذا ما قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 13 يناير 1990 في قضية (ف.ج.ج. ومن معه ضد وزيري الداخلية والسكن)، بإبطال عقد البيع لعدم تبليغ نائب مدير شؤون أملاك الدولة والشؤون العقارية لولاية الجزائر، وسببت المحكمة العليا قرارها مايلى "حيث أنه من الثابت وبدون منازعة بأن الطاعنين والدولة شركاء على الشيوع في العمارة المتنازع عليها، حسب التعريف المعطى بالمادة 713 من القانون المدني.

حيث أنه من الثابت بأن نائب مدير شؤون أملاك الدولة والشؤون العقارية لولاية الجزائر، متصرفا لحساب مصلحة السكن لولاية الجزائر، قد باع للسيد (م.ع) محلا يشكل جزءا من المبنى المتنازع عليه.

حيث أنه حتى في الحالة التي تكون فيها للدولة الأكثرية، فإن المادة 720 من القانون المدني، تلزمها بتبليغ مقرر نقل الملكية بموجب عقد غير قضائي.

حيث أنه لا يستخلص من الملف بأن الدولة قد احترمت هذه الشكلية الجوهرية بحيث حرمت الشركاء الآخرين من ممارسة حقهم في الإسترداد حيث أنه نتيجة لذلك فإن والي الجزائر قد خرق القانون.¹

كما قرر مجلس الدولة كدرجة ثانية لتقاضي بتاريخ 27-05-2002 في قضية (وزير المالية ضد م.ق) مايلى "حيث أنه بالرجوع لأحكام المنشور رقم 1024 المؤرخ في 21-12-1993 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية أن الإنذار الموجه للموظف بسبب تخليه عن منصب عمله يثبت بإشهاد من طرف مصالح البريد أو مصالح الأمن أو الدرك ويقوم هذا الإشهاد مقام التبليغ الشخصي.

غير أنه أن الإدارة المعنية وجهت إنذارين بواسطة برقية.

¹ المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1991، ص139.

حيث أنه يستخلص من البرقيتين أنه تم إستلامهما من طرف المستأنف عليها، وهذا يؤدي إلى القول أن لا أخذهما بعين الإعتبار وبالتالي فقرار العزل غير شرعي وينبغي التصريح بأن قضاة الدرجة الأولى كانوا على صواب.¹

وأخيرا قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في أحد قراراتها مايلى "حيث أن والي ولاية الجزائر قام بنشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية بجريدة الشروق. إلا أنه لم يتم بإبلاغ المستأنف عليه بالقرار محل الطعن كما تقتضيه أحكام المادة 11 من قانون نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة رقم 91-11.

حيث وبالتالي فإن المستأنف أخل بأحكام هذه المادة الأمر الذي يجعل القرار محل الطعن باطلا.

الشكل الجوهرى الرابع: إحترام قاعدة توازي الأشكال

عرف "أحمد محيو" قاعدة توازي الأشكال بأنها "تتعلق بالعمل الإداري الذي يتدخل ليلغي أو يعدل قرارا إداريا سابقا، ويجب أن يصدر هذا القرار الإداري المخالف عن نفس السلطة، وأن يكون له نفس الطبيعة القانونية للقرار الإداري الأصلي".²

وعرف "حسين بن شيخ آث ملويا" قاعدة توازي الأشكال بأنها "عندما لا تذكر النصوص القانونية ماهية الأشكال الواجب إتباعها بغية إلغاء أو سحب أو تعديل قرار إداري، فإنه يجب أن تتبع بالنسبة للقرار المضاد الأشكال المشترطة في القرار الأولي".³

أما "رشيد خلوفي" عرفها "ضرورة إحترام السلطة الإدارية القواعد التي تم فيها إصدار القرار الإداري المراد تغييره، سحبه أو إلغائه".⁴

ونصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتعلق بالأمين العام للبلدية⁵ عن هذه القاعدة بقولها "بغض النظر عن أحكام المادة 20 أعلاه، يعين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه بقرار من الوالي المختص إقليميا، بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ المجلة القضائية، العدد الثالث، لسنة 1992، ص 163.

² أحمد محيو، مرجع سابق، ص 325.

³ لحسين بن شيخ آيث ملويا، مرجع سابق، ص 140.

⁴ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 150.

⁵ مرسوم تنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، جريدة رسمية، العدد 73، المؤرخة في 15 ديسمبر 2016، ص 03.

وتنهي مهامهم حسب الأشكال نفسها."

وهنا نستنتج أنه تم تعيين الأمين العام للبلدية بقرار ولائي بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنهاء مهامه تكون بنفس الطريقة التي عين فيها، بحيث يتم إنهاء مهامه بقرار ولائي بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وليس بقرار بلدي أو بقرار وزاري أو مرسوم رئاسي أو تنفيذي.

كما تنص المادة 13 الفقرة الثانية من قانون الجنسية لسنة 1970 على قاعدة توازي الأشكال مايلي "يتم سحب الجنسية بنفس الأشكال التي تمر بها منح التجنس....".

وهنا كان منح الجنسية المكتسبة بموجب مرسوم رئاسي، فطريقة سحبها تتم بمرسوم رئاسي وليس بمرسوم تنفيذي.

أخير يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وإجتماع البرلمان بمقتضى المادة 107 الفقرة الثانية والرابعة من الدستور لسنة 1996. ويقرر رئيس الجمهورية إنتهاء الحالة الإستثنائية حسب الأشكال السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها، بمقتضى المادة 107 الفقرة الخامسة من المادة 107.

المطلب الثاني: العناصر الداخلية لصحة القرار الإداري

تتمثل العناصر الداخلية للقرار الإداري في عنصر السبب وعنصر المحل وأخيرا عنصر الغاية، وبالتالي سنوضح ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: عنصر السبب

حاول أساتذة القانون على غرار "ناصر لباد"، "عمار عوابدي"، "عمار بوضياف"، "محمد صغير بعلي"، "عادل بو عمران"، "علاء الدين عشي" في تعريف عنصر السبب بأنه "الحالة الواقعية أو الحالة القانونية السابقة على القرار الإداري، والدافعة إلى تدخل السلطة الإدارية لإتخاذ، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري".¹

ومنه يتعلق عنصر السبب في التبريرات والأسباب التي تركز عليها السلطة الإدارية في إتخاذ القرارات الإدارية، وتكمن هذه الأسباب في الحالات المادية أو الحالات القانونية.

ومن أمثلة الحالات المادية (الواقعية) يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها، بمقتضى المادة 107 من الدستور لسنة 1996.

أو يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب إذا وقع عدوان فعلي على البلاد ويعرضها للخطر بمقتضى المادة 109 من نفس الدستور.

أو يقرر رئيس الجمهورية حالة الطوارئ أو الحصار إذا دعت الضرورة الملحة لمدة معينة بمقتضى المادة 105 من الدستور لسنة 1996.

أو يقوم رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيبها أو عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة يتم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، بمقتضى المادة 46 من قانون البلدية لسنة 2011، والمادة 48 من قانون الولاية لسنة 2012.

أو يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية بمقتضى المادة 26 الفقرة الثانية من قانون الولاية لسنة 2012.

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 262.

محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 40.

عادل بو عمران، مرجع سابق، ص 288.

علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 279.

عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 65.

أو في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكنه عقد مداولاته وأشغاله في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي، بمقتضى المادة 23 من نفس القانون.

أو يمكن للوزير المكلف بالداخلية بطلب من الولاية أن يرخص لهم بقرار تقديم الإقتراع ب72 ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعذر فيها إجراء عمليات التصويت في يوم الإقتراع نفسه بسبب إستثنائي بمقتضى المادة 33 الفقرة الثانية من قانون الإنتخابات لسنة 2016.

أو صدور قرار هدم المنزل أو إخلاء من المسكن بسبب أنه آيل للسقوط.

أو قرار رفض تأدية مناسك الحج بسبب المرض المزمن.

ومن أمثلة الحالات القانونية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإصدار قرار توقيف مؤقت لعضو المجلس الشعبي الولائي إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، بمقتضى المادة 45 الفقرة الأولى من قانون الولاية لسنة 2012.

أو يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقila بسبب تقديم إستقالته، بمقتضى المادة 73 الفقرة الأولى من قانون البلدية لسنة 2011.

أو يتم تعليق مؤقت لنشاط الجمعية من طرف السلطة الإدارية لتدخلها في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية بمقتضى المادة 39 من قانون الجمعيات لسنة 2012.

أو يوقف الموظف من وظيفته إذا كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، بمقتضى المادة 174 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006.

أو يحال الموظف على اللجنة المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي إذا ارتكب الأخطاء التأديبية الثالثة والرابعة المنصوص عليها في المادتين 180، 181 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006.

أو يعزل الموظف بسبب إهمال المنصب لمدة تزيد عن 15 يوما على الأقل دون مبرر مقبول، بمقتضى المادة 184 من هذا القانون.

أو يقوم الوالي بغلق محلات تجارية مؤقتة بسبب قيام أصحابها ببيع سلع أو تأدية خدمات بين الأعوان الإقتصاديين بدون فواتير أو دون حصولهم على صفة التاجر، بمقتضى المادتين 10 و14 من قانون الممارسات التجارية لسنة 2004.¹

¹ قانون رقم 04-02، مؤرخ في 23 يونيو 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، جريدة رسمية، عدد 41، مؤرخة في 27 يونيو 2004، ص03.(المعدل والمتمم).

أو يقصى بصفة مؤقتة أو نهائية من المشاركة في الصفقات العمومية المتعاملون الإقتصاديون بسبب تصريح كاذب أو في حالة الإفلاس أو التصفية أو التوقف عن النشاط أو التسوية القضائية أو الصلح، بمقتضى المادة 75 من المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لسنة 2015.¹

ومما سبق تكون القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية الخالية من الحالات المادية أو القانونية غير مشروعة وتلغى من قبل القاضي الإداري.

ف نجد الكثير من الاجتهادات القضائية في الجزائر تثير عيب السبب في شكل عدم صحة الوقائع المادية للقرار أو خطأ في التكييف القانوني لها.

ومن أمثلة عدم صحة الوقائع قررت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في أحد القضايا التي فصلت فيها أن السلطة الإدارية لم تدعم ما ذهبت إليه بشهادة شهود أو إستعانها بمحاضر الضبطية القضائية (قوات الدرك الوطني، أو الشرطة) لإثبات قيام شخص بسلوك معادي للثورة التحريرية، ومنه الأقاويل لا تصلح كسبب لإصدار القرار الإداري.

وكما أكدت في قضية أخرى تكون إثبات حالة الشغور مبنية على أسس قانونية محددة في القانون كالمعينة، والتصريح بالشغور، فالإعتقاد ليس مجرد لإعلان عن حالة الشغور، وسببا لإصدار القرار الإداري، حيث جاء في قرارها مايلى "...حيث أن رئيس دائرة معسكر قرر في جوان 1967 من جانب واحد الإستلاء على المحل، لصالح شخص طبيعي(ع.أ)، معتقدا بأن مجرد الإشارة إلى التشريع الخاص بالأحكام الشاغرة، ودون الإتيان بالدليل على الشغور كافيا لبناء قراره على أساس قانوني.

حيث نظرية الشغور مبنية على أسس قانونية محددة قانونا كالمعينة والتصريح بالشغور، وهي الأسس التي تجاهلها رئيس دائرة معسكر.

وأنه ليتعين بالتالي التصريح بتأسيس الوجه، وإبطال أمر الإستيلاء، والقرار الصادر عن رئيس دائرة معسكر في 23 ديسمبر 1970.²

¹ مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية، عدد 50، مؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

² المجلة القضائية، العدد الأول، 1990، ص190.

كما ألغت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا قرار إداريا لإحتوئه على أسباب غامضة ومبهمة المعاني، حيث قضت ببطالان قرار رئيس بلدية بئر مراد راييس لأن الأسباب التي إستند إليها لم تكن محددة، بل كانت غامضة ومبهمة مما عرض قراره للإلغاء.

وأخيرا إشتطت في الوقائع المادية أن تكون **مشروعة وصحيحة وجدية**، حيث قضت في أحد قراراتها مايلي "... كان يتعين على الإدارة التأكد من أن الشخص المعني به **حيا غير متوفي**، وأنه مالك بالإنفراد لجميع الحقوق التي تناولها القرار.

فإن القرار بوضع عقار تحت حماية الدولة تابع في جزئه لشخص متوفي يعتبر قرار مشوبا بعيب تجاوز السلطة لتعارضه مع حقوق تابعة للمالكين غير مذكورين صراحة به مما يستوجب البطلان."

ونفس الحكم أقرته بتاريخ 1984/12/29 حيث قضت "متى كان من المقرر قانونا أنه لا يجوز للإدارة رفض تسليم جواز السفر أو رفض تمديده للمواطنين الجزائريين إذا ما رأت أن تتقلهم إلى الخارج من شأنه أن يمس بالنظام العام وهذا دون أن تكون ملزمة بتوضيح أسباب رفضها ودون أن يكون تقديرها هذا قابلا للمناقشة أمام قاضي تجاوز السلطة.

غير أنه إذا سببت الإدارة ورفضها بتطبيق أحكام المادة 11 من الأمر 01/77 الصادر في 1977/01/23 فإن عليها أن تلتزم بالتطبيق القانوني الصحيح لنص هذه المادة وإلا تعرض قرارها للإبطال..."¹

ومن أمثلة الخطأ في التكييف القانوني للوقائع قرر مجلس الدولة بتاريخ 2001/02/19 في قضية (فريق ورثة سوامية ضد والي ولاية قسنطينة ومن معه) مايلي "حيث أن النزاع يتعلق بإبطال العقد الإداري الصادر بتاريخ 1994/10/09 والمشهد بتاريخ 1995/04/17 لصالح فريق "حمدوش" يتضمن حق إنتفاعهم الدائم بالقطعة المتنازع من أجلها.

وحيث أن المستأنفون يملكون القطعة الأرضية عن طريق الإرث من مورثهم المرحوم سوامية عمار، الذي إكتسبها بموجب عقد عرفي مسجل بتاريخ 15 يونيو 1951.

وحيث أن العقد العرفي الثابت التاريخ يكون حجة ضد الغير طبقا لنص المادة 328 من القانون المدني.

