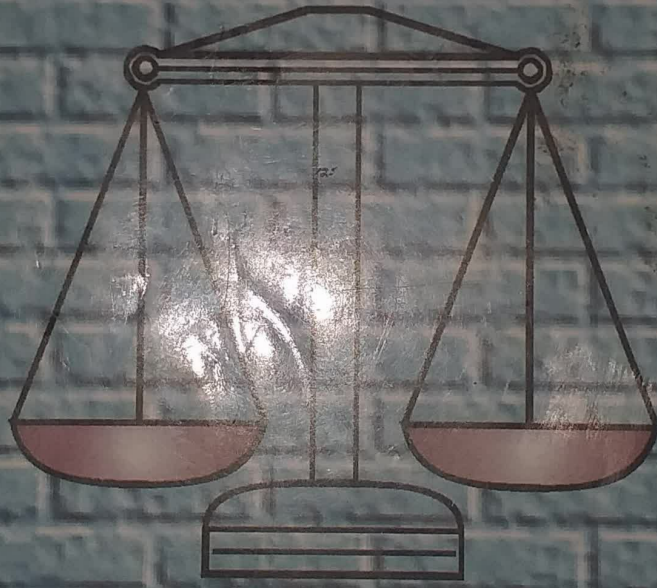


yacine ins

الأستاذ الدكتور عمار بوضياف

# القرار الإداري

دراسة تشريعية قضائية فقهية



  
جسور  
للنشر والتوزيع

الأستاذ أحمد الدكاك ورد

عماد بوضياف

أستاذ التعليم العالي.

34000

## القرار الإداري

### دراسة تشريعية قضائية فقهاء

### مدعمة بأحدث القرارات القضائية

الطبعة الأولى

2007

جسور للنشر والتوزيع

-الجزائر-

كلمة الناشر

يسر جسور للنشر والتوزيع أن تضع بين يدي أسرة الحقوقيين من أساتذة وقضاة ومحامين وإداريين وطلبة هذا المؤلف الجديد بعنوان: "القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية" لصاحبه الأستاذ الدكتور عمار بوضياف.

ولقد سجل المختصون في علم القانون قلة الدراسات المتعلقة بالقرار الإداري رغم أهميته الكبيرة كوسيلة قانونية وضعها المشرع بين يدي الإدارات المركزية والمحلية والمرفقية لتحقيق المقاصد العامة وخدمة الجمهور.

والكتاب كما يدل عليه عنوانه ومضمونه تناول بالدراسة القرار الإداري من منظور تشريعي تطرق فيه المؤلف لتحليل كل النصوص القانونية المتعلقة بالقرار الإداري أيا كان مصدرها الدستور أو القانون أو التنظيم.

وما ميز هذا الكتاب عن غيره أن المؤلف ركز فيه على التطبيقات القضائية لمختلف أجزاء القرار الإداري سواء المتعلقة بإجراءات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا.

وسيجد القارئ الكريم أن هذا المؤلف إحتوى على مادة قضائية حية ورصيد قضائي في المادة الإدارية لأكثر من أربعين سنة من التطبيقات القضائية، وتوج المؤلف الدراسة بالتأصيل الفقهي لنظرية القرار الإداري.

وإذ تضع جسور للنشر والتوزيع بين يدي القراء هذا المولود القانوني الجديد فإنها تذكرهم أنها قطعت عهدا على نفسها حين دخلت عالم النشر أن تعمل جاهدة على تشجيع الأعلام الشابة والمتخصصة، وعلى ترقية نوعية الكتاب والإهتمام بالعلوم المختلفة للنهوض بأعباء أمتنا العربية الإسلامية وهذا من منطلق قناعتها الراسخة أن النشر عمل حضاري

الناشر

ورسالي.....

وحرابات الأفراد. ولا نبالغ عند القول أن تكريس مفهوم دولة القانون متوقف على ظهور القرار الإداري، وعلى شرعيته ليتأكد القاضي عند رفع الدعوى أمامه أن الإدارة ومن خلال القرار المطعون فيه، قد التزمت حدود القانون أم أنها حادت عنه.

إن أهمية نظرية القرار الإداري تتجلى لنا أيضا من حيث أنه وسيلة فعالة لتحقيق النظام العام داخل الدولة. بما يفرض ذلك من أشكال ضبط مختلفة. ودون القرار الإداري لا يمكن للدولة أن تتحكم في شؤونها الأمنية أو أن تضمن صحة عامة وسكينة عامة. وإذا صار اليوم من حق كل فرد أن يطمئن على أمنه وأن يتمتع بالصحة والسكينة، فصار أيضا من اللازم وبالمقابل أن تتمتع الإدارة ذاتها بوسيلة قانونية هي الأخرى لتضمن تحقيق هذه الأهداف جميعها وهذه الوسيلة قطعا هي القرار الإداري.

وينبغي الإشارة أيضا أن نظرية القرار الإداري ذات حدود واسعة وأثار في غاية من العمق والأهمية. تمتد على مستوى نظرية أخرى في القانون الإداري هي نظرية الموظف العام. إذ بات من غير الممكن أن يكتسب الفرد مثلا صفة الموظف إلا إذا صدر قرار بتعيينه. وإن تم تعيينه صار من غير الممكن أن يتمتع بحقوقه دون إصدار قرار إداري بما يوصلنا في النهاية إلى نتيجة إن نظرية الموظف العام لا يمكن تكريسها عمليا دون إصدار للقرار الإداري.

إن أهمية القرار الإداري نلمسها أيضا من حيث أنه وسيلة لا بد منها لاستعمال الإدارة لبعض إمتيازاتها كنزع الملكية للمنفعة العامة ولحماية ممتلكاتها ولتنظيم مختلف المرافق العامة، وفي تنظيم علاقاتها بالجمهور، بما تحمله هذه العلاقة من معنى واسع.

ولقد رأينا تقسيم هذه الدراسة إلى سبعة مباحث:

**المبحث الأول:** أهمية القرار الإداري

**المبحث الثاني:** تعريف القرار الإداري

**المبحث الثالث:** خصائص القرار الإداري

**المبحث الرابع:** أنواع القرار الإداري

## مقدمة

تحتل نظرية القرار الإداري مكانة متميزة على صعيد العلوم القانونية عامة، والقانون الإداري خاصة. ذلك أن القرار الإداري يعد أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة للقيام بأعبائها ووظائفها بهدف تحقيق المصلحة العامة وخدمة الجمهور. كما يعد القرار الإداري أكثر وسائل الإدارة شيوعا واستعمالا على المستوى العملي. فهو يحتل من المكانة والدرجة ما تحتلها نظرية العقد على صعيد القانون الخاص.

ومن جانب آخر يعد القرار الإداري مظهرا من مظاهر ممارسة السلطة العامة، إذ لا يمكن لدولة على وجه الأرض أن تبادر إلى النهوض بأعباء السلطة العامة بما يقتضي ذلك من وظائف وأعمال مختلفة، ومن حفظ للنظام العام وتنظيم محكم وفعال لعلاقة الحاكم بالمحكوم، إذا لم تستعمل وسيلة القرار الإداري.

ولعل أهمية القرار الإداري تبرز أكثر من حيث أنه عمل قانوني إفرادي من جهة، ومن جهة أخرى يتمتع بالطابع التنفيذي. فما إن صدر عن الإدارة المختصة مركزيا أو محليا أو مرفقيا ووفقا للإجراءات والأشكال القانونية، إلا وجب الأمتثال لمنطوقه والاستجابة لمضمونه أيا ما كان هذا المنطوق أو المضمون. كما أن الطعن إداريا أو قضائيا في القرار الإداري من قبل صاحب أو أصحاب المصلحة لا يوقف سريانه ونفاذه. بما يمكن لهذه الميزة أن تعطي للقرار الإداري أهمية خاصة ومميزة.

وحسبنا الإشارة أن القرار الإداري بميزة الطابع التنفيذي يقترب ويشارك مع القانون هذا الأخير الذي نجده هو الآخر ينفذ بعد صدوره ونشره في الجريدة الرسمية وإنقضاء الأجل الذي حدده القانون لسريانه. وما من شك أن الرابطة بين القانون والقرار الإداري من حيث قابلية التنفيذ سيرفع من أهمية القرار، من حيث أنه أداة لتنظيم سلوك الهيئات والأفراد على حد سواء.

ويظل القرار الإداري، وفي كل الدول، وسيلة فعالة لمراقبة أعمال الإدارة الانفرادية، ومن خلاله يتمكن القاضي من فحص ومراقبة مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في أعمالها، ومدى احترامها لحقوق

## المبحث الأول أهمية القرار الإداري

سبق البيان أن نظرية القرار الإداري تحتل مكانة متميزة على صعيد العلوم القانونية عامة، ودراسات القانون الإداري خاصة، هذه الأهمية وإن كانت ذات حدود واسعة وأبعاد متشعبة، إلا أنه يمكن حصرها فيما يأتي :

### 1- إن القرار الإداري يتخذ بالإرادة المنفردة ودون إرادة أو مشاركة من المعنى أو المعنيين :

على صعيد القانون الخاص تحتل نظرية العقد مكانة متميزة ذلك أنه لا يمكن إلزام الفرد بأداء أو عمل معين ما لم يكن هو قد التزم إراديا واختياريا بالقيام به أو ألزم به قانونا . ومن هنا كان لسلطان الإرادة دورا بارزا في نشوء الالتزام . أما في مجال القانون الإداري فالإدارة تلزم الأفراد دون إرادتهم بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل ويتمتع قرارها الإداري بالطابع التنفيذي ولو طعن فيه قضائيا فإن ذلك لا يوقف سريانه . بل إن الفرد يقع تحت طائلة العقوبات الجزائية إن هو حاول التمرد على تنفيذ مضمون القرار الإداري .

### 2- إن القرار الإداري مظهر من مظاهر ممارسة أعمال السلطة العامة :

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات قد نجم عنه تقسيم سلطات الدولة إلى ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية. فإن الدولة بشكل عام لا يمكن أن تسيطر سلطتها على الإقليم ما لم تجسد هذه السلطة في شكل قرار إداري .

فالقرار الإداري على هذا النحو مظهر من مظاهر ممارسة أعمال السلطة العامة، بل هو عنوان وجود الدولة كمفهوم دستوري. وإذا كان من المتصور داخل الدولة الواحدة، إمكانية غياب سلطة تشريعية منتخبة لظروف معينة، أو إمكانية غياب سلطة قضائية خاصة وأن الخصومات والنزاعات قد تحسم بطريق التحكيم وهذا الأخير في نشأته ووجوده

المبحث الخامس: أركان القرار الإداري  
المبحث السادس: نفاذ القرار الإداري وتنفيذه  
المبحث السابع: نهاية القرار الإداري

سريان القرار الإداري أو إلغائه نهائياً ومحو وجوده على الصعيد القانوني . ولا غرابة في ذلك طالما فرضت دولة القانون أن يعهد للقضاء حفظ الحقوق وصيانة الحريات ورعاية المشروعية . وأنه لا يمكن بحال من الأحوال التسليم بإعطاء سلطة مطلقة للإدارة وأن نضع بين يديها وسيلة القرار الإداري تستعملها كيفما شاءت فالسلطة المطلقة مدعاة للتعسف وهضم الحقوق .

#### 4- القرار الإداري غير قابل للتقنين :

إن عدم القابلية للتقنين ميزة أنفرد بها القانون الإداري فلا يمكن جمع وحصر أحكامه ومبادئه في منظومة تشريعية واحدة على شكل القانون المدني أو التجاري أو القانون الجزائي أو البحري لأسباب مختلفة يأتي على رأسها مرونة النشاط الإداري.

وإذا كان بالإمكان تقنين تصرفات وأعمال الإدارة في جوانب معينة كإصدار قانون يحكم أعمالها العقديّة (قانون الصفقات العمومية ) أو قانون يحكم بعض سلطاتها (قانون نزع الملكية للمنفعة العمومية). أو قانون يحكم أموالها ( قانون الأملاك الوطنية ) . أو قانون يحكم تنظيمها ( قانون الولاية وقانون البلدية ) . فإنه يتعذر ضبط سلوك الإدارة في مجال القرارات الإدارية ويرجع سبب ذلك بالأساس لاختلاف الجهات الإدارية بين مركزية ومحلية ومرفقية . وكذلك طبيعة عملها، بما يتعذر معه جمع أحكام القرار الإداري في منظومة تشريعية واحدة نطلق عليها مثلاً قانون القرار الإداري .

ولا يعني عدم قابلية القرار الإداري للتقنين . إن جهة الإدارة حرة طليقة حين استعمالها لوسيلة انفرادية هي القرار الإداري بل هي مقيدة في حال تنظيم التشريع لهذه الوسيلة إن من جهة الاختصاص أو الأجل أو الأشكال وغيرها من صور التقيد الأخرى.

سابق على القضاء، فإنه لا يمكن تصور وجود دولة دون سلطة تنفيذية ولا وجود للسلطة التنفيذية دون استعمال أو غياب للقرار الإداري (1).

فإذا أخذنا على سبيل المثال لا الحصر وظيفة الضبط ورعاية النظام العام داخل الدولة وهي وظيفة قديمة وأساسية لتحكم الدولة في شؤونها الداخلية ، فإن هذه الوظيفة ذات الفائدة الكبرى بالنسبة للدولة والفرد على حد سواء لا يمكن القيام بها خارج دائرة القرار الإداري . فوسيلة الإدارة في ضبط الحريات العامة بما يحقق النظام العام هي القرار الإداري ولا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا بوسيلة القرار دون سواها.

#### 3- القرار الإداري محور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة :

تقتضي دولة القانون إخضاع تصرفات الأفراد وأعمال الإدارة للرقابة القضائية ضماناً للحقوق والحريات العامة . وعلى هذا الأساس فإن كل قرار إداري من حيث الأصل يخضع لرقابة القضاء وبإمكان المعني رفع دعوى أمام القاضي طالبا إلغاء قرار إداري أو تعويض عن ضرر ناتج عن تنفيذه .

إن محور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تنصب بالأساس على القرار الإداري . فيراقب القاضي الإداري تصرفات الإدارة من خلال استعمالها لوسيلة هي القرار . ويفحص مدى مشروعيتها . وإذا كان القرار الإداري وسيلة أساسية بالنسبة للإدارة في قيامها بوظائفها، فإن هذا القرار قد يكون عرضة للطعن القضائي وقد ينتج عن هذا الطعن توقيف

(1) لتفصيل أكثر بخصوص أهمية القرارات المركزية من جانب علم الإدارة راجع الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة القاهرة دار المعارف 1981، ص 273 وما بعدها .

المنتفع من تنفيذ قرار نزع الملكية أو القرارات الضبطية وغيرها من القرارات الإدارية كثير .

#### 7- لنظرية القرار الإداري صلة بغيرها من نظريات القانون الإداري :

إن لنظرية القرار الإداري صلة بالكثير من نظريات القانون الإداري الأمر الذي يدفعنا للحكم والقطع أنه من غير الممكن أن تقوم الإدارة بأداء وظيفتها داخل الدولة دون استعمالها لوسيلة القرار الإداري فلو أخذنا:

#### أ- نظرية الضبط :

إن وظيفة الضبط وظيفة قديمة وأساسية ولا غنى للدولة عليها تمارسها في الظروف العادية والاستثنائية والوسيلة الأساسية لممارسة النشاط الضبطي هو القرار الإداري .  
وإذا كان الهدف من أعمال الضبط هو رعاية وصيانة النظام العام بمختلف خلاياه وأبعاده، فإن وسيلة فرض النظام العام وتقييد حريات الأفراد هو القرار الإداري.

#### ب- نظرية الموظف العام :

إذا كان قد قيل أن الدولة لا تساوي أكثر مما يساويه الموظف العام، فإن هذا الموظف يستعمل وسيلة القرار الإداري للقيام بمهامه. كأن يصدر مدير الجامعة قرار تعيين أساتذة أو تثبيتهم أو ترقيةهم أو تأديبهم أو تحويلهم. وعلى ذلك صار القرار وسيلة فعالة بين يدي الموظف العام يستعملها داخليا للتحكم في العنصر البشري، وتوزيع المهام داخل الإدارة الواحدة وإصدار اللوائح الداخلية ورسم العلاقات وضبط الحدود بين أعوان الإدارة فيما بينهم أو بينهم وبين الجمهور.

#### 5- القرار الإداري أكثر الوسائل القانونية استعمالا لدى جهة الإدارة :

إذا كان منوط بالإدارة في كل الدول القيام بأعمال إفرادية تتجلى في إصدار القرارات الإدارية المختلفة بهدف أداء وظائفها من جهة ، فإنها أيضا إلى جانب وسيلة القرار الإداري تستعمل الأسلوب التعاقدية فتدخل في معاملات عقدية بهدف إشباع وتلبية حاجات عامة .

غير أن الأمر الذي لا يرقى إليه شك أن لجوء الإدارة لأسلوب القرار أكثر من لجوئها لاستعمال وسيلة التعاقد. فلو أخذنا على سبيل المثال لا الحصر جهة إدارية كالمبلدية نجدها تصدر في السنة الواحدة قرارات إدارية كثيرة ولا تلجأ للطريقة العقدية بنفس الدرجة والعدد مما يعطي للقرارات الإدارية أهمية خاصة .

#### 6- إن القرار الإداري يتمتع بالطابع التنفيذي :

طالما صدر القرار الإداري عن جهة إدارية تنفيذية فيقع على عاتق المعنيين تنفيذه ولا يجوز لهم القيام بأي عمل ينجم عنه إعاقة عملية التنفيذ أو الاعتراض عليها . وهذا أمر في غاية طبيعته فلو خول المشرع للأفراد مثلا إمكانية الاعتراض على سريان القرار الإداري أمام جهة قضائية أو إدارية ورتب على هذا الاعتراض توقف سريان القرار الإداري لكان لهذا الأمر بالغ الأثر على نطاق الخدمة العامة وعلى نشاط الإدارة والأداء الوظيفي لها . كما أن ذات الأثر ينطبق لو مكن المشرع الأفراد من التمرد على تنفيذ القرارات الإدارية أو علق تنفيذها على رضاهم وورغبتهم.

وبناء عليه كان لزاما أن يتمتع القرار الإداري بالطابع التنفيذي لحسن سير أعمال الإدارة وضمانا لحاجة الأفراد وتوسيعا لنطاق الخدمة العامة. ولا شك أن المنتفع من هذا التنفيذ هم الأفراد أنفسهم فلو أخذنا على سبيل المثال قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية نجده كغيره من القرارات قابل للتنفيذ ولا يجوز للمنزوع ملكيته التصدي لهذا القرار أو محاولة إعاقة تنفيذه. وكذلك الحال بالنسبة للقرارات الضبطية . والمجتمع بأكمله هو

المبحث الثاني:تعريف القرار الإداري

إذا كان المشرع قد اعترف لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وتحديدًا بموجب المادة 9 منه بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية. إلا أنه لم يقدم تعريفًا للقرار الإداري. وهذا أمر طبيعي إذ الغالب أن يعزف المشرع عن التطرق لتعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية عادة ما يثور حولها الجدل ويكثر بشأنها الاختلاف تاركًا ذلك للفقه والقضاء وحسنا فعل ذلك.

تعريف القرار لغة:

يقصد بالقرار لغة قرره وأقره في مكانه فاستقر. وقيل فعل يفعل قرارا (1).

القرار هو مستقره ومكانه (2).

تعريف القرار الإداري اصطلاحًا:

محاولات الفقه الغربي:

لقد اعترف الفقه الغربي بصعوبة إعطاء تعريف للقرار الإداري وهذا بالنظر للجهات الإدارية الكثيرة التي تصدره. وقد صرح إندييه ديلوبادير بهذه الصعوبة وأيده في ذلك جانب كبير من الفقه (3).

(1) أنظر جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، تحقيق عبد الله العلي، مجلد 9، ص 691 وما بعدها.

(2) الإمام الزمخشري، أسس البلاغة، تحقيق عبد الرحيم محمود بيروت، دار المعرفة، 361.

(3) André de laubadere, Jean Claude venizia Yves Gaudemet, traité de droit administratif, tome 1, Dalloz, Paris 1984, P328

ج- نظرية نزع الملكية للمنفعة العامة:

إذا كانت الإدارة تمارس في كل الدول جملة من السلطات فإن سلطة نزع الأملك الخاصة تعد من أخطر الوسائل لاصطدامها مع أقدم حق هو حق الملكية المكفول دستوريا وبموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

ولا يمكن للإدارة مباشرة سلطة النزع دون استعمالها لوسيلة القرار الإداري. فبموجب قرار النزع تفصح الإدارة عن رغبتها في نقل عقار مملوك للخواص ورصده للنفع العام. ولو لا القرار الإداري لما تمكنت الإدارة من تحويل هذا العقار من دائرة ملكية إلى أخرى.

وينبغي الإشارة أن أهمية القرار الإداري لا تقتصر على القانون الإداري بل تتعداه لعلم الإدارة. ذلك أن القرار الإداري يكشف عن موقف القادة والرؤساء الإداريين ويعتبر القرار الإداري وسيلة لقياس درجة مقدرتهم على توجيه مرؤوسيهم والتحكم في دوائهم الإدارية (1).

د- نظرية المرافق العامة:

لا شك أن المرافق العامة باعتبارها هيئات عامة منوط بها تلبية حاجات عامة وتقديم خدمات للجمهور تستعمل في نشاطها اليومي وسيلة القرار الإداري، ولا يتصور قيامها بأي نشاط خارج دائرة القرار.

(1) لتفصيل أكثر راجع الدكتور عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومة، 1999، ص 9 و 10.

محاولات الفقه العربي:

عرف الدكتور فؤاد مهنا القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم." (1) ويبدو أن الدكتور فؤاد مهنا إستفاد من الانتقادات الموجهة للفقه الفرنسي خاصة تعريف العميد هوريو سابق الإشارة إليه. وهو ما دفع الكثير من الفقهاء إلى الالتفاف حول هذا التعريف وتركيبته. (2)

محاولة القضاء المصري لتعريف القرار الإداري :

عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها صدر في 6 يناير 1954 في القضية رقم 934 القرار الإداري بأنه:

" إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة" (3)

غير أن صعوبة إعطاء تعريف للقرار الإداري لم تمنع الفقه على الإطلاق من تقديم مجموعة كبيرة من التعريفات. (1)

فقد عرف العميد هوريو القرار الإداري بأنه : " إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية ، في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر " (2)

إن هذا التعريف وإن أشار فيه العميد هوريو بوضوح لأبرز ميزة في القرار الإداري كونه يتمتع بالطابع التنفيذي، إلا أن التعريف خلافاً للإشارة لما يدل أن القرار الإداري يتخذ بالإرادة المنفردة أي أنه عمل إداري إنفرادي حتى نميزه عن غيره من الأعمال الإدارية الأخرى. ثم أن تعريف العميد هوريو حصر القرارات الإدارية كونها وسيلة خطاب بين الإدارة والأفراد مبعداً بذلك القرارات الموجهة للإدارات العمومية. وبذلك يكون قد قلل من دائرتها وحصرها في نوع معين من القرارات دون الأخر.

للإطلاع على تعريفات أنظر:

(1) marcel monin, droit administratif édition européennes erasme France p 14  
 - André maurin droit administratif 2<sup>ème</sup> édition, académie d'aix Marseille, 1999, p 41  
 - Pierre Laurent frier , précis de droit administratif 9<sup>ème</sup> édition, librairie générale de droit , paris, 2003, p 265  
 - René chapus, droit administratif générale Tome 2, 9<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, 1995, p 427  
 - Georges vlachos , principes généraux du droit administratif, édition marketing ,paris ellipses ,1993, p 117  
 -Georges Depuis, marie -jose Guedon patrice chrétien, droit administratif ,9<sup>ème</sup> édition dalloz ; paris 1999, p 417  
 (2) Jean François Brisson Aude Rouyère ,droit administratif, université de bordeaux 2000, p 14  
 droit administratif, 12<sup>ème</sup> édition, 1987, p 107

(1)- الدكتور محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، القاهرة، مؤسسة شباب الجامعة، 1973، ص 670.  
 (2)- من هولاء: الدكتور فؤاد العطار، القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية/ص 612  
 الدكتور محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العلم-أسس وأصول القانون الإداري، مطبعة أخوان مورافتي، القاهرة، 1985، ص 248.  
 الدكتور مجدي منحت النهري، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المنصورة، دار الأصدقاء للطباعة، 2003، ص 7  
 الدكتور عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 22  
 (3) أنظر محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 12

### المبحث الثالث خصائص القرار الإداري

من التعريف الفقهي للقرار الإداري نستنتج جملة من الخصائص يتميز بها القرار الإداري:

إن القرار الإداري تعبير إرادي صادر عن جهة إدارية بالإرادة المنفردة ويحدث أثرا قانونية. تفصل هذه الخصائص في مطالب أربعة نفر كل خصيصة مطلب.

### المطلب الأول القرار الإداري تعبير إرادي

ومؤدى ذلك أنه حتى تكون أمام قرار إداري يجب أن تظهر الإدارة ما تبطنه وتخرجه إلى حيز الوجود. وعلى ذلك فمجرد سماع الشخص أن الإدارة ستشق طريقا في أرضه فيسرع إلى القضاء للطعن فيما سمعه، دون أن يقدم للقاضي الإداري الدليل على ذلك، ويبين تعبير أو إفصاح الإدارة عن إرادتها تكون دعواه غير مقبولة.

وإظهار الإدارة لما تبطنه أو ما يطلق عليه بعنصر الإفصاح، لا يعني بالضرورة أن يكون القرار الصادر من جانب الإدارة إيجابيا أو سلبيا. إذا المطلوب هو الإفصاح من جانب الإدارة بأي شكل من الأشكال لأن الإفصاح أمر وجوبي وضروري لميلاد القرار الإداري وبغيره أو دونه يستحيل التعرف على عنصر الإرادة (1)

(1) انظر الدكتور رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999، ص54. وأيضا:

Yadh ben achour, droit administratif, 2<sup>ème</sup> édition, Tunis, centre de publications universitaire, 2000, p331  
الدكتور توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، تونس، المدرسة القومية للإدارة، 1995، ص267.

1-ورد في هذا التعريف عبارة إفصاح الإدارة. وهذا الإفصاح من وجهة نظرا البعض لا يكون إلا في القرارات الصريحة ولا يتضمن القرارات الضمنية التي لها نفس قيمة القرارات الصريحة.

2- إن هذا التعريف حصر أثار القرار الإداري في الإحداث أي إحداث أو إنشاء آثار قانونية في حين أن القرار الإداري قد يكون الهدف منه تعديل وضع قائم أو إلغاءه أصلا (1)

(1) لتفصيل أكثر راجع الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أعمال السلطة الإدارية - القرار الإداري العقد الإداري الإسكندرية الفكر الجامعي، 1989، ص7 وما بعدها  
- الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر، 2003، ص14 وما بعدها.  
- الدكتور محمد المناري، أصول القانون الإداري دراسته مقارنة، كلية الحقوق جامعة حلوان، مصر، ص386 وما بعدها.  
ولتفصيل حول تعريفات القضاء الفرنسي راجع:

Manuel gros droit administratif l'ongle jurisprudentiel, éditions école polytechnique paris, l'Harmattan INC CAHADA, P11

لا شك أن هذا الموقف من جانب الإدارة يرتب عنه القانون أثرا معينة. ذلك أن التعبير عن الإرادة لا يتم دائما بطريق القرار الصريح أو الإفصاح الواضح المعلن بل، قد تلتزم الإدارة الصمت ومع ذلك نكون أمام إفصاح من جانبها إتخذ شكلا آخر هو الصمت أو السكوت. إذ القول بخلاف ذلك يعني ببساطة دفع الإدارة أكثر للتعسف وعدم الرد على الطلبات المرفوعة أمامها. وهو أمر لا شك لا يرضي المشرع.

ولقد سبقت الإشارة في تعريف القرار الإداري على أنه إفصاح. وهذا الأخير قد يتم بطريقة سلبية المهم أن المعنى بالأمر حدد موقف الإدارة ولو بسكوت من جانبها، بما يوضح الصورة أمامه ويدفعه للطعن في هذا الموقف بطرق الطعن القانونية.

غير أن السكوت الذي ينتج أثره هو السكوت الذي يرتب عليه القانون أثرا ما. ولا يتحقق ذلك إلا بإرادة المشرع بما يعني أنه ينبغي أن يشار في النص القانوني صراحة لحالة السكوت ليوصف في النهاية هذا الموقف من جانب الإدارة بالتعبير السلبي أو القرار السلبي.

### وحتى نكون أمام قرار سلبي وجب توافر شرطين :

أ- أن يتضمن نص القانون إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري معين وهذا ما يطلق عليه في الفقه بالاختصاص المقيد وقد يكون النص دستوريا أو قانونيا أو تنظيميا. المهم أنه ألقى على عاتق الجهة الإدارية إصدار قرار إداري ما على سبيل الوجوب.

ب- أن تواجه الإدارة إلزام المؤسس الدستوري أو المشرع أو المنظم لها بالامتناع. ورغم أن الإدارة التزمت الصمت ولم تصدر قرارها إلا أنها عبرت عن إرادتها وأفصحت عن موقفها ولو بالامتناع. بما يعرضها للمسؤولية خاصة وأن الأمر يتعلق باختصاص مقيد وأن موقفها هذا عبارة عن تمرد على تطبيق القوانين والأنظمة.

وعليه ينبغي أن تلعب الإدارة عن إرادتها. فإذا التزمت الإدارة الصمت فلا يمكن من حيث الأصل أن يترتب على إرادتها أثر ما. ولأن القرارات الإدارية المختلفة تصدر بقصد إلزام الأفراد بعمل أو امتناع عن عمل لتحقق بالنسبة إليهم أثرا قانونيا فيجب أن تتخذ تلك القرارات مظهرا خارجيا ليعلم بها الأفراد.

وقد قسم فقهاء القانون الإداري صور التعبير عن إرادة الإدارة ثلاثة أقسام :

### 1- القرار الإيجابي والصريح :

ويقصد به أن يصدر عن الجهة الإدارية المختصة قرارا إداريا سواء حمل مضمونه شيئا إيجابيا للمعني أو المعنيين به أو حمل شيئا سلبيا. وعلى ذلك نكون أمام قرار إيجابي صريح في حالة إصدار الإدارة قرارا تفصح فيه عن إرادتها بصورة واضحة صريحة وملموسة بما يكفل لذوي الشأن التعرف عن موقفها وبالتالي معرفة مركزهم القانوني.

ورجوعا لتطبيقات القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة نراه قد اعتمد صورا شتى للقرار الصريح كالتعبير الكتابي، والقرار الشفوي كرفض تلميذ في العودة للدراسة ورفض تسليم وثائق (1).

### 2- القرار السلبي :

وعلى نقيض القرار الصريح نكون أمام قرار سلبي متى التزمت الجهة الإدارية الصمت إزاء موقف معين ولم تظهر إرادتها خارجيا بوسيلة واضحة، أو بإشارة يفهم منها قصدتها أو رغبتها.

(1) لمزيد من القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي راجع رافت فوده، المرجع نفسه، ص54.

**3- القرار الضمني :**

يعتبر القرار ضمنياً أو حكيمياً متى توافرت قرائن وظروف وملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة . ورغم التشابه الكبير بين القرار السلبي والقرار الضمني خاصة وأن الإدارة في كلا القرارين السلبي والضمني التزمت الصمت والسكون إلا أن فقه القانون الإداري استطاع أن يضع معياراً فاصلاً بينهما تمثل في ضرورة البحث عن طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة عما إذا كانت سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية .

فإذا كانت السلطة الممنوحة للإدارة مقيدة فالزمها التشريع أو التنظيم باتخاذ موقف معين حيال مسألة معينة وواجهت المعني أو المعنيين بالامتناع فلم تقصص صراحة عن موقفها، كنا أمام قرار سلبي. جاز معه للمعني تقديم تظلم إداري لجهات عليا أو رفع دعوى أمام القضاء بحسب ما تقره النصوص القانونية.

أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية وإمتنعت عن اتخاذ موقف صريح واضح معلن كنا أمام قرار ضمني متى تم الاستدلال على ذلك بملابسات وقرائن .

ويتميز القرار الضمني عن القرار السلبي أن القرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة قد يكون بالمنح أي الموافقة إذا أقر نص القانون ذلك وقد يكون بالرفض .

**نماذج من القرار الضمني في القانون الجزائري :**

سبقت الإشارة أن موقف الصمت من جانب الإدارة قد يعطي له القانون نعتاً وتفسيراً في شكل قرار ضمني ، وحكمي إما بالموافقة أو المصادقة أو بالرفض .

**قرار ضمني بالموافقة أو المصادقة :**

**النموذج الأول :** المادة 43 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية " عندما ترفع المداوات المنصوص عليها في المادة 42 إلى الوالي دون أن

نصت المادة 60 من القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: " يخضع كل هدم كلي أو جزئي للبناء لرخصة الهدم... " ونصت المادة 52 من نفس القانون: "تشتترط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات...."

وحددت المادة 61 جهة تقديم طلب رخصة البناء أو الهدم. وجاءت المادة 62 مقيدة سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بقولها: " لا يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من هذا القانون..."(1)

يبدو من خلال هذه النصوص خاصة المادة 62 أن المشرع ألزم رئيس المجلس البلدي بإصدار رخصة البناء في حال توافر الملف المعروض عليه على كل الشروط المحددة قانوناً وتنظيماً. وقيد إرادته.

غير أنه في عدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار رخصته البناء رغم توافر الشروط، يعد سكوته وعدم إجابته على الطلب والملف المعروض عليه بمثابة قرار سلبي. لأن القانون قيد إرادة وسلطة رئيس المجلس البلدي إما بالموافقة ومنح الرخصة أو الرفض وتسبب هذا الرفض ، فإن إلترم الصمت مع مضي المدة التي حددها القانون أو التنظيم كنا أمام قرار سلبي .

(1) لتفصيل أكثر بخصوص هذا الموضوع راجع الدكتور عزري الزين، المسؤولية عن خطأ عدم مشروعية قرارات للصران القودية، مجلة المفكر، كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد الأول مارس 2006، ص 62 وما بعدها.