وأنه ثبت كون الأرض ظلت في أيديهم منذ سنة 1951 حتى فوجئوا بالقرار المطعون فيه.

وحيث أن قضاة أول درجة حادو عن الصواب لما إعتبروا العقد العرفي غير مثبت للملكية، لأن القوانين السارية آنذاك كانت تثبت الملكية بالعقد العرفي الثابت التاريخ، وأنه موازي للعقد التوثيقي.

¹ نقلا عن نوال معزوزي، مرجع سابق، ص298.

وعليه يتعين إلغاء القرار المستأنف ومن جديد الإستجابة لطلب المستأنفين لأن المستأنف عليه والي ولاية قسنطينة يكون قد تصرف في ملك الغير مما يجعل قراره باطلا لتجاوز السلطة.¹

ومنه حاول والي ولاية قسنطينة في هذه القضية تطبيق قانون جديد على وقائع القرار سابقة عليه، مما قرر مجلس الدولة لا يجوز تطبيق نص قانوني على واقع القضية لا تقبل تطبيقه.

كما ألغت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 18/05/1985 قرار رئيس بلدية عنابة المتضمن سحب قرار منح محل تجاري للمدعي لإرتكابه خطأ في تفسير القانون، ونصت ماييلي "...حيث أنه لو كانت المادة 06 من النظام الداخلي لصفقات البلدية، والمادة 11 من المرسوم رقم 79/15 المؤرخ في 25/01/1979 المتضمن تنظيم السجل التجاري، تمنعان المستفيد منعا باتا من إبرام أي تصرف بخصوصه وتلزمه بشغل الأمكنة شخصيا فإنه لا يوجد في النظام الداخلي الآنف الذكر ما يمنع الولد من تعويض والده في حالة قيام ظروف خاصة وخطيرة.

وأن رئيس المجلس الشعبي البلدي لعنابة إرتكب تجاوز للسلطة عندما قرر من جانب واحد سحب حق الشغل من المستفيد المدعي..."²

ونفس الفكرة طبقتها الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرار والي ولاية تيزي وزو لوجود خطأ في التكييف القانوني للوقائع، حيث نصت "من المقرر قانونا أن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يعود للأشخاص المعنوية العامة في إطار إنجاز عمليات معينة طبقا لما هو محدد فيهما لأجل المنفعة العامة، ومن ثم فإن هذه الطريقة في إكتساب العقارات لا تستخدم إلا في فائدة الكيانات القانونية السالفة الذكر، وليس لصالح هيئات المداولة بها.

ولما كان ثابتا في قضية الحال أن قرار الوالي نص على أن المستفيد من إجراء نزع الملكية هو المجلس الشعبي البلدي، فإن بالنص على إستفادة مقررة لصالح هيئة تداولية إشتمل على خطأ قانوني، ومتى كان ذلك إستوجب إبطال القرار المطعون فيه بالبطلان."

والجدير بالإشارة يختلف السبب عن التسبب:

¹ نقلا عن لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص417.

² المجلة القضائية، العدد الثاني، 1990، ص209.

1/ يشكل السبب عنصر داخلي للقرار الإداري، في المقابل يدخل التسبب في الأمور الخارجية للقرارات الإدارية.

2/ يعتبر السبب عنصر مستقل في حد ذاته، في المقابل لا يشكل التسبب عنصر مستقل بل يعتبر من نماذج الأشكال الجوهرية للقرار الإداري.

3/ إن السلطة الإدارية غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام، ما لم يقض القانون خلاف ذلك، في المقابل لا بد من وجود حالة قانونية أو مادية (واقعية) تدفع السلطة الإدارية بإتخاذ القرار الإداري.

4/ يتمتع القاضي الإداري برقابة الملائمة في عنصر السبب للتأكد مدى صحة الوقائع المادية والتكييف القانوني لها، في المقابل لا يتمتع القاضي الإداري بتلك الرقابة في التسبب.

ويتفق السبب والتسبب:

1/ من حيث الآثار: تكون القرارات الإدارية الخالية من السبب أو التسبب غير مشروعة وتلغى من قبل القاضي الإداري.

2/ من حيث مداها: يتعلق السبب والتسبب بحقوق الأفراد.

3/ من حيث سلطة الإدارة: تتمتع السلطة الإدارية بالسلطة المقيدة في عنصر السبب والتسبب.

الفرع الثاني: عنصر المحل

حاول أساتذة القانون على غرار "عمار عوابدي"، "عمار بوضياف"، "محمد صغير بعلي"، "عادل بوعمران"، "علاء الدين عشي" في تعريف عنصر المحل بأنه "الأثر القانوني الحال والمباشر الناتج عن القرار الإداري سواء تمثل هذا الأثر في إنشاء مركز قانوني جديد أو في تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء هذا المركز".¹

ومنه ترتب القرارات الإدارية آثار قانونية بصفة مباشرة، مما تحدث تغيير في النظام القانوني لمراكز الأشخاص، وذلك بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه.

ويختلف الأثر القانوني الناتج عن القرار الإداري حسب المعيار المادي، فقرارات تنظيمية تتولد عنها مراكز قانونية عامة ومجردة، فقرار الزيادة في سلك الموظفين التعليم العالي في المناطق الجنوبية والهضاب العليا، ينتج عنه تعديل في المركز القانوني لهؤلاء الموظفين في تلك المناطق.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ص 62.

علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 280.

عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 285.

عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 222.

أما قرارات إدارية فردية تتولد عنها مراكز قانونية فردية، فقرار تعيين الشخص أو ترقيته أو إحالته على التقاعد أو إنتدابه أو قبول طلب إستقالته، فمحل هذه القرارات تخاطب شخصا بذاته، ويؤثر على مركزه دون سواه.

فمحل قرار حل المجلس الشعبي البلدي هو إلغاء المركز القانوني المتمثل في إسقاط صفة العضوية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

ومحل قرار توقيف عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي هو إلغاء المركز القانوني بصفة مؤقتة المتمثل في إسقاط صفة العضوية لهذا العضو.

ومحل قرار نزع ملكية شخص من أجل المنفعة العامة هو إلغاء الحق القانوني المتمثل في إزالة حق ملكيته من القطعة الأرضية المملوكة له.

ومحل قرار مصادرة أموال معينة من أحد الأشخاص هو إلغاء الحق القانوني المتمثل في إزالة ملكية هذا الشخص عن تلك الأموال.

ومحل قرار تنزيل الموظف هو تعديل المركز القانوني من الحسن إلى الأسوأ المتمثل في إنزاله من الوظيفة إلى درجة أدنى في السلم الوظيفي.

ومحل قرار ترقية الموظف هو تعديل المركز القانوني من الحسن إلى الأحسن المتمثل في ترقيته من الوظيفة إلى درجة أعلى في السلم الوظيفي.

ومحل قرار التوظيف هو إنشاء المركز القانوني المتمثل في إنشاء صفة الموظف لهذا الشخص.

ويكون محل القرار الإداري مشروع بتوافر شرطين إشتراطهما أساتذة القانون والقضاء الإداريين:

الشرط الأول: يكون محل القرار الإداري مطابق للقانون

أكد "أحمد محيو" بمناسبة شرحه لهذا الشرط، تكون السلطة الإدارية عند قيامها بالقرارات مقيدة ب:

1/ إلزاما إيجابيا يفرض عليها تطبيق القاعدة القانونية مع كل النتائج المترتبة عن ذلك.

2/ إلزاما سلبيا يفرض عليها أن تمتنع عن فعل كل ما يمنعه القانون، وإلا لكانت مرتكبة خرقا للقانون، والذي يفتح طريق دعوى تجاوز السلطة.¹

ومنه يجب على السلطة الإدارية عند إتخاذها للقرارات الإدارية إحترام التشريع والتنظيم الساري والنظام العام والآداب العامة، وإلا كانت غير مشروعة وتلغى من طرف القاضي الإداري.

¹ Ahmed Mahiou, Cour de contentieux Administratif, page 212.

فمثلا لا يمكن للسلطة الإدارية إتخاذ قرار تعليق نشاط الجمعية لمدة تزيد عن 06 أشهر أو لمدة غير محددة بمقتضى المادة 40 من قانون الجمعيات لسنة 2012.

أو لا يمكن للوالي إتخاذ قرار غلق محلات تجارية لمدة تزيد عن 30 يوما أو لمدة غير محددة بمقتضى المادة 46 من قانون الممارسات التجارية لسنة 2004.

أو لا يمكن للوزير المكلف بالداخلية إتخاذ قرار غلق نهائي لنشاطات ومقرات الحزب السياسي بمقتضى المادة 66 من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012.

أو لا يمكن لرئيس الجمهورية إعلان التجريد من الجنسية الجزائرية المكتسبة إلا خلال أجل 05 سنوات من إرتكاب الأفعال المجرمة أو لا يشمل التجريد زوج المعني وأولاده القصر بمقتضى المادتين 22، 24 من قانون الجنسية لسنة 1970.

أو لا يمكن للسلطة الإدارية إتخاذ قرار إهمال عن المنصب لغياب المعني عن أداء مهامه الوظيفية لمدة تزيد عن 15 يوما بمبرر مقبول قانونا، بمقتضى المادة 184 من القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 2006، أو الفقرة الأولى من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي الذي يحدد كفاءات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب لسنة 2017.

كما قامت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بإلغاء قرار رئيس الدائرة لكونه تضمن مخالفة مباشرة للمادة 514 وما بعدها من القانون المدني والمتعلقة بحق البقاء في الأمكنة، وسببت قرارها "حيث أنه من الثابت أن الفيلا المتنازع عليها التابعة لأملاك الدولة كانت تشغلها الأرملة المورثة المشتركة بين الطرفين.

حيث يستفاد من ذلك أن الحق في الإيجار مشترك بين جميع الورثة، وأن الحق في البقاء في الأمكنة، هو الحق الوحيد المقرر قانونا لصالح الأشخاص الذين يعيشون عادة وبصفة مستمرة مع الهالك.

حيث أنه لا يوجد في الملف وعلى النحو المتقدم، ما يجعل أحد الطرفين يستفيد من مقتضيات مرسوم 1968/04/23 التي تسمح له بالحصول على الفيلا المتنازع عليها لشخصه فقط.

حيث أن منح أحد الورثة أحد الحقوق الداخلة في التركة، هو قرار مستوجب للبطلان، وهذا إلا كان هناك إتفاق بين ذوي الحقوق أو صدر حكم قضائي بهذا الصدد"¹

وفي قرار آخر قامت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بإلغاء قرار رئيس الدائرة لكونه جاء مخالفا للمادة 16 من المرسوم 102/66 المانح للشاغلين القانونيين للمحلات ذات الطابع السكني الحق في البقاء، وسببت قرارها "حيث أن الطاعن يثير وجهين:

¹ المجلة القضائية، العدد 3، 1989، ص178.

عن الوجه الثاني المأخوذ من خرق القانون، من حيث أن القرار المتخذ بصورة مخالفة للمرسوم 88/68 المؤرخ في 1968/04/23 المتضمن القانون الأساسي لشغل العقارات ذات الإستعمال السكني أو المهني التي إنتقلت إلى الدولة ملكيتها بموجب الأمر رقم 102/66 المؤرخ في 1966/05/06 ولاسيما المادة 16 منه.

حيث أن السيد (ت.ق) شاغل قانوني للأمكنة المتنازع عليها لأنه كان منذ 1965/06/01 يسدد الأجرة. وأنه من جهة أخرى متوفر على شهادة المقيم الأجنبي، والتي تنتهي مدة صلاحيتها في 1987/04/21. حيث أن المادة 16 من المرسوم رقم 102/66 تنص على أن الشاغلين القانونيين للمحلات المنصوص عليها في المرسوم الآنف الذكر، يستفيدون من حق البقاء في الأمكنة. وأن التغيب الوقتي للمدعي عن التراب الوطني لا يرخص للوالي بتجاهل هذا الحق، وإتخاذ قرار لصالح الغير.

وأنه من جهة أخرى متوفر على سند قانوني لشغل الأمكنة بعنوان أملاك الدولة منذ 1 جوان 1965. وأنه يتعين بالتالي التصريح بتأسيس الوجه، وإبطال القرار المتخذ في 1983/09/05 المطعون فيه، لأن السلطة الإدارية خرقت النص المشار إليه أعلاه خرقا واضحا.¹

الشرط الثاني: يكون محل القرار الإداري ممكنا

يتعين على السلطات الإدارية عند إتخاذ القرارات الإدارية أن يكون محلها ممكنا وغير مستحيلا من الناحية الواقعية أو القانونية، ففي حالة الإستحالة تكون تلك القرارات غير مشروعة مستوجبة البطلان. كصدور قرار تعيين شخص في منصب مالي، في المقابل أنه مشغول من طرف شخص آخر، فمحل هذا القرار غير ممكن من الناحية القانونية لإنقضاء المركز القانوني في قرار التعيين. أو مثلا صدور قرار توظيف شخص في مكان شخص معزول بسبب إهمال المنصب قبل انقضاء مهلة شهرين من صدور قرار العزل، بمقتضى المادة 13 من المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب لسنة 2017 والتي تنص "...بأن قرار العزل يمكن أن يكون محل تظلم لدى السلطة الإدارية التي أصدرته وذلك في أجل شهرين ابتداء من تاريخ تبليغه.

لا يمكن شغل المنصب المالي الشاغر بعد عزل المعني، خلال الأجل المحدد في الفترة السابقة". أو قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار الإستفادة من القطعة الأرضية لشخص، وفي نفس الوقت منحها لشخص آخر بموجب قرار، فهذا القرار يعتبر منعما لإستحالة محله عمليا.

¹ المجلة القضائية، العدد الرابع، 1990، ص159.

الفرع الثالث: عنصر الغاية

حاول أساتذة القانون على غرار "عمار عوابدي"، "عمار بوضياف"، "محمد صغير بعلي"، "عادل بو عمران"، "علاء الدين عشي"، "لحسين بن شيخ آث ملويا"، "رشيد خلوفي" في تعريف عنصر الغاية بأنه "هو نتيجة العلاقة بين إختصاصات السلطة الإدارية والهدف المطلوب تحقيقه، وبالتالي تتمتع الإدارة بمجموعة من الصلاحيات والإمتيازات تستعملها لتحقيق الصالح العام ومتطلبات المرفق العام، وعليه إذا ثبت إستعمال هذه الصلاحيات والإمتيازات لتحقيق هدف غير الهدف المطلوب تحقيقه يعد بمثابة إنحراف في إستعمال السلطة، وتكون قراراتها غير مشروعة مستوجبة البطلان".¹

أو يعرف بأنه "تكمّن مهمة الأعوان العموميين في تحقيق الصالح العام، ومنح الصلاحيات للسلطة الإدارية من طرف المشرع بهدف تحقيق المصلحة العامة، وبذلك نكون بصدد إنحراف بالسلطة إذا خانت الإدارة روح مهمتها بإستخدامها للصلاحيات الممنوحة لها بتحقيق أهداف غير محددة في القانون أو تحقيق هدف أجنبي غير المصلحة العامة، مما يجعل قراراتها غير مشروعة، وتلغى من قبل القاضي الإداري".²

ومنه نستنتج أن الهدف الأساسي المخول للسلطات الإدارية من طرف المشرع بمناسبة إتخاذ القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام أو ضمان إستمرارية المرافق العامة. فهذه من قرار التعيين هو ضمان إستمرارية المرافق العامة.

أو هدف من قرار هدم جدار هش آيل للسقوط هو المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة.

أو هدف من قرار نزع الملكية هو من أجل المنفعة العامة.

أو هدف من قرار تعليق مؤقت لنشاط الجمعية هو المحافظة على سيادة الوطنية.

أو هدف من قرار عدم تنظيم مظاهرات في الجزائر العاصمة هو المحافظة على النظام العام والأمن

العموميين.

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 150 و 151.

² لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 336.

أو هدف من قرار إقصاء عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي هو المحافظة على نزاهة ومصدقية الهيئة التداولية في البلدية.

أو هدف من قرار غلق مؤقت للمطعم هو المحافظة على صحة المستهلك.

والجدير بالملاحظة يكون القرار الإداري معيب بعيب الغاية حسب الحالات التي إتفق عليها رجال القانون والقضاء الإداريين:

الحالة الأولى: تحقيق المصلحة الخاصة

إذا إستعملت السلطة الإدارية صلاحياتها وسلطاتها لتحقيق مصالحها الخاصة على حساب الصالح العام، يكون عملها غير مشروع ومعيب بعيب إنحراف إستعمال السلطة.

وتظهر هذه الحالة كثير في مجال الوظيفة العامة بغرض إشباع غريزة الإنتقام أو الحقد والكراهية، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1991/12/15 في قضية (ب.ع ضد وزير التعليم العالي والبحث العلمي) بإبطال قرار رفض إعادة إدماج المدعي في منصب عمله على أساس إنحراف بالسلطة وذلك قصد إنتقام منه نظرا لتصرفاته المضادة للوزير بإعتباره عضوا في النقابة، وسببت قرارها "حيث أن قرار رفض إعادة إدماجه بمنصب عمله، يعتبر خرقا للقانون وفي آن واحد إنحرافا بالسلطة.

حيث أن المادة 146 من قانون الخدمة العمومية تنص على أنه عند إنقضاء مدة التجنيد، يتم حتما إعادة إدماج الموظف بالسلك الأصلي الذي كان يعمل به، أو يعين بطبيعة الحال في منصب عمل يوافق رتبته السابقة.

حيث أن للإدارة في هذه الحالة إختصاصا مقيدا، بمعنى أنه عندما يكون الموظف قد إستوفى الشروط المنصوص عليها في القانون، أي تأديته للخدمة الوطنية، تكون الإدارة ملزمة بإعادة إدماجه، دون أن تخول لها سلطة تقديرية بالنسبة لإمكانية إعادة إدماجه.

حيث أن الإدارة برفضها لإعادة إدماج المدعي في منصب عمله تكون قد خرقت القانون.

حيث أنه من جهة أخرى فإن الأسباب المثارة تدعيما لرفضها تعد بمثابة إنحراف بالسلطة.

حيث أن وزير التعليم العالي غير مؤهل لفرض عقوبة على أخطاء، خاصة وأنها غير ثابتة، يكون المدعي قد إقترفها أثناء تأديته للخدمة الوطنية، حتى وإن تمت تلك الخدمة في شكل مدني بالمعهد الوطني للفلاحة.

حيث أن المدعي آنذاك كان تابعا للسلطات العسكرية التي كان لها الحق وحدها في فرض عقوبة عليه.

حيث أن المادة 148 من القانون نفسه تنص على أن يحتفظ الموظف خلال تأديته للخدمة الوطنية بحقوقه في الترقية والتقاعد.

ومن جهة أخرى تثبت الوثائق المكونة للملف أن المدعي إستأنف نشاطه البيداغوجي بالمعهد الوطني للفلاحة بعد تأديته للخدمة الوطنية.¹

أو قضية بن عبد الله ضد وزير المالية، حيث أصدر هذا الأخير قرارا بعزل المدعي من منصبه كرئيس مكتب بمصلحة مسح الأراضي بولاية وهران وبأثر رجعي، مع الأمر برد المبالغ المتحصل عليها كتعويض عن هذا المنصب.

وقد تحققت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بأن قرار العزل صدر بعد أن تقدم المدعي بطلب ترقيته إلى منصب نائب مدير شؤون أملاك الدولة إستجابة لطلب رئيسه الإداري، ومن ثم فإن القرار لم يكن بدافع المصلحة العامة، وإنما لدافع شخصي، وهو ما يجعله فضلا عن مخالفته للقانون مشوبا بغيب الإنحراف بالسلطة.²

أو قضية فريق ق ضد والي ولاية المسيلة³ حيث أصدر هذا الأخير قرارا نزع ملكية المدعي مع تجزئتها إلى 52 قطع وبيعها إلى الخواص لبناء مساكن شخصية.

وقد تحققت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بأن المادة 02 الفقرة الثانية من القانون رقم 11/91 تنص "لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية، مثل التعمير والتهيئة العمرانية، والتخطيط المتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية أو أعمال كبرى ذات منفعة عمومية..، ومن ثم فإن القرار لم يكن بدافع المصلحة العامة، وإنما لحساب المصلحة الخاصة، لأن تجزئة تلك القطعة وبيعها سوف تتلقى مبالغ مالية تعود إلى خزينة الولاية، وهو ما يجعله فضلا عن مخالفته للقانون مشوبا بغيب الإنحراف بالسلطة.

أو قضية مكي مبروك ضد رئيس بلدية بركة حيث أصدر هذا الأخير قرارا منح قطعة أرض إلى أحد أقاربه بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي.

وقد تحققت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بوجود علاقة قاربة بين المستفيد ورئيس البلدية، مما قضت لا يجوز إستعمال السلطة لمنح أفضليات أو إستفادات للأقارب، وأن ذلك يعد تحويلا للسلطة لأغراض شخصية، وهو ما يجعل قراره مشوبا بغيب الإنحراف بالسلطة.⁴

¹ المجلة القضائية، العدد 03، ص138.

² نقلا عن عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص165.

³ المجلة القضائية، العدد 01، ص188.

⁴ نقلا عن لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص345.

أو أصدر رئيس بلدية عشرة قرارات متتالية تتضمن توقيف حارس غابات تابع لبلديته تحقيقا لرغبة الإنتقام منه.¹

أو إصدار قرار من والي الولاية يتضمن نزع ملكية شخص لبناء سيرك خاص بعائلته.
أو إصدار قرار من الوزير المكلف بالداخلية يتضمن غلق مقرات حزب سياسي بسبب معارضته غير المألوف للسلطة الحاكمة.

ومنه نستنتج من خلال الأمثلة المقدمة تتجسد هذه الحالة في الإنتقام الشخصي أو لتحقيق مصلحة شخصية أو لتحقيق نفع مالي شخصي أو لأسباب سياسية تنتمي إليها السلطة أو من أجل محاباة الغير.

الحالة الثانية: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

عرف "عمار عوابدي" هذه الحالة أنها "تصدر السلطات الإدارية المختصة قرارات إدارية بهدف تحقيق أهداف المصلحة العامة غير الأهداف المحددة له بموجب قاعدة تحديد وتخصيص الأهداف والتي من أجلها منحت لها السلطات والإختصاصات".²

وعرف "رشيد خلوفي" هذه الحالة أنها "لا يجوز للسلطة الإدارية أن تستعمل صلاحياتها لتحقيق مصلحة عامة بعيدة عن السبب الذي من أجله أصدرت قرار".³

وأخيرا عرف "عبد القادر عدو" هذه الحالة أنها "يرسم المشرع للموظف هدفا معينا يتقيد به فيما يصدره من قرارات إدارية، فالخروج عن هذه الأهداف وتحقيق هدف آخر ولو كان من المصلحة العامة يجعل القرار الإداري مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة".⁴

ونستنتج من التعاريف أن السلطة الإدارية خرجت عن الأهداف المحددة لها من طرف المشرع في إتخاذ قراراتها حتى ولو تعلقت بالمصلحة العامة.

ومن أمثلة هذه الحالة قيام السلطة الإدارية بإتخاذ قرار منع مرور الشاحنات في بعض الطرق، لتقليل نفقات صيانة الطرق، وليس من أجل ممارسة سلطة البوليس الإداري.

¹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص537.

² نفس المرجع، ص538.

³ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص153.

⁴ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص166.

أو يستعمل رئيس البلدية سلطات البوليس الإداري في منع المستحمين على شاطئ البحر من خلع أو لبس ملابسهم إلا داخل الإستحمام، بهدف المحافظة على الآداب العامة، لكن الهدف الرئيسي هو تحقيق منافع ومزايا مالية لمؤسسة الإستحمام البلدية.¹

يستعمل رئيس البلدية سلطات البوليس الإداري في منع الباعة المتجولين في أرصفة طريق البلدية للمحافظة على نظام المرور والسكينة العمومية، لكن الغرض الخفي هو لدفعهم البيع داخل الأسواق الجوارية المغطاة التي أنشأتها نظيرة رسوم يدفعونها، من أجل الزيادة في التحصيل الضريبي للبلدية. أو تقوم الإدارة مستندة إلى سلطاتها في الضبط بغلق مصنع مسببة قرارها بأنه خطر ومقلق للراحة ومضر بالصحة، في حين أن السبب الحقيقي هو تجنب تعويض صاحب المصنع في إطار عملية نزع الملكية للمنفعة العامة.²

الحالة الثالثة: إنحراف في استعمال الإجراءات

عرف "عبد القادر عدو" هذه الحالة بأنها "لجوء الإدارة بقصد تحقيق غاية معينة، إلى إجراء قرره القانون لغاية أخرى، وهذا بقصد التخلص من شكايات معينة أو ضمانات مقررة للأفراد".³ أو عرف "لحسين بن شيخ آث ملويا" هذه الحالة بأنها "إخفاء الإدارة الهدف الذي تريد الوصول إليه قصد إستعمال إجراء أكثر بساطة وأقل خطورة من الذي كان من الواجب اللجوء إليه".⁴ وأخيرا عرف "عمار عوايدي" هذه الحالة بأنها "تستعمل سلطة إدارية مختصة في إصدار قرار إداري في نطاق إجراءات خصصها القانون لأهداف أخرى غير الأهداف التي يجب أن تحققها القرارات الإدارية المتخذة".⁵

ونستنتج من التعاريف عدم ملائمة الإجراء التي قامت به السلطة الإدارية، مع الهدف المراد تحقيقه بسبب بساطته أو من أجل الحصول على فائدة مالية من خلال إستعماله.

¹ عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 538.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 166.

³ نفس المرجع، ص 166.

⁴ لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 314.

رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 153.

⁵ عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 539.

وطبق القضاء الفرنسي هذه الحالة في قضية Soc.Frampar وتتلخص وقائعها في أن محافظ مدينة الجزائر أمر بحجز أعداد من جريدة le soir بقصد الحيلولة دون إصدار قرار بعدم نشر مثل هذه الكتابات في الجرائد الماسة بالنظام العام.

وقد إستند المحافظ في قرار الحجز على المادة 10 من قانون الإجراءات الجزائية، ومجال هذه المادة مقصور على الجنايات والجرح ضد أمن الدولة وتقديم مرتكبيها إلى العدالة، ومن ثم فإنه ثمة إنحراف في الإجراء يجعل أمر الحجز مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة.

كما ألغت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية فريق م ضد والي ولاية تيزي وزو، بإبطال قرار هذا الأخير على أساس عيب الإنحراف بالإجراءات، ذلك أن الولاية لجأت إلى الأمر المؤرخ في 1947/02/20 المتعلق بالإحتياطات العقارية للبلدية قصد الإستيلاء على أرض المدعين مع أن الهدف المقصود من طرفها هو إنجاز طريق ريفي، بما أن هذا الأخير يدخل ضمن المنفعة العامة، كان من الواجب اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة.

وسببت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرارها "حيث أن المنفعة العمومية تتوفر في كل عملية تستجيب لحاجيات تكتسي طابع النفع العام، ولاسيما من خلال إنجاز مخططات وطنية أو محلية للتنمية. حيث أن القطعة الأرضية التي تم الإستيلاء عليها، مخصصة حسب مقتضيات المقرر المطعون فيه لشق طريق.

حيث يستخلص من أقوال والي ولاية تيزي وزو ورئيس المجلس الشعبي البلدي، أن القطعة الأرضية المذكورة مخصصة لإستقبال بنايات ومشاريع عمومية لاسيما بنايات السكنية. حيث أن مشروع شق طريق ترابية سيتم بالتالي تحريفه عن هدفه الأصلي، وبذلك تكون الإدارة قد إرتكبت ووقعت في الإنحراف بالإجراءات.

حيث أن القطع الأرضية المتنازع عليها مخصصة من جهة أخرى حسب الأولوية لإشباع الحاجيات العائلية للمالكين في مجال البناء، وهذا الإجراء الضروري المسبق الواجب التثبيت قبل النطق بالإدراج في الإحتياطات العقارية تم تجاهله.

حيث يستخلص من جميع ما سبق أن الطاعنون محقون في ما ذهبوا إليه ومن مطالبهم إعتقاداً على الوجه الذي أثاروه بإبطال المقرر المطعون فيه.¹

¹ المجلة القضائية، العدد 4، 1993، ص183.