الأعضاء المؤسسون لممارسة أنشطتهم في الحدود المبينة في المادتين 14،15 من هذا القانون" في حالة سكوت وزير الداخلية على طلب التصريح التأسيسي المقدم من طرف مؤسسي حزب ما ، يعتبر هذا السكوت بعد فوات الشهر قبولاً ويعطي الحق للمؤسسين بمباشرة الأنشطة الحزبية .

### نموذج من القرار الضمني (حالة الرفض أو عدم الموافقة):

المادة 279 من الأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم .

" إن سكوت السلطة الإدارية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر ، عن الرد على طلب الطعن التدرجي أو الإداري ، يعد بمثابة رفض له . وإذا كانت السلطة الإدارية هيئة تداولية ، فلا يبدأ ميعاد الثلاثة أشهر في السريان ، إلا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي لإيداع الطلب". إن عدم رد الإدارة على التظلم الإداري المقدم من طرف الطاعن وسكوتها عن ذلك يعتبر قراراً إدارياً ضمناً بالرفض .

### المطلب الثاني

#### القرار الإداري صادر عن جهة إدارية

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم المهام والوظائف داخل الدولة الواحدة على أجهزة ثلاث هي السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية . وبمناسبة قيامها بوظيفتها تتولى السلطة التنفيذية مباشرة أعمال إدارية تتجلى كثير من صورها في قرارات إدارية صادرة أحياناً عن أجهزة مركزية أو إدارة محلية أو حتى مرافق مصالحة .

وعليه نكون أمام قرار إداري إذا صدر العمل الانفرادي عن جهة إدارية لا يهتم مركزها (سلطة مركزية - إدارة محلية - إدارة مرفق مصلحي) . وأن هذا القرار سيحدث أثراً قانونياً فيؤثر على المركز القانوني للمخاطب أو المخاطبين به .

يصدر قراره فيها خلال 30 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية ، تعتبر مصادقاً عليها " إن المادة 43 تتعلق بمداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتطلب المصادقة الصريحة والتي تتناول المواضيع التالية :

-الميزانيات والحسابات .  
-إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية .  
هذا النوع من المداولات التي يجب أن تودع لدى الولاية لكي يصدر الوالي بشأنها قراراً إما بالمصادقة أو بالإلغاء .

ففي حالة سكوت الوالي مدة 30 يوماً ، اعتبر سكوته مصادقة أي تتقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية .

**النموذج الثاني :** المادة 53/3 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية .  
يقدم هذا الطلب بموجب رسالة مسجلة مع إشعار بالاستلام إلى وزير الداخلية الذي يفصل فيه خلال مدة شهر . إذا لم يصدر رد من وزير الداخلية بعد انقضاء هذا الأجل تصبح هذه المداولة نافذة"  
أي أن سكوت وزير الداخلية مدة شهر بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي القابلة للإبطال (البطلان النسبي) يحصن هذه المداولة ضد الإلغاء ، ويعد سكوت الوزير قبولاً .  
**النموذج الثالث :** المادة 17 من القانون العضوي 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية .

" يجب على الوزير المكلف بالداخلية ، إذا رأى أن شروط التأسيس المطلوبة في المادتين 14،13 من هذا القانون لم تستوف ، أن يبلغ رفض التصريح التأسيسي بقرار معلل قبل إنقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 15 من هذا القانون .

ويمكن لمؤسسي الحزب الطعن في قرار الرفض المذكور أعلاه أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة خلال أجل شهر ابتداءً من تاريخ تبليغ قرار الرفض . في حالة عدم صدور قرار الرفض ، وعدم نشر الوصل في الأجل المنصوص عليه في المادة 15 من القانون ، يؤهل

والفحص كخضوعه للرقابة على الدستورية تباشرها هيئات متخصصة  
كالمجلس الدستوري عندنا في الجزائر (1)

## 2- من حيث المرتبة في هرم النصوص القانونية :

يحتل العمل التشريعي في سلم وهرم النصوص الرسمية المكانة الثانية  
بعد النص التأسيسي أو الدستور باعتباره مجموعة قواعد قانونية صادرة  
عن السلطة التشريعية . بينما القرار الإداري يحتل مرتبة النصوص  
اللائحية والتنظيمية . ونتيجة لذلك فإن حجته أقل من النص التشريعي (2)

## 3- من حيث الجهة المصدرة :

إن العمل التشريعي صادر عن السلطة التشريعية . ولكل دولة سلطة  
تشريعية واحدة (3) . بينما العمل الإداري مجسدا في القرار الإداري  
يصدر عن السلطة التنفيذية وهيكلها كثيرة ومتنوعة . فأحيانا يصدر  
القرار الإداري عن سلطة مركزية (رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة  
، الوزراء ، المنظمات الوطنية المهنية ، الهيئات الوطنية المستقلة ) .

وأحيانا أخرى يصدر القرار عن الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية  
 . ويصدر عن مدراء المؤسسات الإدارية ، وعن المصالح الإدارية  
الخارجية الموجودة على مستوى الولايات . وهكذا فالهيئات التي يصدر  
عنها القرار الإداري كثيرة ومتنوعة .

(1) أنظر المواد من 163 إلى 170 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996

(2) Pierre.Laurentfrier,op.Cit.p279

Yadh ben Achour, op cit, p 323

(3) يمارس السلطة التشريعية في الجزائر برلمان واحد يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي

الوطني ومجلس الأمة أنظر المادة 98 من دستور 1996 .

وتخرج على هذا النحو عن دائرة القرار الإداري الأعمال القانونية التي  
تقوم بها سلطات أخرى ولا يمكن وصفها بالقرار الإداري . ويتعلق  
الأمر بأعمال كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية . ذلك أن  
النصوص المصادق عليها من جانب البرلمان لا يمكن وصفها بالقرار  
الإداري لاختلافها عنه خاصة من زوايا كثيرة ومتنوعة .

كما أن الأحكام القضائية الصادرة عن الجهات القضائية المختلفة لا يمكن  
وصفها بالقرارات الإدارية لاختلافها الكبير عن هذا الأخير . وهو أمر  
يفرض علينا التمييز بين كل من العمل التشريعي والعمل الإداري من  
جهة . والعمل القضائي والعمل الإداري من جهة ثانية . وهو ما سنفصله  
في الفرعين التاليين :

## الفروع الأول

### التمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي

#### المعايير الفقهية :

يتميز العمل الإداري عن العمل التشريعي من زوايا متعددة . وللتحكم في  
مجال التمييز بين العاملين فضلنا أولا تبيان أهمية التمييز بين العمل  
الإداري والعمل التشريعي ثم التطرق لمعايير التمييز .

#### أولا : أهمية التمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي :

هناك فوائد عملية وعلمية بالغة الأهمية تنتج عن وصف عمل ما بأنه  
تشريعي أو إداري . ويمكن حصر جوانب هذه الأهمية فيما يلي :

#### 1- من حيث الخضوع للرقابة القضائية :

إن القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وفحصاً  
للمشروعية وتفسيراً وتعويضاً . بينما العمل التشريعي لا يخضع من  
حيث الأصل لرقابة القضاء ، بل يخضع لصور خاصة في مجال الرقابة

### ج- مناقشة المشروع المصادق عليه على مجلس الأمة :

بما تأخذ هذه العملية من مراحل إجرائية هي ذاتها المطبقة أمام المجلس الشعبي الوطني من عرض النص على مكتب مجلس الأمة ثم إحالته أمام اللجنة المختصة وإعداد التقرير ثم مناقشته والتصويت على النص .

### د- مرحلة محتملة الحدوث :

تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان (1)

في حال عدم مصادقة مجلس الأمة على النص فإنه ، وطبقا للمادة 120 من الدستور نكون بصدد خلاف بين الغرفتين بما يقتضي اجتماع لجنة متساوية الأعضاء بطلب من الحكومة بغرض اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف .

### هـ- مرحلة الإصدار :

يتولى رئيس الجمهورية سلطة الإصدار في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسليمه النص وهذا ما قضت به المادة 126 من الدستور .  
و- إخطار المجلس الدستوري (إجراء اختياري ووجوبي في حالات):

يمكن لرئيس الجمهورية طبقا لمادة 166 من الدستور إحالة النص المصادق عليه من الغرفتين على المجلس الدستوري بغرض فحص دستوريته. غير أنه إذا خص النص مجالا للقانون العضوي تعين طبقا للمادة 123 من الدستور إحالته وجوبا على المجلس الدستوري قبل إصداره (2).

يمر العمل التشريعي في كل الأنظمة القانونية بإجراءات خاصة تتسم عموما بالبسط. فلو أخذنا على سبيل المثال حركية النص التشريعي في الجزائر طبقا للمادة 119 من الدستور خاصة وكذلك القانون العضوي رقم 99-12 المؤرخ في 8 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (1) والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (2) والنظام الداخلي لمجلس الأمة (3) نجد أن إجراءات العمل التشريعي تمر بالمراحل التالية :

### أ- إيداع مشروع القانون من قبل الحكومة أو اقتراح القانون من 20 نائبا على الأقل لدى المجلس الشعبي الوطني :

ومن الطبيعي أن رئيس الحكومة قبل أن يبادر إلى عرض مشروع القانون على الغرفة الأولى يلزم بإحالته إلى مجلس الحكومة بغرض المصادقة عليه . ثم إحالته من قبل الأمين العام للحكومة لمجلس الدولة لإبداء الرأي حوله طبقا للمادة 119 من الدستور . ثم يعرض على مجلس الوزراء .

### ب- مناقشة المشروع على مستوى المجلس الشعبي الوطني :

بما تطلبه هذه المرحلة من إجراءات طويلة من عرض المشروع على مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم عرضه على اللجنة المختصة وسماع تقريرها ومناقشته وأخير التصويت عليه .

(1) لتفصيل أكثر بخصوص هذه المرحلة: راجع الدكتور بوزيد لزهاري للجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري ، العدد الأول ديسمبر، 2002، ص37 وما بعدها.  
(2) لتفصيل أكثر بخصوص فكرة القانون العضوي راجع خاصة الدكتور عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة الجزائر 47 العدد 2، 2003، ص47 وما بعدها .

بمكان . بينما القرار الإداري يخاطب في حالات كثيرة مراكز فردية  
كقرار التعيين والترقية وقرار نزع الملكية والقرار التأديبي .

غير أن القرار الإداري يقترب من التشريع إذا صدر في شكل قرار  
تنظيمي فيخص حينئذ مجموعة من الحالات والوضعيات ويصدر  
بصيغة عامة ومجردة. ولكن مع وجود هذا التشابه بين العمل التشريعي  
والقرار الإداري يظل العمل التشريعي متميزا من حيث سعة مجال  
تطبيقه.

## 6- من حيث بدء السريان أو النفاذ :

طبقا للمادة 4 من القانون المدني الجزائري تطبق القوانين في تراب  
الجمهورية ابتداء من يوم نشرها . تكون نافذة المفعول في الجزائر بعد  
مضي يوم كامل من تاريخ نشرها. وفي النواحي الأخرى في نطاق كل  
دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر  
الدائرة ويشهد على ذلك ختم الدائرة الموضوع على الجريدة الرسمية .  
والأمر يختلف بالنسبة للقرار الإداري إذ قد يرتب القانون أثرا معيناً بعد  
سريان القرار الإداري كالإعتراف للمعني بحق الطعن ومثال ذلك ما  
نصت عليه المادة 278 قانون الإجراءات المدنية بقولها : " إن الطعن  
الإداري المسبق والمنصوص عليه في المادة 275 يجب أن يرفع خلال  
شهرين من تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره " .

## ثانيا : معايير التمييز بين العمل التشريعي والعمل الإداري :

اختلف فقه القانون الإداري في تحديد معيار مميز وفاصل بين العمل  
التشريعي والعمل الإداري وإنحصر الاختلاف في معيارين الشكلي  
والموضوعي .

## هـ- طلب قراءة ثانية (إجراء محتمل الحدوث) :

طبقا للمادة 127 من الدستور يمكن لرئيس الجمهورية طلب إجراء  
مداولة ثانية تتعلق بقانون تم التصويت عليه وهذا في غضون 30 يوما  
المالية لتاريخ إقراره وعندئذ لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي  
أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، ومن الطبيعي القول أن النص  
التشريعي سيرف بظنا أكثر إذا تم تقديم طلب قراءة ثانية.

## و- مرحلة النشر :

لا ينفذ النص القانوني إلا بعد نشره وفوات المدة التي يقررها القانون  
لسريانه والتي حددتها المادة الرابعة من القانون المدني ما لم يقرر  
القانون أجلا آخر للسريان.  
ومن خلال ما تقدم من مراحل يتبين لنا أن النص التشريعي يمر بمراحل  
طويلة ويستغرق ظهوره وقتا طويلا. خلافا للقرار الإداري الذي سرعان  
ما يظهر إلى حيز الوجود. فقد يقدم الشخص طلب انتداب مثلا فيستجاب  
لطلبه بعد مدة وجيزة.

وإلى جانب تميز العمل التشريعي بالإجراءات الثقيلة مقارنة بالقرار  
الإداري فإن هناك سمة يتميز بها العمل التشريعي عن القرار الإداري  
تتمثل في أن العمل التشريعي تشترك في ظهوره كل من السلطتين  
التشريعية والتنفيذية اعتبارا من أن لهذه الأخيرة الحق دستوريا في تقديم  
مشروع القانون ومناقشته على مستوى اللجان المتخصصة لكل من  
الغرفة الأولى والثانية . ولا تشترك السلطة التشريعية مع السلطة  
التنفيذية في إصدار القرار الإداري .

## 5- من حيث مجال التطبيق :

إن النصوص ذات الطابع التشريعي تتضمن قواعد عامة ومجردة وهي  
موجهة للمخاطبين بها وهم مجموعة من الأشخاص . وقد يتعلق التشريع  
الواحد بسكان دولة بأكملها كأن يتعلق الأمر بالقانون المدني أو قانون  
الجنسية أو قانون الحالة المدنية . فمجال التشريع ونطاقه من السعة

2- إن فقه القانون الإداري متفق أن الأعمال القانونية الصادرة عن لجان البرلمان الدائمة والمؤقتة لا يمكن وصفها بالقرار الإداري (1). فرغم أن العمل صدر عن السلطة التشريعية ممثلة في لجنة دائمة أو مؤقتة ، إلا أنه لا يمكن الاعتراف لهذا العمل بالصفة الإدارية وإطلاق وصف القرار الإداري عليه .

3- إن السلطة التشريعية تمارس أعمالا أخرى غير التشريع ممثلة في الرقابة عن طريق لجان برلمانية خاصة يتم إنشاؤها لهذا الغرض . وهذا ما نصت عليه المادة 161 من الدستور والمواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما . ولا يمكن أبدا التسليم بأن العمل الرقابي من جانب اللجان الخاصة يعد عملا تشريعيا . وهو بهذا الوصف بنظر أصحاب المعيار الشكلي.

أولا : المعيار الشكلي :

يعتمد هذا المعيار في التمييز بين العمل التشريعي والعمل الإداري أساسا على فكرة الجهة التي صدر عنها العمل بصرف النظر عن مضمون العمل أو المجال الذي ينظمه .

فالعمل يكون إداريا إذا صدر عن جهة إدارية أيا كان مضمونه . ويعد العمل تشريعا متى صدر عن السلطة التشريعية . ولا عبرة عما إذا كان موضوعه يمس جماعة أو يتعلق بفرد بعينه.(1)

ثانيا : المعيار :

رغم أن المعيار الشكلي يتسم بالبساطة ، إلا أن تطبيقه في الواقع العملي يخلف جملة من الإشكالات ذات الطابع القانوني يصعب التخلص منها نوضحها فيما يلي :

1- إن السلطة التشريعية داخل الدولة لا يصدر عنها فقط الأعمال التشريعية ، بل أنها تقوم بأعمال انفرادية تنتج آثارا قانونية كأن يتعلق الأمر بتعيين موظف للقيام بمهام إدارية في البرلمان . أو إصدار قرار بترقيته أو انتدابه أو تأديبه . فكيف يمكن وصف هذا العمل وقد صدر

عن سلطة تشريعية ، بالعمل التشريعي وهو يخص فقط شخصا بذاته ومركزا قانونيا محددا وفرديا .

(1) أنظر الدكتور البشير التكري، المرجع السابق، ص 151.

YADH BEN ACHOUR, op cit P 323

وأبضا: الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 189

-الدكتور إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، جامعة المنوفية، مصر، 1999، ص 267.

-الدكتور محمود محمد حافظ، القرار الإداري دراسة مقارنة، القاهرة دار النهضة العربية، 1993، ص 13

-الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة الكتاب الثالث، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979، ص 126.

-الدكتور رضا جنح، المرجع السابق، ص 182.

-الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999، ص 293

-الدكتور ثروت بدوي، القانون الإداري، القاهرة دار النهضة العربية 2002، ص 18

-الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق، ص 605.

(1) Pierre Moore, droit administratif, VI édition staem pflf -cie- S.A.berne 1994, p185

المادي في التمييز بين العمل التشريعي والعمل الإداري يؤدي دون شك إلى دمج للسلطات وتداخل كبير ومتشعب بين عمل هيتين مختلفتين من هيئات الدولة هما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية . فنكون حسب نظرة دعاة المعيار الموضوعي أمام عمل تشريعي متى تعلق الأمر بقواعد أساسية ولو صدرت عن سلطة تنفيذية وجهة إدارية . وهذه لا شك نتيجة توقعنا في إشكالات كبيرة ومعقدة على المستوى القانوني بشأن تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن جهات رسمية داخل الدولة الواحدة.

**موقف القضاء المقارن: (مصر وفرنسا):**

تبنى القضاء في كل من فرنسا ومصر المعيار الشكلي فقد جاء في حكم محكمة القضاء الإداري في مصر: " إن مقطع النزاع في شأن التفرقة بين العمل التشريعي الذي هو بمنأى عن الإلغاء والعمل الإداري القابل للإلغاء إنما هو المعيار الذي يؤخذ به أهو المعيار الموضوعي أم المعيار الشكلي ؟ وما من شك أن قضاء هذه المحكمة قد جرى باطراد على الأخذ بالمعيار الشكلي فصدور قرار من السلطة التنفيذية أيا كانت طبيعته يجعله قابلا للطعن بالإلغاء كأي قرار إداري .... " جلسة 30-06-1956 (1)

ومع ذلك خرج القضاء الإداري في مصر أحيانا عن هذا المعيار وأقر المعيار الموضوعي فيما يخص القرارات الصادرة عن رئيس البرلمان بشأن موظفي المجلس. (2) فوققا للمعيار الشكلي تعد هذه الأعمال من قبيل الأعمال التشريعية وليست بالقرارات الإدارية. ورغم ذلك أقر القضاء في مصر اختصاصه مركزا على جوانب قانونية وموضوعية تميز بها المعيار الموضوعي.

(1) أنظر الدكتور رأفت فوده، المرجع السابق، ص 178  
(2) أنظر الدكتور إبراهيم محمد علي، المرجع السابق، ص 267  
وأبضا محمد أنور حمادة، المرجع السابق ص 8.  
الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 20  
الدكتور فؤاد العطار المرجع السابق، ص 608  
• Pierre Laurent frier, op. Cit. p 280  
Yadh ben Achour, op cit p 32

4-إن السلطة التنفيذية يصدر عنها هي الأخرى تشريع يطلق عليه بالتشريع اللاتحي وبالتالي يقترب عملها هذا مع عمل السلطة التشريعية بما يؤكد عدم صلاحية المعيار الشكلي ليكون أداة فصل بين العاملين التشريعي والإداري.

**ثانيا: المعيار الموضوعي أو المادي:**

ركز أصحاب هذا الاتجاه الفقهي للتمييز بين العمل التشريعي والعمل الإداري على فحوى العمل وجوهره وصلبه دون الإعتداء بالجهة الصادرة عنه . ويتزعم الفقيه ديجي وجيز وبونارد هذه المدرسة . فالعمل التشريعي وفق قناعة هذا الاتجاه الفقهي عمل قاعدي وأساسي . أي أنه ينظم مسألة عامة وأساسية ولا أهمية لصفة القائم به ولا للإجراءات المتبعة بشأنه . ونتيجة لذلك تعد اللوائح الصادرة عن جهة الإدارة من قبيل الأعمال التشريعية طالما نظمت مسائل أساسية وعامة. ويعد العمل إداريا متى صدر عن سلطة عامة وتعلق بفرد بذاته أو مجموعة أفراد . أي أن العمل هنا تعلق بمركز خاص أو مراكز خاصة.

**نقد المعيار: (1)**

إذا كان أصحاب المعيار الموضوعي قد نجحوا من جهة في تفادي بعض الانتقادات الموجهة لأصحاب المعيار الشكلي، إلا أن معيارهم تعرض هو الآخر لإنتقادات ليست أقل خطورة من تلك الموجهة للمعيار الشكلي . ولعل أهم نقد وجه إليهم أن الأخذ بالمعيار

(1) أنظر الدكتور محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 15 الدكتور محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 8  
الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 127  
الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 19  
الدكتور فؤاد العطار المرجع السابق، ص 607.

وكذا المرسوم رقم 445/68 المؤرخ في 16 يوليو 1968 ، باعتباره أساسا للنص محل النزاع .

"حول الوجه المستنبط من عدم الاختصاص المادي والذي يجب معاينته مسبقا"

حيث أن المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية ، تنص في أن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى ، تنظر كأول وآخر درجة في دعاوى الإبطال المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية.

حيث أن المدير العام للشركة الوطنية " سمباك " قرر بموجب منشور تحت رقم 20650 في 3 فبراير 1976 ، وتطبيقا للأهداف المحددة من طرف السلطة الثورية وفي إطار معركة الإنتاج ، تحرير نسب استخراج السميد والفرينة (FARINES)

حيث أن المدير العام للشركة الوطنية " سمباك " لم يكتف بتفسير النصوص السارية المفعول ، بل أضاف قواعد جديدة بواسطة التدبير محل النزاع ، مما يجعل المنشور يتخذ طابعا تنظيميا ، ويكون نتيجة لذلك قابلا لأن يهاجم بواسطة دعوى أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى.

حيث أن مجلس الجزائر ، الغرفة الإدارية ، تجاوز اختصاصاته عندما أبطل المنشور محل الدعوى .

ونتيجة لذلك ، يتوجب إبطال القرار المتخذ ، دون حاجة إلى فحص باقي المسائل المقدمة .  
لهذه الأسباب قرر المجلس الأعلى : إبطال القرار المطعون فيه ..... (1)

(1) انظر تعليق الدكتور أحمد محيو، قرار سمباك، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، مارس 1981 رقم 1، ص 134.  
وتلك موقف لصين بن شيخ لك ملويا، دعوى تجاوز السلطة، الجزائر، دار ربحانة، 1979، ص 25.

موقف القضاء الإداري الجزائري :

يعتبر القضاء الإداري الجزائري بعض القرارات الصادرة عن أشخاص القانون مثل المؤسسات والشركات العمومية ذات الطابع الاقتصادي بمثابة قرارات إدارية . وينجلي هذا الموقف خاصة في قضية الشركة الوطنية سامباك ضد الديوان الوطني ما بين المهنيين للحبوب

1 قضية شركة سامباك :

بتاريخ 8 مارس 1980، أصدرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا قرارا نظرا لأهميته نسوق وقائعه وحيثياته :

حيث أنه بموجب عريضة مودعة بكتابة ضبط المجلس الأعلى بتاريخ 4 يوليو 1977، رفعت الشركة الوطنية " سامباك " استئنافا ضد القرار الصادر في 25 مايو 1977 عن مجلس قضاء الجزائر ، الغرفة الإدارية والذي قضى بإبطال المنشور (CIRCULAIRE) الصادر في 3 فبراير 1976 عن المدير العام للشركة أعلاه والمتضمن تحرير نسب استخراج الفرينة والسميد.  
حيث أنه تدعيما لاستئنافها أثار ما يلي :

في الشكل :

عدم قبول المذكرة المقدمة من طرف الديوان الوطني ما بين المهن للحبوب (O.A.I.C) أمام المجلس ، بسبب عدم احترام المواعيد من جهة .  
عدم الاختصاص المادي لقضاة الدرجة الأولى ، لكون النزاع يعود لولاية القضاء العادي من جهة أخرى .  
وفي الموضوع :

إلغاء القرارين الوزاريين المشتركين المؤرخين في 8 مايو و 21 غشت 1972 والذان اتخذا كأساس لدعوى الديوان الوطني ما بين المهن للحبوب .

قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 22-01-2001 الغرفة الثالثة

فهرس 40.  
خلافا للموقف الأول للقضاء الإداري الجزائري والذي وسع من مفهوم القرار الإداري فمده لبعض أشخاص القانون الخاص لم يعترف مجلس الدولة لبعض الأعمال الصادرة عن الهيئات التأديبية بصفة القرار الإداري الخاضع لدعوى تجاوز السلطة . ففي القرار المذكور أعلاه إعتبر مجلس الدولة أن العمل الصادر عن اللجنة الولائية للتأديب عبارة عن رأي صادر عن لجنة طعن وأن الأمر لا يتعلق بقرار إداري (1)

### الخلاصة:

وتأسيسا على ما تقدم نكون بصدد قرار إداري متى صدر العمل الانفرادي عن جهة إدارية مركزية كالوزارات والهيئات الوطنية المستقلة أو جهة محلية كالولايات والبلديات أو جهة مرفقية. ويخرج عن دائرة القرار الإداري أعمال الجمعيات والنقابات والتنظيمات المهنية وأعمال الشركات المدنية والتجارية .

غير أن المشرع ولا اعتبارات موضوعية يقدرها يمكن أن يلحق بدائرة القرار الإداري أعمالا صادرة عن منظمات مهنية من قبيل ذلك ما نصت عليه المادة 9 من القانون 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله إذ أنطت لمجلس الدولة صلاحية النظر في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات الوطنية .

ويدخل تحت عنوان المنظمات المهنية أعمال كل من منظمة المحامين والغرفة الوطنية للمحضرين والغرفة الوطنية للموثقين وتنظيم المهندسين وتنظيم الأطباء . فقد إعتبر المشرع الأعمال الانفرادية الصادرة عن هذه الجهات بالقرارات الإدارية وأخضعها لرقابة القاضي الإداري (1).

ويخرج عن دائرة القرار الإداري الأعمال المتعلقة بسير التمثيلات الدبلوماسية وكذلك القرارات التي تصدرها الدولة في علاقاتها مع بقية الدول الأخرى والمنظمات الدولية وكذلك القرارات الصادرة عن الحكومة لممثليها الدبلوماسيين في الخارج وسائر الأعمال المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقات الدولية (2)

كما يخرج من دائرة القرارات الإدارية الأعمال الصادرة عن بعض الهيئات المتخصصة كالمجلس الدستوري عندنا في الجزائر. وهذا ما أقره مجلس الدولة الجزائري في قرار له صدر بتاريخ: 12-11-2001 إذ رفض اختصاصه صراحة للفصل في دعوى إلغاء ضد قرار صدر عن المجلس الدستوري الخاص برفض ترشح الطاعن للانتخابات الرئاسية لعدم إثبات مشاركته في ثورة التحرير معتبرا هذا العمل من قبيل الأعمال الدستورية التي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة. (3)

(1) أنظر على سبيل المثال المادة 20 من القانون 91-04 المؤرخ في 8 جانفي 1991 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة

(2) أنظر الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص143

(3) أنظر مجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري العدد 1، ص142 وأنظر في التطبيق على هذا القرار غياي رمضان، عن رقابة خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، مجلة مجلس الدولة العدد 3، 2003، ص 71 وما بعدها.

(1) أنظر نص القرار كاملا مع التطبيق عليه حسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الجزائر، دار هومة، 2004، ص301

الفرع الثاني

التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي

على نفس المنوال المتبع في الفرع الأول سنتطرق لأهمية التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي ثم نفصل في معايير التمييز.

أولا أهمية التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي :

ينجم عن القول أننا أمام عمل إداري أو قضائي جملة من الآثار القانونية لعل أهمها :

1- من حيث طرق الطعن :

يخضع العمل الإداري ممثلا في القرارات الإدارية للإجراءات خاصة في مجال الطعن فقد يفرض المشرع الطعن في القرار الإداري أمام نفس الجهة المصدرة له (طعن ولائي). أو أمام جهة إدارية وصية عنها (طعن رئاسي). ويجعل لهذا الطعن مدة خاصة وأشكالا معينة. الأمر الذي يختلف عن الطعن في الأحكام التي ينظمها القانون مراعيًا في ذلك الدرجات ( درجة استئناف ودرجة عليا أو نقض). كما يراعي مسألة الحضور والغياب. والحكم المدني والحكم الجزائي. وعلى ذلك يخضع العمل القضائي مجسدا في الأحكام والقرارات لنوع محدد من طرق الطعن لا تليق إلا به يتضمنه قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجزائية. وتختلف عن طرق الطعن في القرار الإداري.

2- من حيث طبيعة الجهة التي تتولى مراقبة العمل :

تقتضي دولة القانون إخضاع أعمال الإدارة لرقابة القضاء بما يتيح للطرف المعني الطعن في القرار الإداري أمام سلطة القضاء بالأشكال والكيفية المحددة قانونا. فالقضاء جهة مؤهلة ومخولة للنظر في الطعون الموجهة ضد الأعمال الإدارية ممثلة في القرارات الإدارية. ولا يعد ذلك مساسا أو انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات. بينما يخضع العمل

القضائي مجسدا في الأحكام (أحكام الدرجة الأولى والثانية) لرقابة القضاء نفسه فتعرض أحكام الدرجة الأولى على جهة قضاء الدرجة الثانية وتعرض قرارات الدرجة الثانية أمام جهة النقض (المحكمة العليا) ، كما تعرض القرارات القضائية في المادة الإدارية الصادرة عن الغرف الإدارية على رقابة مجلس الدولة باعتبارها جهة استئناف ويطعن فيها بالنقض أمامها أيضا.

3- من حيث الإجراءات :

الأصل أن توجه الإدارة غير ملزمة بإجراء خاص حال قيامها بالتصرفات الانفرادية غير أن المشرع قد يفرض لاعتبارات موضوعية الخضوع لإجراء معين عند إصدارها للقرار الإداري. والأصل أيضا أنه وحتى مع وجود إجراءات تحكم العمل الإداري الانفرادي فإنها أي الإجراءات- يجب أن تتسم بالبساطة بهدف الإسراع في ميلاد القرار الإداري. والأمر يختلف بالنسبة للعمل القضائي إذ عادة ما تحكمه إجراءات منصوص عنها تشريعا كما أن ظهور العمل القضائي في شكل حكم أو قرار قضائي يأخذ مدة زمنية طويلة خاصة أمام الجهات القضائية العليا (المحكمة العليا ومجلس الدولة). وهذا أمر طبيعي إذ تأخذ جهة القضاء الوقت الكافي لإصدار حكمها أو قرارها بما يلزم ذلك من إعطاء حق الدفاع للمتقاضين المتخاصمين.

4- من حيث وجود أو عدم وجود نزاع :

إن العمل القضائي ناتج عن خصام بين إثنين أو أكثر وتتدخل جهة القضاء بعد رفع الأمر إليها بواسطة دعوى مسجلة أمامها وتفصل في هذا الخصام أو النزاع. بينما العمل الإداري مجسدا في القرار لا يحتوي على فصل في نزاع قائم بل هو عمل انفرادي صادر عن جهة إدارية يقصد إحداث أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني.

ونظرا لأهمية المنازعة كأداة للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى تكريس هذه الأداة في حكم لها صدر في 15 جوان 1948 بقولها: " يشترط في القرار

## 6- من حيث المسؤولية :

تسأل الدولة في غالبية النظم القانونية عن أعمال موظفيها وتلزم بدفع التعويض للطرف المضرور . ولا تسأل الدولة في كثير من النظم القانونية عن أعمال السلطة القضائية.(1)

## ثانيا:معايير التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي :

على نفس نسق التمييز بين العمل التشريعي والعمل الإداري إختلف فقهاء القانون الإداري بين دعاة المعيار الشكلي ودعاة المعيار الموضوعي.

## المعيار الشكلي :

نكون أمام عمل قضائي بحسب دعاة المعيار الشكلي إذا صدر العمل عن جهة قضائية . بينما يكون العمل إداريا إذا صدر من جهة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية . إذ ينبغي وفقا لأصحاب المعيار الشكلي الاعتداد أساسا بصفة القائم بالعمل وصرف النظر تماما عن طبيعة العمل في حد ذاته .

ويرى الفقيه كاريه دي مالبيرج أن الوظيفة القضائية لا تختلف من الناحية المادية عن الوظيفة الإدارية فمن الخطأ القول أن القضاء يستأثر مهمة الفصل في المنازعات إذ الثابت أن الإدارة هي الأخرى تفصل في منازعات تتعلق بقرارات إدارية . وعلى هذا الأساس ففكرة المنازعة لا يمكن التحويل عليها في التمييز بين العمل القضائي والإداري . ومن هذه النتيجة انتهى الفقيه المذكور إلى القول أن العمل القضائي هو الذي يصدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقا لإجراءات معينة.

القضائي أيا كانت السلطة التي تصدره توافر شروط ثلاثة .الأول قيام خصومة بين طرفين والثاني أن تقوم هذه الخصومة على مسألة قانونية والثالث أن يكون للقرار عند الفصل في الخصومة قوة الشيء المقضى فيه . وفي حكم لها صدر في أول جوان 1953 ذهبت نفس المحكمة إلى تأكيد هذه الميزة التي ينفرد بها العمل القضائي بقولها : " إن المعيار الذي وضعه شراح القانون الإداري وفقهاؤه للتمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري أن الأول يصدر بعد إيداع ومخالفة ويفصل فيه من هيئة ليست طرفا في النزاع القائم ....."(1)

غير أن التمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري إستنادا لوجود خصومة قائمة بالنسبة للأول وعدم وجودها بالنسبة للثاني، مسألة لا يمكن التسليم بها بصورة مطلقة ذلك أن جهة الإدارة قد تفصل في خصومة قائمة بين طرفين كأن يعترف القانون لجهة إدارية بالنظر في طعن ضد قرار إداري فنكون حينئذ أمام نزاع قائم بين الطاعن أو ضحية القرار، وجهة الإدارة مصدرة القرار.

## 5- من حيث الاستقلالية والتبعية :

يتمتع القاضي وهو يفصل في المنازعات المعروضة عليه بكامل الاستقلالية بما يضمن له الحياد التام وبهدف إصدار حكم عادل وهو ما أقره الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.(2) وأقره الدستور الجزائري.(3)

إلا أن الموظف وهو يمارس عمله يخضع لسلطة رئاسة تجعله تابعا لجهة عليا يتلقى منها الأوامر والتعليمات ويلزم بتنفيذها.(4)

(1) لتفصيل أكثر راجع: الدكتور رمزي طه الشاعر، المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية،

القاهرة، دار النهضة العربية، 1983، ص 16 ما بعدها.

وراجع أيضا بصدد مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها الدكتور عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1982، ص 63 وما بعدها.

(1) الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 34

(2) المادة 10 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

(3) أنظر المادة 138 و147 من الدستور الجزائري لسنة 1996

(4) لتفصيل أكثر راجع: الدكتور عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، الوطنية للكتاب، 1984 ص 103 وما بعدها.



المطلب الثالث-القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة

إذا كان من اللازم في القرار الإداري أن يكون صادراً عن جهة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقيه، فإنه يلزم إضافة لذلك أن يكون صادراً من جانبها فقط. وهذا القول ليس معناه أن يصدر القرار من فرد واحد وتستفرد جهة إدارية واحدة بإخراجه بل قد يفرض القانون في حالات معينة أن تشارك الإدارة المصدرة للقرار الإداري إدارات أخرى قبل توقيع القرار. كما لو تعلق الأمر برخصة البناء أو الهدم فقبل أن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي القرار يلزم قانوناً بإحالة الملف إلى جهات حددها التشريع أو التنظيم لإبداء الرأي، ولا يتناقى ذلك أبداً مع الصفة الانفرادية للقرار. (1)

وبالنظر لهذه الميزة دون غيرها صار بالإمكان التمييز بين القرار الإداري الذي يتم دوماً بإرادة منفردة من جانب الإدارة وبين العقد الإداري الذي يفرض وجود إرادتين متقابلتين وهو ما أصطلح عليه في الفقه بالمعيار الكمي في التمييز بين الأعمال الإدارية. (2)

كما أننا نكون بصدد قرار إداري إنفرادي ولو تصرفت الإدارة بناء على إرادة الفرد كما لو تقدم شخص بطلب وظيفة أو بطلب تحويل لمنطقة أخرى، وأصدرت الإدارة قرارها (قرار التعيين أو التحويل). ففي هذه الحالة نحن أمام قرار إداري إنفرادي. ولو تم برغبة المعني أو المعنيين. ونكون أمام قرار إداري إذا أصدرت السلطة المختصة قراراً جاء نتيجة تفاوض مع الجهة النقابية أو ممثلي الموظفين عبرت فيه صراحة عن موقفها من مطلب نقابي.

كما أن الفقيه ديجي ركز على مضمون العمل القضائي ولم يصرف أهمية للجانب الإجرائي والشكلي رغم أن العمل القضائي في كثير من جوانبه يعتمد على هذا الوجه.

ولقد بات من المؤكد الآن أن العمل القضائي يستوجب النظر إلى جانب الشكل والموضوع وهو ما يحتم عدم إستبعاد أي من المعيارين سابق الذكر لتحديد عناصر العمل القضائي وبالتالي تمييزه عن العمل الإداري. (1)

(1) الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 28.

(1) أنظر المادة 50 وما بعدها من القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتطرق بالتهنية والتصوير.

(2) الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 23.  
الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 72.

فقواعد القانون أو التنظيم هي التي تبرز لنا بوضوح متى نكون أمام إرادة حرة أو إرادة مقيدة.

فحين يترك القانون للإدارة حرية تقدير الظروف وتكييف الوقائع المعروضة أمامها ولا يلزمها بإصدار قرار محدد بمضمون معين خلال مدة معينة. فهي في هذه الحالة تتمتع بسلطة تقديرية. وأبرز مثال على ذلك القرارات الضبطية. فالدستور وكذا القانون منحا جهات الضبط المختلفة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي) كامل الحرية في إصدار القرار الضبطي حسب الظروف وما تقتضيه من إجراءات.

وقد يقتضى الظرف الأمني التشدد في إجراءات الضبط بهدف المحافظة على أمن الأشخاص وممتلكاتهم فيصدر القرار (المرسوم الرئاسي) ويعلن عن إقرار الحالة الاستثنائية. وقد يكون الظرف أقل خطورة فيعلن رئيس الجمهورية عن حالة الطوارئ فقط. وقد يتعلق الإجراء الضبطي بجزء من إقليم دون الأجزاء الأخرى. بحسب ما تراه الجهة الإدارية المختصة بغرض التحكم في الجوانب الأمنية.

وتتمتع الإدارة أيضا بقدر من الحرية فيما يخص قرارات الترقية فموقعها يؤهلها من معرفة الموظف المعني بالترقية وقدراته ومؤهلاته ومدى التزامه وأداءه الوظيفي ولها أن تقدر عما إذا كان يستحق هذه الترقية من عدمها. كما تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية أثناء توقيع الجزاءات التأديبية.

غير أن تتمتع الإدارة بقدر معين من الحرية لا يعني إنفرادها بشكل مطلق باتخاذ القرار وأن لا رقيب عليها ذلك أن السلطة المطلقة لا تولد إلا تعسفا. ثم أن مفهوم دولة القانون يفرض إخضاع مجموع قرارات الإدارة من حيث الأصل إلى رقابة القضاء إلا إذا قدر هذا القضاء أن بعض الأعمال تخرج عن ولاية رقابته.

وبناء على ذلك فإن القرارات الضبطية تخضع للرقابة القضائية ويمكن للقضاء إلغاء قرار ضبطي. إذا تبين له تعسف جهة الإدارة في إصداره. وذات الأمر فيما يخص القرارات التأديبية يجوز مقاضاة جهة الإدارة بشأنها.

غير أن قيام الإدارة بالأعمال المنفردة في شكل قرارات إدارية وأحيانا أخرى بأعمال تعاقدية في شكل صفقات عامة لا يعني بالضرورة استقلال وانفصال العمل المنفرد عن العمل التعاقدية إذ قد يحدث المزج بين العملين بمناسبة أداء وظيفة واحدة أو عملية واحدة وهذا ما أضحى عليه في الفقه بالأعمال الإدارية المختلطة. وهي مجموع الأعمال التي تنطوي على نوعين من النصوص إحداهما تعاقدية والأخرى لائحية (1) ومثال ذلك عقد الامتياز فهو يتضمن شروطا مختلفة هي:

أشروط لائحية: وهي التي تضعها جهة الإدارة بإرادتها المنفردة وتتضمن شروطا عامة للتعاقد يلزم المتعاقد بتنفيذها رغم عدم مشاركته في وضع هذه الشروط. ويحق للإدارة إذا فرضت مقتضيات المصلحة العامة ذلك تعديل هذه الشروط بإرادتها المنفردة.

بشروط تعاقدية: ويتضمنها عقد الامتياز ذاته كالأحكام المالية وحقوق كل طرف. غير أن صدور إرادة منفردة عن جهة الإدارة يدفعنا للتمييز بين سلطتها التقديرية وسلطتها المقيدة. فمتى تتمتع الإدارة بقدر من الحرية ومتى تقيد إرادتها؟

### السلطة المقيدة والسلطة التقديرية للإدارة:

أ- السلطة التقديرية:

ابتداء نقول أن مناط التمييز بين الإرادة الحرة للإدارة (السلطة التقديرية) والإرادة المطلقة (السلطة التقديرية) تدخل في دائرة النصوص القانونية.

(1) الدكتور رأفت فوده، المرجع السابق، ص 273. 55 رقمه 55 لسنة 1955 م. (2) تسمية (3) أيضا الدكتور شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري ط 5، القاهرة، دار النهضة العربية، 2003، ص 346. (4) رقمه 55 لسنة 1955 م. (5) رقمه 55 لسنة 1955 م.

### السلطة المقيدة للإدارة :

إذا قيد القانون إرادة الإدارة وألزمها باتخاذ القرار بتوافر ظروف وإجتماع عناصر ووقائع معينة كنا أمام إرادة مقيدة. فحين يلزم القانون الراغب في الحصول على رخصة بناء إلا تجاه إلى جهة إدارية هي المجلس الشعبي البلدي (وهو الوضع الغالب) . وتقديم ملف حدده التنظيم، فإنه من جهة أخرى نرى ذات القانون قيد جهة الإدارة بإصدار قرار المنح أو الرفض عند المخالفة لإرادتها هنا مقيدة ويسهل على القاضي الإداري مراقبتها.

إن الإرادة المقيدة للإدارة على حد قول رئيسة مجلس الدولة الجزائري هي الوضعية التي تكون فيها الإدارة ملزمة بالتصرف أو برفض التصرف عندما تتوفر بعض الشروط ذات الصلة بالواقع أو القانون فسلوكها مفروض عليها كإحالة موظف بلغ سن التقاعد. (1) لذلك قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بأن عدم مراعاة الإدارة المعنية للمهلة القانونية بشأن رخص البناء يعد تجاوز للسلطة. (2)

كما أن إرادة الإدارة تكون مقيدة في مجال الاختصاص ولا تملك أي سلطة تقديرية إذ أن قواعد الاختصاص قواعد أمره يضعها المشرع لتنظيم العمل الإداري وتوزيع الاختصاص بين الهياكل الإدارية المختلفة (المركزية- المحلية- المرفقية).

وتكون إرادة الإدارة مقيدة أيضا في مجال الأشكال والإجراءات والآجال فلا تملك مخالفتها أو إستبدال قاعدة بقاعدة أو إجراء بإجراء أو الزيادة في المدة أو تقليصها . وكذلك تكون إرادتها مقيدة بشأن الغاية.

(1) أنظر: فريدة أبران ، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص37.

(2) أنظر قرار المحكمة العليا- الغرفة الإدارية، ملف 68240 بتاريخ 28-07-1990. المجلة القضائية العدد الأول، 1992، ص153 وما بعدها

قرار مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 11.03.2003- الغرفة الثالثة، الملف 007736 مجلة مجلس الدولة العدد الثالث، 2003، ص148.

وتتمتع الإدارة بقدر من الحرية بخصوص تقييد حفاة وأداء الموظفين المعني عما إذا كان يستحق التثبيت في منصب عمله من عدمه. وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية فيما يخص توزيع المهام بين الموظفين وتنظيم المصالح ومنح الإجازات بالنسبة لموظفيها وسلطة التثقيط ومنح العلامات.

وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية فيما يخص تعيين موظف في وظيفة تجعله على صلة بأحد أقاربه . ذلك أن المادة 28 من المرسوم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة منعت كاصل. على السلطة القائمة بالتعيين توظيف عامل بالإدارة يكون على صلة وظيفية مع أحد أقاربه من الدرجة الثانية . لكن ذات النص أي المادة 28 منحت رخصة للإدارة تستعملها في حالات الضرورة مع ترك السلطة التقديرية لها.

إن السلطة التقديرية للإدارة تجد أساسها وتبريرها في أن المشرع عند سنه للنصوص القانونية في شكل عام ومجرد لا يمكن أن يحيط علما بمجمل الوقائع بما تحمله من احتمالات مختلفة وحالات متباينة وفروع وجزئيات متداخلة ومتشابهة. لذلك نجده (أي المشرع) يعترف لجهة الإدارة بقدر من الحرية إعتبارا من أنها الأقرب ميدانيا والأكثر إتصالا بالحياة اليومية الجارية والأكثر علما بالمعطيات الجديدة وبالمسائل غير المشمولة بالنص.

وتأسيسا على ما تقدم لا عجب إذا كان المشرع في القانون الأساسي للوظيفة العامة الأول (الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966) حدد العقوبات التأديبية وترك لجهة الإدارة قدرا من الحرية في تقنين الأخطاء التأديبية وتصنيفها.

إن السلطة التقديرية للإدارة وإن كان ينجم عنها الإعراف لجهة الإدارة بقدر من الحرية في أداء العمل الإداري ولا تكبل إرادتها كما هو الحال بالنسبة للسلطة المقيدة، إلا أنه من عيوب السلطة التقديرية أنها قد تستغل للمساس بحريات وحقوق الأفراد.

ذلك أن السلطة التقديرية للإدارة لا تعني بحال من الأحوال تحصين أعمالها فلا تخضع للرقابة القضائية. لأن هذا المفهوم يبده وينتهك مبدأ خضوع الدولة للقانون (1) الذي يفرض من جملة ما يفرضه إخضاع كل أعمال الإدارة والأفراد للرقابة القضائية إلا ما استثنى من أعمال الإدارة بعنوان أعمال السيادة.

**الأعمال الإدارية المركبة أو المختلطة (اجتمعت فيها السلطة المقيدة مع التقديرية):**

إذا كانت أعمال الإدارة المنفردة تنقسم مراعاة لدرجة حريرتها في القيام بالعمل إلى إرادة مقيدة أحيانا ، وسلطة تقديرية أحيانا أخرى. فإن الفصل بين النوعين من الأعمال ليس بالفصل الجامد المطلق إذ قد تمارس الإدارة عملا قانونيا واحدا وتكون إرادتها أحيانا مقيدة وفي ذات الوقت تتمتع بسلطة تقديرية .

فلو أخذنا على سبيل المثال لا الحصر سلطة نزع العقارات التي تتمتع بها الإدارة طبقا للقانون 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 المحدد لقواعد نزع الملكية للمنفعة العمومية. فهذا القانون اعترف لجهة الإدارة بممارسة سلطة النزع غير أنه :

**أقيد إرادتها حال مباشرتها لعملية النزع :**

فأخضعها لجملة من القيود والإجراءات بما يضمن حقوق الأفراد وإن أول قيد هو قيد التخصص بأن حدد الجهة التي تتولى النزع الوالي إذا تعلق الأمر بأملك عقارية تقع في حدود تراب ولاية واحدة . أو قرار وزاري إن تعلق الأمر بأملك تقع في أكثر من ولاية.

(1) لتفصيل أكثر بخصوص مفهوم دولة القانون راجع الدكتور جمال عبد الناصو مانع، دولة القانون، مجلة تواصل جامعة عنابة، العدد 2004، 13، ص8 وما بعدها.

فلا تستطيع الإدارة بعملها الإداري أن تستهدف إلا المصلحة العامة . فإن حادت عنها كان عملها مشوب بعيب بما يعرضه للبطلان. وحين يقر القانون أحكاما للترقية تبنى فقط على معيار التجربة دون غيره ، فأرادة الإدارة هنا مقيدة . فهي ملزمة بأن ترقى الموظف الأقدم فالقديم . وأن كل خروج عن هذه القاعدة يعرضها للرقابة القضائية . لذلك ذهب محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول :

" من المتفق عليه في الفقه الإداري الحديث أنه لا يوجد قرار إداري تستقل الإدارة بتقدير جميع عناصره ومن ثم تختلف درجات التقدير من قرار إلى آخر." (1)

إن السلطة المقيدة للإدارة لا شك أنها تحمي مبدأ المشروعية وتوفر ضمانات أكثر للأفراد من تعسف الإدارة . لكن من جهة أخرى نرى ذات السلطة (المقيدة) تفرض قيودا على الإدارة وتكبل إرادتها وتفقد مرونة التصرف بما يؤثر سلبا على نشاطها .

وينبغي الإشارة أن مقتضيات المصلحة العامة تفرض الاعتراف للإدارة بالسلطتين معا التقديرية والمقيدة على حد سواء. ذلك أن لا يجوز بحال من الأحوال أن نعترف لها بالسلطة المقيدة في جميع أعمالها وقراراتها لما في ذلك من أثر بالغ وخطير في تكبيل إرادتها ومحاولة التقليل منها.

كما لا يجوز الاعتراف لها في جميع المواضع والحالات بالسلطة التقديرية لما في ذلك من أثر بالغ على حقوق الأفراد.

ويبقى القضاء هو الجهة التي يلجأ إليها كل فرد للطعن في القرار الإداري فيمارس القضاء سلطته في مجال الرقابة على أعمال الإدارة وبإمكانه إلغاء قراراتها متى إنتهى إلى نتيجة أنها مشوبة بعيب في المشروعية سواء كان الاختصاص المعترف به لجهة الإدارة إختصاصا مقيدا أو تمتعت فيه الإدارة بسلطة تقديرية.

(1) أنظر محمد فواد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 109

الدكتور محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، القاهرة دار النهضة، 1993، ص49.

المطلب الرابعالقرار الإداري يحدث أثارا قانونية

إن عناصر القرار الإداري تكتمل إذا صدر العمل من جانب الإدارة إنفراديا وأرادت من خلاله إحداث أثر قانوني. (1) فهذا الأثر هو الذي يتم ببيان القرار الإداري ولولاه لما لجأ المعني بالقرار للطعن فيه . ودونه لا يستطيع القاضي الإداري مراقبة أعمال الإدارة . فيفترض هنا أن المركز القانوني للمعني أو المعنيين بالقرار تمت زعزعته والتأثير عليه. إذ بدون هذا التأثير لا يملك رافع الدعوى مسوغا لمساءلة الإدارة قضائيا. ولا يملك القاضي أي سلطة لرقابة عمل الإدارة طالما لم يحدث القرار الإداري تأثيرا في المركز القانوني للمخاطب به .

فإذا بادرت الإدارة مثلا إلى رفع إقتراح للجنة إدارية عليا بخصوص قائمة ترقية لدراستها وإصدار قرار بشأنها. فلا يملك المعني ممن لم يجد اسمه ضمن القائمة الطعن في هذا العمل . لأن الأمر يتعلق بإقتراح، ولم يتأثر المركز القانوني للمعني بعد وهو ما عبر عنه الفقه بالصفة النهائية للقرار الإداري. (2)

فإن رفعت الدعوى تعين على القاضي النطق بعدم قبولها لأن القرار الإداري لم يصدر بعد.

بل إن القانون قد يفرض على المعني قبل اللجوء للقضاء الإداري والمطالبة بإلغاء القرار الإداري أن يرفع أولا تظلما إداريا ولائيا أو رئاسيا لتقبل دعواه شكلا. وهذا ما نصت عليه المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية فإن تجاوز المعني هذا الإجراء فلا يستطيع القاضي الإداري إلغاء قرار الإدارة رغم أنه يتمتع بالصفة النهائية.

(1) Serge velley, droit administratif, 3<sup>ème</sup> édition vuibert, 2000, p68

البشير التكري، المرجع السابق، ص 151

Jean Rivero ,op. Cit. p 111

Georges vlachos, op cit p 119

(2) أنظر الدكتور رأفت فوده، المرجع السابق، ص 365

والقيد الثاني تمثل في وجوب فتح تحقيق وتعيين لجنة متخصصة وإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية وتخصيص سجل لدى الإدارة يتعلق بالتظلمات ومباشرة عملية النزاع ضمن الأجال والإجراءات التي حددها القانون وتبليغ قرار التصريح ونشره تحت طائلة البطلان.

وهذا لضمان حقوق المنزوع ملكيته. وكذلك الغير ممن لهم حقوق على العقار المراد نزعه. فإذا أثار المعني دفعا يتعلق بخرق الإدارة لأحد الجوانب الإجرائية ألزم القاضي بالرد على هذا الدفع. (1)

ب- اعترف لها بسلطة تقديرية :

تتمثل في تقدير صلاحية العقار المراد نزعه كونه الأفضل لخدمة المشروع العام وتحقيق المنفعة العمومية أم لا .

فالإدارة عادة تلجأ لخبرائها الذين يباشروا التحقيق فإن أكد هؤلاء أن المشروع لا يصلح إلا في مكان محدد لإنجاز طريق أو جسر مثلا ولا يمكن إقامته إلا في هذا المكان دون سواه فهذا أمر تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية ولا رقابة للقاضي الإداري عليها في هذا المجال ما لم ينطوي عملها على درجة من التعسف

(1) لتفصيل أكثر أنظر: نيللي زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، مجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 3، 2003، ص 14 وأنظر قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2002-25.06 الغرفة الخامسة منشور بنفس العدد ص 182.

ولقد مر بنا عند تعريف القرار الإداري أنه إفصاح من جانب الإدارة بقصد إحداث مركز قانوني يكون ممكنا وجائزا ومتى كان ذلك بعبء المصلحة العامة . وترتبا على ذلك فإن الأثر القانوني الناجم عن صدور القرار يتمثل في إنشاء مركز قانوني جديد . أو تعديل مركز قديم أو إلغاء مركز قانوني قائم . ولا يشترط أن يتعلق القرار بفرد بذاته ، بل قد يخص القرار مجموعة أشخاص وعندئذ نكون أمام قرار تنظيمي لا فردي . كما لا يشترط أن يتقدم الطاعن في القرار بطعن لكل محتويات القرار الإداري ، بل قد يقصر دعواه على المطالبة بإلغاء جزء من القرار دون الآخر .

ولقد أخرج القضاء الفرنسي من دائرة الأعمال القانونية الخاضعة لدعوى الإلغاء الأعمال الصادرة عن جهة إدارية بمناسبة الرد عن استفسارات مطروحة . كما لو تعلق الأمر بسؤال مكتوب أو شفوي موجه من أحد البرلمانيين لعضو الحكومة . فالرد هنا يحمل الطابع التوجيهي والإرشادي ويعبر عن وجهة نظر الإدارة ممثلة في عضو الحكومة ولم يترجم في شكل قرار ولم يوجه بعد لمخاطب أو مخاطبين به .

كما أخرج القضاء من دائرة الأعمال الخاضعة للرقابة القضائية بعنوان دعوى إلغاء ، أعمال الإدارة النموذجية كان يلزم وزير معين مختلف الهيئات التابعة له بنموذج موحد من العقود . فهذا القرار غير قابل للطعن القضائي لأن محتواه لم يؤثر على مراكز الأفراد . (1)

ويخرج أيضا عن عداد القرارات القابلة للطعن بالإلغاء الآراء الصادرة عن الإدارة بمناسبة إلقاء خطب ضمنيتها وجهة نظرها حول مسألة معينة فهذا الموقف من جانب الإدارة غير نهائي . وبالتالي لا يخضع عملها للرقابة القضائية طالما لم يجسد بعد في شكل قرار إداري يؤثر على مركز المخاطب به . ولنفس الغرض لا يمكن اعتبار الأعمال التحضيرية قرارات نهائية لأنها لم تكتمل بعد وبالتالي لا يجوز المطالبة قضائيا بإلغائها .

ولأن هذه الأعمال القصد منها التحضير لميلاد قرار إداري وقد تصدره جهة الإدارة وحينئذ سيحدث أثرا بالنسبة للغير ، ويكون في النهاية خاضعا للرقابة القضائية . وقد لا تصدره جهة الإدارة رغم أنها حضرت له .

(1) راجع مجموعة قرارات صادرة عن مجلس الدولة الفرنسي أشار إليها الدكتور رأفت فوده، المرجع السابق، ص 378.

ويدخل تحت عنوان القرار .المتشئ قرار التعيين . فالشخص عندما يتقدم لجهة الإدارة بطلب يفصح فيه عن رغبته في الالتحاق بوظيفة ما ويصدر قرار عن السلطة المختصة بتعيينه في أحد درجات السلم الإداري . فهذا القرار أحدث أثرا منشئا . فقبل التعيين لم يكن المعني يكتسب صفة الموظف وغير معني بحقوق الموظف ولا بواجباته .

وبعد صدور قرار التعيين تغير الأمر فصار صاحب صفة مكلف بأداء التزام ما وصاحب حقوق وظيفية .

وقد يحمل القرار طابع التعديل في المركز القانوني كما لو تم ترقية الشخص من صنف وظيفي إلى صنف آخر . فالقرار هنا أثر على مركزه . أو كما لو تم تحويل موظف ونقله من مكان إلى مكان أو من مصلحة إلى أخرى .

وقد يحمل القرار طابع الإلغاء فيعدم حينئذ وضعا قائما كما لو أصدرت الإدارة قرار فصل موظف عن الوظيفة . فالوضع قبل الفصل هو التمتع بالصفة الوظيفية بما تجلبه لصاحبها من امتيازات وحقوق ، وبما تفرضه من التزامات .

غير أن الوضع تغير نهائيا بصدور قرار الفصل ففقد المعني صفته، بما يتبع ذلك من حرمانه من الامتيازات والحقوق . وهذه الصورة من

غير أن الوضع تغير نهائيا بصدور قرار الفصل ففقد المعني صفته، بما يتبع ذلك من حرمانه من الامتيازات والحقوق . وهذه الصورة من

## المبحث الرابع

## أنواع القرارات الإدارية

تنقسم القرارات الإدارية حسب الزاوية التي تعالج من خلالها. وإذا كانت تقسيمات القرارات الإدارية كثيرة ومتنوعة، إلا أنه يمكن حصر أهم التقسيمات فيما يلي: (1)

1- من حيث أسلوب الإدارة في التعبير عن إرادتها : تقسم القرارات الإدارية إلى قرارات صريحة وأخرى سلبية وثالثة ضمنية على نحو سبق شرحه وبيانه .

2- من حيث التكوين : تقسم القرارات الإدارية إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة أو مندمجة .

3- من حيث التأثير على المراكز القانونية : تقسم القرارات إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة .

4- من حيث الخضوع لرقابة القضاء: تقسم القرارات إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء الإداري وأخرى محصنة ضد الرقابة .

5- من حيث المخاطبين بالقرار: تقسم القرارات الإدارية إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية .

(1) لتفصيل أكثر بخصوص التقسيمات الفقهية للقرار الإداري راجع :

- Mohieddine Mabrouk, traité de droit administratif tunisien, centre de publications universitaire Tunis, 1974, p191
- Charles Debbach , institutions et droit administratif , paris , presses universitaire de France 1978, p 104
- Yadh Ben Achour, op cit p 360
- Jaques Mariel Nzouankeu , la notion de l'acte réglementaire en droit français , doctorat d'état université de Grenoble ,1976 p 446 et s.
- Maryonne Hequard –Théron, essai sur la réglementation, thèse de doctorat d'état, université de Toulouse, 1977, p 40 et s
- Jean Louis Autin Catherine Ribat , droit administratif général , librairie de la cour de cassation paris ,2000,p 161 et s
- André Maurin, op. Cit. p, 41 et s
- Jean Français, op cit. p 153 et s
- Georges Vlachos, op cit p 127

فهذا يدخل في صميم سلطتها التقديرية فلها أن تعدل عن إصدار القرار مهما أخذت من الوقت في تحضيره .

غير أن الأعمال التحضيرية التي تلازم ميلاد القرار الإداري يمكن الارتكاز عليها للمطالبة بإلغاء القرار متى شدد المشرع على جهة الإدارة وألزمها بإتباع إجراءات محددة وغفلت هي عن إتباعها .

فبمجرد ظهور القرار الإداري إلى العلن وأفرغ موقف الإدارة في وثيقة رسمية يجوز للمعني وهو يطالب بإلغاء القرار الإداري، إثارة هذا الجانب ويرتكز على مرحلة الإعداد والتحضير للقرار الإداري . ويثبت أن جهة الإدارة لم تراعي إجراءات ما أو مدة ما ..... إلخ

وبناء عليه ننتهي إلى نتيجة أن الأعمال التحضيرية لا تقبل في حد ذاتها وبصورة مستقلة الطعن القضائي لأنها أعمال تحضيرية وقد لا يظهر القرار رغم التحضير له كما بينا. لكن إذا صدر القرار فيمكن إثارتها بمناسبة الطعن فيه قضائيا .

وتخرج عن دائرة القرارات الإدارية الخاضعة لدعوى الإلغاء الأعمال التي تقوم بها الإدارة ذات الطابع المادي أو ما أصطلح عليها بالأعمال المادية للإدارة بنوعها الإرادية وغير الإرادية.

ونتيجة لذلك لا يمكن اعتبار عملية الهدم المادي الذي تبشره الإدارة لبناء قائم بمثابة قرار إداري . وإن كنا نسلم أن العمل المادي قد يكون تنفيذًا للقرار إداري.

وكذلك لا يمكن اعتبار الأعمال الصادرة عن الإدارة خطأ كالأعمال التي تسبب لها المسؤولية التقصيرية من قبيل القرارات الإدارية .

والدليل أن المشرع الجزائري إعتبر الأضرار التي تحدثها المراكب التابعة للإدارة بمناسبة حادث مرور من قبيل المنازعات العادية يخضع الفصل فيها للقاضي العادي وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية.

ب- أن تواجه الإدارة إلترزم المشرع بالامتناع والتمرد بما يعطي للمعني بالأمر حق مقاضاتها بناء على إرادتها السلبية .

### 3- القرار الضمني :

يشته القرار الضمني مع القرار السليبي كون أن جهة الإدارة في كل من الوضعيةيتين إلترزمت الصمت فلم تفرغ إرادتها بشكل واضح معلى أو خارجي. إلا أن القرار الضمني نستنتجه من خلال ظروف وملابسات وقرائن تدل على موقف حكمي وضميني من جانب الإدارة . ويكاد فقه القانون الإداري أن يجمع أن ضابط التمييز بين القرارين السليبي والضميني هو السلطة الممنوحة لجهة الإدارة . فإذا كان نص القانون يقيد إرادتها ويلزمها باتخاذ القرار وكانت سلطتها مقيدة وعندئذ إلترزمت الصمت جاز تحميلها المسؤولية إن بالطريقة الإدارية أو القضائية . أما إذا كانت سلطتها تقديرية ولترزمت الصمت كنا أمام قرار ضميني دلت عليه الملابسات والقرائن. (1)

ومن الطبيعي الجزم أن المشرع وحده هو الذي يعطي لهذا الصمت تفسيراً ويعتبره شكلاً من أشكال التعبير عن الإرادة ويتيح للمعني مقاضاة الإدارة ويرتب على الصمت أثراً قد يكون سلبياً بالنسبة للمعني وقد يرتب على الصمت أثراً قد تكون إيجابياً بالنسبة للمخاطب بالقرار كأن يفسر المشرع سكوت الإدارة بعد مدة على أنه قبول أو مرافقة.

### أهمية تقسيم القرارات إلى صريحة وسلبية وضمينية :

تبدو أهمية تقسيم القرارات إلى صريحة وغير صريحة بالنظر لوضعية المعني بالقرار. فيكون هذا الأخير في وضعية مريحة إذا بادرت جهة الإدارة إلى إصدار قرارها الصريح وقد يكون ذلك في فترة وجيزة ودون أن يسبب له طول إنتظار أو عناء كبير.

(1) أنظر الدكتور رأفت فوده، المرجع السابق، ص90

6-من حيث الجهة المصدرة / تنقسم القرارات الإدارية إلى قرارات صادرة عن جهة مركزية وأخرى صادرة عن جهة محلية (ولاية بلدية) وثالثة صادرة عن إدارة مرفقية لا مركزية .

وستتناول كل نوع في مطلب خاص.

### المطلب الأول

#### تقسيم القرارات من حيث وسيلة التعبير

تنقسم القرارات الإدارية من حيث أسلوب التعبير عن الإرادة إلى قرارات صريحة وسلبية وضمينية .

#### 1-القرار الصريح :

هو الذي تصح بموجبه الإدارة عن إرادتها المنفردة بعبارات صريحة وهذا دون حاجة لأي أدلة أو قرائن أخرى . فالإدارة أفرغت إرادتها في شكل خارجي ومن أمثلة ذلك قرار التعيين أو قرار الفصل .

#### 2-القرار السليبي :

على نقيض القرار الصريح فإن القرار السليبي تلتزم فيه جهة الإدارة الصمت رغم أن القانون يلزمها باتخاذ الموقف وإصدار القرار . ولقد مر بنا أن القرار السليبي يتحقق بتوافر شرطين هما :

أ-إلزام القانون لجهة الإدارة باتخاذ موقف. ولا عبرة بطبيعة النص أو الجهة التي صدر عنها فقد يكون نصاً دستورياً أو نصاً تشريعياً أو نصاً تنظيمياً . وعليه فإن إختصاصها عند القيام بالعمل ومباشرته إختصاص مقيد.

كما نصت المادة 130 من قانون الولاية " إذا تعذر إستغلال المصالح العمومية الولائية في شكل إستغلال مباشر أو مؤسسات يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخّص بإستغلالها عن طريق الامتياز .

يصادق على العقود المبرمة في هذا الصدد بموجب قرار من الوالي وينبغي أن تكون مطابقة لدقتر الشروط النموذجي المصادق عليه وفقا للقواعد والإجراءات المعمول بها". ومن النصين أعلاه نستنتج إن اللجوء لأسلوب الامتياز كطريقة من طرق إدارة المرافق العامة يستوجب أولا مداولة من المجلس المعنى (ولائي أو بلدي) بعد ثبوت عدم إمكانية إدارة المرفق بطريقة الاستغلال المباشر أو طريقة المؤسسة. وبعد عرض الأمر على الهيئة المنتخبة وجب إحالة الملف في كلا الوضعيتين على والي الولاية بغرض إصدار قرار إداري موضوعه الترخيص باستغلال وإدارة المرفق عن طريق الامتياز.

ومنه ننتهي إلى نتيجة أن موضوع المداولة لا ينفذ ولا يستفيد المعنى بالامتياز، إلا إذا صادق الوالي على مداولة المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية. ويصادق على العقود بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي. (1)

### أهمية التمييز بين القرارات البسيطة والقرارات المركبة :

تعود أهمية تقسيم القرارات إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة بالنظر لجوانب كثيرة لعل أهمها ما يلي :

(1) أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر، دار ربحانة، 2003، ص194

بينما القرار غير الصريح سواء كان قرار ضمنيا أو سلبيا يلزم المعنى بانتظار المدة القانونية وإتباع الإجراءات القانونية وهو ما يجعله في وضعية غير مريحة إذ عليه يقع عبء إثبات تفسير موقف الإدارة السلبى مثلا عندما يبأشر دعوى إلغاء أمام القضاء .