كما قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية شركة عين فخارين ضد الدولة، حيث أصدر محافظ الجزائر قرارا بالإستيلاء على مساحة مملوكة للشركة المعنية ووضعها تحت تصرف الديوان العمومي للإسكان بأجر معتدل لمدينة الجزائر.

فألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا هذا القرار لإحتوائه على عيب الإنحراف بإستعمال السلطة لأن الغرض من هذا القرار هو تمكين الديوان من وضع يده بصفة دائمة على المساحة دون إتباع الإجراءات القانونية لنزع الملكية.¹

وما يجب الإشارة إليه ينفرد عيب إنحراف بإستعمال السلطة بمميزات:

1/ يتمتع القاضي الإداري برقابة ملائمة لإثبات عيب إنحراف بإستعمال السلطة، لإرتباطه بالأمر الباطنية التي دفعت السلطة الإدارية بإصدار القرار الإداري، والأمور الباطنية صعب إكتشافها، مما يفسر ظاهرة ندرة حدوث هذا العيب في الواقع، مقارنة بالعيوب الأخرى.

2/ لا يمكن للقاضي الإداري إلغاء القرار لعيب إنحراف إستعمال السلطة مباشرة، بل يجب عليه التأكد أنه خالي من العيوب الأخرى كعيب الإختصاص أو الشكل أو المحل أو الإجراءات أو السبب.

3/ يفترض في القرار الإداري أنه جاء لتحقيق المصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام أو ضمان إستمرارية المرفق العام، ومنه يجب على المدعى تقديم أدلة وحجج كافية مبررة مقنعة، تقنع القاضي الإداري أن القرار المطعون فيه يهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة أو يخالف قاعدة تخصيص الأهداف أو ينحرف في إستعمال الإجراءات.

4/ يرتبط عنصر الغاية بمصطلح "المصلحة العامة" أو مصطلح "النظام العام" أو مصطلح "المنفعة العمومية"، لكن لحد ساعة لا يوجد هناك تعريف لهذه المصطلحات من طرف المشرع أو أساتذة القانون أو القضاء، مما يعطي للإدارة السلطة التقديرية في تحديد معانيها.

الفصل الثاني:

النظام القانوني للقرار الإداري من حيث التطبيق

الفصل الثاني: النظام القا الإداري من حيث التطبيق

يسري القرار الإداري من تاريخ تبليغه _ _ _ إداري فردي أو من تاريخ نشره إذا كان قرار إداري جماعي أو تنظيمي بمقتضى المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، والمادة 8 من المرسوم المتضمن علاقة الإدارة بالمواطن لسنة 1988. وعليه يقوم الأشخاص بتنفيذ محتوى القرارات الصادرة ضدهم بطريقة إختيارية من تاريخ النشر أو التبليغ.

أو تلجأ الإدارة إلى القضاء لتنفيذ قراراتها في حالة عدم الإمتثال الأشخاص لها أو تقوم بمفردها بتأمين تنفيذ قراراتها عن طريق تسخيرة القوة العمومية وإستعمال إمتيازات السلطة العامة.

وكما يزول القرار الإداري من طرف الإدارة عن طريق الإبطال والسحب، أو من طرف القضاء عن طريق دعوى الإلغاء.

وعليه سيتم معالجة هذه النقاط في مبحثين:

المبحث الأول: طريقة تطبيق القرار الإداري

المبحث الثاني: زوال تطبيق القرار الإداري

المبحث الأول: طريقة تطبيق القرار الإداري

تمت معالجة طريقة تطبيق القرار الإداري في مطلبين: فالمطلب الأول الموسوم ب"نفاذ القرار الإداري"، أما المطلب الثاني الموسوم ب"تنفيذ القرار الإداري".

المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري

لا تدخل القرارات الفردية والتنظيمية المتخذة من طرف السلطات الإدارية حيز النفاذ أو ترتيب آثار قانونية، إلا من تاريخ نشرها أو تبليغها إلى الأشخاص المخاطبين بها، حسب الكيفيات والشروط المحددة قانوناً.

وبالتالي لا تقوم السلطة الإدارية بتطبيق قراراتها التي إتخذتها في حق المخاطبين بها إلا بعد نشرها أو تبليغها.

وتظهر أهمية نشر وتبليغ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية في:

1/ يتم حساب آجال الطعن الممنوحة للمواطنين ضد قرارات السلطات الإدارية أمام القضاء من يوم تبليغها أو نشرها،¹ وبعد إنقضاء تلك الآجال

2/ تكون آجال الطعن الممنوحة للمواطنين ضد قرارات السلطات الإدارية أمام القضاء مفتوحة في حالة عدم قيامها بنشر أو تبليغ تلك القرارات، بمقتضى المادة 831 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

3/ تتحصن القرارات من الطعن القضائي، في حالة عدم قيام المواطنين بتقديم طعونهم أمام القضاء بعد إنقضاء الآجال الممنوح لهم من تاريخ النشر أو التبليغ.

4/ يعتبر التبليغ أو النشر من أدلة الإثبات تمتلكها السلطة الإدارية أمام القضاء أو المواطنين لإثبات صحة وجود القرارات الإدارية التي إتخذها.

5/ لا ترتب القرارات الإدارية الآثار القانونية، ولا يحتج بها أمام المواطنين إلا من تاريخ تبليغها أو نشرها.

6/ تسهل عملية التبليغ أو النشر في التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية من قبل المخاطبين بها.

ويختلف نفاذ القرار الإداري حسب طبيعته، فيسري القرار التنظيمي من تاريخ نشره، وهذا ما نعالجه في الفرع الأول، ويسري القرار الفردي من تاريخ تبليغه، وهذا ما نعالجه في الفرع الأول.

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 328.

الفرع الأول: نشر القرار الإداري التنظيمي

عرف "محمد سعيد جعفرور" طريقة النشر بأنه "إبلاغ مضمون التشريع أو التنظيم أو القرار إلى المخاطبين به، فهم المكلفون بأحكامه ذلك أنه لا تكليف إلا بمعلوم، وأن العدل والعقل يقتضيان تمكينهم من العلم به حتى يسلكوا مسلكا يوافق مقتضاه، وحتى لا يكون في تطبيقه عليهم مفاجأة لهم".¹

وعليه تهدف طريقة النشر إلى إعلام المواطنين بمحتوى القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية وما تتضمنه من أحكام وقواعد قانونية تخصهم.

وتجدر الإشارة أن طريقة نشر القرارات التنظيمية المركزية تختلف عن القرارات التنظيمية اللامركزية:

1/ طريقة نشر القرارات التنظيمية المركزية، وتكون في:

1/ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

تنشر كل المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية وبعض القرارات الوزارية في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة، بمقتضى المادة 04 الفقرة الثانية من القانون المدني.

ومنه لا تغنى عن النشر في الجريدة الرسمية أية وسيلة أخرى حتى ولو كانت أجدى مفعولا منها على إعلام أفراد المجتمع، كالإذاعة في الراديو أو التلفزيون أو النشر في الصحف أو في إعلانات تلصق في الأماكن العامة وغيرها.²

ومن أمثلة ذلك: يخضع قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان، وحسب الحالة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بمقتضى المادة 11 الفقرة الأولى من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية لسنة 1991.

¹ محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، الطبعة 20، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص158.

² نفس المرجع، ص159.

أو كما نصت المادة 30 من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012 مايلى "يعتمد الحزب السياسي بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية ويبلغه إلى الهيئة القيادية للحزب السياسي وينشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

أو تنص المادة 27 الفقرة الثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012¹ بضرورة تبليغ قرارات قبول أو رفض الترشيحات لانتخاب رئيس الجمهورية إلى كل مترشح، وتنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

أو قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 يوليو 2018 يتضمن تعيين ذوي الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك بصفة ضباط للشرطة القضائية، الصادر في الجريدة الرسمية، المؤرخة في 29 يوليو 2018، في العدد 46 منها.

2/ المنشورات الرسمية

تنشر بعض القطاعات الوزارية والسلطات الإدارية المركزية الأخرى قراراتها الإدارية في النشرة الرسمية المخصصة لهذا الغرض، كنشرة رسمية لوزارة التربية أو وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو وزارة التجارة أو وزارة البيئة... إلخ.²

فعلى سبيل المثال تنص المادة 16 من القرار الوزاري رقم 170 الصادر من وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرخ في 20 فيفري 2018 الذي يحدد كفايات تطبيق الأحكام المتعلقة بالتأهيل العلمي مايلى "يكلف المدير العام للتعليم والتكوين العالين ورؤساء المؤسسات الجامعية فيما يخصه، بتنفيذ هذا القرار الذي سينشر في النشرة الرسمية للتعليم العالي والبحث العلمي".

أو نص المادة 03 من القرار الوزاري الصادر من وزير التعليم العالي والبحث العلمي رقم 586 المؤرخ في 21 جوان 2018 الذي يحدد قائمة المجالات العلمية الوطنية من الصنف "ج" مايلى "يكلف المدير العام للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي ومسؤولي مؤسسات التعليم العالي، كل فيما يخصه، بتطبيق هذا القرار الذي سينشر في النشرة الرسمية للتعليم العالي والبحث العلمي".

¹ جريدة رسمية، عدد 26، مؤرخة في 03 ماي 2012، ص4.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص94.

2/ طريقة نشر القرارات التنظيمية اللامركزية:

1/ لوحة الإعلانات:

فتقضي المادة 22 من قانون البلدية لسنة 2011 بضرورة إلصاق مشروع جدول أعمال الدورة في الأماكن المخصصة للجمهور (لوحة الإعلانات).

أو تلزم المادة 30 من نفس القانون بضرورة تعليق مداوات المجلس الشعبي البلدي بإستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام أو الحالات التأديبية في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور (لوحة الإعلانات).

أو تلزم المادة 98 من نفس القانون بضرورة إلصاق قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المكان المخصص لإعلام الجمهور (لوحة الإعلانات).

أو تقضي المادة 18 من قانون الولاية لسنة 2012 بضرورة إلصاق مشروع جدول أعمال الدورة في الأماكن المخصصة للجمهور (لوحة الإعلانات).

كما تلتزم بهذا الإجراء جميع المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ويجب أن تكون لوحة الإعلانات المتواجدة في الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية في متناول الجميع وسهلت الإطلاع عليها.

2/ مدخل قاعة المداولات:

فتقضي المادة 22 من قانون البلدية لسنة 2011 بضرورة إلصاق مشروع جدول أعمال الدورة عند مدخل قاعات المداولات المجلس الشعبي البلدي.

أو تقضي المادة 18 من قانون الولاية لسنة 2012 بضرورة إلصاق مشروع جدول أعمال الدورة عند مدخل قاعات المداولات المجلس الشعبي الولاية.

3/ الوسائل التكنولوجية

تقضي المادة 30 من قانون البلدية لسنة 2011 بنشر مداوات المجلس الشعبي البلدي بأية وسيلة إعلام أخرى لإعلام سكان البلدية بها.

كما تقضي المادة 08 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 الذي يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي¹ بأنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي جدول أعمال الدورة عن طريق الوسيلة الإلكترونية بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس.

¹ جريدة رسمية، رقم 15، مؤرخة في 17 مارس 2013، ص9.

وتقضي المادة 18 من قانون الولاية لسنة 2012 بنشر مداولات المجلس الشعبي الولائي في الأماكن المخصصة للجمهور ولاسيما التكنولوجية منها.

كما تقضي المادة 10 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 13-247 الذي يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي¹ بأنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي جدول أعمال الدورة عن طريق الوسيلة الإلكترونية بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس.

كما نصت المادة 203 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لسنة 2015 على البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية المسير من طرف الوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال.

ومنه تبنى المشرع معالم الإدارة الإلكترونية بسبب نصه على ظاهرة نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي في الوسائل التكنولوجية، لتقريب الإدارة من المواطن، وعصرنة الإدارة الجزائرية، وضمان شفافية المعاملات الإدارية.²

وتساعد هذه الوسيلة السلطة الإدارية في نشر قراراتها وإيصال مضمونها إلى المخاطبين بها بسهولة، لكن لا يعفيها تماما من نشرها في مدخل قاعات المداولات وفي لوحة الإعلانات لأنها وسائل أصلية. ومنه لا يحتج بالقرارات التي تنشر في الوسائل التكنولوجية فقط دون نشرها في لوحة الإعلانات أو في مدخل قاعة المداولات.

4/ عن طريق عون إداري

تنتشر قرارات البلدية في بعض الحالات عن طريق عون بلدي للإعلان عنها في شوارع وأحياء البلدية، وهذه الطريقة مازالت سارية المفعول كالإعلان عن قرعة الحج أو محاولة منها قطع المياه لفترة معينة لإصلاح الخدمات العمومية للمياه أو الإعلان عن تقديم خدمة معينة لسكان البلدية...إلخ.

5/ في الصحف الوطنية

يكون اللجوء إلى الإشهار الصحفي إلزاميا في إبرام الصفقات العمومية، في حالات طلب العروض المفتوح، طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا، طلب العروض المحدود، المسابقة، التراضي بعد

¹ جريدة رسمية، رقم 32، مؤرخة في 23 جوان 2013، ص 6.

² غنية نزلي، دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن حمة لخضر الوادي، العدد 12، جانفي 2016، ص 179.

الإستشارة بمقتضى المادة 61 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام لسنة 2015.

ويحرر طلب العروض باللغة العربية وبلغة أجنبية في جريدتين يوميتين وطنيتين بمقتضى المادة 65 من نفس المرسوم من أجل حماية مبدأ المنافسة بين المتعاملين الإقتصاديين وضمان نجاعة الطلب العمومي.¹

كما يدرج إعلان المنح المؤقت للصفقة في الجرائد التي نشر فيها إعلان طلب العروض بمقتضى المادة 65 الفقرة الثانية من نفس المرسوم.

أو نصت المادة 104 الفقرة الثانية من قانون الإعلام لسنة 2012 أنه يجب على مدير المسؤول النشريات الرد الوارد على أي الموضوع المعترض عليه في جريدة يومية.