### المطلب الثاني :

#### تقسيم القرارات من حيث التكوين

تنقسم القرارات من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة أو مندمجة.

#### 1-القرارات البسيطة :

وهي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها. وهي غير مرتبطة بعمل آخر وأبرز مثال على ذلك قرار التعيين أو الترقية أو القرار التأديبي .

#### 2-القرارات المركبة: (1)

وهي القرارات التي تصاحب أعمالا إدارية أخرى قد تكون سابقة على صدور القرار أو معاصرة له أو لاحقه لصدوره مع وجود صلة إرتباط بينهما . وأبرز مثال على ذلك التعاقد بطريق الامتياز . حيث جاء في المادة 138 من قانون البلدية : " إذا لم يكن إستغلال المصالح العمومية البلدية إستغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضرر جاز للبلدية منح هذا الامتياز .

يصادق الوالي على هذه الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة لنماذج الاتفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول ."

(1) هناك من الفقهاء من لا يفصل استصالح مصطلح أعمال مركبة أنظر على سبيل المثال الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص60.

أهمية تقسيم القرارات إلى منشئة وكاشفة :

إن أبرز أثر ينتج عن إعتبار القرار الإداري كاشفاً أو منشئاً يتجلى خاصة في بدء سريان القرار . فالقرار الكاشف يسري بأثر رجعي لأنه لم ينشئ حقاً أو مركزاً جديداً، وإنما إكتفى بالإعلان عن مركز أقره القانون وجاء دور القرار الإداري لكي يؤكد هذا الحق ويكشف عنه .

بينما يسري القرار المنشئ على المستقبل فقط لأنه أعلن عن إنشاء أو إحداث مركز قانوني جديد،(1) أو تعديل أو إلغاء مركز قائم وقديم. وستتولى تفصيل هذه النقطة عند التطرق لسريان القرار الإداري .

المطلب الثالث

تقسيم القرارات من حيث التأثير على المراكز القانونية

قرارات منشئة وقرارات كاشفة

تقسم القرارات من حيث التأثير على المراكز القانونية إلى قرارات منشئة وأخرى كاشفة.

1-القرارات المنشئة:

وهي مجموع القرارات الإدارية التي تحدث تغييراً في المراكز القانونية للمخاطب بالقرار . فتنشئ له وضعاً جديداً لم يكن متوافراً قبل صدور القرار . أو تغير له وضعاً قديماً . أو تزيل له وضعاً قائماً قبل صدور القرار . وهذا بإلغاء الوضع القديم . المهم أن القرار المنشئ أحدث وضعاً جديداً وأنشأه .

2-القرارات الكاشفة :

وهي القرارات الإدارية التي لا تحدث تغييراً في المراكز القانونية العامة أو الخاصة . بل ينحصر دورها في تقرير أو تأكيد مركز قانوني قائم من قبل . وأبرز مثال على ذلك القرارات المفسرة لقرارات سابقة . فالقرار الجديد لم يحدث وضعاً جديداً ، بل إكتفى بتأكيد وتقرير وضع قائم وقديم . وكذلك نكون أمام قرار كاشف إذا أصدرت الإدارة قراراً بتسوية الوضعية المالية للموظف . فهي بهذا تؤكد حقاً قديماً ووضعاً قائماً . وكذلك الحال إذا أعلن القانون عن حق للموظف ، وأصدرت الإدارة قراراً تنفيذياً لهذا القانون . فقرارها هذا يعد قراراً كاشفاً لأنه لم ينشئ حقاً جديداً أو مركزاً جديداً بل أكد وضعاً ومركزاً قديماً .

(1)أنظر: الدكتور مجدي منحت النهري ، المرجع السابق،ص104

الدكتور محمود محمد حافظ، المرجع السابق،ص172

الدكتور عصمت عبد الله الشيخ ، المرجع السابق،ص 59

الدكتور إبراهيم محمد علي ، المرجع السابق،ص 320

الدكتور عمار عوابدي (نظرية القرارات) المرجع السابق ،ص105

Mouhieddine Mabrouk , op cit p 191

Yadh Ben Achour , op cit , p 360

Jean Louis Autin, op. p 161

André Maurin, op. cit. p 42

Georges Vlachos , op cit , p 128

## 2-القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء:

إصطلح فقه القانون على نوع معين من الأعمال الإدارية بأعمال السيادة، أو أعمال الحكومة. وهي تلك الطائفة من أعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها سواء رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعية (1) وفيما يلي بيان أساس نظرية أعمال السيادة ومعيار أعمال السيادة وموقف المشرع والقضاء منها.

## 1-أساس نظرية أعمال السيادة:

تعتبر نظرية أعمال السيادة من وضع القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة الذي رفض التصدي لبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وأطلق عليها بأعمال السيادة. وقد أرجع جانب من الفقه سر ظهور هذه النظرية إلى السياسة الحكيمة والمرنة التي تمتع بها مجلس الدولة الفرنسي والذي عرف كيف يتخطى الحاجز ولم يجرؤ على إلغاء بعض الأعمال التي صدرت عن الحكومة حفاظاً على استمراريتها وبقائه.

ومن المؤكد أنه لو تصدى مجلس الدولة الفرنسي لكل الأعمال الصادرة عن الإدارة خاصة في قمة هرمها، وأخضعها لرقابته دون تمييز من حيث مضمونها وأبعادها، لأدى ذلك حتماً إلى زواله خاصة وأن السلطة في فرنسا أبدت في فترة معينة نيتها في التخلص من مجلس الدولة وإلغائه كما فعلت بالنسبة للبرلمانات القضائية (2)

(1) الدكتور محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 125

Pierre Laurent frier, op. Cit. p 275

Charles Debbach, op. Cit. p 105

(2) لتفصيل أكثر راجع محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 126

الدكتور عمار بوضياف المرجع السابق، ص 25 وما بعدها

الدكتور محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 130.

## المطلب الرابع

## تقسيم القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء

تقسم القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء .

## 1-القرارات التي تخضع لرقابة القضاء :

يقتضي مبدأ المشروعية خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء سواء في مجال الإلغاء أو التفسير أو التعويض. فبإمكان المخاطب بالقرار الادعاء ضد الإدارة مصدرة القرار والمطالبة قضاء بإلغاء قرارها أو التعويض عن ضرر نتيجة عمل إداري وهكذا .

وهذا هو المظهر المميز للدولة القانونية أو دولة القانون L'état de droit (1)

وتأسيساً على ذلك فإن قرارات الإدارة تخضع لرقابة القاضي. وبإمكان هذا الأخير إلغاء القرار الإداري بعد أن يكشف في حيثيات حكمه عن وجه اللامشروعية فيه .

غير أن المشرع ولا اعتبارات موضوعية قد يخص بعض الأعمال الإدارية ويخرجها عن رقابة القضاء. بل يلزم القاضي التصريح برفض الدعوى وعدم التصدي لرقابة نوع معين من الأعمال أصطلح على تسميتها بأعمال السيادة.

(1) راجع مقال الدكتور جمال عبد الناصر مانع مشار إليه سابقاً.

القاضي نفسه مضطرا للتصريح بعدم إمكانية إخضاع هذا العمل لرقابته وفحصه. ولا شك أن هذا المعيار يبدد فكرة دولة القانون سابق الإشارة إليها.

## 2 معيار طبيعة العمل أو موضوعه:

### الرأي الأول:

ذهب إتجاه آخر في الفقه إلى ترشيح معيار طبيعة العمل. فيكون العمل سياديا أي من أعمال السيادة إذا صدر تنفيذا لنص دستوري. ويكون العمل عاديا إذا صدر تنفيذا لنص قانوني أو لائحي. ومن هنا فقد ربط هذا الاتجاه الفقهي بين فكرة أداء العمل الإداري وبين النص الذي يخول جهة الإدارة القيام به. فإذا كان أساس العمل الذي قامت به الحكومة يعتمد على نص دستوري وجب تحصينه ضد الرقابة. أما إذا خرج عن هذا الإطار فيخضع للرقابة القضائية.(1)

### نقد الرأي الأول:

إن الأخذ بهذا الرأي يجعل النصوص الدستورية أداة ومجالا للتهرب من الخضوع لرقابة القضاء بعنوان أعمال السيادة. ثم أن العمل الإداري قد يصدر تنفيذا لقاعدة دستورية كما لو اعترف الدستور لرئيس الحكومة بسلطة توقيع المراسيم التنفيذية فوفقا لهذا الرأي لا تخضع هذه المراسيم التنفيذية للرقابة كونها صدرت تنفيذا لقواعد دستورية.

(1) الدكتور محمود محمد حافظ، المرجع السابق ص 131  
الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 57  
الدكتور عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 94  
الدكتور إبراهيم محمد علي، المرجع السابق، ص 315.

من أجل ذلك حاول مجلس الدولة بإبداعه لفكرة أعمال السيادة تجنب الخوض في بعض الأعمال الصادرة عن الجهات الإدارية العليا. والتي تتطلب على مظهر مميز غير متوفر بالنسبة لبقية الأعمال لما لها من صلة بالأعمال السياسية أو ما يسمى بالسياسة الداخلية العليا للحكومة.

إذا التسليم بدور مجلس الدولة في مجال الرقابة على هذا النوع من الأعمال يعني الإعراف له بالدور السياسي وهذا الأمر يؤدي بالضرورة إلى خروج جهاز القضاء عن المهمة الموكلة له.

وتأسيسا على ذلك ذهب جانب في الفقه إلى تقسيم أعمال السلطة التنفيذية إلى نوعين من الأعمال أعمال حكومية وأعمال إدارية. والنوع الأول من الأعمال لا يخضع لرقابة القضاء خلافا للثاني يخضع للرقابة القضائية.

### بمعيار أعمال السيادة:

يختلف فقهاء القانون بشأن المعيار الواجب إعماله وتطبيقه للقول أن هذا العمل من أعمال السيادة وبالتالي يحصن ضد الرقابة القضائية، أو عمل إداري يخضع لرقابة القاضي إلغاء وتعويضا وفحصا للمشروعية.

### 1 معيار الباعث السياسي:

قيل بشأن التمييز بين أعمال السيادة وغيرها من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية أن أعمال السيادة تتطوي على باعث سياسي. فإن خلى العمل الإداري من هذا الباعث عد العمل الإداري عاديا وخضع لرقابة القضاء. أما إذا إنطوى على باعث سياسي حصن ضد الرقابة القضائية.

### نقد المعيار:

لا شك أن هذا المعيار يؤخذ عليه المرونة الكبيرة وعدم التحديد الواضح. ففكرة الباعث السياسي أو الدافع السياسي تظل غامضة فتستطيع جهة الإدارة أن تفلت من رقابة القضاء جراء قيامها بعمل إداري، إذا إدعت أمام القاضي أن الباعث للقيام بهذا العمل سياسي مخلص. وعندها يجد

هذا من المسائل التي يحوم حولها الغموض في فقد القانون الإداري والدستوري رغم الجهود المبذولة سواء على صعيد الفقه العربي أو الغربي على حد سواء إلا أن الفقه قسم أعمال السيادة إلى أربعة مجموعات:

1-الأعمال التي تنظم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ومنها دعوة الناخبين للقيام بالعملية الانتخابية ودعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية وحل البرلمان(1)

2-الأعمال المتصلة بالشؤون الخارجية ويتعلق الأمر بجميع الأعمال المتصلة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي والقرارات الصادرة عن الدولة والمتعلقة بغيرها من الدول والمنظمات الأجنبية والأعمال المتعلقة بالرعايا الأجانب والأعمال المتعلقة بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

3-الأعمال المتعلقة بالحرب. تعتبر الأعمال ذات الصلة بالنشاط الحربي من قبيل أعمال السيادة منها قرار إعلان الحرب والقرارات الخاصة بالاعتقال والقبض والضم.

4-الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي ويدخل تحت هذا النوع من الأعمال التدابير الضبطية.(2)

(1)أنظر على سبيل المثال: المرسوم الرئاسي رقم02-106-المؤرخ في 3 أفريل 2002

المتضمن استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه (الجريدة الرسمية رقم22 لسنة 2002.

وأيضاً: المرسوم الرئاسي رقم 98-191-المؤرخ في 3 جوان 1998 يتضمن استدعاء

الهيئة الانتخابية لولاية الأغواط للانتخاب الجزئي لعضو مجلس الأمة. (الجريدة الرسمية

رقم 39 لسنة1998)

(2)أنظر محمد أنور حمادة، المرجع السابق ، ص 48

Pierre Laurent Frier, op. Cit. p 276

فهذه المادة 85 من دستور 1996 إعترفت لرئيس الحكومة بجملة من الاختصاصات كتوقيع المراسيم التنفيذية وتوزيع الاختصاص بين أعضاء الطاقم الحكومي ورئاسة مجلس الحكومة والتعيين في وظائف الدولة السامية خارج إطار التعيينات الرئاسية والسهر على تنفيذ القوانين. فلو أخذنا بمنطوق الرأي الأول لنجم عنه عدم إخضاع الأعمال الصادرة عن رئيس الحكومة للرقابة القضائية طالما كان لأعماله أساس من الدستور تجسد في المادة 85.

### الرأي الثاني :

قيل أيضا وضمن إطار المعيار المادي أو الموضوعي أن العمل يكون سياديا إذا صدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة. أما إذا صدر عنها بوصفها إدارة فيكون العمل من قبيل الأعمال الإدارية العادية ويخضع حينئذ لرقابة القاضي.

### نقد الرأي الثاني :

إن هذا الرأي وإن بدى منطوقا على الأقل من حيث الظاهر في تقسيم أعمال الإدارة إلى نوعين عادية وحكومية، وأخضع الأول للرقابة القضائية وحسن الثاني ضدها . إلا أنه أقام التمييز بين العملين السيادي والعادي على فكرة الحكومة والإدارة. وهو مفهوم ينطوي على غموض كبير. إذ قد تتمسك الإدارة للابتعاد عن رقابة القاضي بفكرة أن العمل الصادر عنها أتخذ بعنوان العمل الحكومي لا العمل العادي . وتقلت حينئذ من رقابة القاضي.

ومن المؤكد أن معيار التمييز في فقه القانون عامة وحتى في فقه القضاء وجب أن يتسم بالوضوح لا الغموض ليسهل توظيفه وإعماله وبالتالي التصريح بنجاحه وسلامته ودقته. وهو ما لم ينطبق بالنسبة للمعيار الموضوعي وهكذا ظلت فكرة أعمال السيادة إلى يومنا

غير أن الغرفة الإدارية أجابت بما يلي :

"وحيث أن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة. حيث أن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن....."

وعليه صرح المجلس الأعلى بعدم اختصاصه نوعيا بالنظر في القضية المعروضة عليه. (1)

موقف القانون الجزائري من نظرية أعمال السيادة :

رجوعا للدساتير الأربعة التي عرفتها الجمهورية الجزائرية دستور 63 و76 و89 و96 نجدها خلّت من الإشارة لأعمال السيادة وهذا خلافا لدساتير دول عربية كثيرة .

فالمؤسس الدستوري وكذلك قانون الإجراءات المدنية لم يحصن بصريح النص نوعا معينا من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية ضد الرقابة القضائية، وهكذا لا نجد لنظرية أعمال السيادة أساسا من الدستور أو القانون في الجزائر بما يدفعها للبحث عن موقف القضاء بشأنها.

موقف القضاء الإداري الجزائري :

رغم عدم النص على أعمال السيادة في المنظومة القانونية الجزائرية ، إلا أن القضاء الجزائري ممثلا في الغرفة الإدارية تأثر بهذه النظرية إسوة بالقضاء الفرنسي.

ففي قرار لها صدر بتاريخ 07-01-1984 أعلنت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا عن تبنيها لفكرة أعمال السيادة في قضية ي. ب ضد وزير المالية بقولها: "متى ثبت أن القرار الحكومي القضائي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة.

فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق ..... " فرغم أن الطاعن أثبت في القضية المعروضة على المجلس الأعلى وجوده خارج الوطن لأسباب صحية في الفترة التي حددتها وزارة المالية لإرجاع الورقة النقدية للبنوك وهذا أيام السبت والأحد والإثنين 10 و11 و12 أبريل 1982.

ودخل المعني (الطاعن) أرض الوطن يوم 13 أبريل أي بعد انتهاء مدة التبديل.

(1) انظر المجلة القضائية العدد الثاني، 1995، ص 143.

2-القرارات التنظيمية أو اللائحية: (1)

وهي القرارات التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة ولا تعني شخصا بذاته وإنما تخاطب مجموعة من الأفراد وتمس مجموعة من المراكز بشكل مجرد. نذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 92-20 المؤرخ في 13 جانفي 1992 المحدد لتشكيل مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين واختصاصاته وقواعده. فهذا المرسوم التنفيذي تضمن 23 مادة صيغت بشكل عام ومجرد ولم تخاطب محاسبا بذاته أو محافظ حسابات بعينه.

وعلى ذلك يتميز القرار التنظيمي أو اللائحي عن الفردي كون القرار اللائحي غير موجه بدقة وعلى سبيل التحديد لشخص أو لفئة، وإنما تضمن قواعد عامة ومجردة ويسرى على المخاطبين متى توافرت فيهم الشروط المذكورة في القرار أو إستوفوا الإجراءات المحددة فيه.

ولا ينتهي القرار اللائحي بمجرد تطبيقه على حالة واحدة بعينها ولكن يبقى ساريا متجددا حسب كل حالة معينة طالما لم يسحب من جانب الإدارة ولم تبادر إلى إلغائه. وبرز مثال على ذلك أن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا لائحيا يمنع فيه الباعة المتجولون من ممارسة التجارة في شوارع محددة. فهذا القرار غير موجه لشخص محدد، بل إتسم بالعمومية والتجريد. وهذا خلافا للقرار الفردي الذي إتسم بالخصوصية والتوجيه الدقيق.

(1) لمعرفة الوضع في تونس راجع :

Hafedh Ben Saleh, l'organisation administrative de la Tunisie ,Tunis, centre de recherche Et d'études administratives 1990,p 66 et s

- Mahieddine Mabrouk , op cit 193

- Yadh Ben Achour, op cit p 339.

- محمد الشريف ، الإصلاح الإداري، المدرسة القومية للإدارة مركز البحوث والدراسات

الإدارية، تونس، 2001، ص164.

الدكتور ناجي البكوش ، محاضرات في القانون الإداري، مطبعة كلية الحقوق جامعة صفاقس

تونس، 1991، ص88.

تقسيم القرارات من حيث المخاطبين بها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية.

1-القرارات الفردية:

وهي القرارات التي تخص شخصا معينا بذاته أو أفرادا معينين بذواتهم. وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على الحالة المعنية أو الحالات المعنية. وأبرز مثال على ذلك:

المعني شخص واحد :

كما لو تعلق الأمر بقرار تعيين أو ترقية أو إنتداب أو تحويل أو تأديب. فهذه القرارات فردية لأنها تخص مراكز قانونية محددة يعرف صاحبها أو المعني بها من خلال مضمونها أو محتواها.

والقرار الفردي لا يؤثر إلا في المركز القانوني للمخاطب به ولا يتصور إمتداده إلى الغير.

القرار الفردي قد يخص جماعة :

يظل القرار الإداري يتسم بالطابع الفردي ولو خص جماعة من الناس طالما تم تحديدهم في منطوق القرار. فإذا تم التعرف على المخاطبين بالقرار بصورة محددة دقيقة عد القرار فرديا ولو تعلق بجماعة.

وأبرز مثال على ذلك أن يصدر مرسوما رئاسيا يتضمن الإعلان عن دخول مجموعة من الأشخاص في الجنسية الجزائرية نذكر على سبيل المرسوم الرئاسي المؤرخ في 3 جوان 1998 (الجريدة الرسمية 39 لسنة 98) الذي خص 64 شخصا معنيا بالجنس بالجنسية الجزائرية .

أهمية تقسيم القرارات إلى فردية وتنظيمية :

يمكن إيجاز أهمية التمييز بين القرارات الفردية والتنظيمية فيما يلي :

### 1-من حيث الحجية:

إن القرار التنظيمي أعلى درجة في هرم تسلسل النصوص الفرعية أو اللائحية الصادرة عن الإدارة

### 2-من حيث طرق الطعن وإجراءاته :

تختلف طرق الطعن وإجراءاته والجهة القضائية المختصة عما إذا كنا أمام قرار فردي أو تنظيمي حسب الحالة . فإذا كنا أمام قرار تنظيمي مركزي فإن الجهة القضائية المختصة هي مجلس الدولة في الجزائر . ويجب قبل مقاضاة الجهة المركزية تقديم تظلم رئاسي أو ولائي .

كما يجب الاستعانة بمحام معتمد لدى مجلس الدولة . ويصدر القرار بصفة ابتدائية ونهائية . بما لا يجعله قابلاً للطعن فيه بالاستئناف وإذا كان القرار فردياً وصار عن إدارة محلية أو إدارة مرفقية فإن الاختصاص القضائي يعقد للغرف الإدارية الجهوية أو للغرف محلية حسب الحالات .

ولا يشترط تقديم تظلم وتفصل فيه الغرفة المعنية بموجب قرار ابتدائي قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة .

### 3-من حيث مجال التطبيق أو المخاطب بالقرار:

إن القرارات الفردية لا تخص إلا المعني أو المعنيين به والمحدد في القرار سواء كان فرداً بعينه أو مجموعة أشخاص . بينما القرار التنظيمي مجاله أوسع وينطبق على كل من أشار إليهم القرار في مضمونه .

فيكفي قراءة منطوق القرار لمعرفة المعني به أو المعنيين به . فبمجرد الرجوع لقرار التعيين أو الترقية أو التأديب نستطيع معرفة المعني بالدخول للوظيفة أو المعني بالترقية أو المعني بالتأديب .

ولا يهم إذا كان القرار فردياً أو جماعياً ، فالقرار الذي يتضمن الإعلان عن قائمة المعنيين بالترقية لرتبة أستاذ محاضر أ وأستاذ التعليم العالي والصادر عن وزير التعليم العالي والبحث العلمي يعد قراراً فردياً ولو خص جماعة . لأنه صدر مخاطباً بالمعنيين بذواتهم ومراكزهم القانونية .

لذلك ذهب الفقه إلى القول أن العبرة في التفرقة بين القرار التنظيمي والقرار التنظيمي ليس بعدد الأشخاص الذين يعينهم القرار ، ولكن العبرة بتعيين هؤلاء الأشخاص الذين يعينهم القرار بذواتهم أو عدم تعيينهم (1)

ومن المفيد الإشارة أن القرارات الفردية على المستوى العملي أكثر عرضة للطعن بالإلغاء مقارنة بالقرارات التنظيمية وهذا أمر طبيعي كون الفرد يتحرك بسرعة كلما تأثر مركزه القانوني . كما أن القرارات الفردية قرارات موجّهة وتتمتع بالطابع الخصوصي ، بما يعني سهولة معرفة المخاطب بها خلافاً للقرارات التنظيمية التي تتمتع بالطابع العام والمجرد .

(1) لتفصيل أكثر راجع خاصة :

- Jaques Mariel op. Cit. p 150  
 Mary Voone Hecquard -theron , o p cit p 17  
 Jean Louis Autin , op. Cit. , p 161  
 André Mourin , op. Cit. p 44  
 Jean - François Brisson et Aude Rouyère, op. Cit. p 153  
 René Chapus , op. Cit. p 466

أنظر الدكتور فواد مهنا، المرجع السابق، ص711

## 2- اللوائح التنظيمية :

وهي مجموع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية ويتعلق موضوعها بتنظيم المرافق العامة بما لمصطلح تنظيم من معنى واسع . وأبرز مثال على ذلك ما تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان .

## 3- لوائح الضبط :

وهي مجموع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام . ويكون الغرض منها تقييد الحريات العامة الفردية . كلوائح المرور واللوائح الخاصة بالمحلات التي تمارس نشاط مزعجا للأفراد وغيرها من لوائح الضبط .

ومن المؤكد أن النظام العام كهدف كبير وذو أهمية لا يمكن تحقيقه بممارسة مهام الضبط عن طريق جهة إدارية واحدة . لذا وجدنا القانون الجزائري قد إعتترف بتعددية هيئات (1) الضبط بين سلطة مركزية ممثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء . وسلطة محلية ممثلة في والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي.(2)

(1) أنظر المواد من 91 إلى 95 من دستور الجزائر لسنة 96.

أنظر المادة 96 من قانون الولاية لسنة 90.

أنظر المادة 75 من قانون البلدية لسنة 90.

(2) ولتفصيل أكثر بخصوص هيئات الضبط راجع الدكتور عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، ص195 وما بعدها.

## 4- من حيث سلطة التعديل:

تملك جهة الإدارة تعديل القرار التنظيمي بحسب ما تقتضيه موجبات المصلحة العامة . وبما يخولها القانون من سلطة . ولا تملك تعديل القرار الفردي لأن تعديله يؤدي حتما إلى المساس بالحقوق المكتسبة .

## 5- من حيث وسيلة العلم:

القاعدة المعمول بها فيما يخص القرارات الفردية هو التبليغ لأنها تمس بالأساس مراكز فردية ومحددة ودقيقة . بل إن مجلس الدولة الجزائري في قرار له صدر عن الغرفة الثانية بتاريخ 06-12-1999 فهووس 548 لم يعترف بتبليغ قرار إداري في المادة الإدارية التأديبية بواسطة البريد الموصى عليه وفرض من خلال هذا الاجتهاد التبليغ بواسطة محضر رسمي (1) بينما القرار التنظيمي كأصل عام لا يبلغ ولكن ينشر بالكيفية المحددة قانونا ليعلم الأشخاص به . فمن غير المعقول أن تعتمد الإدارة، أو أن تلزم قانونا بتبليغ قراراتها التنظيمية للأشخاص المعنيين بها لما في ذلك من إرهاب كبير بالنسبة إليها قد يشغلها عن القيام بوظائفها الأساسية .

## أنواع اللوائح :

قسم الفقه اللوائح إلى خمسة أنواع وهي:

### 1- اللوائح التنفيذية:

وهي مجموعة القرارات الصادرة عن الإدارة والتي يراد من ورائها تنفيذ قواعد تضمنها قانون أو أمر . ذلك أن النص التشريعي وإن تمتع بدرجة في هرم النصوص القانونية ، إلا أنه وفي كثير من الحالات يتعذر تطبيقه على الوجه السليم دون صدور تنظيم عن السلطة التنفيذية تبين فيه كيفية تطبيق نص ما .

(1) أنظر الحسين بن شيخ آت ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول ، الجزائر، ص207

## المطلب السادس

### تقسيم القرارات من حيث الجهة المصدرة

تنقسم القرارات من حيث الجهة المصدرة إلى عدة نواحي حسب طبيعة الجهة التي صدر عنها القرار وهذا ضمن الهيكل الإداري للدولة. ففي قمة هرم السلطة التنفيذية نجد رئاسة الجمهورية ثم رئاسة الحكومة ثم الوزارات والهيئات الوطنية والولايات والبلديات والمرافق المستقلة. ومن هنا يتسع القرار الإداري بالنظر للجهة الإدارية التي أصدرته :

### أولا: القرارات الصادرة عن السلطة المركزية :

يصدر عن السلطة المركزية الكثير من القرارات فنقتصر على قرارات رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة والقرارات الوزارية .

#### 1- رئاسة الجمهورية :

يصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره الشخصية الإدارية الأولى على مستوى هرم السلطة التنفيذية قرارات إدارية في شكل مراسيم رئاسية . وهي على نوعين :

#### أمراسيم رئاسية تنظيمية :

وهي عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن رئيس الجمهورية وتتضمن قواعد عامة ومجردة ولا تخص مركزا قانونيا محددًا بذاته. وبذلك يقترب القرار الإداري هنا في هذا الموضع مع التشريع الذي يتصف هو الآخر بميزة التجريد والعمومية . وبرز مثال على ذلك المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية (الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 2002).

## 4-لوائح الضرورة :

وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف إستثنائية تمر بها الدولة كحالة الحصار أو حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية والتي تخول السلطة التنفيذية إصدار قرارات إدارية للتحكم في الوضع (1).

## 5-اللوائح التفويضية :

وهي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في مسائل من إختصاص السلطة التشريعية بتفويض من هذه الأخيرة .

ولا نجد تطبيقا لهذه اللوائح في الجزائر إلا في ظل المادة 58 من دستور 1963 التي أجازت لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حتى اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر .

(1) أنظر المادة 91 وما بعدها من دستور الجزائر لسنة 1996.

بمراسيم تنفيذية فردية :

يملك رئيس الحكومة وطبقا لمادة 85 الفقرة 2 من الدستور سلطة التعيين خارج التعيينات الرئاسية. فإذا مارس هذه السلطة الدستورية وجب عليه إستعمال المراسيم التنفيذية ذات الطابع الفردي . ومن المفيد التذكير أن هذه القرارات الإدارية لا تخص إلا المعني بها والوارد إسمه في المرسوم التنفيذي ولا يهم إن كان لوحده أم ذكر مع مجموعة من الأشخاص .

3-القرارات الوزارية :

وهي مجموع القرارات الصادرة عن الوزراء وهم يمارسون وظائفهم الإدارية وهي على نوعين :

أقرارات وزارية مشتركة:

وهي عبارة عن قرارات إدارية إشتراك في إصدارها وزيرين أو أكثر موضوعا وتوقيعا . ويلزم كل وزير موقع على القرار بتنفيذه فيما يخص قطاعه . كأن يتعلق الأمر بقرار وزاري مشترك ينظم شهادة الكفاءة للمحاماة صادر عن وزير التعليم العالي والبحث العلمي ووزير العدل موضوع المادة 10 من القانون 91-04 المؤرخ في 8 جانفي 1991 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة .

وينبغي الإشارة أن القرار الوزاري المشترك مجال تطبيقه أوسع من القرار الوزاري الصادر عن وزارة واحدة إذ سيعرف إمتدادا وتطبيقا في قطاعين مختلفين قطاع العدالة وقطاع التعليم العالي فيما يخص القرار المذكور. وقد يوقع في القرار ثلاثة وزراء وحينئذ سيتسع مجاله أكثر ويطبق على كل القطاعات المعنية كما هو الحال بالنسبة للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 4 نوفمبر 1995 الذي يحدد كفايات مراقبة الصيد البحري التجاري للأسمالك الكثيرة الارتحال التي تمارسها السفن الأجنبية في المياه التي تخضع للقضاء الوطني حيث وقع القرار من

بمراسيم رئاسية فردية :

يتمتع رئيس الجمهورية وطبقا لأحكام الدستور لا سيما المادة 77 و78 بسلطة التعيين في الوظائف السامية للدولة في السلك المدني والعسكري . وترتبطا على ذلك فهو يملك أيضا إصدار قرارات تتضمن الإعلان عن تعيينات رئاسية في شكل مرسوم رئاسي . فالمراسيم الفردية إذن وبخلاف المراسيم التنظيمية تخص مراكز شخصية وفردية محددة ودقيقة واردة في المرسوم الرئاسي ذاته .

2-المراسيم التنفيذية :

وهي مجموع القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الحكومة في إطار ممارسة لمهامه الإدارية طبقا لمقتضيات المادة 85 من دستور 1996 الفقرة 4. وتتخذ المراسيم التنفيذية أحد الصورتين:

أمراسم تنفيذية تنظيمية :

وهي عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن رئيس الحكومة في شكل مرسوم تنفيذي ذو طابع تنظيمي وتتضمن قواعد عامة ومجردة في أحد المجالات التي تخص الإدارة العامة في جميع جوانبها .

فطالما إترف الدستور لرئيس الحكومة بموجب المادة 85 الفقرة 6 بالسهر على حسن سير الإدارة العامة فيكون حينئذ من الطبيعي جدا الإعراف له بسلطة إصدار المراسيم التنفيذية ذات الطابع التنظيمي للتحكم في الشؤون المختلفة للإدارة العامة . ومن أمثله المراسيم التنفيذية التنظيمية المرسوم التنفيذي رقم 90-245 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتضمن تنظيم الأجهزة الخاصة بضبط الغاز . والذي حدد الشروط التي يجب أن تستوفيها صناعة الأجهزة الخاصة بضبط الغاز وكذلك تركيبها وإستغلالها . ( الجريدة الرسمية رقم 36 لسنة 1990).

**ب: القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية :**

يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري هو الآخر باعتباره ممثلاً للدولة أو باعتباره هيئة تنفيذية أو باعتباره ممثلاً للبلدية سلطة إصدار القرار الإداري.

فتحت عنوان باعتباره ممثلاً للدولة يستطيع رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرارات ضبضية تخص نطاق البلدية. وباعتباره ممثلاً للبلدية يملك سلطة التعيين.

**ثالثا : قرارات الأجهزة الإدارية المستقلة والمصالح الإدارية الخارجية:**

ويقصد بها مجموع القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المختلفة التي تتمتع بالشخصية المعنوية كالجامعات ومراكز التكوين المهني . وكذلك القرارات الصادرة عن المصالح الخارجية للوزارات ممثلة في المديرات التنفيذية على مستوى الولايات فهذه الأخيرة يصدر عنها قرارات إدارية. كما لو تعلق الأمر بقرار صادر عن مدير التربية أو مدير الصحة أو مدير الشؤون الدينية أو مدير التجارة لولاية ما .

**أهمية تقسيم القرارات من حيث الجهة المصدرة :**

هناك فائدة عملية كبيرة تنجر عن وصف قرار ما بالقرار المركزي أو ولائي أو بلدي أو قرار مرفقي وهذا بالنظر لزوايا ثلاث :

**1- حيث القوة والدرجة في هرم النصوص :**

يحتل القرار المركزي الصادر عن رئيس الجمهورية في شكل مرسوم رئاسي المكانة السامية في هرم النصوص الصادرة عن السلطة التنفيذية. وهذا بالنظر أنه القائد الأعلى للهرم الإداري ولا وجود لسلطة إدارية فوقه . وبلي قرار رئيس الجمهورية في التنظيم الإداري الجزائري قرار رئيس الحكومة والصادر في شكل مرسوم تنفيذي . ثم القرارات الوزارية المشتركة ويليها القرارات الوزارية أحادية الجانب (صدرت

جانب وزير الدفاع (عنه رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي) ووزير المالية ووزير الفلاحة). (1)

**ب-القرارات الوزارية الفردية :**

يعتبر الوزير على مستوى قطاعه ووزراته المسؤول الأول والأعلى درجة من الناحية الإدارية . ومن هنا يجب أن يتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية بتعيين أشخاص في وظائف تتعلق بقطاعه وهذا خارج دائرة التعيينات التي تعود إلى جهات إدارية أخرى كرئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة .

**ثانيا: القرارات الصادرة عن السلطة المحلية:**

**أ-القرارات الصادرة عن الولاية :**

يمارس الوالي في التنظيم الإداري الجزائري سلطات كثيرة سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو باعتباره هيئة تنفيذية أو باعتباره ممثلاً للولاية. وفي كل المواضع يملك الوالي استعمال وسيلة القرار الإداري .

فإذا كان الوالي وطبقا للمادة 96 من قانون الولاية يملك سلطة الضبط ، فإن هذه السلطة تولد سلطة أخرى تتمثل في سلطة إصدار القرارات الضبضية لتحقيق النظام العام على مستوى الولاية.

### 3- من حيث الجهة القضائية المختصة :

ينجم عن وصف قرار ما بالمركزي أو الولائي أو البلدي أو المرفقي آثار بالنسبة للجهة القضائية المختصة. فالقرار متى كان مركزيا وجب ، وطبقا للمادة 9 من القانون العضوي 98-01 المذكور الطعن فيه أمام مجلس الدولة ليفصل في الدعوى بصفة ابتدائية ونهائية . وتختلف جهة الاختصاص القضائي إذا صدر القرار الإداري عن والي ولاية ما فيطعن فيه مثلا بالإلغاء أمام الغرفة الجهوية .

فلو صدر القرار الإداري عن والي ولاية تبسة ورغب المعني بالقرار الطعن فيه قضائيا بالإلغاء وجب عليه رفع دعواه أمام مجلس قضاء قسنطينة الغرفة الجهوية لتفصل فيه بصفة ابتدائية ويقبل الطعن فيه أمام مجلس الدولة الجزائري .

وإذا كانت الجهة الإدارية بلدية أو مرفق إداري مستقل وجب رفع الدعوى أمام الغرفة المحلية. فلو صدر القرار الإداري عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية تبسة وجب رفع الدعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تبسة. وكذلك الحال لو صدر القرار الإداري عن مدير المركز الجامعي تبسة .

ومن خلال هذه الأمثلة تبين لنا أن إطلاق وصف قرار إداري ما بالمركزي أو الولائي أو البلدي ينجم عنه آثار في غاية من الأهمية بالنسبة لمعرفة الجهة القضائية التي يعود لها الحق بالفصل في النزاع. سيما وأن قواعد الاختصاص القضائي تعد من النظام العام ولا يجوز بحال من الأحوال مخالفتها ويجوز للقاضي أثارها من تلقاء نفسه . كما يجوز لصاحب المصلحة أثارها في أي مرحلة كان عليها النزاع .

عن وزارة واحدة) ثم القرارات الصادرة عن الولاية وفي أدنى الهرم الإداري نجد القرارات البلدية . وهكذا تدرجت القرارات الإدارية من حيث قوتها وتدرجها بالنظر للجهة الصادرة عنها .

### 2- من حيث إجراءات الطعن القضائي :

تختلف إجراءات الطعن القضائي في القانون الجزائري بالنظر لطبيعة الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار الإداري. فإذا كانت الجهة الإدارية سلطة مركزية (رئاسة جمهورية رئاسة حكومة ووزارة) وجب وطبقا للمادة 275 من قانون الإجراءات المدنية قبل مقاضاتها رفع تظلم رئاسي أو ولائي . فيلزم الطاعن قضائيا في القرار الصادر عن وزير معين مثلا برفع تظلم رئاسي لرئيس الحكومة خلال مدة شهرين من تبليغ القرار الإداري أو نشره . فإن أجابت السلطة الرئاسية بالرفض أو التزمت الصمت مدة ثلاثة أشهر فهنا يجوز له اللجوء للسلطة القضائية المختصة وهذا ما قضت به المادة 278 و279 من قانون الإجراءات المدنية .

ولا يطبق ذات الإجراءات أن تعلق الأمر بقرار صادر عن سلطة محلية (ولاية أو بلدية) . فيستطيع المعني مقاضاة الولاية أو البلدية دون حاجة لرفع تظلم مسبق لأن المشرع الجزائري ألغى هذا الإجراء وإستبدله بنظام الصلح القضائي بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990. وذات القاعدة تنطبق إذا صدر القرار الإداري عن مرفق مستقل كالجامعة فلا حاجة لرفع تظلم إداري بل يجوز مقاضاة الجهة الإدارية مباشرة .

ومن هنا نستنتج أن إجراءات التقاضي تعرف تعقيدا أكثر إن تعلق الأمر بمقاضاة جهة إدارية مركزية. وتعرف مرونة وبساطة أكثر إن تعلق الأمر بسلطة إدارية محلية .

## المبحث الخامس

### أركان القرار الإداري

للقرار الإداري أركان يتعين توافرها حتى يترتب آثاره ونتائج القانونية. وهذه الشروط تنحصر في صدور القرار عن السلطة الإدارية المختصة وفقا للإجراءات وبالأشكال التي حددها القانون أو التنظيم. وأن يقوم على سبب يسوغه ويستند عليه ويبرر وجوده، وأن يكون الهدف منه تحقيق مصلحة عامة.

وبناء عليه تنحصر أركان القرار في :

1- الاختصاص

2- الشكل والإجراءات

3- المحل.

4- السبب.

5- الغاية أو الهدف.

وهو ما سنفصله فيما يلي:

## المطلب الأول

### الاختصاص

يقصد بالاختصاص القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين. فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه (1). ومن هنا فقواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع. فيحدد للسلطة التشريعية اختصاصها ومجال عملها وللسلطة القضائية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمن من هياكل قضائية كثيرة ومتنوعة. ويحدد أيضا للسلطة التنفيذية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمنه من هياكل إدارية كثيرة مركزية ومحلية ومرفقية.

ولما كانت قواعد الاختصاص عمل منوط بالمشرع فهو الذي يحدد المهام والوظائف ويوزع الأدوار، ترتب على ذلك إعتبار هذه القواعد من النظام العام نجم عن ذلك النتائج القانونية التالية :

1- لا يجوز للإدارة إبرام اتفاق مع الأفراد لتغيير قواعد الاختصاص طالما تم ضبطها وتحديدها من جانب المشرع أو المنظم.

2- يحق للطاعن صاحب المصلحة إثارة الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة كان عليها النزاع كما يجوز للقاضي إثارة ذات الدفع من تلقاء نفسه. (2).

(1) أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، القاهرة، دار الفكر العربي 1991، ص301  
الدكتور عبد الفتاح أبو الليل، قضاء الشريعة دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة، 1998، ص95.

(2) أنظر : الدكتور سعاد الشوقوي ، المنازعات الإدارية القاهرة، دار النهضة العربية 1976، ص194.

## مصادر قواعد الاختصاص :

طالما عرفنا الاختصاص على أنه القدرة على مباشرة عمل إداري، فإن هذه القدرة والمكنة يتحكم فيها النص القانوني سواء تمثل في تشريع أساس أو تشريع عادي أو تشريع ضرورة أو تنظيم. المهم وفي كل الحالات أن الإداري أو الموظف تصرف من وحي النص وبترخيص وتأهيل منه، بما يضيف على عمله المشروعية من حيث الجهة المختصة.

## أمثلة من القانون الجزائري:

### أولا : القواعد الدستورية :

إعترف الدستور الجزائري لبعض الأشخاص الإداريين بممارسة بعض الاختصاصات ذات الطابع الإداري سواء بالنسبة لرئيس الجمهورية أو بالنسبة لرئيس الحكومة.

### 1: اختصاص رئيس الجمهورية: (1)

إعترفت القواعد الدستورية لرئيس الجمهورية بممارسة بعض الاختصاصات ذات الطابع الإداري منها خاصة ما تعلق منها بسلطة التعيين أو السلطة التنظيمية أو سلطة الضبط.

وتعتبر قواعد الاختصاص تجسيدا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات (1) وتقسيم العمل بين مختلف الهيئات الرسمية للدولة. فهي على حد وصف البعض حجر الزاوية التي يقوم عليها القانون العام الحديث (2) كما أن توزيع الاختصاص بين مختلف هيئات الدولة يعد بمثابة ضمانات للحريات العامة والحقوق الفردية بل ومظهر من مظاهر تنظيم الدولة.

3-لا يجوز للإدارة التخلل من قواعد الاختصاص ولو في حالات الضرورة أو الاستعجال.

4-لا يجوز للإدارة التنازل عن اختصاصها أو إحالته إلى إدارة أخرى.

5-لا يجوز تصحيح عيب اختصاص بإجراء لا حق يتمثل في مصادقة الجهة المختصة على القرار الصادر عن جهة غير مختصة.

ونظر لأهمية قواعد الاختصاص على صعيد القانون الإداري خاصة، ربط الفقه بين قواعد الاختصاص وقواعد الأهلية. غير أن الفرق بينهما يظل واضحا كون الأهلية على صعيد القانون الخاص عبارة عن رخصة يستعملها الفرد أو لا يستعملها. ولعله يكلف غيره للقيام بالتصرف نيابة عنه رغم تمتعه هو بالأهلية القانونية (سن الرشد المدني). بينما على

صعيد القانون الإداري لا تملك الإدارة كأصل عام نقل الاختصاص إلى جهة أخرى إدارية إلا إذا حولها الدستور أو القانون أو التنظيم صراحة هذه السلطة.

### (1) لتفصيل أكثر راجع : Mechichi Lotfi, le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire

ملتقى القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة تونس 706 ديسمبر 96 ص 23 وما بعدها .  
(2) أنظر الدكتور بسبوني عبد الله، القضاء الإداري، الإسكندرية منشأة المعارف، 1996، ص 573

أنظر الدكتور خالد سماره الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط2، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999، ص 15.

(1) استبعدنا بعض الصلاحيات كإبرام المعاهدات وممارسة حق العفو وحل المجلس الشعبي الوطني وغيرها. لتفصيل أكثر راجع خاصة: الدكتور سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة الجزائر، دار الهدى، دون تاريخ، ص 223 وما بعدها

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري يخول له صلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة. لأن الرئيس لا يستطيع عملاً أن يباشر صلاحية التعيين في جميع الوظائف السامية وكذلك إنهاء المهام وإلا أمضى جزءاً كبيراً من وقته في استعمال هذه الصلاحية على حساب مهام أخرى قد تفوق في أهميتها سلطة التعيين.

ورجوعاً لدستور 1989 نجد أن سلطة التعيين تقاسمها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حيث نصت المادة 74 منه: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات التالية: ..... يعين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة"

وإذا أجرينا مقابلة بين المادة المذكورة والمادة 81 من نفس الدستور، نجد أن هذه الأخيرة حولت لرئيس الحكومة بمقتضى الفقرة الخامسة حق التعيين في وظائف الدولة وهو ما يطرح إشكالية التنازع الإيجابي خاصة وأن نص المادة 74 لم يبين بدقة الوظائف الخاضعة لتعيين الرئيس.

ورجوعاً لدستور 1996 وتحديداً للمادة 77 منه نجدها أكثر دقة من سابقتها (م 74 من الدستور 89) خاصة وأنها ذكرت بعض المناصب السامية التي تخضع لتعيينات الرئيس هي:

رئيس الحكومة: وقد ورد ذكر تعيينه في المادة 77.

أعضاء الحكومة: المادة 79.

رئيس مجلس الدولة المادة 78.

الأمين العام للحكومة المادة 78.

محافظ بنك الجزائر المادة 78.

القضاة المادة 78.

مسئولو أجهزة الأمن المادة 78.

الولاة المادة 78.

السفراء المادة 78.

وبصفة عامة الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة منها مثلاً: ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري بما فيهم الرئيس (م 164). وثلاث أعضاء مجلس الأمة (2/101) و 15 عضواً في المجلس الإسلامي الأعلى (م 171). رئيس مجلس المحاسبة (م 170).

ويجدر التنبيه أو وظيفة التعيين لا تقبل التفويض خاصة بالنسبة للمؤسسات الدستورية. أي المؤسسات الواردة في الدستور وهي: رئاسة الحكومة والمجلس الدستوري ومجلس الدولة ومحكمة التنازع والمحكمة العليا للدولة ومجلس الأمة والمجلس الإسلامي الأعلى ومجلس المحاسبة. ويستمد رئيس الجمهورية سلطة التعيين من الدستور الذي خول له مركزاً مرموقاً في قمة هرم السلطة التنفيذية.

كما يجدر التنبيه أيضاً أن سلطة التعيين بالنسبة لرئيس الجمهورية اتسعت أكثر بعد صدور المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 (الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1999).

## ب- السلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية عن القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية. (1)

إن الحديث عن التنظيم يدفعنا أولاً لتحديد مجال التشريع. لأن المؤسس الدستوري حدد مجال التنظيم تحديداً سلبياً حيث جاء في م 125: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

(1) أنظر الدكتور محمد الصغير بعل، المرجع السابق، ص 57.

1- من حيث الجهة المصدرة للنص (المعيار العضوي) : يصدر (1) التشريع عن السلطة التشريعية من حيث الأصل. ويصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية.

2- من حيث الموضوع : إن موضوع التشريع محدد كما سبق البيان وهو ما نصت عليه المادة 122 من الدستور بينما موضوع التنظيم غير محدد.

3- من حيث الشكل : يصدر التشريع في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر بينما يصدر التنظيم في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو قرار وزاري مشترك...

(ج) - سلطة المحافظة على أمن الدولة وسلامتها :

أوكل الدستور مهمة المحافظة على كيان الدولة وسلامتها داخليا وخارجيا لرئيس الجمهورية. لذا وتحقيقا لهذا الغرض أجاز له الدستور تقرير حالة الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية وإقرار الحرب. نوضح كل سلطة من هذه السلطات فيما يلي :

الأحكام غير العادية :

يقتضي الأمر أن نشير في البداية أن للظروف العادية نظامها القانوني فطالما إتسم الجو العام داخل المجتمع بالأمن العام والطمأنينة العامة ، فإن كل مؤسسة دستورية تباشر مهامها بشكل عادي. كما يتمتع الأفراد بالحقوق والحريات المعترف لهم بها دستوريا . غير أن الظروف الغير عادية تختلف في درجة خطورتها على نحو ما سنوضحه فيما يلي:

(1) لا نقصد هنا سلطة الإصدار المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 126 من الدستور لتفصيل أكثر راجع الدكتور عمار بوضياف ، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، الجزائر، دار ربحانة للنشر، 1998، ص 97 وما بعدها

مجال التشريع : حرصا على عدم تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية سارع المؤسس الدستوري إلى توضيح مجال التشريع. وهذا بموجب المادة 122 من الدستور والتي إحتوت على ثلاثين نقطة منها شروط استقرار الأشخاص تشريع الجنسية، القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي ، قانون العقوبات، قانون الإجراءات المدنية، قانون الإجراءات الجزائية ، النظام الجمركي ، قانون الضمان الاجتماعي ، قانون الصحة ، قانون المالية ...

فالتشريع على هذا النحو يهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المذكورة أعلاه ويتولى التنظيم مسألة تفصيلها .

التشريع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية :

القاعدة العامة أن التشريع معقود للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه . غير أنه وفي حالات معينة يجوز للسلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية أن تتولى مهمة التشريع بموجب أوامر وذلك في الحالات التالية :

أبين دورتي المجلس الشعبي الوطني. المادة 124 من الدستور. بفي حالة شعور المجلس الشعبي الوطني. المادة 124 من الدستور. ج في الحالات الاستثنائية المنصوص عنها في. المادة 93 من الدستور دفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما . هنا يجوز للرئيس إصدار مشروع الحكومة بموجب أمر. المادة 120 من الدستور.

الفرق بين التشريع والتنظيم :

يشارك التشريع مع التنظيم كون أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة وملزمة. ويختلفان فيما يلي :

إذا كان الأصل هو تمتع الأفراد بحرياتهم المنصوص عنها دستورياً، فإن تقييد هذه الحريات في حالة الطوارئ وحالة الحصار يشكل استثناء يرد على القاعدة. ومن هنا وجب التقييد من حيث المدة. وإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات تحديد المدة التي يتضمنها المرسوم الرئاسي الذي موضوعه وضع الدولة تحت حالة الطوارئ أو الحصار، فإن تمديد هذه المدة مرهون بموافقة البرلمان بغرفتيه وهذا ما نصت عليه المادة 91 المذكورة.

فرجوعاً للمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ نجد المادة الأولى منه قد حددت المدة بـ 12 شهراً وأجازت رفع حالة الطوارئ قبل هذا الميعاد.

### القيود الشكلية :

أخضع المرسوم الدستوري إعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار لإجراءات واحدة تضمنتها المادة 91 وهي :

#### (أ) اجتماع المجلس الأعلى للأمن : (1)

وهو عبارة عن مؤسسة دستورية تضم قياديين في السلك المدني والعسكري كرئيس الحكومة ووزير العدل ووزير الداخلية ووزير الخارجية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس أركان الجيش وغيرهم، والغرض من اجتماع هذه المؤسسة الدستورية هو سماع رأيها من حيث تشخيص درجة الخطر وتحديد الإجراءات الواجبة الإتيان

(1) أنظر المادة 173 من الدستور.

## 1- حالة الطوارئ :

جاء في المادة 91 من الدستور : " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ التدابير لإستتباب الأمن ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان "

يبدو واضحاً أن الهدف من إقرار حالة الطوارئ هو المحافظة على الأمن العام بما يتضمنه هذا المصطلح من معنى واسع. ويترتب على أعمال حالة الطوارئ تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كتتظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع ...

ويلاحظ على النص أعلاه أن المؤسس الدستوري جمع حالة الطوارئ مع حالة الحصار رغم إختلاف درجة الخطر في كل حالة عن الأخرى كما سنرى .

ونظراً لما تنطوي عليه حالة الطوارئ من خطر بالنسبة للحريات العامة أخضع المؤسس الدستوري ممارسة هذه الصلاحية من قبل رئيس الجمهورية إلى قيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية:

### القيود الموضوعية :

#### وتتجلى في الضرورة الملحة وتقييد المدة :

#### أ-الضرورة الملحة :

وتتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات والذي من أجله أقرت لرئيس الجمهورية باتخاذ بعض التدابير الاستثنائية منها إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار .

يرى غالبية الفقهاء أن حالة الطوارئ تتميز عن حالة الحصار لكون الثانية تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد ، وهي حالة أقل خطورة من الحالة الاستثنائية أساسها وقوامها حالة الضرورة التي يعود لرئيس الجمهورية صلاحية تقديرها ، وقد ذهب الدكتور سعيد بوشعير بأن الحالتين تختلفان من حيث الدرجة والتأثير على الحريات العامة وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش (1).

### 3- الحالة الاستثنائية :

جاء في م 93 من الدستور : يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها .

ولا يتخذ مثل هذه الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء . ومن المادة أعلاه يتضح أن هذه الحالة هي الأخرى ترد عليها قيودا موضوعية وأخرى شكلية .

### القيود الموضوعية :

وتتمثل في الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها ، ومن هنا فإن الأمر لم يعد حالة ضرورة كما سبق البيان بالنسبة لحالة الطوارئ والحصار ، بل هناك خطر أشد وقعا وأثرا وله نتائج سلبية مما يفرض إتخاذ إجراء أكثر صرامة من إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ألا وهو إقرار الحالة الاستثنائية .

(1) الدكتور أبو شعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، ص 269

ب) استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة :

نظرا للدور الذي تلعبه المؤسسة التشريعية على الصعيد الداخلي خاصة أوجب المؤسس الدستوري إستشارة رئيسها سواء تعلق الأمر بالغرفة الأولى أو الثانية .

### ج) استشارة رئيس الحكومة :

إن رئيس الحكومة عضو في المجلس الأعلى للأمن ورغم ذلك ذكره الدستور ضمن الشخصيات الواجب أخذ رأيها قبل إعلان حالة الطوارئ لأنه مكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات .

### د) استشارة رئيس المجلس الدستوري :

يلعب المجلس الدستوري (1) دورا رائدا في المحافظة على المبادئ الدستورية ورعاية الحقوق والحريات العامة . وبالنظر لمركزه ودوره الدستوري وجب سماع رأي رئيسه .

ونعتقد أن سائر هذه الآراء التي يسمعها الرئيس من قبل الهيئات والأشخاص من شأنها أن تعزز جانب الشرعية في القرار الذي يريد إصداره .

### 2- حالة الحصار :

ذكر المؤسس الدستوري حالة الحصار مع حالة الطوارئ في نص واحد هو نص المادة 91 وإخضعهما كما رأينا لقيود موضوعية وشكلية واحدة . فهل هناك تمييز بينهما أم أنهما يمثلان حالة واحدة ؟

(1) أنظر بصدد تشكيله المجلس الدستوري المادة 164 من دستور 96.

## الآثار القانونية لإقرار الحالة الاستثنائية :

إلى جانب التأثير على نطاق الحريات العامة بحكم استثنائية الوضع. والخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة واستقلال ترابها ، فإن الحالة الاستثنائية يخول فيها لرئيس الجمهورية سن التشريعات في شكل أوامر تتخذ في مجلس الوزراء لمواجهة الوضع.

وهذا ما نصت عليه المادة 124 الفقرة 4 من الدستور ، ومن هنا يبدو الفرق شاسعا بين حالة الطوارئ والحصار ، والحالة الاستثنائية من حيث السلطات التي يتمتع بها الرئيس .

ولا تفوتنا الإشارة أن الأوامر التي تتخذ تحت عنوان الحالة الاستثنائية لا تعرض على البرلمان بعد إصدارها. خلافا للأوامر المتخذة مثلا بين دورتي المجلس حيث تعرض على البرلمان وتعد لاغية إذا لم يوافق عليها (م3/124)

وإلى جانب تضييق نطاق الحريات العامة وتوسيع سلطات الرئيس، فإن الحالة الاستثنائية يترتب عليها وجوبا اجتماع البرلمان بغرفتيه . ولعل الحكمة من ذلك تبدو واضحة في تمكين المؤسسة التشريعية من متابعة الأوضاع وإقرار التوصيات المناسبة بشأنها . وتنتهي الحالة الاستثنائية بزوال دوافعها ومسبباتها .

## 4-الحرب :

نصت م95 من الدستور : " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة" .

## القيود الشكلية :

أوجب المؤسس الدستوري إستشارة وسماع بعض الأشخاص والمؤسسات هي :

أ-رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة :

وقد فرض سماع رأيهما للحكمة المذكورة سابقا .

## ب-المجلس الدستوري :

أوجب المؤسس الدستوري في حالة الطوارئ والحصار سماع رأي رئيس المجلس الدستوري ، وفي الحالة الاستثنائية فرض سماع رأي المجلس الدستوري ككل مما يوسع دون شك من دائرة الضمانات المقررة لرعاية الحريات العامة ويضفي على قرار الرئيس شرعية أكثر

## ج-المجلس الأعلى للأمن :

والحكمة في إجتماعه وسماع رأيه هو تشخيص حالة الخطر تشخيصا أمنيا بتحليل مواطنه وأسبابه وتحديد سبل مقاومته. وغني عن البيان أن الخطر المقصود في النص هو الخطر الداخلي .

## د-مجلس الوزراء :

وهو هيئة دستورية يرأسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 4/77 ويتشكل من مجموع الوزراء الذين يتألف منهم الطاقم الحكومي . ولا شك أن عرض الأمر على هذه الهيئة يمثل صور من توسيع دائرة الاستشارة ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية .

## ج-توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة :

لم يفرض الدستور الجزائري حدا أدنى أو أقصى من الوزارات. ومن هنا فإن تنظيم الطاقم الوزاري هو من صلاحيات رئيس الحكومة. فبعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة يتولى رئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي رسم صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي. فهو إذن من يقسم العمل بين هؤلاء ويضبط الاختصاص تفاديا لتنازع الاختصاص.

## ثانيا : قواعد التشريع :

عادة ما تتضمن القوانين الإشارة لاختصاصات الإداريين سواء بالنسبة للإدارة المركزية أو المحلية أو المرفقية.

## أمثلة من القانون الجزائري :

نصت المادة 60 من قانون البلدية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بـ: "توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم..." ومن هنا إعترف النص المذكور لرئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة اختصاص تعيين مجموع موظفي البلدية ما لم يستثنى القانون فئة معينة يخول سلطة تعيينها لجهة أعلى.

وإعترفت المادة 106 و108 و109 للوالي بسلطة تعيين موظفي الولاية خارج الفئة أو الفئات التي إعترف التشريع أو التنظيم بسلطة تعيينها لجهة إدارية أعلى.

## ثالثا : قواعد التنظيم:

## 1-التنظيم الصادر عن رئيس الجمهورية :

من النص أعلاه يتضح أن العدوان المقصود هو العدوان الخارجي الذي ينظم إجراءاته وقواعده المواثيق الدولية. فإذا تحقق ذلك، أو كان على وشك أن يتحقق، عاد لرئيس الجمهورية صلاحية إعلان الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وإذا تم إعلان الحرب يجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة ويوقف طوال مدة الحرب العمل بالدستور ويستأثر رئيس الجمهورية بجميع السلطات (م96).

## 2- اختصاص رئيس الحكومة الحكومة :

طبقا للمادة 85 من الدستور يمارس رئيس الحكومة الصلاحيات التالية :

## أصلاحية التعيين :

لا يعين رئيس الجمهورية كل المسؤولين السامين في السلك المدني، بل يساعده في هذه المهمة رئيس الحكومة فيعين هو الآخر لكن خارج إطار المادة 77 و78 أي خارج إطار الوظائف السامية والواردة حصرا في الدستور والتي تعود لرئيس الجمهورية.

## ب-السهر على حسن سير الإدارة العامة :

يناط بالإدارة العامة في المجتمع الجزائري كغيره من المجتمعات أداء وظائف معينة كتوفير الخدمات للجمهور وممارسة بعض النشاطات. وهي حين تقوم بهذه الوظائف جميعا تكون تحت سلطة رئيس الحكومة لأن هذا الأخير هو من أعد برنامجه وتعهد أمام ممثلي الشعب بتنفيذه ومن ثم يعود له أمر تنظيم جهاز الإدارة وأن يصدر من التعليمات ما يضمن حسن أداء العمل الإداري.

- منع إصدار المنشورات أو الاجتماعات والنداءات العمومية ، التي تثير الفوضى.

- الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر ، قصد إيداعها.(1)

- تمنع أو تضيق مرور أشخاص أو تجمعهم في الطرق والأماكن العمومية.

- تنشأ مناطق ذات إقامة مؤقتة لغير المقيمين .

- منع إقامة أي شخص راشد يتبين أن نشاطاته مضرّة بالنظام العام وبالسير العادي للمرافق العمومية .

- تنظيم مرور المواد الغذائية أو بعض المعدات المعنية ، وتوزيعها ، إداريا .

- منع الإضرابات التي تعرقل إستعادة النظام العام العادي للمرافق العمومية.

- الأمر عن طريق التسخير، في حالة الاستعجال والضرورة ، بأداء كل مرفق لخدماته. (2)

- أوكل المرسوم أيضا للحكومة حق :

- توقيف المجالس المحلية المنتخبة أو حلها وذلك في حالة عرقلتها أو معارضتها للسير العادي والحسن للمرافق العامة.(3)

كذلك خول المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، صلاحيات واسعة لوزير الداخلية من أجل المحافظة على النظام والأمن العموميين. فحول له اتخاذ التدابير

قد يحتوي التنظيم الصادر عن رئيس الجمهورية على قواعد تتضمن اختصاص جهات إدارية مركزية أو محلية سواء تعلقت بالظروف العادية أو الاستثنائية وفيما يلي بيان أمثلة من التشريع الجزائري .

أتحديد اختصاص جهة مركزية :

طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار إعراف المرسوم للسلطة العسكرية بالصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام .

وعليه تلحق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطات العسكرية التي تخول قانونا صلاحية الشرطة (1) وتبقى للسلطة المدنية الصلاحيات التي لم تنتزع منها(2)

كما تتخذ السلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية ، ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطيرا على النظام العام والأمن والسير العادي للمرافق العامة (3)، وتختص السلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة القيام بالأعمال التالية :

- إجراء تفتيشات ليلية أو نهائية ، في المحلات العمومية أو الخاصة وكذلك داخل المساكن.

- (1) الفقرة الأولى المادة 03 من المرسوم الرئاسي 196/91، المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق 4 يونيو 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار.
- (2) الفقرة 03 المادة 03 المرسوم الرئاسي 196/91 المذكورة.
- (3) المادة 04 المرسوم الرئاسي 196/91.

- (1) المادة 07 المرسوم الرئاسي 196/91.
- (2) المادة 08 المرسوم الرئاسي 196/91
- (3) المادة 10 المرسوم الرئاسي 196/91

بتحديد اختصاص جهة محلية :

رجوعا للمرسوم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد لسلطات الوالي في مجال المحافظة على النظام العام نجده قد بين بوضوح اختصاصات الوالي للتكفل خاصة بضمان الأمن العام والسكينة العامة في حدود إقليم الولاية .

ولتحقيق هذا الهدف ألزم الوالي بما يلي:

إتخاذ الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر ما يلي :

- 1- ضمان حماية الأفراد وأملاكهم وتنقلاتهم ، وضمان سير المصالح العمومية سيراً عادياً والمحافظة على حياة المواطنين ، وضمان حسن سير المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- 2- إتقاء أي مظهر من مظاهر الاضطراب في النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية للسلطة .
- 3- المحافظة على الممتلكات العمومية .
- 4- ضمان إحترام قواعد النظافة والأمن وكذلك ضمان السير المستمر في طرق المواصلات ووسائلها ، وكذلك ضمان حراسة المباني العمومية والتجهيزات باستثناء ما تعلق منها بوزارة الدفاع الوطني ، إضافة إلى ضمان تموين السكان المنتظم .
- 5- ضمان تطبيق القوانين والتنظيمات الخاصة بالشرطة العامة أو المتخصصة .
- 6- يعد الوالي أو يصادق على مخططات تنظيم النجدة في الولاية والبلدية ، في إطار مهمته الخاصة بالحفاظ على النظام والأمن العموميين

كما خول المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ صلاحيات واسعة للوالي من أجل المحافظة على النظام العام والأمن العموميين . وبموجب هذا المرسوم يختص الوالي طبقاً للمادة 4 منه في حدود دائرته الإقليمية باتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام عن طريق قرارات إدارية .

الكفيلة بحفظ النظام العام عن طريق قرارات إدارية(1) . كما يختص وزير الداخلية بموجب نصوص هذا المرسوم بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين ، وعلى السير الحسن للمصالح العمومية ، في مركز أمن في مكان محدد(2)، وتنشأ مراكز الأمن بقرار من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية .

(3)

كذلك يختص وزير الداخلية والجماعات المحلية بوضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ ، عبر كامل تراب الوطن ، وتخول له حالة الطوارئ صلاحية القيام بما يلي :

- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة .
- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى ، وتوزيعها .
- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين .
- منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية .
- تسخير العمال بنشاطهم المهني المعتاد في حالة الإضراب غير الشرعي ، ويشمل التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة
- الأمر استثنائياً بالتفتيش نهاراً أو ليلاً .

كما يختص وزير الداخلية والجماعات المحلية بإصدار قرار الغلق المؤقت لقاءات العروض الترفيهية ، وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها ، وبمنع كل مظاهره يختل فيها الإخلال بالنظام العام والطمأنينة .

(1) المادة 04 من المرسوم الرئاسي 44/92، المؤرخ في 05 شعبان 1412 الموافق 09 فيفري 92، يتضمن إعلان حالة الطوارئ

(2) الفقرة الأولى المادة 05 من المرسوم الرئاسي 44/92

(3) الفقرة 02 المادة 05 من المرسوم 44/92.

بمراسيم تنفيذية تتعلق بمسائل تنظيمية :

وهي كثيرة نذكر منها :

- المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-54 المؤرخ في 22 جانفي 1996 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91-434 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية
- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.
- المرسوم التنفيذي 98-93 المؤرخ في 7 مارس 1998 المحدد لكيفيات تطبيق المادة 109 من قانون المالية لسنة 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 9 أبريل 2003 يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-166 المؤرخ في 9 أبريل 2003 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-263 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد كيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم .
- المرسوم التنفيذي 94-264 المؤرخ في 6 سبتمبر 1994 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المجاهدين .
- المرسوم التنفيذي رقم 94-266 المؤرخ في 6 سبتمبر 1994 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية تنظيم في وزارة التربية الوطنية .

صور الاختصاص :

يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مدى حرية الإدارة في مباشرتها للعمل الإداري إلى اختصاص مقيد وآخر تقديري من جهة . ومن جهة يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإداري إلى إختصاص منفرد وآخر مشترك.