أو يتم إشهار المسابقات والفحوص المهنية للتوظيف في مختلف أسلاك ورتب الموظفين عن طريق الإعلان في الصحافة المكتوبة بمقتضى المادة 12 من مرسوم تنفيذي رقم 12-194 يحدد كفاءات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها.²

أو كما تنص المادة 21 الفقرة الثانية من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012 مايلى "ولا يعتد بهذا القرار أمام الغير إلا بعد إشهاره من الأعضاء المؤسسين في يوميتين إعلاميتين وطنيتين على الأقل..."
6/ النشرات الرسمية

قضت المادة 65 الفقرة الثانية من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام لسنة 2015 بضرورة نشر إعلان طلب العروض في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي.
أو قضت المادة 96 الفقرة الثانية من قانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 بضرورة نشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية.

¹ خيرة بن سالم، الإعلان ودور المعاملات الإلكترونية في تعزيز المنافسة وترشيد الصفقات العمومية على ضوء مرسوم رقم 15-247، مجلة صوت القانون، الجزء الثاني، العدد 7، 2017، ص31.

² جريدة رسمية، عدد 26، مؤرخة في 2012/05/03، ص10.

الفرع الثاني: تبليغ القرار الإداري الفردي

يتم تبليغ القرار الإداري الفردي إلى المعني بالأمر بواسطة المحضر القضائي أو رسالة موصى عليها بالإستلام أو رسالة عادية، وهذا إستنادا إلى ما نصت عليه النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول. فقد نصت المادة 103 من قانون الإعلام لسنة 2012 مايلى "يجب أن يتضمن طلب حق الرد أو التصحيح الإتهامات التي يرغب الطالب في الرد عليها، وفحوى الرد أو التصحيح الذي يقترحه. يرسل الطلب برسالة موصى عليها مرفقة بوصل إستلام، أو عن طريق المحضر القضائي، تحت طائلة سقوط الحق...".

أو تنص المادة 70 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لسنة 2015 مايلى "يتم فتح الأظرفة المتعلقة بملف الترشيح والعروض التقنية والمالية في جلسة علنية، خلال نفس الجلسة في تاريخ وساعة فتح الأظرفة المنصوص عليهما في المادة 66 من هذا المرسوم، وتدعو المصلحة المتعاقدة كل المرشحين أو المتعهدين لحضور جلسة فتح الأظرفة حسب الحالة في إعلان المنافسة أو عن طريق رسالة عادية موجهة للمرشحين أو المتعهدين المعنيين".

أو تنص المادة 15 الفقرة الثانية من المرسوم الذي يحدد كليات تنظيم المسابقات والإمتحانات السالف الذكر مايلى "تعلم المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية المترشحين المذكورين في الفقرة أعلاه، بقبولهم لإجراء المسابقة أو رفض ترشيحهم بواسطة رسالة فردية...".

أو تنص المادة 17 من قانون الولاية لسنة 2012 مايلى "يرسل الرئيس الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي كتابيا عن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكناهم مقابل وصل إستلام قبل 10 أيام كاملة على الأقل من الإجتماع".

أو تنص المادة 21 الفقرة الثانية من قانون البلدية لسنة 2011 مايلى "تسلم الإستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكناهم قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ إفتتاح الدورة مقابل وصل إستلام".

وتجدر الإشارة أنه تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في طريقة تبليغ قراراتها إلى المعنيين بالأمر، وهذا حسب طبيعة القرارات الإدارية.

كما يمكن تبليغ قراراتها للموظفين المعنيين عن طريق مصلحة المستخدمين المتواجدة في كل الإدارات العمومية، كتبليغ القرار المتضمن التعيين أو الترسيم أو الترقية في الرتبة أو الترقية في الدرجة...إلخ.

ومهما يكن يقع عبء الإثبات على السلطة الإدارية في إثبات تبليغ محتوى قراراتها إلى المعنيين بالأمر، بإحدى الطرق المذكورة أعلاه.

ضاف إلى ذلك لا يعتد بتبليغ القرارات الإدارية عن طريق البريد الإلكتروني أو التواصل الاجتماعي أو عن طريق الفاكس أو بأية وسيلة تكنولوجية أخرى، لأن هذه الوسائل المستحدثة وجدت لتقريب الإدارة من المواطن.

وما يجب التنويه عنه كان قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 يعتد "بنظرية العلم اليقيني" ومفادها "علم الأشخاص المخاطبين بمحتوى القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بدون طريقة النشر أو التبليغ أو علمهم بوجود قرار إداري صادر في حقهم أثناء نزاع مطروحة أمام الجهة القضائية غير جهات القضاء الإداري".¹

وعرف "عمار عوابدي" نظرية العلم اليقيني بأنها "علم المعنيين والمخاطبين بمحتوى القرارات الإدارية في حالة تحقق شواهد ووقائع تؤدي إلى علم هؤلاء المخاطبين بالقرارات علما حقيقيا فعليا ويقينيا محددًا وقاطعا وشاملا ونافيا لأية جهالة بمضمون وآثار القرارات الإدارية الصادرة.

ومتى تحققت شواهد ووقائع ودلائل علم المخاطبين بالقرارات الإدارية علما حقيقيا ويقينيا وصحيحا يحتج بهذه القرارات الإدارية من تاريخ حصول هذا العلم اليقيني حتى ولو لم يتم تبليغ ونشر القرارات الإدارية".²

وطبقت المحكمة العليا هذه النظرية في قرارها الصادر بتاريخ 1991/04/07 في قضية فريق "بن تومي ضد وزير الفلاحة ووالي ولاية بومرداس" مما جاء فيها "ودون حاجة إلى دراسة بقية الأوجه التي ناقشها الطرفان، حيث أنه يستخلص من الوثائق والمستندات المودعة بالملف أن الطاعنان يعترفان بأنهما علما بوجود مقرر التأميم إثر الحكم الصادر عن محكمة برج منايل بتاريخ 1983/10/18.

وأنه كان عليهما أن يتصرفا خلال الشهرين التاليين لصدور هذا الحكم وهذه طبقا لأحكام المادة 280 من قانون الإجراءات المدنية، وأنه بعدم قيامهما بذلك في هذا الأجل فإن طعنهما غير مقبول".³

¹ عمور سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، محاضرات أُلقيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس كلاسك، السنة الجامعية 2010/2009، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر 01، ص 102.

رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص 97.

² عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 394.

³ نقلا عن عمور سلامي، المرجع السابق، ص 102.

أو جاء في القرار الصادر عنها بتاريخ 1996/06/23 فصلا في القضية بين ب.ع ضد وزير الداخلية ووزير الخارجية أن الطاعن "كان يعلم ولو شفويا بقرار رفض دخوله إلى التراب الوطني منذ 1984/04/10".¹

كما جاء في القرار الصادر عنها بتاريخ 1999/07/19 في القضية بين ورثة ش ضد والي ولاية وهران "وهكذا كان العلم يقينا بالقرار الإداري على الأقل منذ 1984/06/13 وهو تاريخ الحكم المدني الذي أمر بتقديم المقرر المتنازع فيه".²

لكنه تولى قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 على نظرية العلم اليقيني ويظهر ذلك من المواد التالية:

1/ يسري القرار الإداري التنظيمي أو الجماعي من تاريخ النشر، ويسري القرار الإداري الفردي من تاريخ التبليغ بمقتضى المادة 829 من نفس القانون، ومنه ركزت هذه المادة على التبليغ أو النشر.

2/ لا يحتج بالآجال الطعن ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية إلا إذا أشير إليه في تاريخ تبليغ تلك القرارات أو نشرها بمقتضى المادة 831 من نفس القانون، ومنه ركزت هذه المادة على التبليغ أو النشر.

وتبقى مواعيد الطعن أمام القضاء مفتوحة في حالة عدم نشر أو تبليغ القرارات الإدارية للمخاطبين بها.

3/ يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه بمقتضى المادة 819 الفقرة الأولى من نفس القانون، ومنه ركزت هذه المادة بضرورة إرفاق العريضة على نسخة من القرار الإداري، وإلا رفضت الدعوى شكلا، وبالتالي يحوز الشخص على نسخة من القرار الإداري في حالة نشره أو تبليغه.

وفي حالة إمتناع الإدارة في تسليم نسخة من القرار الإداري إلى المعني بالأمر، فيجب على هذه الأخير إتباع الإجراءات القانونية للحصول على نسخة من القرار الإداري:

1/ رفع عريضة إستعجالية من قبل المعني بالأمر في صورة "أمر على عريضة" أمام القاضي الإداري المختص إقليميا.

2/ إصدار حكم قضائي بشأن تلك الدعوى، يلزم الإدارة بتقديم نسخة من القرار إلى المعني بالأمر.

3/ قيام المحضر القضائي بتنفيذ محتوى الحكم القضائي، وفي حالة إمتناع عن تنفيذ ذلك الحكم، يحرر المحضر القضائي محضر الإمتناع عن التنفيذ.

¹ نفس المرجع، ص 102.

² نفس المرجع، ص 103.

4/ يعتبر محضر الإمتناع عن التنفيذ بمثابة نسخة من القرار الإداري.

5/ يقوم المعني بالأمر بإرفاق العريضة بنسخة من محضر الإمتناع الإدارة عن التنفيذ.

وهذا ما يدل نهاية العمل بنظرية العلم اليقيني من طرف المشرع لضمانة شفافية المعاملات الإدارية، والقضاء على تعسف الإدارة في إستعمال سلطاتها، والمحافظة على مبدأ المشروعية.

كما تكون السلطة الإدارية معفية بحكم القانون بتبليغ قراراتها إلى المعنيين بالأمر، حيث تنص المادة 830 الفقرة الثانية والثالثة من نفس القانون مايلى "يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ إنتهاء أجل الشهرين."

وهنا لا ينتظر المعني بالأمر تبليغه نسخة من قرار الرفض التظلم من طرف السلطة الإدارية لرفع دعوى قضائية، بل يرفعها مباشرة بعد إنتهاء الأجل الممنوح للإدارة من أجل الرد على التظلم.

أو تنص المادة 23 من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012 مايلى "يعد سكوت الإدارة بعد إنقضاء أجل 60 يوما متاح لها، بمثابة ترخيص للأعضاء المؤسسين من أجل العمل على عقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي في الأجل المنصوص عليه في هذا القانون العضوي."

وهنا لا ينتظر الأعضاء المؤسسين تبليغهم من طرف الوزير المكلف بالداخلية نسخة بقرار الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي لإجراء المؤتمر التأسيسي.

المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري

يتم تنفيذ القرار الإداري بصفة إختيارية من قبل الأفراد كأصل عام (الفرع الأول)، وكإستثناء من طرف القضاء أو من طرف السلطة الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنفيذ القرار الإداري من طرف الأفراد كأصل عام

يتمتع القرار الإداري بالطابع التنفيذي، ومنه يجب على الأفراد تنفيذ محتواه وإنصياح له بطريقة إختيارية، ولا يحاولون التهرب من واجب طاعة الإدارة في تنفيذ قراراتها سواء كانت تنظيمية أو فردية، لأنها مقترنة بقرينة المشروعية ما لم يثبت عكس ذلك.

وبالتالي لا يجوز للإدارة إستعمال إمتيازات السلطة العامة أو القوة العمومية في تنفيذ قراراتها، بل يجب عليها ترك قسط من الحرية للأفراد لتنفيذ تلك القرارات.

وفي هذا السياق ذكر "أحمد محيو" و"ناصر لباد" و"عمار عوابدي" عدة عوامل تساعد على عملية تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا حرا وإختياريا أهمها:¹

- 1/ وجود ثقافة الوعي المدني لدى المواطنين في تنفيذ القرارات الإدارية.
- 2/ يتمتع القرار الإداري في نظر الإدارة والمواطنين بقرينة المشروعية ما لم يثبت عكس ذلك، وكذلك بإمتياز الأسبقية.
- 3/ تؤدي عملية إتخاذ القرارات الإدارية طبقا للطرق العلمية والديمقراطية الحديثة إلى وجود وتوفير إستعداد نفسي لتنفيذ هذه القرارات بشكل إختياري وتلقائي من قبل الأفراد المخاطبين بها.

الفرع الثاني: تنفيذ القرار الإداري من طرف القضاء أو من طرف الإدارة كإستثناء

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص332.

ناصر لباد، مرجع سابق، ص265.

عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص150.

أولاً: تنفيذ القرار الإداري من طرف القضاء

أعطى القانون للسلطة الإدارية اللجوء إلى القضاء، لتنفيذ محتوى القرار الإداري في حالة عدم الإمتثال من قبل الأفراد المخاطبين به، لأن القضاء يحمي الحقوق والحريات المواطن ويجسد مبدأ المشروعية بمقتضى المادتين 157 و158 من الدستور لسنة 1996.

فعلى سبيل المثال تنص المادة 76 من قانون التهيئة والتعمير لسنة 1991 مايلي "في حالة إنجاز أشغال بناء تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول في هذا المجال، يمكن السلطة الإدارية أن ترفع دعوى أمام القاضي المختص من أجل الأمر بوقف الأشغال طبقا لإجراءات القضاء الإستعجالي التي ينص عليها الأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المشار إليه أعلاه."

أو تعطي المادة 70 من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012 للوزير المكلف بالداخلية برفع دعوى قضائية أمام مجلس الدولة لحل حزب سياسي في حالة قيامه بنشاطات مخالفة لأحكام قانون الأحزاب السياسية أو غير تلك المنصوص عليها في قانونه الأساسي أو في حالة عدم تقديمه مرشحين لأربعة إنتخابات متتالية تشريعية ومحلية على الأقل أو في حالة العود لمخالفة أحكام المادة 66 من هذا القانون أو في حالة ثبوت عدم قيامه بنشاطاته التنظيمية المنصوص عليها في القانون الأساسي.

أو تعطي المادة 43 من قانون الجمعيات لسنة 2012 للسلطة الإدارية برفع دعوى قضائية أمام القاضي الإداري المختص لحل جمعية إذا مارست نشاطا أو عدة أنشطة أخرى غير تلك التي نص عليها قانونها الأساسي أو حصلت على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية خرقا لأحكام المادة 30 من هذا القانون أو عند إثبات توقفها عن ممارسة نشاطها بشكل واضح.