كما يختص الوالي طبقا لنفس المرسوم بوضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ على مستوى ولايته.(1)

2-التنظيم الصادر عن رئيس الحكومة :

يملك رئيس الحكومة في النظام الدستوري والإداري الجزائري صلاحيات واسعة خاصة فيما يتعلق بسلطة في توزيع قواعد الاختصاص بين أعضاء الطاقم الحكومي وهذا ما تضمنته المادة 79 من الدستور. كما يمارس طبقا للمادة 125 من الدستور مهمة تطبيق القانون وما تفرضه من إصدار للتنظيمات ، نستعرض أمثلة منها:

أمراسيم تنفيذية تتعلق بتحديد صلاحيات أعضاء الحكومة :

- وهي كثيرة وقد تختلف من حكومة إلى أخرى حسب خريطة رئيس الحكومة وعدد الوزارات نذكر منها :
- المرسوم التنفيذي رقم 91-446-المؤرخ في 16 نوفمبر 1991 المتضمن صلاحيات وزير الثقافة .
- المرسوم التنفيذي رقم 94-33 المؤرخ في 18 جانفي 1994 المحدد لصلاحيات وزير العمل والحماية الاجتماعية
- المرسوم التنفيذي رقم 94-271 المؤرخ في 7 سبتمبر 1994 المحدد لصلاحيات وزير التربية.
- المرسوم التنفيذي 94-269 المؤرخ في 7 سبتمبر 1994 المحدد لصلاحيات وزير إعادة الهيكلة الصناعية والمساهمة .
- المرسوم التنفيذي رقم 96-66 المؤرخ في 27 جانفي 1996 المحدد لصلاحيات وزير الصحة والسكان .
- المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 26 جويلية 1996 المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط .

(1) لتفصيل أكثر بخصوص صلاحيات الوالي، راجع :علاء الدين عشى، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، 2006، ص 95 وما بعدها.

تطبيقات القضاء الإداري الجزائري :

أ- السلطة التقديرية للإدارة :

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 24-03-1993 قضية والي ولاية بشار ضد ي.ب. رقم 76732. (1) تتمثل وقائع القضية إن السيد (ي.ب) طعن بالبطلان في مقرر تم اتخاذه من والي بشار بتاريخ 15-05-1989 الذي أوقفه عن مهامه كمدير عام لمكتب الدراسات التقنية متعددة الخدمات بولاية بشار. وأسس طعنه أنه أوفى بكل التزاماته المهنية وأن مقرر التوقيف بني على نزاع آخر بخصوص سكن وظيفي.

حيث أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ذهبت إلى القول: "حيث أن المرسوم 83-201 المؤرخ في 19 ماي 1983 الذي يبين ظروف إنشاء الهيئات وسير المؤسسات العمومية المحلية ينص في مادته 18 على أن تعيين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي ويتم إيقافه عن مهامه بنفس الطريقة.

حيث أن التعيين والعزل فيما يخص المناصب النوعية يخضع للسلطة التقديرية للوالي". وبالنتيجة رفضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الطعن.

وهكذا كرس القضاء الجزائري فكرة السلطة التقديرية للإدارة فاعترف للوالي بتجريد موظف من منصب نوعي ولم يجز لهذا الأخير الطعن في هذا المقرر بعنوان الإعراف لجهة الإدارة بالسلطة التقديرية.

(1) أنظر المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، قسم المستندات، العدد الأول

1993، ص 146.

وأنظر أيضا قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 01-06-1985 ملف رقم 39742 منشور بالمجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا عدد 3-1989، ص 200.

1- الإختصاص المقيّد والإختصاص التقديري:

ذكرنا سابقا أن الإدارة وهي تمارس وظيفتها التنفيذية قد يلزمها نص القانون أو التنظيم بإصدار قرار معين في موضع أو حالة معينة فتكون حينئذ إرادتها مقيّدة. وقد يمنحها النص قدرا من الحرية في ممارسة العمل الإداري فتكون حينئذ سلطتها تقديرية.

ولقد مر بنا أن سلطة القاضي في مراقبة أعمال الإدارة الانفرادية تختلف في محور أو مجال تمتعت فيه الإدارة بسلطة تقديرية معترف بها بموجب النص، عنه عما إذا كانت سلطتها مقيّدة. فإذا كان من السير بالنسبة لرافع الدعوى الإدارية أن يثبت تعسف جهة الإدارة وخرقها للقانون في حالة ما إذا كانت إرادتها مقيّدة، فالأمر لا يكون كذلك في حال تمتع الإدارة بسلطة تقديرية.

ولنا للاستدلال على درجة صعوبة رقابة القاضي الإداري لأعمال تمتعت فيها الإدارة بقدر من الحرية في التصرف وأعمال قيدت فيها إرادتها أن نضرب المثال التالي:

إذا بادر شخص إلى رفع دعوى ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لرفضه منحة رخصة بناء. فالقاضي يراقب تصرف الإدارة من خلال تطبيقها لنصوص القانون والتنظيم بشأن منح رخص البناء. فإذا تأكدت جهة القضاء الإداري أن رئيس المجلس الشعبي البلدي تعسف في إصدار قرار الرفض وليس له مقتضى من التشريع أو التنظيم أو صدر مخالفا لهما تعيين حينئذ التصريح قضاءا بإلغاء القرار الإداري الصادر عن رئيس المجلس البلدي. بينما إذا رفع شخص دعوى ضد جهة إدارية موضوعها المطالبة بدرجة وظيفية أعلى بعنوان ترقية وكان القانون أو التنظيم بني أساس الترقية على معيار الكفاءة وحصل رافع الدعوى على تنقيط متوسط أو ضعيف، فمن الصعب في دعوى الحال أن يثبت رافع الدعوى تعسف جهة الإدارة ومن الصعب أن يقتنع القضاء الإداري بموضوعها إعتبارا من أن الإدارة في هذا المجال تتمتع بسلطة تقديرية.

## 2- الاختصاص المنفرد والاختصاص المشترك :

قد يعترف القانون أو التنظيم لجهة إدارية معينة بسلطة إصدار القرار الإداري بصورة ذاتية ومنفصلة ومستقلة ودون إشراك جهة إدارية أخرى . وهذا هو الأصل . فيلبس حينئذ القرار ثوب القرار الفردي كما هو الحال بالنسبة لقرار التعيين أو التأديب .

غير أن المشرع وتحقيقها لمقاصد موضوعية يرمي إلى تحقيقها قد يفرض على جهة إدارية معينة الاشتراك مع جهة إدارية أخرى لإصدار قرار إداري واحد بصدد مسألة واحدة . وأبرز مثال ما ذكرناه سابقا بالنسبة للقرار الوزاري المشترك المنظم لشهادة الكفاءة للمحاماة . أو القرار الوزاري المشترك المتضمن تعيين قضاة بالمحاكم العسكرية فيوقع من جانب قائد أركان الجيش الوطني الشعبي ووزير العدل (1) .

وقد يشترك في القرار الواحد كما رأينا ثلاثة وزراء وينفذ في القطاعات المعنية كل فيما يخصه . ويعتبر القرار المشترك صورة من صور التعاون بين الوزارات ذات العلاقة بالأعمال الإدارية المتشابهة كما لو تعلق الأمر بوزارة الصحة والسكان ووزارة العمل والحماية الاجتماعية من أجل تحديد مثلا الأمراض المهنية موضوع القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 5 ماي 1996 و الموقع من جانب وزير الصحة والسكان ووزير العمل والحماية الاجتماعية (2) أو تعلق الأمر مثلا بمجال تحضير اللحوم للاستهلاك فنجد الاختصاص منعقد بالنسبة لثلاثة وزارات . وزارة الفلاحة ووزارة التجارة ووزارة الصحة موضوع القرار الوزاري المشترك بتاريخ 19 سبتمبر 1999 المحدد لقواعد تحضير اللحوم المقرومة عند الطلب ووضعها للاستهلاك (3) .

- (1) أنظر الجريدة الرسمية رقم 6 لسنة 1996  
 (2) أنظر الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 1997  
 (3) أنظر الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1999

## ب- السلطة المقيدة :

سبقت الإشارة أن القانون أو التنظيم حينما يلزم جهة الإدارة بإتباع مجموعة إجراءات محددة في مجال معين فإن إرادتها هنا تكون مقيدة . وتلزم حينئذ بالامتثال للنص وتطبيقه ، وإن خرجت عنه عرضت قرارها للإبطال القضائي .

ففي المجال التأديبي وحماية للموظف المسؤول تأديبيا ، ألزم المشرع جهة الإدارة بتوفير جملة من الضمانات منها حق الموظف في الإطلاع على الملف التأديبي ، فإن أصدرت الإدارة قرارا تأديبيا دون مراعاة هذه الضمانات ودون إتباع هذا الإجراء عد قرارها مشوبا بعيب . ففي قرار لها صدر بتاريخ 21 أبريل 1990 ملف رقم 75-502 ف.ب ضد وزير العدل (1) ذهبت الغرفة الإدارية 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 أنه يتعين 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 في 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 .

- (1) أنظر المجلة القضائية الصادرة عن قسم المستندات بالمحكمة العليا، العدد الثالث، 1992، ص 151.

بما يتعين على السلطة الإدارية الأعلى منه درجة التدخل للقيام بذات العمل لحسن سير الإدارة العامة والمقتضيات الصالح العام . وهو ما يفرض علينا التطرق لأهم الاستثناءات الواردة على الاختصاص الشخصي.

**الاستثناءات الواردة على الاختصاص الشخصي :**

**أولا : التفويض الإداري :**

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني (1). أو هو الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك.

وبناء عليه، لا يستطيع الرئيس الإداري أن ينقل بعض اختصاصاته إلا إذا أجاز له النص ذلك . ومن المؤكد أن المشرع أو المنظم حين يرخص للرئيس الإداري بنقل جزء من اختصاصه يكون قد إبتغى جملة من المقاصد العامة لحسن أداء العمل الإداري وتلبية حاجات الأفراد المستمرة والمتميزة فأساس نقل الاختصاص ومصدره هو النص الذي أضفى على عمل من نقل إليه التفويض مشروعية . ودون ذلك يكون ذات العمل مشوبا بعيب في المشروعية .

ومن التعريف أعلاه نستنتج شروط التفويض:

**شروط التفويض :**

حتى تكون أم تفويض واجب توافر شرطان :

(1)الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، القاهرة دار النهضة العربية ، 1999، ص253.  
وأبضا الدكتور إبراهيم الوالي ، نظرية التفويض الإداري ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1979، ص277.

أسس أو عناصر قواعد الاختصاص:

تقتضي نظرية التنظيم الإداري توزيع الاختصاصات بالنسبة لسائر الجهات الإدارية . وبوجود هذه القواعد تتحدد الصلاحيات وتضبط المهام بل ويقسم العمل الإداري على مجموعة كبيرة من هيكل الإدارة الموجودة على المستوى المركزي أو المحلي أو المصلي .

وتحدد أسس قواعد الاختصاص إما بالنظر للعنصر الشخصي أو العنصر الموضوعي أو الزمني أو المكاني . وهذه العناصر هي التي تشكل مجال رقابة القاضي الإداري حال فصله في دعوى الإلغاء وهو ما سنفصله فيما يلي :

**(1)الاختصاص الشخصي :**

الأصل في الاختصاص أنه شخصي وهو ما يعني أنه يلزم صاحبه بأن يمارسه بنفسه وليس له حقا يسوغ له أن يعهد به إلى سواه.(1) وبناءا عليه وجب أن يصدر القرار من شخص معين ومحدد إعترف له نص القانون أو التنظيم بالقدرة على القيام بتصرف معين ، ولا يجوز له إسناد مهمته إلى غيره .

غير أن تعدد أوجه النشاط الإداري بالنسبة لبعض الأشخاص الإداريين أو بعض الجهات الإدارية دفعت المشرع أن يعترف لبعض القائمين بأعباء السلطة الإدارية بنقل جزء من اختصاصهم إلى الغير . كما أن إلزام المشرع لبعض الأشخاص الإداريين بالقيام بتصرف معين في حالات محددة لا يعني بالضرورة إمتثالهم في كل الحالات للنص ، إذ قد يواجه رجل الإدارة نصا معيناً بالتمرد والسلبية فلا يقبل على القيام بعمل معين رغم إلزام القانون له .

(1) أنظر الدكتور محدي منحت النهري ، المرجع السابق ، ص38  
الدكتور عمار عوايدي ، نظرية القرارات الإدارية ، المرجع السابق ص 72  
الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص624.

فإن صدر النص الذي يجيز التفويض محددًا لرتبة ومسؤولية المفوض  
وجب حينئذ التقيد بهذا الشرط وإلا فقد التفويض مشروعيته.

## ب- صدور قرار التفويض :

لا يتم التفويض بصفة آلية وإنما يحتاج إلى إرادة قانونية تمثلت في  
القرار الإداري القاضي بالتفويض . وهذا القرار يصدر تنفيذًا لنص  
قانوني رخص بالتفويض وأباح عملية نقل الاختصاص من إداري إلى  
آخر .

وتبدو صحيحة الحكمة في هذا الشرط واضحة إذ بموجب القرار يعلم  
المسئول الإداري المعني بالقرار أولاً . الجمهور المتعامل مع الإدارة  
ثانياً، والسلطة السلمية ثالثاً والعاملين في الإدارة المعنية رابعاً أنه، نقل  
جزء من اختصاصه إلى شخص محدد بصفته في القرار محل التفويض.

وطالما كان قرار التفويض قراراً إدارياً وجب أن يتوافر فيه أركان  
القرار الإداري . وإذا كان الإداري المفوض هو بدوره مفوضاً من رئيس  
إداري أعلى منه، فلا يجوز له أن ينيب غيره للقيام بالأعمال المحددة في  
التفويض . فلا ينقل الصلاحيات المفوضة إلى الغير.

وهذا أمر طبيعي وإلا صارت الأعمال المفوضة تنقل من شخص إداري  
إلى آخر.

## صور التفويض :

يميز الفقه الإداري بين نوعين من التفويض . تفويض السلطة أو  
الاختصاص وتفويض التوقيع .

### أ- تفويض السلطة أو الاختصاص:

ويقصد به نقل وتحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة  
إلى سلطة إدارية أخرى.

## أ- وجود نص قانوني يرخص بالتفويض :

لا يستطيع الرئيس الإداري نقل وتحويل جزء من اختصاصه إلى الغير  
إلا إذا أجاز له القانون ذلك صراحة . لأنه وكما رأينا سابقاً أن المشرع  
هو الذي يوزع قواعد الاختصاص وهو بالمقابل من يبيح ويرخص نقل  
اختصاصات من رئيس إداري إلى عون من أعوانه .

فإذا لم يرخص بالنصب بالتفويض فلا يستطيع حينئذ الرئيس الإداري نقل  
جزء من الاختصاص إلى الغير . فهذا رئيس الجمهورية بمكانته  
السياسية والإدارية السامية باعتباره يمثل قمة الهرم الإداري والمسئول  
الإداري الأول قيده النص الدستوري بعدم تفويض بعض اختصاصاته  
منها عدم إمكانية تفويض تعيين أعضاء الحكومة أو تعيين رؤساء  
وأعضاء المؤسسات الدستورية وهو ما قضت به صراحة المادة 87 من  
الدستور. وإذا تم تقييد رئيس الجمهورية فمن باب أولى يمكن تقييد أعوان  
الدولة في سلم الإدارة العامة .

وهذه المادة 77 من القانون البلدية اعترفت لرئيس المجلس الشعبي  
البلدي بنقل وتحويل جزء من اختصاصاته إلى نائب من نوابه أو إلى  
موظف في البلدية فيما يخص إستلام تصريحات الولادات والزواج  
والوفاة وكذا تسجيل الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية

ومن هذا النص يتبين لنا أن المشرع حينما يمنع التفويض يبادر إلى ذكر  
موضوع التفويض محل المنع كما ورد في المادة 87 من الدستور سابقة  
الذكر . لينتبه رجل الإدارة أن هذا الاختصاص محل المنع بالتفويض  
لصيق به . ولا يستطيع أن يعهد به إلى الغير . وذات القاعدة تطبق إذا  
رخص المشرع بالتفويض بادر عادة إلى ذكر موضوع الأعمال الإدارية  
محل التفويض مثلما فعل في المادة 77 من قانون البلدية سابقة الذكر .

ومن المفيد الإشارة أن القانون أحياناً يفرض رتباً ومسؤوليات إدارية  
بالنسبة للأشخاص الإداريين حتى يتسنى للمفوض نقل الاختصاص إليهم

تتمثل وقائع هذه القضية في صدور قرار غلق محل تجاري لبيع مشروبات كحولية عن رئيس دائرة وطعن فيه قضائيا بتجاوز السلطة إعتبارا من أن قرار الترخيص بممارسة نشاط بيع المشروبات الكحولية صدر عن والي الولاية . فذهبت الغرفة إلى القول :

" حيث صدر أمر من رئيس الدائرة يقضي بغلق المحل التجاري المتنازع عليه وهذا التدبير الإداري يدخل ضمن إطار صحة إختصاصاته السلطة المخولة إليه تفويضا من سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي ...."

وبالنتيجة رفضت الغرفة الطعن. فكأنما بالتفويض يصير القرار وكأنه صدر عن الجهة الإدارية الأصلية.

2- قرار مجلس الدولة بتاريخ 06-11-2001 الغرفة الخامسة رقم (1)003408

تدور وقائع القضية محل القرار القضائي أعلاه أن بلدية قسنطينة أصدرت قرار هدم مباني لعدم حصول المعني على رخصة بناء . وحيث أن المعني بالأمر دفع أنه مرخص له بالبناء بموجب قرار صادر عن والي قسنطينة مؤرخ في 18-04-1990 وأنه أودع ملف رخصة البناء على مستوى البلدية ولم ترد عليه ومن ثم طالب بتعويضات ناتجة عن تطبيق قرار الهدم .

وحيث أنه تبين لمجلس الدولة بعد دراسته لمجموع الوثائق الواردة في الملف أن مديرية المنشآت والتجهيز لولاية قسنطينة رخصت للمعني بأن يدمج بنايته مع الطريق الوطني رقم 5. وأن هذا القرار لا يعد بمثابة رخصة بناء وإعترف مجلس الدولة في ذات القضية أنه من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار رخصة البناء .

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة العدد الأول 2002، ص 139.

ب- تفويض التوقيع :

يتمثل التفويض بالتوقيع في تخويل المفوض إليه توقيع قرارات باسم ومكان الإداري الأصيل .

ولقد قدم فقه القانون الإداري النتائج القانونية المترتبة على إعتبار التفويض تفويضا في السلطة أو الإمضاء وتكمن فيما يلي :

1- إن تفويض الإختصاص أو السلطة يحرم فيه المفوض من ممارسة الإختصاصات التي يفوضها طيلة مدة التفويض .

أما تفويض التوقيع فلا يحد سلطة الأصيل في ممارسة إختصاصه حتى مع وجود التفويض .

2- أن تفويض الإختصاص أو السلطة لا يقوم على الإعتبار الشخصي بينما تفويض التوقيع يقوم على هذا الإعتبار بصفة أساسية(1).

ومن هنا فإن حدوث عوارض كالوفاة أو الإستقالة سواء بالنسبة للمفوض أو المفوض إليه يؤثر تأثيرا بالغا بشأن التفويض بالتوقيع ولا يؤثر على التفويض بالإختصاص .

تطبيقات القضاء الإداري الجزائري :

1- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 27-11-82 ملف رقم 24402 ق.ع ضد رئيس الدائرة (2).

(1) الدكتور مجدي منحت النهري ، المرجع السابق ، ص 47 والاطلاع على نموذج من قرار التفويض أنظر مثلا الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 1994 ص 18 .

(2) أنظر المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، قسم المستندات عدد 1989، ص 238.

ورغم أن رئيس مجلس الأمة كلف دستوريا برئاسة الدولة في وضع أشارت إليه المادة 88 من الدستور ، إلا أنه وخلال 45 لم يجز له النص إجراء تعديل حكومي أو ممارسة العفو أو إستشارة الشعب حول قضية ذات أهمية بواسطة الاستفتاء . أو التشريع بأوامر موضوع المادة 124 من الدستور أو حل المجلس الشعبي الوطني موضوع المادة 129 من الدستور أو تقديم مبادرة بالتعديل الدستوري حسب مقتضيات المادة 174 من الدستور . كلها سلطات دستورية معترف بممارستها فقط من جانب الأصيل أي من تمتع بالصفة أصالة ولا يجوز لمن حل محله أن يمارس كل السلطات. ثم أننا أشرنا من قبل أن الحلول إجراء استثنائي ، والاستثناء قانونا يحتاج إلى تقييد وضبط حتى لا يختلط بالقاعدة .

### الحلول بموجب نص قانوني :

قد يتدخل القانون في حالات معينة فيبيح لشخص إداري في أعلى درجات السلم الإداري بأن يحل محل شخص إداري آخر في سلم أدنى منه ليمارس سلطاته في حالات محددة بموجب النص ويكون لها نفس الآثار القانونية كما لو صدر العمل الإداري عن الإداري الأصيل نفسه .

### أمثلة من قانون البلدية لسنة 1990 :

نصت المادة 154 من قانون الولاية لسنة 1990 : " يمكن للوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول " .

فطبقا لهذا النص يستطيع الوالي بإعتباره ممثلا للدولة وباسمها أن يحل محل هيئة منتخبة تمثلت في المجلس الشعبي البلدي ويبادر تلقائيا إلى تسجيل نفقات لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي .

ولا شك أن القانون حين إعترف لممثل السلطة العامة بإتخاذ هذا الإجراء الاستثنائي إستهدف رعاية وصيانة المصلحة العامة خاصة وأن الأمر يتعلق بميزانية إدارة محلية لها علاقة واسعة مع الجمهور ألا هي البلدية .

وبناء عليه طبق مجلس الدولة في القضية المذكورة ركن الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري. وإعتبر مجلس الدولة أيضا في قرار الصادر بتاريخ 23-09-2002 الغرفة الأولى ملف رقم 006460 أن صدور قرار تسخير مسكن يمثل صورة من تجاوز السلطة كون المادة 679 من القانون المدني إعتبرت الاستيلاء إجراء استثنائيا ولا يجوز ممارسة على المحلات المخصصة فعلا للسكن ، ومن ثم ألغى قرار التسخير الصادر عن الوالي المنتدب للشراقة المؤرخ في 08-10-1997(1).

### ثانيا الحلول:

يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو أن يعترضه مانع سواء كان إراديا كالإستقالة أو الإمتناع عن العمل أو كان غير إرادي كالمرض والموت وعندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل وتكون سلطات وإختصاصات من سيمارس الحلول هي ذاتها سلطات الأصيل (2)

### الحلول بموجب نص الدستور :

طالما كان الحلول أسلوبا إداريا إستثنائيا فوجب حينئذ أن يتدخل النص مبررا حالة الحلول وسلطات من سيمارسه فهذه المادة 88 من الدستور قد أعلنت صراحة أنه إذا إستحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن وجب أن يجتمع المجلس الدستوري ويثبت بموجب مداولة هذا المانع ويؤكد بالوسائل الملائمة أي بالتقارير الطبية ويقترح على البرلمان التصريح بثبوت المانع . ثم يعلن البرلمان بغير فتية هذا المانع بأغلبية ثلثي أعضائه وعندئذ يكلف (وهنا جاءت سلطة الحلول) رئيس مجلس الأمة برئاسة الدولة لمدة أقصاها 45 يوما .

(1) انظر مجلة مجلس النولة، العدد 3، 2003، ص 89

وانظر أيضا وفي نفس العدد قرار مجلس الدولة 2002-09-23 ملف 006195 الغرفة الأولى، ص 96.

(2) منور كربوعي، مفهوم التفويض الإداري، مجلة دراسات قانونية العدد 1-2002، ص 79.

فالنص إذن حدد حالة الحلول في واقعة الإهمال في اتخاذ قرارات تنفيذها لقانون أو تنظيم وألزم الوالي باعذار أو تنبيه رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنحه أجلا للتحرك وممارسة سلطاته الأصلية. فإذا انتهى هذا الأجل نجم عنه ممارسة سلطة الحلول في نهاية المطاف.

وكان المشرع بهذه الشروط والقيود الإجرائية أكد على الطابع الاستثنائي للحلول ومنح الإداري الأصيل فرصة قبل ممارسة سلطة الحلول. فإن أخل بها وإمتنع عن القيام بواجباته، مارس من عينه النص سلطة الحلول.

غير أن المشرع قد يتجاوز مسألة الإجراءات إذا كانت حالة الضرورة تفرض ممارسة سلطة الحلول. لذلك أعفت المادة 81 الفقرة 2 من قانون البلدية الوالي من توجيه إنذار قبل ممارسة سلطة الحلول في الحالات الاستعجالية. أي أننا أمام وضع الأفراد فيه مهددون في أمنهم وسلامتهم وفي ممتلكاتهم على مستوى تراب بلدية واحدة ورئيس مجلسها البلدي لم يتخذ إجراءات الحماية فهنا يجب أن تنتقل السلطة لغيره فيتدخل الوالي بهدف المحافظة على النظام العام مستعملا سلطة الحلول.

ولم تلزم المادة 82 من قانون البلدية الوالي بإجراء معين إذا كان النظام العام مهددا في بلديتين أو أكثر. فهنا أجاز له النص التدخل مستعملا وسيلة الحلول بهدف المحافظة على النظام العام ويكفي فقط في هذه الحالة إصدار قرار مغل.

### ثالثا: الإنابة:

يقصد بالإنابة حالة الشعور الذي يحدث في الوظيفة نتيجة غياب أو امتناع سلطة عامة فتقوم ذات السلطة في حالة الغياب أو سلطة أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل ضمن الكيفية التي يجيزها النص القانوني.

ومن التعريف أعلاه تستنتج أن الإنابة كالتفويض والحلول بالنسبة للنظام اللامركزي تحتاج إلى نص إما في الدستور أو القانون أو التنظيم.

وإذا كان قد سبق البيان أن لا تفويض إلا بنص. فإن الحلول في النظام اللامركزي وفي علاقة ممثل السلطة المركزية بالإدارة المحلية يحتاج إلى نص يشرعه ويقتنه. وإلا صار الحلول مظهرا من مظاهر التعدي وتجاوز السلطة بل صار يشكل إغتصابا لقواعد الاختصاص التي لها كما بينا وثيق الصلة بفكرة النظام العام.

وطبقا لهذه القاعدة لا يستطيع الوالي باعتباره ممثلا للسلطة العامة أن يحل محل إدارة محلية ويمارس أحد المهام المنوطة بها، إلا إذا خول له النص ذلك صراحة، وفي الموضوع الذي حدده وبالكيفية التي ضبطها.

وكثيرا ما يضبط القانون ممثل السلطة المركزية ( الوالي في النظام الإداري الجزائري باعتباره ممثلا للدولة) بإجراءات محددة قبل ممارسة سلطة الحلول من قبيل ذلك إجراء توجيه الإنذار أو الإعدار قبل اللجوء لسلطة الحلول. وهو ما أشارت إليه المادة 81 و83 من قانون البلدية.

فالمادة 81 اعترفت للوالي بممارسة سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي للمحافظة على النظام العام واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيقه. غير أنها وفي غير الحالات الاستعجالية ألزمت الوالي بتوجيه إنذار إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بموضوعه التنبيه باتخاذ الإجراءات اللازمة باعتباره هنا، وفي هذه المهمة بالذات يستعمل عنوان ممثلا للدولة طبقا للمادة 69 و71 من قانون البلدية. فإذا إنتهى الأجل ولم يتحرك رئيس المجلس الشعبي البلدي فهنا يحق للوالي ممارسة سلطة الحلول حتى أن نص المادة 81 من قانون البلدية إستعمل مصطلح الحق بقوله: " يمكن الوالي أن يمارس هذا الحق ....."

وذات القاعدة والإجراء تقريبا ورد النص عليها في المادة 83 من قانون البلدية بقولها:

" عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار."

لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيه إختيار نائب يستخلفه في حال غيابه . بينما في الحلول نجد النص يبين مباشرة بمجرد توافر الحالة من سيمارس سلطة الحلول بحسب ما تبين لنا من المادة 88 من الدستور والتي إعترفت لرئيس مجلس الأمة بأن يحل محل رئيس الجمهورية في ممارسة بعض الصلاحيات دون الأخرى. ووفق ما تبين لنا من المواد 81 و82 و83 و154 من قانون البلدية أين إعترفت هذه المواد جميعها للوالي بأن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالات أشار إليها النص .

## 2- الاختصاص الموضوعي :

يقصد بالاختصاص الموضوعي تحديد أنواع معينة ومحددة من الأعمال يلزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية . ذلك انه وكما تبين لنا سابقا أن المشرع هو من يوزع الأعمال والوظائف والصلاحيات بين الجهات الإدارية المختلفة مركزية ومحلية ومرفقية وهو الذي يضبط المعالم ويرسم الحدود للإداريين على جميع المستويات تقاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات وظاهرة التنازع في الاختصاص بنوعيه السلبي والإيجابي. بما ينجر عن ذلك من فقد المواطن ثقته في الإدارة ومن إنتشار واسع لظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي .

ومن هنا فإن تحديد الوظائف وتبيان الاختصاص يدخل ضمن إطار نظرية التنظيم الإداري . وهو مظهر من مظاهر تحكم الدولة في أجهزتها بما يعود بالنفع والفائدة سواء بالنسبة للجمهور أو للإدارة ذاتها.

وتطبيقا لقيود الاختصاص الموضوعي يتولى النص الدستوري تحديد إختصاص رئيس الجمهورية وفصله عن الاختصاصات المعهودة لرئيس الحكومة ولذلك جاءت المادة 77 و78 خاصة من الدستور محددة سلطات وصلاحيه رئيس الجمهورية وحصرتها في : " قيادة القوات المسلحة وتولى مسؤولية الدفاع وتقرير السياسة الخارجية ورئاسة مجلس الوزراء وتعيين وتعيين رئيس الحكومة وتوقيع المراسيم الرئاسية وممارسة حق العفو وإستشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وإبرام المعاهدات وتسليم الأوسمة والتعيين في وظائف كثيرة منها رئيس مجلس الأمة

ورجوعا لقانون البلدية نجده أشار صراحة لحالة الإنابة بموجب المادة 52 منه بقولها : " إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أو حصل له مانع يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه".

ويعتبر نظام الإنابة قاعدة يفرضها السير الحسن للمؤسسات والإدارات العامة. ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الأصيل في كل الوضعية والحالات بالمهام المنوطة به. إذ قد يعترضه سفر أو مرض أو أي عارض آخر يحول دون إستمراره في ممارسة مهامه فلا يمكن والحال هذا ، قبول وضعية إنتظار إستئنافه لعمله من أجل البت في بعض القرارات ومواكبة حركية التسيير بما ينجم عن ذلك من مساس صارخ بأحد أهم مبادئ القانون الإداري ألا وهو مبدأ الاستمرارية. الأمر الذي يفرض إنابة الغير لضمان إستمرارية أداء العمل بما يعود بالنفع على الجمهور.

وقد تعود سلطة إنابة الغير للمتغيب في حد ذاته أو لسلطة أخرى المهم أن النص هو الذي ينظم هذه الوضعية ويحدد الشروط بالنسبة للمستخلف أو المستفيد من الإنابة . وأبرز مثال على ذلك ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي 95-125 بقولها : " يمكن أن يكلف رئيس من رؤساء المفتشية المساعدين بالإنابة عن رئيس المفتشية في حالة شغور منصبه أو وقوع مانع له ويتم ذلك بقرار تتخذ السلطة المكلفة بالوظيفة العامة".

ويبدو الفرق شاسعا بين حالة أو وضعية الحلول وحالة أو وضعية الإنابة. الحلول عادة نسجل تمرد الأصيل أو المعنى الأصلي بالتنفيذ على القيام بواجباته بما يبرر تدخل السلطة الوصية لممارسة سلطة الحلول. بينما في الإنابة المعنى بالأمر أي الأصيل لم يتمرد عن التنفيذ أو القيام بواجباته بل إمتنع بسبب مرض أو سفر أو مهمة في الخارج بما وجب والحال هذا إنابة الغير لضمان إستمرارية أداء العمل لا غير .

كما أنه يمكن التفريق بين الإنابة وبين الحلول أن النص الذي يأذن ويرخص بالإنابة لا يحدد شخصا معيناً لممارسة إختصاصات الأصيل الغائب فلهذا الأخير صلاحيه إختيار من يراه مناسبا لاستخلافه . وهو ما تبين لنا صراحة من خلال نص المادة 52 من قانون البلدية التي إعترفت

## تطبيقات القضاء الإداري الجزائري:

1 إقرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 7 أبريل 1991 ب.خ.ج ضد والي ولاية سكيكدة ومن معه(1)

وتتمثل وقائع القضية في أن البنك الخارجي الجزائري وكالة سكيكدة طعن في مقرر متضمن ببيع سكن صادر عن والي ولاية سكيكدة في إطار قانون التنازل عن أملاك الدولة

حيث أن الطاعنة (الوكالة) أثارت الدفع بعدم اختصاص والي للتصرف في ملكيتها وأنه تجاوز سلطته حيث ذهبت الغرفة الإدارية إلى القول: "

حيث أن بالرجوع إلى الأمر 70-11 المؤرخ في 22 جانفي 1970 والمتضمن نمة مؤسسات الدولة فإن العقارات السكنية أو المهنية المؤممة يعد إدراجها لملك الدولة.

حيث أن السكن موضوع النزاع يدخل في إطار هذا النص.....فلوالى الحق في التصرف فيه" وبالنتيجة رفضت الغرفة الطعن المرفوع أمامها.

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 11-07-1987 ملف رقم 54150.(2)

وتتمثل وقائع القضية في أن مدير مقاوله بلدية وبعد إنهاء مهامه بموجب قرار صادر عن والي ولاية باتنة بتاريخ 6 نوفمبر 1985 رفع دعوى قضائية طالبا إلغاء قرار إنهاء المهام بحجة أنه لم يسمع دفاعه وأن والي تجاوز اختصاصه.

(1) انظر المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا ، قسم المستندات، 1993، العدد 3، ص 167  
(2) انظر المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا قسم المستندات العدد الرابع 1991 ص 212.

ورئيس مجلس الدولة الأمين العام للحكومة ومحافظ بنك الجزائر والقضاة والولاة ....

وجاءت المادة 85 خاصة من الدستور محددة سلطات وصلاحيات رئيس الحكومة وحصرتها في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ورئاسة مجلس الحكومة والسهر على تنفيذ القوانين وإصدار المراسيم التنفيذية والتعيين في بعض الوظائف خارج التعيينات الرئاسية والسهر على حسن سير الإدارة العامة.