كما يمكن رفع دعوى قضائية من طرف السلطة الإدارية أمام القضاء الجزائي في حالة عدم تنفيذ قراراتها أو في حالة إهانة أحد موظفيها بمناسبة تنفيذ القرار الإداري، بمقتضى المادة 459 من قانون العقوبات لسنة 1966.

ثانياً: تنفيذ القرار الإداري من طرف الإدارة

تتمتع السلطة الإدارية بإمكانيات السلطة العامة في تنفيذ قراراتها، في حالة عدم إمتثال الأفراد لها بصفة إختيارية، دون حصولها على إذن مسبق من طرف القضاء لتأمين قراراتها.

وتظهر إمتياز السلطة العامة في تنفيذ قرارات الإدارة:

1/ إلغاء الرخصة أو إمتياز إستعمال الموارد المائية بدون تعويض بعد إعدار يوجه لصاحب الرخصة أو الإمتياز في حالة عدم مراعاة الشروط والإلتزامات المترتبة على أحكام هذا القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه، بمقتضى المادة 87 من قانون المياه لسنة 2005.

2/ يقوم الوالي بتعليق إستغلال المنشآت المصنفة لأجل محدد في حالة حدوث أخطار وأضرار تمس المصالح المؤسسات المصنفة بعد توجيه إعدار إلى المستغل المعني، بمقتضى المادة 25 الفقرة الثانية من قانون حماية البيئة لسنة 2003.¹

3/ يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يأمر بغلق مقرات الحزب في حالة خرق الأعضاء المؤسسين للحزب للقوانين المعمول بها أو لإلتزاماتهم قبل إنعقاد المؤتمر التأسيسي أو بعده، بمقتضى المادة 64 الفقرة الأولى من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012.

4/ سحب رخصة الصيد في حالة مخالفة قواعد الصيد.

5/ سحب رخصة السياقة في حالة مخالفة لقواعد قانون المرور.²

6/ الحجز الإداري.

7/ الغلق المؤقت للمحل التجاري أو المطعم لمخالفة قواعد النظافة والسلامة أو قانون الممارسات التجارية.

8/ تعليق نشاط الجمعية لمخالفتها لأحكام قانون الجمعيات.

ولا يمكن للإدارة إستعمال إمتيازات السلطة العامة في تنفيذ قراراتها إلا بتوفر الشروط والضوابط التي حددها أساتذة القانون والقضاء الإداريين:

1/ وجود نص قانوني يبيح للإدارة إستعمال إمتيازات السلطة العامة في تنفيذ قراراتها.

2/ ثبوت عدم إمتثال الأفراد في تنفيذ القرارات الصادرة ضدهم بصفة إختيارية.

3/ إنتفاء أية وسيلة قانونية لدى الإدارة لتنفيذ قراراتها الإدارية، وذلك تطبيقاً للفكرة القائلة بوجوب تنفيذ القانون، ومن هنا فهي تلجأ إلى التنفيذ المباشر من أجل كفالة إحترام نصوص القانون.³

¹ قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية، عدد 43، ص6. (المعدل والمتمم).

² قانون رقم 01-14، مؤرخ في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، جريدة رسمية، عدد 46، مؤرخة في 19 أوت 2001، ص4. (المعدل والمتمم).

³ أحسن رابحي، مرجع سابق، ص504.

4/ لابد من وجود حالة طارئة مستعجلة وملحة في التنفيذ، للمحافظة على الأمن أو الصحة أو السكينة، أو المحافظة على المصلحة العامة، هذا ما يبرر إستعمال القوة العمومية، بحيث لو إنتظرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطاء جسيمة.¹

وإذا خالفت السلطة الإدارية الشروط والضوابط المذكورة أعلاه، تتحمل المسؤولية أمام القاضي الإداري، ويمكن رفع دعوى القضاء الكامل ضدها.

المبحث الثاني: زوال تطبيق القرار الإداري

قد يكون زوال القرار الإداري من طرف الإدارة (مطلب أول)، أو قد يكون زوال القرار الإداري من طرف القضاء (مطلب ثاني).

المطلب الأول: زوال القرار الإداري من طرف الإدارة

يكون زوال القرار الإداري من طرف الإدارة، إما عن طريق الإبطال (فرع أول)، أو إما عن طريق السحب (فرع ثاني).

الفرع الأول: الإبطال الإداري

عرف "أحمد محيو" إبطال القرار من طرف الإدارة بأنه "هو إبطال عمل إداري بالنسبة للمستقبل، سواء من قبل صانع العمل أو من قبل رئيسه التسلسلي، ومنه يضع الإلغاء حدا للعمل ولآثاره بالنسبة للمستقبل فقط، دون الماضي، إحتراما للنظرية الحقوق المكتسبة، ومبدأ عدم الرجعية".²

وعرف "أحسن رابحي" إبطال القرار من طرف الإدارة بأنه "وقف نفاذ القرار أو سريانه بآثاره الناتجة عنه بالنسبة للمستقبل فحسب، ودون أن يشمل ذلك الإلغاء ما سبق وأن رتبته في الماضي -أي ما بين إصداره وإنهائه- من نتائج وآثار".³

وعرف "ناصر لباد" إبطال القرار من طرف الإدارة بأنه "إزالة الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط، وينصب الإبطال على القرارات الإدارية اللامشروعة بصفة أساسية سواء كانت قرارات إدارية فردية أو تنظيمية".⁴

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 335.

² نفس المرجع، ص 339.

³ أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 506.

⁴ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 268.

وعليه يحو إبطال القرار من طرف السلطة الإدارية الآثار القانونية التي رتبها في المستقبل دون أن تشمل الآثار القانونية التي رتبها في الماضي.

والجدير بالإشارة يمكن للسلطة الإدارية أن تبطل القرارات التنظيمية حتى ولو كانت مشروعة في أي وقت، وبسهولة، لأنها لا تنشئ حقوق مكتسبة للأفراد.

في المقابل يمكن للسلطة الإدارية أن تبطل القرارات الفردية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، خلال أجل الطعن القضائي، وفي إطار قاعدة توازي الأشكال أيضا، إحتراما لنظرية الحقوق المكتسبة.

وبالتالي لا تبطلها السلطة الإدارية بسهولة، وفي أي وقت، لأنها تنشئ حقوق مكتسبة للأفراد المخاطبين بها.¹

ومنه يحترم إبطال القرار الإداري من طرف الإدارة الحقوق المكتسبة، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

الفرع الثاني: السحب الإداري

عرف "أحمد محيو" سحب القرار من طرف الإدارة بأنه "هو إبطال عمل إداري بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، سواء من قبل صانع العمل أو من قبل رئيسه التسلسلي، ومنه يضع السحب حدا للعمل ولجميع الآثار التي رتبها، ويعتبر كأن لم يكن، وبالتالي يسيء لمبدأ عدم الرجعية".²

وعرف "ناصر لباد" سحب القرار من طرف الإدارة بأنه "إنهاء الآثار القانونية لهذه القرارات بأثر رجعي بالنسبة للماضي والمستقبل كأنها لم توجد إطلاقا.

وعملية السحب هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية لممارسة إلتزاماتها في مراقبة أعمالها وخاصة عملية تصحيح أخطائها بسبب عيب عدم المشروعية، والسحب إجراء يمكن للسلطة الإدارية أن تمارسه دائما ولكن بشروط حددها القضاء، وهي مالم تنشأ القرارات المسحوبة حقوقا".³

وعرف "عمار عوابدي" سحب القرار من طرف الإدارة بأنه "إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد إطلاقا، أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 340.

² نفس المرجع، ص 341.

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 268.

بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل فهو يشكل عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية بصفة نهائية.¹

وعرف "أحسن رابحي" سحب القرار من طرف الإدارة بأنه "وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل ويترتب على ذلك زوال كل آثار القرار بأثر رجعي، ويجعل كافة القرارات التي صدرت في الماضي إستنادا إلى القرار المسحوب تفقد سندها فتتساقط بالتبعية."²
وعليه يمحو سحب القرار من طرف السلطة الإدارية الآثار القانونية التي رتبها في الماضي والمستقبل، ويعتبر كأن لم يكن.

وتختلف سلطة الإدارة في ممارسة سحب قراراتها حسب طبيعتها:

1/ القرارات التنظيمية: وهنا لابد أن نميز بين:

-القرارات التنظيمية المنشئة للحقوق: إذا أنشأت القرارات التنظيمية حقوق للأفراد المخاطبين بها، فإنه لا يجوز للسلطة الإدارية سحبها، وهذا ما قضت به المحكمة العليا بحيث ألغت قرارا وزاريا بإعادة وضع متعاون تحت تصرف الحكومة الفرنسية، لأن هذا القرار لا يحترم قاعدة عدم الرجعية ويسيء لحق مكتسب وكان القرار المتخذ في 15 ماي 1964 قد حدد بصورة رجعية تاريخ 15 جانفي كتاريخ لوضع المتعاون تحت التصرف.³

-القرارات التنظيمية غير المنشئة للحقوق: إذا لم تنشئ القرارات التنظيمية حقوق للأفراد المخاطبين بها، فإنه يجوز للسلطة الإدارية سحبها حتى ولو كانت مشروعة، فيمكن سحب قرار فتح الإعلان عن التوظيف من طرف السلطة الإدارية لمقتضيات المصلحة العامة لأن هذا القرار لم ينشئ حقوقا للمترشحين أو سحب قرار المتعلق بالتصريح بالمنفعة العمومية بسبب إلغاء المشروع من قبل الإدارة.

2/ القرارات الفردية: لا يجوز للسلطة الإدارية سحب القرارات الفردية إلا بتوفر شرطين:

الشرط الأول: تكون القرارات الفردية غير مشروعة، وهنا تقوم السلطة الإدارية بإثبات عيوب المشروعية التي تعتري قراراتها الفردية، وهنا يقوم السحب على عدم المشروعية، وليس على عدم الملائمة.
الشرط الثاني: يمارس السحب خلال أجل الطعن القضائي المنصوص عليه في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، مع مراعاة المادة 405 من نفس القانون.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص150.

² أحسن رابحي، مرجع سابق، ص508.

³ أحمد محيو، المرجع السابق، ص342.

وتصبح القرارات محصنة من عملية السحب بعد إنقضاء أجل الطعن القضائي، لأن الحق غير المشروع يصبح مشروعاً بحكم القانون بعد إنقضاء ذلك الأجل، وهذا لحماية استقرار المراكز القانونية للأشخاص، والمحافظة على نظرية الحقوق المكتسبة.

وأكدت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على هذين الشرطين في قضية (ف.ع ضد والي ولاية عنابة) في تسبيب قرارها "حيث أنه يتضح من الملف بأن النزاع ينصب على عقد إداري. حيث أن قرار الدائرة المؤيد لطلب شراء الشقة المتنازع عليها والمقدم من طرف الطاعن، والصادر في 1988/04/27 عن نفس اللجنة.

حيث أنه وحسب الاجتهاد القضائي المستقر عليه، يجوز سحب القرار الإداري إذا كان غير قانونياً، وتم السحب قبل إنقضاء أجل الطعن القضائي.

حيث أنه وبخصوص الدعوى الحالية، تم سحب قرار لجنة الدائرة الصادر في 1988/04/27 في 24 أوت 1988، أي قبل إنقضاء الآجال القانونية، وأن قرار لجنة الدائرة أعلاه غير قانوني.

حيث يستخلص من الوثائق المرفقة بالملف، بأن الشقة المتنازع عليها قد شغلت دوماً من طرف النواب العامون المتعاقبون على مجلس قضاء عنابة كمسكن وظيفي.

حيث أن الطاعن نفسه إعتترف في مراسلته الموجهة لديوان الترقية والتسيير العقاري لولاية عنابة بالطابع الوظيفي للسكن الذي تكتسيه الأمكنة، والذي تعتبر وزارة العدل هي المستفيدة منه.

حيث أنه لا يمكن للطاعن الإستفادة دون تنازل المستفيد الأصلي.

حيث أن المرسوم رقم 82-415 المؤرخ في 1982/12/04 يحدد قائمة المستفيدين من السكن بسبب ضرورة الخدمة الملحة.

حيث أن النائب العام في إطار وزارة العدل، الحق في سكن وظيفي، وبالتالي إستفاد الطاعن على هذا الأساس من السكن المتنازع عليه.

وأن الإمتياز الممنوح له، مرتبط بالتالي بالمدة التي يمارس فيها مهام النائب العام، وليس منحا نهائياً.¹

كما قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1982 / 11 / 27 في قضية (ب.ل والي الجزائر ورئيس المجلس الشعبي البلدي للقبّة) بإبطال القرار البلدي لمخالفته لمبدأ الحقوق المكتسبة مسببة قرارها مايلي "حيث لا يمكن للإدارة المدعى عليها أن تؤسس صحة قرارها، بإلغاء الإجراء الذي يمنح رخصة البناء

¹ المجلة القضائية، العدد الأول، 1990، ص 227.

المعاينة بوجود إجراء لنزع الملكية، في حين أن الوالي يقر ذاتيا أن إجراء منح رخصة البناء لا يوقف إتخاذ تدابير لنزع الملكية.

حيث أنه تجدر الإشارة إلى أن القضاء المستقر، كرس تطبيق المبدأ العام للقانون وهو إستحالة سحب قرار صحيح تتخذه السلطة ويكون منشأ للحقوق مثل القضية الراهنة.

حيث من الثابت أن القرار رقم 12 المؤرخ في 14/02/1978 المتخذ من رئيس المجلس الشعبي البلدي للعبة الذي منح المدعي رخصة بناء يكتسي الصيغة التنفيذية وينتج للمستفيد حقوقا، وعليه فهذا القرار ليس مشوبا بأية مخالفة.