وبذات الكيفية يتولى نص القانون ضبط صلاحيات وسلطات كل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي. فهذا قانون الولاية حدد سلطات والي سواء باعتباره هيئة تنفيذية المواد من 83، إلى 89 أو باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي. وهو ما أشارت خاصة المواد 83 و 84 و 85 و 89 و 91 من قانون الولاية. أو باعتباره ممثلا للدولة وهو ما أشارت إليه المواد من 92 إلى 101 من ذات القانون. أو باعتباره ممثلا للولاية وهو ما أشارت إليه خاصة المواد 86 و 87 و 90.

وهذا قانون البلدية أشار وبنفس الأسلوب ومنهجه التنظيم لصلاحيات وإختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء باعتباره ممثلا للبلدية المواد من 58 إلى 66. أو باعتباره ممثلا للدولة المواد من 67 إلى 78. أو باعتباره هيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي البلدي وهو ما تضمنته خاصة المادة 47 من قانون البلدية.

ويرسم هذه الوظائف وتحديد المهام يتمكن كل شخص من أشخاص القانون الإداري سواء جهة مركزية أو محلية أو مرفقية من معرفة صلاحياته. فيبادر إلى القيام بها ولا يحاول التدخل في إختصاصات جهات إدارية أخرى.

وقد يتولى التنظيم رسم هذه الحدود وتحديد الصلاحيات. فهذه المادة 85 من الدستور صريحة في الإعراف لرئيس الحكومة بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الطاقم الحكومي. فيعرف بهذا الضبط والتحديد كل وزير مهامه لتفصل عن مهام وزير آخر. وبذلك تتحدد المسؤوليات.

القرار الإداري الذي يخرق قواعد الاختصاص الموضوعي قرار منعهم:

إعتبر مجلس الدولة الجزائري في قرار له صدر بتاريخ 27-07-1998 رقم 169417 (1) صدور قرار إداري عن جهة غير مختصة موضوعيا يعد قرارا منعهما. ولم يعترف مجلس الدولة بقرار صدر عن لجنة ما بين البلديات موضوعه بيع مسكن وهذا اعتمادا على إختلاف قواعد البيع بين نصوص قانونية وتنظيمية كثيرة.

فالقانون 01-81 ادمج المساكن الجديدة التي تم استغلالها بعد 01-01-1981 وصرح بأنها قابلة للتنازل وهذا مع تطبيق النصوص التنظيمية. ولما كانت الشروط التنظيمية موزعة على أكثر من نص تنظيمي بما يدل أن إجراءات بيع السكن محل النزاع لا تخضع للإجراءات المنصوص عليها في القانون 01-81 بما يجعل اللجنة ما بين البلديات غير مختصة بإصدار قرار البيع وأن لجنة الطعن على مستوى ولاية الجزائر كانت على صواب حين أبطلت كل البيوع.

### 3- الاختصاص الزمني:

لكل مسؤول إداري وعموما لكل موظف نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحيات تنتهي مدتها بانتهاء هذه الصفة وزوالها عن المسؤول أو الموظف. فبداية الحياة الوظيفية تكون بصور قرار التعيين الصادر عن الجهة المختصة ونهاية الصفة تكون بالتقاعد أو الوفاة أو الاستقالة كما تكون بنقل الموظف نوعيا من منصب إلى آخر يكسبه صفة جديدة ويلقى على عاتقه واجبات جديدة ، ويؤهله لاتخاذ قرارات تتماشى والمنصب الجديد .

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري العدد 1-2002، ص 81.

وبعد دراسة ملف الدعوى إنتهت الغرفة إلى القول : " حيث يستخلص من مستندات الملف أن المدعى عين بموجب قرار صادر عن والي باتنة ..... وتم عزله عن مهامه بموجب قرار أصدرته نفس السلطة ..... " وبالنتيجة رفضت الغرفة الطعن لعدم ثبوت ما يدل أن الوالي تجاوز إختصاصه الموضوعي .

3-قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 25-06-1983 م.أضد مدير المركز الوطني للسجل التجاري وزير التجارة - ملف رقم 33511(1)

وتتمثل وقائع القضية في أم م.أ طعن بالإلغاء لتجاوز السلطة . حيث أنه وبالرجوع للمرسوم رقم 79-15 المؤرخ في 25 جانفي 1979 المتضمن تنظيم السجل التجاري خاصة المادة 20 تبين أن لشطب السجل إما أن يتم :

### 1-بطلب من المعني :

2-قرار من وزير التجارة أو وكيل الدولة عند صدور أمر بعلق القاعدة التجارية نهائيا من السلطة القضائية المختصة .  
3-الشطب تلقائيا وتأمرا به السلطة القضائية في حالات عدم الأهلية (الحجر وغيره).

حيث أن قرار الشطب صدر عن مدير المركز الوطني للسجل التجاري وليس هو على حد تعبير الغرفة الإدارية من عداد السلطات المخول لها الاختصاص بالقيام بالأمر بشطب سجل تجاري .  
وبالنتيجة قررت الغرفة الإدارية إلغاء القرار المطعون فيه .

(1) أنظر المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا قسم المستندات 1989، عدد 1، ص 253 وأيضاً قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 10-08-1983 ملف رقم 33647-قضايا.ت.ج ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي ببرج الكيفان الاجتهاد ، سلسلة قضائية ، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 193.

ومن النصوص المتعلقة بالاختصاص الزمني ما ورد في المادة 45 من قانون البلدية التي إعترفت للوالي بسلطة إلغاء المداولة التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية محل المداولة إن بصفة شخصية أو كوكلاء . غير أن ذات النص قيد الوالي بمجال زمني وجب أن يصدر قرار إلغاء المداولة خلاله وحدده بشهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

غير أن السؤال المطروح هو : إذا حدد المشرع مدة زمنية معينة لإصدار قرار ما فهل يعتبر القرار الصادر في هذا الخصوص بعد إنتهاء المدة مشوباً بعيب الاختصاص الزمني؟

استقر الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر على وجوب معرفة إرادة المشرع بهذا الصدد. فإذا رتب المشرع البطلان كجزاء على مخالفة قيد زمني وارد في النص محل المخالفة كان القرار حينئذ باطل لحكم المشرع عليه ولصدوره عن غير ذي اختصاص لفوات المدة. أما إذا لم يقرر المشرع جزاء على مخالفة الميعاد فإن هذا القيد الزمني أو الأجل الوارد في النص لا يعد وأن يكون مجرد ميعاد تنظيمي القصد منه سرعة البت في إصدار القرارات الإدارية لا غير، ولا يترتب على المخالفة البطلان. (1)

#### تطبيقات القضاء الإداري الجزائري:

1-قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 10-06-1991 قضية س.ع ضد والي ولاية بسكرة رقم 85529 تتمثل وقائع هذه القضية في أن (س.ع) (2) باعتباره فلاحاً بزربية الوادي إستفاد ب 10 هكتارات لفلاحتها وهذا بموجب قرار صادر عن والي ولاية بسكرة بتاريخ 9-12-1985.

(1)الدكتور سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص328

وأيضاً: مجدي مدحت النهري، المرجع السابق، ص52

الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص302

الدكتور فؤاد الططار، المرجع السابق، ص625

الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص78

(2) أنظر المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا قسم المستندات، العدد الأول 1993

وبناء على ذلك لا يجوز للموظف العام إصدار قرارات إدارية قبل إكتساب الصفة وصدور قرار تعيينه. كما لا يجوز له إصدار قرارات إدارية بعد إحالته على التقاعد أو تقديم إستقالته وقبولها من الجهة المعنية، لأنه في كلا الوضعيتين يكون غير مختص زمنياً بإصدار القرار لفقده الصفة. ف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقاً للمادة 76 من قانون. ويأخذ البلدية هو من يسلم رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم. فإثناء إكتسابه صفة رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون مؤهلاً لإصدار هذه القرارات فإن زالت عنه الصفة بسحب ثقة أو إستقالة مثلاً طبقاً للتشريع الجاري به العمل يفقد أهليته في إصدار القرارات لانعدام الصفة الأصلية. الاختصاص الزمني صورة أخرى كالإزام المشرع أو المنظم جهة إدارية بإصدار قرار إداري محدد ومعين خلال أجل مقنن. وأبرز مثال على ذلك ما ورد في المادة 43 من المرسوم التنفيذي 91-176.

بقولها: " يبلغ المقرر المتضمن رخصة البناء إلى صاحب الطلب في غضون الأشهر الثلاثة الموالية لتاريخ إيداع طلبه وذلك عندما يكون إصدار رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة وفي غضون أربعة أشهر في جميع الحالات الأخرى".

فهذا النص حدد قيماً زمنياً مبيناً في المادة المذكورة بشأن إصدار قرار رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو جهة مركزية. (1) وعادة ما يرتب المشرع أثراً قانونياً بعد انتهاء هذا الأجل وهو ما أكدته المادة 66 من قانون الوظيفة العامة (الأمر 66-133) التي رتبت على سكوت جهة الإدارة المعنية بشأن البت في طلب الاستقالة أحقية الموظف في رفع تظلم للجنة المتساوية الأعضاء.

(1) لتفصيل أكثر حول رخصة البناء راجع: الدكتور محمد الصغير بطني، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مداخلة أقيمت بمناسبة الأيام المغاربية للقانون العقاري، جامعة صفاقس، الجمهورية التونسية، 25 و26 نوفمبر 2005، ص3 وما بعدها

أنظر أيضاً المادة 80 من قانون البلدية.

وراجع مقال الدكتور الزين عزري، منكور سابقاً.

إذا عدنا لمجريات هذه القضية نجدها تنحصر في إصدار قرار تأديبي (العزل) في حق موظفه تتمتع بعطلة شرعية ثابتة بوثائق طبية ومؤشر عليها من الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية . ففي هذه القضية يمكننا إثارة ركن الإجراءات في القرار الإداري كما يمكننا إثارة ركن الاختصاص الزمني . فهذا الأخير يعني في قضية الحال أنه لا يجوز لجهة الإدارة ممثلة في مدير التربية لولاية سطيف إصدار قرار تأديبي في زمن يتمتع فيه الموظف بعطلة قانونية .

#### 4-الاختصاص المكاني:

تقتضي نظرية التنظيم الإداري عدم الإكتفاء بتقييد المسؤول الإداري مصدر القرار بمجال معين ودائرة إختصاص موضوعية أو مجال زمني فقط بل ينبغي ولحسن أداء العمل الإداري وتوزيع المهام بين أعوان الإدارة تحديد النطاق الجغرافي الذي ينبغي أن يصدر القرار الإداري في حدوده.

غير أن قواعد توزيع الاختصاص المكاني على أعوان الدولة تفرض علينا التمييز بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية المحلية . وهذه الأخيرة تفرض علينا التمييز بين سلطات الوالي وسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما سنفصله فيما يلي:

#### الاختصاص المكاني للسلطات المركزية :

تمارس السلطات الإدارية المركزية صلاحية إصدار قرارات إدارية تمس من حيث تطبيقها مختلف إقليم الدولة . فعندما يصدر رئيس الجمهورية مرسوما بإقرار حالة الطوارئ أو الحصار أو قرار الحالة الاستثنائية، فإن قراره هذا يسري عبر كامل التراب الوطني.

ومثل ذلك بالنسبة لرئيس الحكومة فهو يملك سلطة إصدار قرارات إدارية في شكل مراسيم تنفيذية تطبق على مستوى تراب الجمهورية . كما يملك الوزير سلطة إصدار القرارات التي تخص قطاعه فتتخذ على مستوى التراب الوطني . وعلى ذلك فإن الاختصاص المكاني للسلطة

غير أن والي الولاية أصدر قرار إلغاء إستفادة بما دفع المعني للجوء للقضاء بعد تقديم تظلم إداري لم تجب عنه الإدارة المعنية.

وبعد دراسة الملف إنتهت الغرفة إلى نتيجة أن القانون 83-18 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية في نص مادته 11 منح المعني أجل 5 سنوات لاستغلال الأرض . وأن والي الولاية المعني ألغى إستفادة قبل انقضاء هذا الأجل . وهو ما يمكن أن نطلق عليه نحن بأنه أصدر القرار في زمن كان خلاله غير مختص . إعتبارا من أن القانون المذكور قد حدد عنصر الزمن بخمس سنوات ولم تنته بعد ساعة صدور القرار الإداري القاضي بإلغاء الاستفادة بما يعني بالنتيجة أن الوالي غير مختص من حيث الزمن لإصدار هذا القرار .

2-قرار الغرفة الإدارية بتاريخ:11-12-1982 قضية ع. ضد والي .....ملف (1)28561

حيث آثار الطاعنون في قرارات إدارية دفعا جوهريا تمثل في أن هناك قرارات إدارية صدرت بشأن شخص متوفى . بما دفع الغرفة إلى التصريح بإلغاء قرار والي ولاية .....في 14 جويلية 1969 تحت رقم 600.

ومن هنا نعتقد أن الإدارة المعنية أساءت إستعمال الزمن المناسب لإصدار قرار إداري فصدر عنها العمل في زمن كان المخاطب بالقرار متوفيا .

3-قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية بتاريخ 25-02-2003 قضية س/ ضد مدير التربية لولاية سطيف الملف رقم 7462 . (2)

(1) أنظر المجلة القضائية العدد 3، 1989، ص175.  
(2) أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2005، ص166.

وقد يرتبط الاختصاص المكاني بحدود ولاية واحدة مثل المفتشية الولائية للوظيفة العمومية موضوع المرسوم التنفيذي 95-125 المؤرخ في 29 أبريل 1995 والمتعلق بمقتشيات الوظيفة العمومية والذي ألزمت المادة السادسة منه رئيس مفتشية للوظيفة العمومية بممارسة اختصاص الرقابة الإدارية في حدود الولاية التي تم تعيينه فيها .

الإدارية المركزية إختصاص واسع يشمل كل جزء من أجزاء إقليم الدولة الواحدة .

## الاختصاص المكاني للسلطات المحلية :

إن الحديث عن الاختصاص المكاني للسلطات المحلية يفرض علينا التمييز بين شخصيتين هما والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي .

## الاختصاص المكاني للوالي :

ألزم الوالي بمقتضى المادة 5 و2 من قانون الولاية بمراعاة الاختصاص المكاني وإصدار القرارات الإدارية في حدود إقليم الولاية دون تجاوزه . فلا يمكن أن نتصور قيام والي عنابة مثلا بإصدار قرار إداري يخص إقليم ولاية أخرى .

## الاختصاص المكاني لرئيس المجلس الشعبي البلدي :

ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى المادة 5 و2 من قانون البلدية بمراعاة الاختصاص المكاني وإصدار القرارات الإدارية في حدود إقليم البلدية . وهذه صورة من صور التنظيم الإداري . فحتى لا تتداخل الصلاحيات من حيث المكان وجب ضبط كل مسؤول إداري برقعة جغرافية يلزم بعدم تجاوزها .

## الاختصاص المكاني للمؤسسات الإدارية :

عادة يتضمن النص الإنشائي للمؤسسة الإدارية تحديد اختصاصها المكاني . وقد يكون هذا الأخير واسع النطاق فيشمل أكثر من ولاية كما لو تعلق الأمر بجهة إدارية جهوية مثل الأكاديمية الجهوية للجامعات موضوع المرسوم التنفيذي 95-106 المؤرخ في 8 أبريل 95 المتعلق بإنشاء أكاديمية على مستوى الشرق مقرها مدينة قسنطينة وتغطي إقليميا كل مؤسسات التعليم العالي على مستوى ناحية الشرق .

وبهدف التسيير على المتعاملين مع الإدارة (الجمهور) من حيث الإجراءات صدر مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 والمنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن فالأمر بالإدارة بتبسيط الإجراءات وهو ما تأكد جليا في المواد من 21 إلى 27 منه.

ولا شك أن المشرع عندما يقرر شكليات وإجراءات معينة لإصدار القرار إنما يقررها لتحقيق مقاصد عامة تتجسد في حماية حقوق وحريات الأفراد أو المحافظة على مركز بعض الهيئات لذلك ذهب الدكتور سامي جمال إلى القول :

" إن الشكليات والإجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها ، وإنما هي في حقيقتها ضمانات للإدارة بمنعها من التسرع وتهديد الأفراد باتخاذ قرارات غير مدروسة وحملها على الترويح في ذلك ووزن الملبسات والظروف المحلية بموضوع القرار تحقيقا للمصالح العام . وهو الأمر الذي يحقق ضمانات للأفراد ضد احتمالات تعسف الإدارة " (1) ولنفس الوجهة والفكرة ذهب الدكتور الطماوي إلى القول : "

إذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بحق التنفيذ المباشر، والسلطة التقديرية وقزينة السلامة ، فإن عليها أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار القرارات . وبهذا تكون قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية مقصودا بها حماية المصلحة العامة ومصالح الأفراد على حد سواء. (2)

(1) أنظر الدكتور سامي جمال الدين ، الدعوي الإدارية الإسكندرية، منشأة المعارف

1999، ص 243

(2) أنظر الدكتور سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، القاهرة دار الفكر العربي، 1986، ص 753

## المطلب الثاني

### الشكل والإجراءات

#### أهمية الشكل والإجراءات :

الأصل أن الإدارة عند قيامها بإصدار القرارات الإدارية لا تلزم بشكل أو إجراء معين ما لم يقرر نص الدستور أو القانون أو التنظيم خلاف ذلك ففي هذه الحالة تلزم جهة الإدارة أيا كان موقعها بإصدار القرار الإداري وفقا للأشكال والإجراءات المحددة .

ولقد سبق لنا عند الحديث عن السلطة المقيدة للإدارة أن القانون إذا ألزم الإدارة بشكل أو بإجراء، فإن إرادتها هنا تكون مقيدة فلا تملك صلاحية الخروج عن الإجراء أو إهمال الشكل المفروض بموجب النص.

وتبدو أهمية الأشكال والإجراءات أن المشرع حينما يقررها ويفرضها فعادة ما يكون ذلك للمصلحة العامة . كأن يفرض المشرع نشر القرار اعتبارا لإعلام الجمهور . وكما قال أستاذنا الدكتور محمد الصغير بعلي إن الأشكال والإجراءات تعصم الإدارة من مخاطر التسرع وتدفعها إلى اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة. (1)

غير أن الأشكال والإجراءات إلى جانب أنها تحقق مصلحة عامة فهي أيضا تهدف إلى حماية المصلحة الخاصة . كأن يفرض القانون إجراءات لنزع ملكية خاصة . لا شك أن هذه الإجراءات الهدف منها رعاية حقوق الغير وضمان عدم تعسف الجهة الإدارية القائمة بالنزع. (2)

(1) أنظر: الدكتور محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية المرجع السابق، ص 73.

(2) أنظر القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 بحدد القواعد المتطقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

الامتحانات فلا يترتب على ذلك بطلان في الإجراءات لأنها لم تشرع كضمانة للطالب بل هي إجراء ضد الطالب ولصالح الإدارة وبالتالي لا يجوز التمسك بها للمطالبة بإلغاء القرار التأديبي (1).

## نماذج من الأشكال والإجراءات في القانون الجزائري :

قد يفرض القانون أو التنظيم على الجهة الإدارية مراعاة شكليات معينة أو إجراءات كأن يتعلق الأمر بتسبيب قرار إداري في مواضع معينة . أو يفرض النص إحالة قرار محدد على جهة معينة . أو يفرض إتباع وسيلة النشر أو يفرض تمكين المعني من حق الدفاع أو يفرض تبليغ قرار إداري نستعرض فيما يلي نماذج من ذلك كله في القانون الجزائري .

## نماذج من الأشكال:

### 1-وجوب تسبيب قرار إداري :

يعد من قبيل ركن الشكل في القرار الإداري إذا تدخل القانون وألزم الإدارة بأن تظهر قرارها في شكل محدد كأن يشترط القانون وجوب أن يكون القرار مكتوبا ولا يعترف إلا بهذا الشكل ففي هذا الوضع يكون القرار الشفوي باطلا لأن الإدارة حادت فيه عن الشكل المقرر قانونا.

## تعريف الشكل والإجراءات:

يقصد بالشكل إفصاح الإدارة عن إرادتها وفقا أو تبعا للشكل والتدابير التي حددها القانون. والأصل أن الإدارة غير ملزمة بشكل أو إجراء عند إصدارها للقرار الإداري ما لم يقيد النص بشكل أو إجراء.

ويميز الفقه والقضاء المقارن بين الشكل والإجراءات الثانوية أو الجوهرية للحكم على سلامة قرار إداري معين. فإذا ألزم القانون جهة الإدارة قبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف بأن تمكنه من حقه في الإطلاع على الملف أو ممارسة حق الدفاع. وأخلت جهة الإدارة بهذا الإجراء. كان قرار العقوبة التأديبية باطلا لخرقه للإجراءات القانونية.

والمشرع هو وحده من يحكم على بطلان القرار الإداري إذا شدد على إجراء معين وأظهره في شكل قاعدة أمرية وألزم جهة الإدارة به. والقاضي الإداري باعتباره مطبقا للنص هو من يستنتج هذه الشدة وصولا إلى جوهرية الإجراء من عدمه.

ولقد استقر القضاء الإداري في مصر أن الشكليات تكون ثانوية إذا استلزمت لصالح الإدارة وحدها فإذا خالفها الإدارة أو أهملتها لا يكون بوسع الأفراد أن يتمسكوا بإبطالها لأنها لم تقرر لهم كضمانة ولا تتعلق أصلا بمصالحهم .

وأبرز مثال على ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر من أن المادة 43 من لائحة النظام الدراسي لطلاب الجامعات تنص على أن كل طالب يرتكب جريمة الغش في الامتحان أو الشروع فيه ، ويضبط في حالة تلبس يخرجه العميد أو مدير المعهد فورا ويحرمه من دخول الامتحان في باقي المواد ويعتبر إمتحانه باطلا قانونا ويحرر مراقب الامتحان محضرا بذلك يقدمه للعميد أو مدير المعهد .

ويؤخذ من هذا النص أن القانون خول العميد إتخاذ هذه الإجراءات الاحتياطية ضد الطالب الذي يضبط في حالة تلبس بجريمة الغش في الامتحان فإذا أغفلت الإدارة الإجراء وترك الطالب يؤدي بقية

(1) لمعرفة تطبيقات القضاء المصري راجع خاصة: الدكتور محمد فؤاد الباسط المرجع السابق، 94 ما بعدها راجع منطوق القرار كاملا الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 96

المادة 50 و51 من قانون الولاية. فيلزم وزير الداخلية بإبراز حالة خرق القانون أو التنظيم أو حالة المداولة في موضوع خارج اختصاص المجلس الشعبي الولائي أو حالة عقد إجتماع غير رسمي.

كما يلزم نفس الوزير بتسبب قرار إبطال مداولة مجلس شعبي ولائي بطلان نسبي موضوع المادة 52 و53 من قانون الولاية.

ومن المؤكد أن المشرع في الأمثلة السابقة أراد من خلال فرض التسبب في بعض القرارات الإدارية حماية المعني سواء كان شخصا طبيعيا (عضو منتخب بلدي أو ولائي) أو هيئة مداولة.

وترتبيا على ذلك يستطيع العضو المنتخب أو الهيئة إثارة مسألة التسبب تحت عنوان ركن الشكل أمام القضاء الإداري بما قد يؤدي إلى بطلان القرار لخرقه لشكل فرضه القانون. ولأن هذه الأشكال جميعا موضوع النصوص سابقة الذكر إنما قررت وفرضت لرعاية مصلحة الغير وللحد من تعسف جهة الإدارة.

## 2-وجوب إصدار القرار الإداري بلغة معينة :

قد يلزم القانون جهة الإدارة بأن تصدر قرارها بلغة واحدة كما هو الحال بالنسبة للقانون 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة الوطنية المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-30.

## 3-تحييث القرار :

يقصد بالتحديث ذكر النصوص المرجعية المعتمد عليها لإصدار قرار ما. وقد يتعلق الأمر بقانون أو تنظيم. فحين يصدر المسؤول الإداري قرار تعيين ذكر النصوص الرسمية المتعلقة بالتعيين وكذلك الأمر عند إصداره لقرار ترقية أو تأديب أو إنتداب.

وقد يشترط القانون أو التنظيم وجوب أن يكون القرار مسببا. أي يستند إلى مجموعة أسباب وعلل بررت إصداره ووجوده. كما لو تعلق القرار الإداري بتوقيف منتخب بلدي بسبب المتابعة الجزائية. هنا يلزم الوالي بإصدار قرار معطل حسب المادة 32 من قانون البلدية. أو تعلق القرار بإبطال مداولة لمخالفتها للقانون أو خرقها قواعد الاختصاص ففي هذه الحالة يلزم الوالي بحسب نص المادة 44 من قانون البلدية بإصدار قرار مسبب. ويلزم الوالي أيضا وطبقا لنص المادة 82 من قانون البلدية بتسبب قراره عند ممارسته لسلطة الحلول في بلديتين أو أكثر إذا كان النظام العام مهدد فيها.

وليس الوالي فقط من يلزم بتسبب قراراته بل رئيس المجلس الشعبي البلدي. فالمادة 62 من القانون 90-92 المتعلق بالتهيئة والتعمير ألزمت رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسبب قرار رفض منح رخصة البناء إذا كان هو المؤهل لإصدارها بقولها: " وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي إتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا". (1).

ويلزم وزير الداخلية في مواضع محددة هو الآخر بتسبب قراراته كأن يتعلق الأمر بتوقيف منتخب ولائي (لمجلس شعبي ولائي) بسبب متابعة جزائية موضوع المادة 41 من قانون الولاية. هنا يلزم وزير الداخلية بتسبب قرار التوقيف. وذات القيد يفرض على وزير الداخلية إن تعلق الأمر بإبطال مداولة مجلس شعبي ولائي بطلانا مطلقا موضوع

(1) قد يعقد الاختصاص بمنح رخصة البناء للوالي أو للوزير راجع القانون 90-02 المتعلق بالتعمير الجريدة الرسمية

العدد 52 لسنة 1990 العدد 52 لسنة 1990

أنظر على سبيل المثال قرارات أخرى فرض فيها التسبب المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمالة لا سيما المادة 125 و126 منه.

وعلى هذا الأساس وتطبيقاً للنص أعلاه إذا بادرت جهة الإدارة إلى إحداث حركة تنقل لأحد موظفيها فغيرت مكان عمله بنقله مثلاً من العمل في مديرية معينة وفي مكان محدد إلى فرع آخر لنفس الجهة الإدارية أو في مكان آخر دون عرض الأمر على لجنة الموظفين، فإنها بذلك قد عرضت قرارها للطعن فيه إدارياً أو قضائياً بسبب مخالفة إجراء جوهري تُشدد النص عليه وهو وجوب عرض الأمر على لجنة الموظفين.

#### ب- نموذج قرار تأديب :

قد يفرض القانون أو التنظيم خاصة فيما تعلق بالجانب التأديبي مراعاة جملة من الإجراءات تمر بها المسامحة التأديبية وتمثل في جملتها ضمانات بالنسبة للموظف المعني بالملف التأديبي . فرجوعاً للمرسوم 59-85 المذكور نجده قد إترف للسلطة القائمة بالتعيين باتخاذ عقوبات من الدرجة الأولى وهي الإنذار الشفوي والإنذار الكتابي والتوبيخ بموجب قرار مسبب ودون عرض الأمر على لجنة الموظفين (المادة 125 منه).

كما إترف لها بتوقيع عقوبات من الدرجة الثانية والمتمثلة في الإيقاف عن العمل من 4 إلى 8 أيام . والشطب من جدول الترقية بموجب مقرر مبين الأسباب وهذا ما قضت به المادة 126 من ذات المرسوم . وأجازت للموظف المعني أن يرفع تظلماً خلال الشهر الذي يلي صدور المقرر إلى لجنة الموظفين .

غير أن المرسوم 59-85 في نص مادته 125 و126 وإن أضيف على القرار التأديبي للدرجة الأولى والثانية الطابع الإنفرادي المحض فأجاز للسلطة القائمة بالتعيين إتخاذها ولم يلزمها بعرض الملف التأديبي على جهة محددة ، فإنه لم يتبع ذات المسلك إذا تعلق الأمر بعقوبة من الدرجة الثالثة ففرض في هذه الحالة عرض الأمر على لجنة الموظفين وهذا ما قضت به صراحة المادة 127 من المرسوم المذكور .

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي (1) لا يرتب أثراً على إغفال هذه الحيثيات ، غير أنه وبالرجوع لكثير من القرارات الصادرة عن جهات إدارية مختلفة نجد أنها تراعي هذا الجانب . ولعل إدراج الحيثيات صار اليوم من منهجية العمل الإداري .

#### 4- التوقيع :

يفرض إصدار قرار إداري التوقيع عليه من جانب السلطة المختصة أو السلطة المخولة قانوناً القيام بهذا العمل . ذلك أن رافع دعوى إلغاء بحجة تجاوز قواعد الاختصاص سيعتمد على صفة الموقع وصولاً لتحقيق هدفه.

#### نماذج من الإجراءات :

#### 1- وجوب عرض مشروع القرار على لجنة محددة :

#### أ- نموذج قرار نقل :

قد يفرض القانون أو التنظيم على جهة الإدارة قبل إصدارها للقرار الإداري أن تعرض الأمر على لجنة محددة. فهذه المادة 120 من المرسوم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ألزمت الإدارة في حالة إحداث حركة تنقل لموظفيها لضرورة المصلحة وحسن أداء العمل الإداري أن تستشير لجنة الموظفين وجوباً ولو بعد صدور المقرر . بل إن رأي لجنة الموظفين في هذه الحالة يفرض على السلطة التي إتخذت قرار النقل .

(1) أنظر الدكتور محمد الصغير بطي ، المرجع السابق، ص 78.

ومن المؤكد أن النص يفرضه لهذا الإجراء إبتغى تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص وإعلان أكبر عدد ممكن من الجمهور المعني بهذه المسابقة أو الامتحان. (1)

## 3-وجوب تمكين المعني من ممارسة حق الدفاع :

يحتل الحق في الدفاع في علم القانون عامة مكانة متميزة. ولا غرابة في ذلك فهو من المبادئ المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي الدساتير وفي القوانين المختلفة. وهو من المبادئ المكرسة أيضا في مجال الإدارات العمومية. فهذه المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية فرضت عدم جواز تسليط عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد سماعه وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه بالوسيلة التي يراها مناسبة له. وكذلك مكّنه النص أعلاه من حقه في الإطلاع على ملفه التأديبي.

وبناء عليه فإن كل عقوبة إدارية تصدر خارج هذه القيود الإجرائية والضمانات التأديبية تكون عرضه للإبطال قضائيا طالما تعلق الأمر بإجراءات جوهرية.

## التطبيقات القضائية في الجزائر:

### 1-إغفال إجراء إستشارة لجنة الموظفين:

قرار مجلس الدولة - الغرفة الثانية بتاريخ 22-07-2002 رقم الملف 005485 - محافظ الغابات بقالمة ضد ب.ر منشور بمجلة مجلس الدولة. (2)

(1) لقد حدد التنظيم مواد المسابقة والملف المطلوب والمعاملات ومكان المسابقة أنظر القرار المؤرخ في 15 جوان 1999 الصادر عن الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والمتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية.

(2) مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص164.

فكأنما النص أراد لعقوبة الدرجة الثالثة أن تتخذ في شكل جماعي. وهذا أمر طبيعي خاصة وأن عقوبات الدرجة الثالثة تنطوي على خطورة كبيرة فهي تشمل النقل الإجباري، التنزيل في الرتبة، كما تشمل التسريح أو الفصل. أي أنه قد ينجم عن إتخاذها فقد الموظف للصفة الوظيفية. وذات القاعدة أشار إليها القانون رقم 82-06 المؤرخ في 27 فبراير 1982 المتعلق بعلاقات العمل الفردية في نص مادته 77 و78.

## 2-وجوب إتخاذ إجراء النشر أو إلصاق إعلان :

قد يفرض نص القانون أو التنظيم على الجهة الإدارية حال قيامها بعمل إداري معين وجوب إحترام إجراء نشر قرار ما أو إلصاقه في شكل إعلانات ضمن إطار محدد. ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المادة 6 من المرسوم التنفيذي 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية والتي ألزمت الإدارة في حال تنظيمها لمسابقات وإمتحانات وإختبارات مهنية أن تعتمد حسب الحالة إلى:

أ-إتباع أسلوب النشر في الصحف المكتوبة فيما يخص الأسلاك التي تعادل عل الأقل رتبة مساعد إداري رئيسي.

ولقد حددت التعلية الوزارية المشتركة رقم 01-SPM-99 المؤرخة في 21 مارس 1999 المتعلقة بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية طريقة تطبيق نص المادة 6 أعلاه بأن فرضت وجوب نشر الإعلان في جريدتين على الأقل باللغة العربية وجريدتين باللغة الفرنسية.

ب-إلصاق إعلانات توضع في لوحة إعلانات الإدارة المعنية وفي لوحة إعلانات وكالات التشغيل أو بأي وسيلة ملائمة.

بمناسبة هذه القضية أقر مجلس الدولة مبدأ وجوب إثبات الاستدعاء في المجال التأديبي بوصول إستلام موقع من جانب الموظف أو بمحضر رسمي ممضي من طرفه وتلزم جهة الإدارة بتقديم نسخة من هذا الاستدعاء. وإعتبر مجلس الدولة توجيه الاستدعاء بمثابة إجراء جوهري يدخل ضمن حقوق الدفاع.