وعليه فتطبيقا للمبدأ المشار إليه أعلاه يعتبر صحيحا، ويكون إلغاءه أو إبطاله تجاوزا للسلطة. ومن ثم فعن صواب يتمسك المدعي بتأسيس طعنه (دعواه)، وأن القرار المؤرخ في 19 ماي 1981، والمتخذ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي للعبة الملغى لرخصة البناء رقم 12 المسلمة إليه، مشوب بتجاوز السلطة.¹

ويتميز السحب عن الإبطال الإداري:

1/ من حيث الآثار:

يسري السحب الإداري بأثر رجعي، ويعتبر كأن لم يكن، وبالتالي يسيء بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

في المقابل لا يسري الإبطال الإداري بأثر رجعي، بل يشمل المستقبل فقط، وبالتالي لا يسيء بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

2/ من حيث طبيعة القرارات:

يشمل السحب القرارات التنظيمية المشروعة الغير المنشئة للحقوق، والقرارات الفردية غير المشروعة. في المقابل يشمل الإبطال الإداري القرارات الإدارية التنظيمية والفردية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة.

¹ المجلة القضائية، العدد الأول، 1990، ص188.

3/ من حيث الأسباب:

يقوم السحب على أسباب عدم المشروعية، في المقابل يقوم الإبطال على أسباب عدم الملائمة.

وأخير يقوم سحب القرار الإداري على المبادئ الآتية:¹

1/ إحترام مبدأ المشروعية.

2/ السحب وسيلة لتوقي الطعن القضائي.

3/ السحب أمر ملزم للسلطة الإدارية وليس مجرد إختصاص إختياري.

المطلب الثاني: زوال تطبيق القرار الإداري من طرف القضاء (الإلغاء)

يلغي القاضي القرار الإداري إذا كان غير مشروع عن طريق "دعوى الإلغاء"، لذا سيتم تعريفها في الفرع الأول، وثم التطرق إلى آثارها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء

ذكرت النصوص القانونية مصطلح "دعوى الإلغاء" دون إعطاء تعريف لها على غرار المادتين 801 و901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، والمادة 9 من قانون مجلس الدولة لسنة 1998. لذا حاول العديد من رجال القانون تعريف "دعوى الإلغاء"، حيث عرف "رشيد خلوفي" دعوى الإلغاء بأنها "هي الدعوى التي يطلب فيها المدعي من القاضي إلغاء قرار إداري بصفة كلية أو جزئية، وبالتالي إجراء قانوني يراقب القاضي الإداري بواسطتها مشروعية القرارات الإدارية، ومنه هي دعوى المشروعية. ويعود للمدعي إثبات عدم مشروعية القرار الإداري محل الدعوى الإدارية ويبين العيب الذي يشوبه، لتبرير طلباته، وإقناع القاضي الإداري بإلغائه".²

عرف "عمار عوابدي" دعوى الإلغاء بأنها "هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتتحرك وتتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية.

والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها، وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة".³

¹ عبد الحميد مفتاح خليفة، سحب القرار الإداري وآثاره، مجلة العلوم والدراسات الإنسانية، العدد الأول، المجلد الثاني، لسنة 2014، ص90، 91، 92.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، مرجع سابق، ص14، 129.

³ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص314.

عرف "عمار بوضياف" دعوى الإلغاء بأنها "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا".¹

عرف "محمد صغير بعلي" دعوى الإلغاء بأنها "الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (الغرف الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب أركانه من عيوب".²

نستنتج من التعاريف القانونية والفقهية المذكورة أعلاه، تعريف دعوى الإلغاء بأنها "هي دعوى قضائية عينية موضوعية تخاصم القرار الإداري، وترفع من قبل شخص له صفة ومصلحة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، بهدف إصدار الأحكام الآتية:

- 1 / إلزام السلطة الإدارية بإلغاء القرار الإداري غير مشروع.
- 2 / إلزام السلطة الإدارية بإلغاء القرار الإداري غير مشروع، مع إلزامها بالتعويض.
- 3 / إلزام السلطة الإدارية بإلغاء القرار الإداري غير مشروع، مع الغرامة التهديدية، على كل يوم تأخير لتنفيذ محتوى الحكم القضائي.
- 4 / إلزام السلطة الإدارية بإلغاء القرار الإداري غير مشروع، مع قيامها بعمل معين، كإعادة إدماج الموظف، إلى منصب عمله.

ويتمتع القاضي الإداري المختص بكل هذه السلطات بشأن هذه الدعوى، بمقتضى المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

ونستنتج خصائص دعوى الإلغاء من التعريف القانوني والفقهي:

1/ دعوى الإلغاء : دعوى قضائية:

تعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية قائمة بذاتها ومستقلة بمقتضى المادتين 801 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، وأحكام القانون المتعلق بمجلس الدولة لسنة 1998، وأحكام القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية لسنة 1998.

وبذلك **تختلف عن التظلم الإداري** الذي يعتبر إجراء قانوني يقدمه الشخص أمام **الجهة الإدارية** مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه قانونا.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 10.

² محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 31.

في المقابل تعتبر دعوى إلغاء إجراء قضائي يقدمه المدعي أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (السلطة القضائية) وفق للشروط والإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية. كما تختلف عن الدفع القضائي، لأنها أداة ووسيلة قضائية هجومية لأنها تهاجم القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية، بينما الدفع القضائي هو أداة ووسيلة قضائية دفاعية، قد يكون دفع شكلي أو دفع موضوعي.

فالدفع الموضوعي هو وسيلة تهدف إلى دحض إدعاءات الخصم، ويمكن تقديمها في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، بمقتضى المادة 48 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008. أما **الدفع الشكلي** هو وسيلة تهدف إلى التصريح بعدم صحة الإجراءات أو إنقضائها أو وقفها، ويجب إثارته قبل أي دفع في الموضوع بمقتضى المادتين 49 و 50 من نفس القانون.

2/ دعوى إلغاء دعوى موضوعية عينية:

تكيف دعوى إلغاء دعوى موضوعية عينية وهذا لسببين:

السبب الأول: تخاصم دعوى الإلغاء القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية غير المشروعة، ولا تخاصم السلطات الإدارية التي أصدرتها في حد ذاتها، وهذا على خلاف دعاوى القضاء الكامل التي تتعلق بحقوق شخصية ذاتية.

السبب الثاني: إن هدف من دعوى إلغاء ليس لتحقيق المصلحة الخاصة، وإنما جبر السلطات الإدارية على إحترام مبدأ المشروعية بمناسبة إتخاذها القرارات الإدارية.

ويترتب عن هذه الخاصية مجموعة من الآثار:

1/ ترتبط دعوى الإلغاء بالقرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية، إلا ما إستثنى بنص كأعمال السيادة.

ضف إلى ذلك لا تتعلق بالعقود الإدارية، ومنه لا يجوز رفع دعوى الإلغاء بشأن العقود الإدارية، ما عدا في "القرارات الإدارية المنفصلة" الصادرة في مرحلة إبرام العقد الإداري،¹ لأنها قرارات مستقلة ومنفصلة عن المكونات الأساسية في العقد، لكنها ضرورية في إبرامه على غرار قرار تحديد الاحتياجات الطلب

¹ زينب سالم، الرقابة القضائية على العقد الإداري في مرحلة التنفيذ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 91 وما بعدها.

العمومي أو قرار إعلان عن الصفة العمومية أو قرار المنع والإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية أو قرار المنح المؤقت للصفة العمومية... إلخ.¹

2/ تتعلق دعوى الإلغاء بالنظام العام وبالتالي لا يجوز الإتفاق على التنازل عنها بعد تحريكها ورفعها، كما لا يجوز الإتفاق مسبقاً على عدم تحريكها ورفعها، كما لا تقوم الإدارة بسحب قراراتها أو إلغائها بعد رفع دعوى الإلغاء بشأنها.

3/ يترتب عن الحكم القضائي الصادر في دعوى الإلغاء الأثر المطلق بالنسبة للغير، بحيث يستفيد منه جميع الأشخاص سواء كانوا أطرافاً أو لم يكونوا أطرافاً في دعوى الإلغاء.

3/ دعوى الإلغاء دعوى أصلية:

لا توجد أية دعوى قضائية أخرى تلغى القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية غير مشروعة عن طريق القضاء ما عدا دعوى الإلغاء.

وعليه دعوى فحص المشروعية أو التفسير أو دعوى القضاء الكامل أو الدعوى العادية لا تلغى القرارات الإدارية غير المشروعة.

ومنه تعتبر دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية وحيدة تلغى القرارات الإدارية غير المشروعة.

وسميت بدعوى الإلغاء لأنها تعطي للقاضي الإداري سلطة إلغاء القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية غير مشروعة.

أما دعوى التفسير تعطي للقاضي الإداري المختص سلطة تبيان المعنى الحقيقي للقرار الإداري وتحديد مضمونه ومدلوله السليم، الذي قصده المشرع.

وتعطي دعوى فحص المشروعية للقاضي الإداري المختص سلطة فحص مشروعية القرار ومدى مطابقته للنصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول من عدمها، ولا يتعدى دوره إلى إلغائه، حتى ولو كان غير مشروع، بحيث لو فعل ذلك، لتجاوز حدود صلاحياته، لأنه لا يجوز له أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم. وتعطي دعوى القضاء الكامل للقاضي الإداري المختص سلطة الحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن العمل القانوني أو العمل المادي التي قامت به الموصوف بأنه غير مشروع.

¹ خيرة بن سالم، مرجع سابق، ص 224.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الإلغاء القضائي

يترتب عن الحكم القضائي بشأن دعوى الإلغاء آثرين: الأثر الرجعي (أولاً)، والأثر المطلق (ثانياً).

أولاً: الأثر الرجعي

أكد "دي لوبادير" على هذا الأثر الرجعي بقوله "عندما ينطق قاضي تجاوز السلطة بإبطال القرار الإداري المنتقد، يكون الإبطال بطبيعته رجعياً، ويعتبر القرار وكأنه لم يوجد أبداً، ويجب أن يقضي على كل أثر قانوني تولد عنه، وتلك هي النتائج البديهية لنظرية البطلان".

وبالتالي يعتبر القرار الإداري الملغى من طرف القاضي الإداري المختص كأن لم يكن، ويسري حكم القاضي الإداري الملغى للقرار بأثر رجعي، بحيث يشمل الماضي والمستقبل، وهذا ما يشبه الآثار المترتبة عن سحب القرارات الإدارية التي تقوم بها السلطة الإدارية.

ومنه يؤدي زوال القرار الإداري من طرف القضاء إلى:

1/ إخفاء كل النتائج القانونية المترتبة عن القرار الإداري الملغى، ومنه إلغاء القرارات الإدارية التي صدرت تطبيقاً للقرار الإداري الملغى، وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1925/12/26 بخصوص قضية "روديار" بقوله "إذا كان المبدأ يقتضي بأن تنظيمات وقرارات السلطة الإدارية، بإستثناء تلك المتخذة تنفيذاً لقانون له أثر رجعي، لا يمكن أن تفصل إلا بالنسبة للحاضر، فإن هذه القاعدة يرد عليها إستثناء عندما تتخذ تلك القرارات تنفيذاً لقرار صادر عن مجلس الدولة، والذي وبواسطة الإبطالات التي يصرح بها، تنتج بالضرورة بعض الآثار في الماضي بسبب أن القرارات محل الإبطال لتجاوز السلطة تعد كأنها لم تصدر أبداً...".¹

وبالتالي يجب على الإدارة إعادة الأمور إلى ما كانت عليه في حالتها الأولى، فإلغاء قرار عزل الموظف من طرف القاضي الإداري، يلزم الإدارة بإعادته إلى منصبه، وفي رتبته، وإلغاء جميع القرارات التي أصدرتها تطبيقاً لقرار العزل كقرار توقيف الراتب الشهري له أو إلغاء قرار شطبه من الصندوق الوطني للعمال الأجراء أو إلغاء قرار شطبه من قائمة ترقية المستخدمين... إلخ.

2/ إعادة العمل بالقرارات الإدارية التي ألغيت أو عدلت بواسطة القرار الإداري الملغى، بشرط وجود بين تلك القرارات والقرار الإداري الملغى.

¹ نقلاً عن لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 452.

ثانيا: الأثر المطلق

يترتب عن الإلغاء القضائي للقرار الإداري حجية الشيء المقضي فيه، بحيث له الأثر المطلق بالنسبة للغير (أولا)، وله الأثر المطلق بالنسبة للإدارة (ثانيا).

أولا: الأثر المطلق بالنسبة للغير

يتمتع الحكم القضائي الصادر بشأن دعوى الإلغاء بحجية الشيء المقضي فيه، بحيث لا يقتصر أثره على المحكوم لصالحه، وإنما يشمل كل شخص له نفس المركز القانوني لرافع تلك الدعوى. ويجوز أي شخص أن يتمسك به حتى ولو لم يكن طرفا في النزاع، ولهذا الشخص له الحق اللجوء إلى القضاء من أجل تنفيذه في حالة إذا لم تلتزم الإدارة بذلك الحكم القضائي.¹ ويكون الغير ملزم أيضا بقرار الإلغاء القضائي من حيث آثاره القانونية، بحيث لا يجوز له التمسك بالآثار التي رتبها القرارات الصادرة تطبيقا للقرار الإداري الملغى.

ثانيا: الأثر المطلق بالنسبة للإدارة

1/ يجب على السلطة الإدارية تنفيذ محتوى القرار القضائي الملغى للقرار الإداري لعدم مشروعيته، وذلك بإحياء الآثار القانونية التي أعدمها القرار الإداري كإعادة إدماج الموظف في منصبه أو منح رخصة البناء للمعني أو إلغاء قرار توقيف نشاط الجمعية والسماح لها بممارسة مهامها... إلخ.

2/ إبطال جميع القرارات الإدارية المتخذة تنفيذا للقرار الإداري الملغى، ولكن هذا بتوفر شرطين²:
- وجود ترابط قانوني بين القرار الإداري الملغى والقرارات الناتجة عنه.
- وجوب مخاصمة هذه القرارات أثناء الآجال القانونية أو بمعية القرار الملغى.

ويملك المدعي وسيلتان في حالة إذا رفضت الإدارة إمتثال لتنفيذ الحكم القضائي الملغى للقرار الإداري:

- الوسيلة الأولى: يعد عدم الإمتثال لتنفيذ الحكم القضائي الملغى للقرار الإداري مخالفة للقانون، ويكون رفض الإدارة مشوبا إذن بتجاوز السلطة.

- الوسيلة الثانية: مساءلة الإدارة بدعوى التعويض، بحيث أن الإمتناع عن تنفيذ القرار القضائي يشكل خطأ مرفقي يولد مسؤولية الإدارة المعنية بتنفيذه.³

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 100.

² عمور سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، محاضرات أُلقيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس كلاسيك، السنة الجامعية 2009/2010، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر 01، ص 130.

³ نفس المرجع، ص 132.

حيث نصت المادة 983 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 أنه في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو في حالة التأخير في التنفيذ، تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها.

أما القانون رقم 91-102¹ نص على الإجراءات وكيفيات المطالبة بالتعويض على الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الإداري الذي يتم عن طريق الخزينة العمومية.

وحت الدستور لسنة 1996 في المادة 163 الفقرة الأولى كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة أكدت أنها يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي.

أما المادة 24 من الدستور تنص على أنه يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة.

على هذا الأساس رتب قانون العقوبات لسنة 1966 المسؤولية الجزائية كل موظف عمومي يستعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو إمتنع أو إعترض أو عرقل عمدا تنفيذه.

¹ قانون رقم 91-02، مؤرخ في 08 يناير 1991، الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، جريدة رسمية، عدد 02، مؤرخة في 09 يناير 1991، ص24.

خاتمة

خاتمة:

نستنتج كخاتمة لهذه الدراسة المتواضعة مايلي:

- 1/ يعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني إنفرادي صادر من طرف سلطة إدارية لإحداث تغيير في النظام القانوني لمراكز الأشخاص.
- 2/ ينفرد القرار الإداري بثلاثة خصائص وهي: السلطة الإدارية، العمل القانوني، الطابع التنفيذي.
- 2/ يكون القرار الإداري مشروعاً إذا إحترم القواعد الخارجية على غرار الإختصاص والشكل والإجراءات والقواعد الداخلية على غرار السبب والمحل والغاية.
- 4/ يدخل القرار الإداري حيز النفاذ من تاريخ تبليغه إلى الأشخاص المخاطبين به إذا كان قرار إداري فردي، ومن تاريخ نشره إذا كان قرار إداري جماعي أو تنظيمي.
- 5/ يترك الحرية للأفراد المخاطبين بالقرار بتنفيذه كأصل عام وهذا ما يسمى ب"التنفيذ الإختياري".
- 6/ يتم تنفيذ القرار الإداري إستثناءً عن طريق القضاء أو عن طريق الإدارة العمومية في حالة عدم تنفيذ الأفراد محتوى ذلك القرار بصفة إختيارية.
- 7/ نص الدستور لسنة 1996 في المادة 161 منه على إمكانية الطعن أمام القضاء ضد قرارات السلطات الإدارية، وذلك عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التفسير أو دعوى فحص المشروعية أو دعوى القضاء الكامل، بمقتضى المادتين 801 و901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 وهذا لحماية مبدأ المشروعية.
- 8/ لا يجوز الطعن أمام القضاء ضد القرارات الإدارية ذات الطابع السيادي أو في القرارات التي تفقد عنصر الطابع التنفيذي أو كما تسمى ب"الأعمال الداخلية للإدارة".

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

1/ الدستور

-دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 1996/12/08، المعدل والمتمم، بموجب القانون رقم 03/02، المؤرخ في 2002/04/10، جريدة رسمية، العدد 25، المؤرخة في 2002/04/14، المعدل بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 2008/11/19، جريدة رسمية، العدد 63، المؤرخة في 2008/11/16، كذلك المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

2/ القوانين العضوية

-قانون عضوي رقم 04-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية، العدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012، ص10.

-قانون عضوي رقم 05-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، العدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012، ص21.

-النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، جريدة رسمية، عدد 26، مؤرخة في 03 ماي 2012، ص4.

-قانون عضوي رقم 12-16، المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية، العدد 50، مؤرخة في 28 أوت 2016، ص55.

-قانون عضوي رقم 11-16، المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، جريدة رسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، ص41.

3/ القوانين والأوامر

- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن ميثاق وقانون البلدية، جريدة رسمية، عدد 6، مؤرخة في 18 يناير 1967، ص 90. (الملغى).
- قانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فبراير 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية، العدد 6، المؤرخة في 07 فبراير 1984، ص 139.
- قانون رقم 01/88، المؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، جريدة رسمية، العدد 02، المؤرخة في 13 جانفي 1988، ص 30.
- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية، عدد 35، مؤرخة في 15 أوت 1990، ص 1131.
- قانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية، عدد 52، المؤرخة في 02 ديسمبر 1990، ص 1652. (المعدل والمتمم).
- قانون رقم 91-02، مؤرخ في 08 يناير 1991، الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، جريدة رسمية، عدد 02، مؤرخة في 09 يناير 1991، ص 24.
- قانون رقم 91-05، مؤرخ في 16 يناير 1991، يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية، جريدة رسمية، عدد 3، مؤرخة في 16 يناير 1991، ص 44. (المعدل والمتمم).
- قانون رقم 91-11، المؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، جريدة رسمية، العدد 21، المؤرخة في 08 ماي 1991، ص 693.
- قانون رقم 01-14، مؤرخ في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، جريدة رسمية، عدد 46، مؤرخة في 19 أوت 2001، ص 4. (المعدل والمتمم).
- قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية، عدد 43، ص 6. (المعدل والمتمم).
- قانون رقم 04-02، المؤرخ في 23 يونيو 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، جريدة رسمية، العدد 41، المؤرخة في 27 يونيو 2004، ص 03.
- أمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية، العدد 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006، ص 03.
- قانون رقم 08/09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، ص 02.
- قانون البلدية رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص 04.

-قانون رقم 12-06، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، جريدة رسمية، العدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012، ص33.

-قانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص05.

-قانون رقم 13-07، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، جريدة رسمية، العدد 55، مؤرخة في 30 أكتوبر 2013، ص03.

-قانون رقم 14-08، المؤرخ في 09 أوت 2014، الذي يعدل ويتم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970، المتعلق بالحالة المدنية، جريدة رسمية، العدد 49، المؤرخة في 20 أوت 2014، ص03.

-قانون رقم 12/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، ص 55.

3/ النصوص التنظيمية

1/ المراسيم الرئاسية

-مرسوم رقم 79-141، مؤرخة في 08 سبتمبر 1979، يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية، العدد 37، المؤرخة في 09-09-1979، ص945، الملغى.

-مرسوم رقم 86-30، مؤرخة في 18 فيفري 1986، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ويحدد مهامها وتنظيمها، جريدة رسمية، رقم 08، المؤرخة في 19 فيفري 1986، ص273، الملغى.

-مرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية، عدد 24، مؤرخة في 06 يوليو 1988، ص1013.

-مرسوم رئاسي رقم 15/247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص 3.

2/ المراسيم التنفيذية:

-مرسوم تنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، الذي أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، جريدة رسمية، العدد 48، المؤرخة في 27 يوليو 1994، ص05.

-مرسوم تنفيذي رقم 12-194، مؤرخ في 25 أبريل 2012، يحدد كفايات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، جريدة رسمية، عدد 26، مؤرخة في 03/05/2012، ص10.

-مرسوم تنفيذي رقم 07-186 المتضمن يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم، جريدة رسمية، عدد 39، مؤرخة في 13 يونيو 2007، ص25.

- مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، جريدة رسمية، رقم 15، مؤرخة في 17 مارس 2013، ص9.
- مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، جريدة رسمية، رقم 32، مؤرخة في 23 جوان 2013، ص6.
- مرسوم تنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، جريدة رسمية، العدد 73، المؤرخة في 15 ديسمبر 2016، ص03.

ثانيا: الكتب القانونية

- الطماوي سليمان، السلطات الثلاث، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر، 1996.
- الطوخي سامي، الإدارة بالشفافية "الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
- بعلي صغير محمد، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية، دراسة مدعمة بالإجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، الطبعة الأولى، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015.
- بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2014.
- جعفور سعيد محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، الطبعة العشرون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، دعاوى وطرق الطعن الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- سالم زينب، الرقابة القضائية على العقد الإداري في مرحلة التنفيذ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016، ص91 وما بعدها.

- سعيد جعفر محمد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، الطبعة 20، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999.
- سمارة الزغبى خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999.
- صغير بعلي محمد، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
- صغير بعلي محمد، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عوابدي عمار، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- عوابدي عمار، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 1999.
- فidal جورج، بيار دولفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان.
- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010.
- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- مهنا فؤاد محمد فؤاد، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1973.
- بوسوماح محمد أمين، محاضرات في المرفق العام الجزائري، ملقاء على طلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، (غير منشور)، كلية الحقوق، الجزائر، 2002/2001.
- بوحميده عطاء الله، ملخص محاضرات المراسلات الإدارية، مطبوعة ألفت على طلبة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011.
- سلامي عمور، الوجيز في المنازعات الإدارية، محاضرات ألفت على طلبة السنة الثالثة ليسانس كلاسك، السنة الجامعية 2010/2009، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر 01.

ثالثا: الرسائل الجامعية

- بن علة حميد، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الإداري الجزائري، تحول النشاط الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2006.
- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005.
- بلغالم علي، المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، سعيد حمدين، الجزائر، 2016/2015.
- راضية بن مبارك، التعليق على التعليم رقم 842/3/94 المتعلقة بإمتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، رسالة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001.

رابعا: المقالات

- بن سالم خيرة، الإعلان ودور المعاملات الإلكترونية في تعزيز المنافسة وترشيد الصفقات العمومية على ضوء مرسوم رقم 15-247، مجلة صوت القانون، الجزء الثاني، العدد 7، 2017.
- غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، جانفي 2014، الصادرة عن جامعة حمة لخضر الوادي.
- لحمر نعيمة، وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالفرض بناء على أمر إستعجالي (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد الحادي عشر، جامعة العربي تبسي، تبسة.
- معزوزي نوال، التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيدا لمبدأ الوضوح الإداري، مقال منشور في مجلة صوت القانون، الجزء الثاني، العدد 7، أفريل 2017.
- مفتاح خليفة عبد الحميد، سحب القرار الإداري وآثاره، مجلة العلوم والدراسات الإنسانية، العدد الأول، المجلد الثاني، لسنة 2014.
- نزلي غنية، دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن حمة لخضر الوادي، العدد 12، جانفي 2016.

خامسا: المجلة القضائية

- المجلة القضائية، العدد الثالث، لسنة 1989.
- المجلة القضائية، العدد الرابع، لسنة 1989.
- المجلة القضائية، العدد الأول، لسنة 1990.
- المجلة القضائية، العدد الثاني، لسنة 1990.
- المجلة القضائية، العدد الثالث، لسنة 1990.
- المجلة القضائية، العدد الرابع، لسنة 1990.
- المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1991.
- المجلة القضائية، العدد الثاني، لسنة 1991.
- المجلة القضائية، العدد الثالث، لسنة 1992.
- المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1993.
- المجلة القضائية، العدد الرابع، لسنة 1993.
- المجلة القضائية، العدد الثاني، لسنة 1997.
- مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، لسنة 2002.
- مجلة مجلس الدولة، العدد السابع، لسنة 2005.

I –les Ouvrages en français

- 1/ Ahmed Mahiou, Note sous Larrét de la cour suprême ; chambre administrative, 08 mars 1980, office interprofessionnel des céréales/ société nationale des semouleries, meuneries, fabriques de pates alimentaires et couscour, in « RASJEP » , Alger, 1980.
- 2/ Ahmed Mahiou, I impact de la révolution agraire sur les institutions administratives en Algérie, études de droit public Algérien, OPU, alger, 1984.
- 3/ Ahmed Mahiou, Cour de contentieux Administratif.
- 4/ Jean RIVERO, Droit administratif, 9^{ème} ed, DALLOZ, paris, 1980
Dé Laubadère, traité élémentaire de droit administratif,LGDJ, paris,1984.
- 5/ Cherif Bennadji, I évolution de la réglementation des marché publics en Algérie, 2 Thèse de doctorat soutenue à I université d alger, 1991 , tom2.

الفہرس

الفهرس

002.....	مقدمة.....
007	الفصل الأول: النظام القانوني للقرار الإداري من حيث المفهوم.....
008.....	المبحث الأول: تعريف القرار الإداري.....
009	المطلب الأول: تحديد معنى القرار الإداري.....
008.....	الفرع الأول: المعنى التشريعي للقرار الإداري.....
010.....	الفرع الثاني: تعريف رجال القانون للقرار الإداري.....
011.....	الفرع الثالث: عناصر القرار الإداري.....
035.....	المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية.....
035.....	الفرع الأول: القرارات الإدارية حسب المعيار العضوي.....
037.....	الفرع الثاني: القرارات الإدارية حسب المعيار المادي.....
038.....	المبحث الثاني: قواعد إعداد القرار الإداري.....
038.....	المطلب الأول: العناصر الخارجية لصحة القرار الإداري.....
038.....	الفرع الأول: عنصر الإختصاص.....
061.....	الفرع الثاني: عنصر الإجراءات.....
069.....	الفرع الثالث: عنصر الشكل.....
078.....	المطلب الثاني: العناصر الداخلية لصحة القرار الإداري.....
078.....	الفرع الأول: عنصر السبب.....
083.....	الفرع الثاني: عنصر المحل.....
087.....	الفرع الثالث: عنصر الغاية.....

095	الفصل الثاني: النظام القانوني للقرار الإداري من حيث التطبيق
096	المبحث الأول: طريقة تطبيق القرار الإداري
096	المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري
097	الفرع الأول: نشر القرار الإداري التنظيمي
102	الفرع الثاني: تبليغ القرار الإداري الفردي
106	المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري
106	الفرع الأول: تنفيذ القرار الإداري من طرف الإدارة كأصل عام
107	الفرع الثاني: تنفيذ القرار الإداري من طرف القضاء أو من طرف الإدارة كاستثناء
109	المبحث الثاني: زوال تطبيق القرار الإداري
109	المطلب الأول: زوال القرار الإداري من طرف الإدارة
109	الفرع الأول: الإبطال الإداري
110	الفرع الثاني: السحب الإداري
114	المطلب الثاني: زوال تطبيق القرار الإداري من طرف القضاء (الإلغاء)
114	الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء
118	الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الإلغاء القضائي
122	خاتمة
124	قائمة المصادر والمراجع
133	الفهرس