وتلزم الإدارة قبل إتخاذ العقوبة بالتأكد من الإستدعاء حيث ذهب مجلس الدولة في القضية المنشورة أمامه للقول: "وحيث أن المستأنف عليه قدم في الملف نسخة من الإستدعاء المرسل إلى المستأنف بتاريخ 08-جوان 1999 لمثوله أمام لجنة التأديب. لكن حيث أن الاستدعاء القانوني والرسمي للمعني بالأمر لا بد أن يثبت بوصول إستلام موقع عليه من طرف هذا الأخير أو بمحضر رسمي ممضي عليه من طرف المستأنف وتقديم نسخة من الاستدعاء الموجه للمعني بالأمر دون إثبات إستلامه من طرف هذا الأخير غير كاف لإثبات إستدعاءه بصفة قانونية وخاصة في المسائل التأديبية فإن إستدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب يعتبر إجراء جوهريا يدخل ضمن حقوق الدفاع" (1)

### وعليه قرر المجلس في الموضوع:

إلغاء القرار المطعون فيه بالاستئناف الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة في 31 مارس 2001 وفصلا من جديد التصريح بإبطال مقرر العزل المؤرخ في 27 جويلية 1999 وإلزام المستأنف عليه بإعادة إدماج المستأنف في منصب عمله الأصلي أو منصب مماثل.

(1) أنظر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 06-10-1991 ر.ع ضد وزير المجاهدين المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الأول، 1993، ص153. وأيضا أنظر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 21 أبريل 1999 ملف رقم 75502 المجلة القضائية العدد 3، 1992، ص151.

بمناسبة هذه القضية المعروضة عليه أقر مجلس الدولة قاعدة عدم إمكانية نقل موظف من مكان إلى آخر لفائدة المصلحة دون عرض الأمر على لجنة الموظفين لإبداء الرأي.

فحينما إقتنع مجلس الدولة بأن محافظة الغابات بقالمة قامت بنقل الموظف ب.ز. من مقر محافظة الغابات بقالمة إلى إقليم الغابات بالشلمية ولاية قالمة لضرورة المصلحة دون أن تعرض الأمر على لجنة الموظفين. إعتبر أن مثل هذا الموقف فيه خرق واضح ومعلن للإجراءات المبينة في المادة 120 من المرسوم 59-85 سابق الإشارة إليه. وبعدم إتباع هذا الإجراء فقد الموظف المعني ضمان إحالة مشروع قرار النقل على هيئة جماعية تمثلت في لجنة الموظفين.

وكذلك ذهب مجلس الدولة إلى التتويه بأهمية هذا الإجراء بقوله: "حيث أن دراسة أوراق الملف المطروح أمام مجلس الدولة لم يقد بأن المستأنفة قد قامت بإتباع هذا الإجراء الضروري وبما أنها أغفلت القيام به فإنها أخطأت وعرضت مقرر نقل المستأنف عليه الصادر عنها تحت رقم 638 بتاريخ 12-05-1999 للإلغاء.

وعلى هذا الأساس قرر مجلس الدولة المصادقة على القرار المعاد والصادر عن مجلس قضاء قالمة الغرفة الإدارية بتاريخ 27-03-2000.

### 2-الإخلال بحقوق الدفاع :

قرار مجلس الدولة - الغرفة الثانية ملف رقم 009898 بتاريخ 20-04-2004 م.ع ضد والي ولاية سكيكدة (1)

(1) مجلة مجلس الدولة، العدد 5، مشار إليه، ص143

علما أن قضاء الدرجة الأولى (مجلس قضاء أم البواقي) ألغى مقرر العزل وقضى بإدراج المعنية في منصب عملها.

#### 4-إتخاذ قرار إداري دون تحقيق :

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 10-03-91 ح.م ضد والي ولاية تيزي وزو ملف 62458 (1) وتتلخص وقائع القضية في أن والي ولاية تيزي وزو أصدر قرار بنزع ملكية عقار في إطار الأمر 76-48 المؤرخ في 25-05-76 المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية. وطعن قضائيا في هذا القرار كونه صدر دون إجراء تحقيق للمنفعة العامة. ولما تبين للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ورجوعا لملف الدعوى أن القرار المطعون فيه لم يشر لإجراء التحقيق ولا لأي مقرر مصرح بالمنفعة العامة بما يجعله يصطدم مع مقتضيات المادة 3 و 4 من الأمر أعلاه . لذا قضت الغرفة بإبطال مقرر والي ولاية تيزي وزو المؤرخ في 01-10-1987 .

#### 5خرق قواعد الإشهار :

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 28 جويلية 1990 ملف رقم 76077 قضية ب.ز ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي سيدي مبارك (2).

إذ ذهبت الغرفة الإدارية إلى القول أن كل تنازل عن أملاك الدولة لصالح أشخاص يخضع إلى قواعد الإشهار حرصا على مبدأ المساواة. ومن ثم فإن القرار المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب خرق القانون.

(1) أنظر المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، العدد 3، 1993، ص 139

(2) أنظر المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 3، 1992، ص 163 وأيضاً قرار مجلس الدولة بتاريخ 10-02-2004 رقم الملف 007260 الغرفة الإدارية الغرفة الرابعة مجلة مجلس الدولة العدد 5، 2004، ص 221.

#### 3-الإخلال بقواعد التبليغ :

قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية بتاريخ 27-05-2002 رقم 00587 وزير المالية ضد م.ق (1)

تشدد مجلس الدولة الجزائري بخصوص قواعد التبليغ ولم يقر أسلوب تبليغ إنذار بواسطة برقية بسبب عدم ثبوت إستلام المعنية للإندارين الموجهين لها .

حيث أنه وفي هذه القضية بادرت الإدارة المعنية بتوجيه إنذار أول بتاريخ 09-09-97 تطلب فيها من المعنية الإلتحاق بمنصب عملها بعد إنتضاء عطلتها السنوية يوم 01-09-97 .

كما وجهت الإدارة إنذارا آخر بتاريخ 27-09-97 يحمل نفس المضمون وبذات الشكل (أي بموجب برقية) .

غير أنه تبين لمجلس الدولة وبعد الرجوع لأحكام المنشور رقم 1024 المؤرخ في 21-12-93 الصادر عن المديرية العامة للموظف العمومي 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 وبالعودة إلى معطيات القضية المشورة أمامه تبين أن الإدارة المعنية وجهت إنذارين بواسطة برقية بما دفع مجلس الدولة إلى القول : " حيث أنه لم يستخلص من البرقيتين أنه تم إستلامهما من طرف المستأنف عليها وهذا يؤدي إلى القول أن لا يمكن أخذهما بعين الاعتبار وبالتالي فقرار العزل غير شرعي وينبغي التصريح بأن قضاة الدرجة الأولى كانوا على صواب " (2)

(1) مجلة مجلس الدولة العدد 5، 178.

(2) تختلف قواعد تبليغ القرارات القضائية عن قواعد تبليغ القرارات الإدارية راجع قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية بتاريخ: 26-04-1992 نشرة القضاة، مديرية البحث، وزارة العدل، العدد 47، ص 174 إذ اعترفت المحكمة العليا بتبليغ قضائي بواسطة البريد الموصى عليه.

7-مخالفة لغة القرار:

قرار مجلس الدولة بتاريخ 11-02-2002. الغرفة الثالثة رقم 005951 (1).

الأصل أن القانون متى ألزم الإدارة بتحرير قراراتها بلغة معينة وجب التقيد بمضمون القانون وإصدار القرارات الإدارية بذات اللغة المقننة.

وبما أن المادة 3 من الدستور أقرت بصريح النص أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية وكرست اللغة العربية في المؤسسات الإدارية الرسمية للدولة بموجب القانون 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة الوطنية المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-30.

وحيث أن قرار منظمة المحامين لناحية وهران صدر بتاريخ 08-09-1999 بلغة أجنبية.

وبالنتيجة صادق مجلس الدولة على قرار الدرجة الأولى والقاضي بإلغاء القرار الإداري الصادر عن منظمة المحامين لناحية وهران.

ولما تبين للغرفة أن المقرر الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والقاضي بمنح قطعة أرض دون إستيفاءه لشكلية الإشهار وهي من النظام العام قضت بإبطال المقرر رقم 56-86 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لسببي مبارك.

6-مخالفة تشكيلية لجنة محدد بموجب التنظيم :

قرار مجلس الدولة بتاريخ : 07 ماي 2001 الغرفة الثانية فهرس 354 الاتحاد الوطني لعمال التربية والتكوين ضد مدير التربية لولاية البليدة ( غير منشور. (1)

وتتجلى وقائع هذه القضية في أن هناك منشور وزاري صادر عن وزير التربية الوطنية حدد تشكيلية لجنة لمنح السكنات ومن بين أعضائها ممثل الفرع النقابي الأكثر تمثيلا.

وقد إجتمعت اللجنة في غياب هذا الممثل مما دفعه للطعن في القرار الإداري وعندما نظر مجلس الدولة إستئنافا في هذه القضية وبعد فحصه للوثائق المرفقة بملف الدعوى قرر المجلس إبطال محضر إجتماع لجنة توزيع السكنات للمؤسسة التربوية لولاية البليدة المؤرخ في 25 مارس 1998.

وهذا اعتمادا على منشور وزاري يحدد تشكيلية لجنة معينة (المنشور رقم 129-120-94-02-15- وزير التربية).

(1) أشار إليه الحسين بن شيخ أث ملويا، المرجع السابق الجزء الثاني ص351 وأنظر أيضا قرار مجلس الدولة بتاريخ 11-05-2004 الغرفة الخامسة ملف رقم 015581، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 237.

أ- أن يكون القرار مشروعاً :

يقصد بمشروعية القرار الإداري أن لا يتعارض مضمون القرار ومحلّه مع التشريع الجاري به العمل داخل الدولة سواء كان تشريعاً أساسياً (الدستور) أو تشريعاً عادياً (القانون). أو تشريعاً تنظيمياً (كالمراسيم بنوعيتها والقرارات).

ذلك أن الأصل في القرار هو صدوره تنفيذاً لنص إما في الدستور أو القانون أو التنظيم. فلا يجوز أن يرد في القرار مضموناً يتعارض مع التشريع ساري المفعول داخل الدولة.

فلو أصدرت جهة إدارية قرارات بتعيين موظف لا يستوفي أحد شروط التوظيف ، فإن هذا القرار يعد غير مشروع لمخالفة تشريع الوظيفة العامة.

إن الجهات الإدارية المختلفة داخل الدولة مركزية كانت أو محلية أو مرفقية ملزمة بالخضوع للقانون في تصرفاتها وأعمالها سواء الإنفرادية كالقرارات أو التعاقدية كإبرام الصفقات . وهذا مظهر من مظاهر دولة القانون وخضوع جميع الأشخاص والهيئات لأحكامه وقواعده .

وتطبيقاً لهذه القاعدة وجب حين إصدار القرارات المختلفة مراعاة جانب المشروعية فيها فلا تحتوي حينئذ على أي مخالفة لتشريع أو تنظيم. وليس أشخاص القانون العام فقط من وجب أن يكون تصرفاتهم مشروعاً بل حتى أشخاص القانون الخاص.

فهذه المادة 96 من القانون المدني فرضت في مجال المعاملات والعقود أن يكون محل الالتزام مشروعاً غير مخالف للنظام العام ، وإن ثبت خلاف ذلك عد القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون وقابلًا للإلغاء إدارياً أو قضائياً.

### المطلب الثالث

#### المحل

يقصد بمحل القرار الإداري ذلك الأثر القانوني الناتج عنه سواء تمثل هذا الأثر في إنشاء مركز قانوني جديد أو في تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء هذا المركز. (1)

ومن الطبيعي القول أن محل القرار الإداري يختلف في القرار الفردي عنه إذا كان القرار لائحياً فالقرار الفردي ينتج أثراً شخصياً يمس شخصاً بذاته . كما لو كان القرار تأديب أو تعيين أو ترقية أحد الموظفين أو إحالته على التقاعد أو إنداب. أو قرار قبول طلب استقالة.

ففي كل هذه القرارات محل القرار يخاطب شخصاً بذاته ويؤثر على مركزه هو دون غيره.

أما القرار اللائحي فينتج أثر عاماً واسع النطاق . وسواء تعلق الأمر بالنسبة للقرار الفردي أو القرار اللائحي فهناك نتائج قانونية تنجم عن صدور أي منهما .

وهذا ما يعبر عنه فقها وقضاءاً بمحل القرار الإداري. وقد استقر الفقه والقضاء للحكم على صحة القرار الإداري من حيث المحل أي يكون القرار مشروعاً وأن يكون ممكناً .

(1) أنظر الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 40.

الدكتور مجدي مدحت النهري ، المرجع السابق ، ص 68.

الدكتور محمد الصغير بطي ، القرارات الإدارية المرجع السابق، ص 80.

الدكتور عمار عوادي ، القرارات الإدارية ، المرجع السابق، ص 76.

الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع السابق ، ص 315 .

المطلب الرابعالسبب

من المبادئ المقررة في القانون العام ، أن الإدارة كسلطة تخضع للقانون وتلتزم بمراعاته في كل أعمالها وتصرفاتها. فلا تتمتع الإدارة بسلطة مطلقة حال مباشرتها لوظيفتها ولكنها مقيدة بالعمل ضمن ضوابط معينة وحدود قائمة وموجودة كضبطها بقواعد الاختصاص (الشخص الزمني الموضوعي المكاني). وضبطها بالأشكال والإجراءات. وضبطها بمشروعية المحل وإمكانيته. ومع هذا التقييد وذلك تلزم الإدارة حال قيامها بإصدار القرارات بضرورة وجوب سبب يبرز هذا القرار .

تعريف السبب :

يقصد بالسبب، الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ إصدار هذا القرار. أي أن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها. ولقد ذهب اتجاه في الفقه إلى اعتبار ركن السبب من شروط صحة القرار الإداري ويجب أن يتحقق السبب بشروطه وأوصافه التي فرضها القانون لكي يكون القرار مشروعاً. ونتيجة لذلك إعتبر هذا الاتجاه أن الحالة القانونية أو الواقعية هي التي تبرر إصدار القرار وتعد سبب وجوده.(1)

ومن أمثلة الحالة الواقعية :

حدوث اضطرابات في مختلف أجزاء إقليم الدولة . وهو ما يدفع الإدارة المعنية بالتدخل للمحافظة على الأرواح والممتلكات وللتحكم في الوضع الأمني. فيصدر رئيس الجمهورية مثلاً مرسوماً رئاسياً يعلن حالة الطوارئ أو الحصار أو يقر الحالة الاستثنائية.

(1) أنظر الدكتور ، مجدي مدحت النهري ، المرجع السابق ص 84.

ومن المؤكد أن رافع دعوى الإلغاء سيكون في وضع من السير عليه وبأقل جهد إثبات مخالفة الإدارة للقانون. فيقدم لجهة القضاء الإداري نسخة من القرار مركزاً على مخالفة محله للقانون الجاري به العمل.

وعندئذ سيتولى القاضي الإداري إلغاء القرار الإداري لمخالفته للقانون.

بأن يكون القرار ممكناً :

إلى جانب المشروعية وجب أن يكون محل القرار ممكناً غير مستحيل. فمثلاً إذا صدر قرار بترقية موظف فإن الأثر الناتج عنه هو تغيير تصنيفه من درجة أو سلم إلى درجة أو سلم أعلى بما يترتب عن ذلك من آثار. فإن ثبت أن الموظف توفي قبل صدور القرار فإن القرار سوف لن يكون ممكناً .

وشرط الامكانية أيضاً مفروض في القانون الخاص وفي مجال المعاملات والعقود. فهذه المادة 93 من القانون المدني حكمت على العقد الذي محله مستحيلاً بالبطان المطلق.

## السلطة التقديرية:

قد يترك القانون للإدارة قدرا من الحرية في ممارسة أعمالها وإصدارها للقرارات وهو الأصل. وعندئذ تملك الإدارة سلطة تقديرية فتقدر بحسب ملائمتها وظروفها لازمت إصدار قرارها عما إذا كان سيصدر بمضمون أو بأخر. كما هو الحال بالنسبة لقرار الترقية المعتمد علي عنصر ومعيار الكفاءة فالإدارة عند إصدارها للقرار تقدر عما إذا كان الموظف المعني بالترقية هو الأحق بها إستنادا لكفاءته أم خلاف ذلك.

ولقد سبق البيان والتأكيد أن جهة القضاء الإداري إن كانت تملك سلطة إلغاء القرار الإداري في حال تمتع الإدارة بسلطة مقيدة، بثبوت خرقها للنص المقيد لإرادتها، فإنه من الصعب إخضاع الإدارة للرقابة القضائية في مجال وعمل تتمتع فيه بسلطة تقديرية. وهو ما يجعل رافع الدعوى في وضعيته صعبة لإثبات تعسف الإدارة.

ثم أنه في الأعمال التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية المشرع هو من يعترف للإدارة بقدر من الحرية في التصرف، وإلا لما أطلقنا على العمل الإداري أنه صدر بعنوان سلطة تقديرية.

## موقف القضاء الإداري الجزائري:

إذا كانت القرارات الإدارية تبنى إما أن على أسس قانونية أو واقعية تبرر تدخل الإدارة، إلا أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا أصدرت قرارا بتاريخ 22 أكتوبر 1988 ذهبت فيه إلى القول: "من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أن القرارات الإدارية تتخذ بناء على اعتبارات قانونية وليس على اعتبارات متعلقة بالواقع....." (1)

(1) انظر المجلة القضائية، العدد 3، 1992، ص 143.

فهذه القرارات الضبطية الصادرة عن رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية لا تصدر هكذا دون مسوغ أو سبب، وإنما لمواجهة حالة واقعية تمثلت في الفوضى والعنف والاعتداء والسلب ولو لا هذه الحالة الواقعية لما أصدرت الإدارة هذه القرارات. ويدخل أيضا تحت عنوان الحالة الواقعة الكوارث الطبيعية والزلازل والحرائق والفيضانات.

## ومن أمثلة الحالة القانونية:

إرتكاب موظف لخطأ تأديبي. فهذا السلوك من جانب الموظف ترتب عنه مخالفته لتشريع الوظيفة أو للنظام الداخلي. مما فرض ضرورة مساءلته تأديبيا بإصدار قرار العقوبة التأديبية لم يتم هكذا دون مبرر، وإنما بسبب ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي.

ومن أمثلة الحالة القانونية تقديم الموظف طلب إستقالة وإصدار قرار إداري بقبولها. أو تقديم الموظف طلب الإحالة على الاستياداع وإصدار الإدارة المعنية قرارا يثبت ذلك أو إصدارها لقرار الانتداب ففي جميع هذه الحالات تصرفت الإدارة بناء على رغبة وإرادة صاحب الشأن ولو لا إرادة المعني لما تدخلت الإدارة وفصلت في طلب الاستقالة بما يقره تشريع الوظيفة.

ومن الطبيعي القول أن الإدارة وإن كانت ملزمة بتبرير قرارها إما إستنادا لواقعة مادية أو واقعة قانونية كما سبق القول، إلا أن عنصر السبب يظل متأثر بسلطة الإدارة وإرادتها عما إذا كانت مقيدة أو تتمتع بسلطة تقديرية.

فقد يحدد القانون مجموعة أسباب كمسوخ لإصدار قرار معين، ففي هذه الحالة تكون سلطة الإدارة مقيدة إذ يتعين عليها إصدار القرار متى توافرت هذه الأسباب دون أن يكون لها خيار آخر. كأن يلزم القانون جهة الإدارة بمنح ترخيص في حالات محددة وضمن شروط وإجراءات مقننة أو يلزمها بترقية الموظف الأكثر أقدمية من بين موظفيها. ففي هذه الحالات تكون إرادتها مقيدة وتصدر قرارها متى توافرت هذه الأسباب.

## تسبب القرارات الإدارية :

يختلف السبب عن التسبب إذ يقصد بالثاني ذكر الأسباب في صلب القرار الإداري . فهو على هذا النحو إجراء شكلي سبق الحديث عنه في ركن الشكل والإجراءات . أما السبب فهو ركن من أركان القرار الإداري ودونه لا يمكن تصور صدور القرار .

بينما التسبب وكما رأينا لا تلزم الإدارة به ، إلا إذا فرضه نص صريح مثل رفض رئيس البلدية منح رخصة بناء فقانون التعمير في نص المادة 62 ألزمه بتسبب قراره .

وكذلك بالنسبة لوزير الداخلية عند إيقافه لمنتخب ولائي (المادة 41 من القانون 09-90 . ووالي الولاية عند إيقافه لمنتخب بلدي (المادة 32 من القانون 08-90) وذات الأمر فيما يخص إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي أو البلدي .

## تطبيقات القضاء الإداري الجزائري

### الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى:

إعترفت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا بحق الإدارة في توضيح أسباب قرارها وهو ما يطلق عليه بالتسبب وهذا في قرار لها صدر بتاريخ 29-12-1984 قضية ح-س-ق ضد والي البلدية -ملف رقم 38541-1)

(1) أنظر المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد 4، 1989، ص 227.  
وأنظر أيضا قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 13-04-97 ملف رقم 114884-  
المجلة القضائية العدد الأول 1997، ص 95 .

واعتقد أن مثل هذا الوصف المطلق غير المحدد فيه خروج عن الأحكام والمبادئ المقررة في إصدار القرارات الإدارية والتي تفرض أن يبني القرار الإداري إما على وقائع قانونية أو إعتبارات واقعية ، وأكبر دليل على ذلك أن الحريق أو الفيضان أو النيران كلها إعتبارات واقعية توجب إصدار قرارات مركزية أو ولائية أو بلدية . كما أن الفوضى والتخريب إعتبارات واقعية تدفع السلطة المختصة لإصدار قرار لمواجهة الوضع .

## شروط السبب :

يشترط في السبب أن يكون مشروعا وقائما وحالا بما يبرر تدخل الإدارة لمواجهة الوضع :

### أ يجب أن يكون السبب مشروعا:

سبق القول أن الإدارة وإن تمتعت بالسلطة التقديرية حال إصدارها لقراراتها وهو الأصل، إلا أنه تكريسا لدولة القانون وجب إخضاعها لمنظومة قانونية بما يكفل حقوق وحرية الأفراد . فإذا أصدرت الإدارة قرارا بفصل موظف عن الوظيفة فوجب أن يكون السبب المستند عليه في إصدار هذا القرار مشروعا . أي وجوب ذكر الإدارة للفعل التأديبي المرتكب من جانب الموظف وتصنيفه ضمن الأخطاء الجسيمة .

### ب يجب أن يكون السبب قائما وحالا:

إن الإدارة حال إصدارها للقرار، إنما أرادت مواجهة وضع واقعي أو قانوني . ومن هنا فإن زوال الوضع أو عدم وجوده لا يعطي للإدارة أحقية إصدار القرار والاستمرار فيه . كما لو كان الوضع عاديا فلا وجود للإخلال بالنظام العام بمختلف صورته وبادرت جهة الإدارة إلى تقييد الحريات فهذا القرار إنعدم فيه السبب . أو كأن يبادر الموظف مقدم طلب الاستقالة إلى سحب طلبه في المدة التي قررها القانون، وقبل صدور قرار القبول، فلا يخول هذا السحب للإدارة المعنية حق إصدار قرار إنهاء العلاقة الوظيفية .

ويبدو خاصة بعد دراسة القرار الثاني أن مجلس الدولة يربط كثيرا بين التسبب وهو من ركن الشكل وبين السبب وهو ركن قائم بذاته ومستقل. ففي هذا القرار نكر مجلس الدولة عبارة: "حيث أن القرار جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري أو قضائي يجب أن يسبب ....."

وهكذا حدث الخطأ الواضح في استعمال المصطلح الصحيح ذلك أن الإدارة كما رأينا ليست ملزمة بتسبب قراراتها فلماذا يتشدد مجلس الدولة في القرار أعلاه بالقول إن كل قرار إداري يجب أن يسبب. فلو قال مجلس الدولة أن كل قرار إداري يجب أن يبنى على سبب لكان القول أدق وأسلم. إعتبارا أن السبب ركن من أركان القرار الإداري إن تخلف عد غير مشروع. بينما يبقى القرار مشروعا منتجا لآثاره رغم عدم تسببيه خاصة في حال عدم إلزام المشرع للإدارة بتسبب قراراتها.

ولقد لاحظ الأستاذ بودريوه عبد الكريم وهو يعلق على قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة بتاريخ 31-01-2000-فهرس90. أن مجلس الدولة ربط خطأ بين ركن السبب في القرار الإداري وتسبب القرار. (1)

**نماذج من ركن السبب في القرار الإداري في القانون الجزائري :**

1- من قانون البلدية 90-08 المتم بموجب الأمر 03-05 في 18 جويلية 2005. (2)

نصت المادة الأولى في الأمر أعلاه المعدلة للمادة 34 من قانون البلدية: يحل ويجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله في الحالات التالية :

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام المادة 29.

كما إعتترف ذات القرار للإدارة بالسلطة التقديرية في اصدار قراراتها غير أن القرار أشار أن الإدارة إذا سببت قرارها بالرفض مثلا وهو ما تعلق بالقضية المعروضة على الغرفة تعين عليها حينئذ التقيد بالقانون.

ولما تعلق الأمر برفض تسليم جواز سفر خارج مقتضيات الأمر 77-01- المؤرخ في 23-01-1970 خاصة المادة 11 منه قرر المجلس إبطال القرار المطعون فيه.

**موقف مجلس الدولة الجزائري من التسبب :**

1-قرار مجلس الدولة بتاريخ 01-02-1999 الغرفة الثانية رقم 150297 (1).

ذهب مجلس الدولة في القرار أعلاه إلى إبطال قرار ولائي غير معمل والقاضي بإقصاء عضو من مستثمرة فلاحية بحجة أن للمعني سلوك معاد للثورة التحريرية دون أن يدعم القرار بأدلة كافية على ما نسبه للمعني بالأمر .

2-قرار مجلس الدولة بتاريخ 11-02-2002 الغرفة الثالثة رقم 005951 (2).

إذا جاء فيه حيث أن النزاع يتعلق بطلب إلغاء القرار الصادر عن منظمة المحامين لناحية وهران بتاريخ 08-08-1999 والذي رفض ترشح المعني لسلك المحاماة.

وحيث أن القرار جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائي يجب أن يكون مسببا وهذا وحده يكفي لإلغائه.

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة العدد الأول ، 2002، ص 95 .

(2) نفس العدد ، ص 147 .

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 6، 2005، ص 21.

(2) الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2005 ص 35.

حيث أنه رجوعاً مثلاً لأحكام المرسوم التنفيذي 93-56 المؤرخ في 27 فيفري 1993 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية (1) نجده إكتفى بعبارة: "بناء على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية." بما يعني بالضرورة أن الحل تم بناء على أحد الحالات المذكورة والتي دار حولها تقرير وزير الداخلية.

2- من قانون الولاية 90-09 المتمم بموجب الأمر رقم 04-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005. (2) المادة 44 (الصيغة الجديدة).

يتم حل أو تجديد المجلس الشعبي الولائي كلية في الحالات الآتية :

- في حالة إلغاء نهائي لانتخابات جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي .

- في حالة إستقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين .

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء حتى بعد تطبيق أحكام المادة 38.

- في حالة إختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس الشعبي الولائي .

- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس مصالح المواطن وسكنته .

في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي .  
في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته .

- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها بنجر عنها تحويل إداري للسكان.

يتبين لنا من النص أعلاه أن المشرع ومراعاة منه لخطورة الحل وآثاره القانونية والسياسية فقد قيد الإدارة بحالات محددة على سبيل الحصر. وهذه الحالات تمثل ركن السبب في القرار الإداري فلا يجوز للإدارة الخروج عن هذه الحالات أو هذه الأسباب ، فإن تم حل مجلس بلدي ما وجب أن توضح الأسباب الداعية إلى ذلك على أن تدور في الحالات الحصرية المذكورة .

ومن المفيد الإشارة أن مرسوم الحل لا يتضمن الكشف صراحة عن السبب، وإنما يرد ذكر السبب في تقرير وزير الداخلية المعروض أمام مجلس الوزراء. (1) أو الحكومة. (2)

(1) نكرنا مجلس الوزراء لأن المادة 35 من قانون البلدية أوجبت عرض الأمر على مجلس الوزراء.

(2) نكرنا مجلس الحكومة لأن المادة 10 من المرسوم الرئاسي المتضمن حالة الحصار 91-196 أجازت لرئيس الحكومة توقيف وحل المجالس المنتخبة .

(1) الجريدة الرسمية 13 لسنة 1993.  
(2) الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2005.

المطلب الخامسالغاية (الهدف)المقصود بالغاية :

ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر وهي تميز بين السبب والهدف في القرار الإداري إلى القول: "...السبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار إبتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار" (1)

فركن فالغاية في القرار الإداري يتمثل أساسا في النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار.

وبهدف التحكم في ركن المحل والسبب والغاية في القرار الإداري نصرت المثال التالي:

إذا صدر قرار فصل موظف عن الوظيفة. فمحل القرار إنهاء العلاقة الوظيفية وسببه الوقائع والتصرفات المنسوبة للموظف المسؤول تأديبيا أما غايته فتتجلى في الحرص على حسن سير المرافق العامة. وضبط سلوك الموظف والتحكم فيه. (2)

وإذا أصدرت الإدارة قرارا ضابطيا (مرسوم رئاسي موضوعه الإعلان عن حالة طوارئ أو حصار مثلا) فهي لا تريد تقييد الحريات هكذا دون سبب، بل من المؤكد أن هناك حالة ما واقعة دفعها لذلك كانتتشار الفوضى وأعمال السلب والتخريب والاعتداء المسلح، وهي في جملتها تتمثل ركن السبب في القرار الإداري.

واضح من هذا النص أن المشرع قيد السلطة المركزية في حال إصدارها لقرار يقضى بحل مجلس شعبي ولائي. ولم يجز لها إتخاذ هذا القرار الخطير إلا إذا توافرت أحد الحالات المذكورة في النص على سبيل الحصر.

وعليه يجوز وطبقا للنص أعلاه للسلطة المركزية المختصة أن تبادر إلى حل المجلس الشعبي الولائي عندما مثلا يقل عدد منتخبيه نتيجة إستقالات ووفيات وغيرها عن النصف مع تطبيق أحكام الإستخلاف أو في حالة إختلاف خطير.

ففي مثل هذه الحالة يكون من الضرورة ورعاية للمصلحة العامة حل المجلس الشعبي الولائي. لكن ينبغي الإفصاح عن الحالة عند إصدار القرار الإداري. ويتضمن مرسوم الحل ذكر الحالة ضمن ديباجة المرسوم مثلما هو الحال بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 93-127 المؤرخ في 24 ماي 93 المتضمن حل مجلس شعبي ولائي. (1)

فالمرسوم التنفيذي أشار صراحة لحالة إستقالة بعض المنتخبين. وهو ما لم يتضمنه المرسوم التنفيذي رقم 93-55 المؤرخ في 27 فيفري 1993 المتضمن حل المجالس الشعبية الولائية لولايات (الأغواط-باتنة-الجلفة-تيزازة-ميلة-قسنطينة). (2) مكتفيا بعبارة بناء على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية بما يعني أن المرسوم يحمل سببا معيناً يدور ضمن حالات الحل المقررة قانونا.

(1) أنظر الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، (القرار الإداري) المرجع السابق، ص 206.

(2) أنظر الدكتور محمد الصغير بلي، المرجع السابق، ص 83.

(1) الجريدة الرسمية رقم 36 لسنة 93

(2) الجريدة الرسمية رقم 13 لسنة .

وإذا ثبت أن مدير هيئة إدارية ما إستعمل سلطة النقل فبإدراكه إلى تحويل موظف من منطقة إلى أخرى متأثرا بنزاع شخصي بينه وبين الموظف المعني بالنقل فإن هذا القرار يعد مشوبا بعيب الهدف وإساءة إستعمال السلطة.

وإذا تم التأكد أن مسؤولا إداريا ما مركزيا أو محليا أقبل على توجيه عقوبة لموظف ما لأسباب سياسية كونه مثلا ينتمي لحزب معارض له ، فإن إقتنع القاضي الإداري أن وراء القرار الإداري تختفي أسباب سياسية صرفه ولا علاقة له بمقتضيات الصالح العام صرح بإلغاء القرار الإداري لإساءة إستعمال السلطة.

إن القانون حين إعتترف للإدارة بإتباع آليات القانون العام ، وألزم الفرد موظفا كان أم مواطنا بالامتثال لمضمون القرار الإداري ، فإنما كان القصد منه تحقيق المصلحة العامة . فإن ثبت خلاف ذلك من خلال قرار إداري أمكن المطالبة بالإلغاء قضاء .

إن الموظف العام حينما يسئ إستعمال السلطة ، فإن مظهر هذه الإساءة يتجلى في توظيفه وإستعماله قواعد القانون وآليات السلطة العامة بعيدا عن الهدف العام وهو تحقيق المصلحة العامة .

ومن هنا يقع على عاتق رافع الدعوى (المدعي) إثبات أن جهة الإدارة ممثلة في وزير أو والي أو رئيس مجلس شعبي بلدي أو مدير جامعة أو مدير مستشفى أنه أصدر قرارا إداريا إبتعد فيه عن مقتضيات المصلحة العامة.

وهي لا شك مهمة ليست باليسيرة . إذ الوضع الغالب أن يصدر رجل الإدارة قرارا مسببا يتجلى لكل قارئ لمضمونه ومؤداه أنه يستهدف تحقيق مصلحة عامة . وعلى من إدعى خلاف ذلك إثبات هذا الوضع أمام القاضي الإداري.

بما يعطي للإدارة المعنية صلاحية إتخاذ قرار ضبطي محله التحكم في الوضع الأمني. والهدف من إصداره هو المحافظة على النظام العام .

كما أن والي الولاية حينما يصدر قرارات تخص البلدية بعنوان سلطة الحلول. فهو لا شك يكون قبل ممارسته لهذه السلطة في غير حالات الاستعجال قد وجه إندارا للرئيس البلدية المعني وإلتزم هذا الأخير السلبية ولم يبادر لاتخاذ أي إجراء لحفظ الأرواح والممتلكات . فهنا إمتناع رئيس البلدية يشكل ركن السبب في القرار الإداري ومحله تدخل سلطة إدارية وحلولها محل سلطة أخرى وهدفه حفظ النظام العام.

لا شك أن السلطة العمومية حين وفرت للإدارة العامة إطارا هيكليا وآخر وظيفيا وثالث ماديا ورابع قانونيا وخامس بشريا ، فإنما بغرض القيام بأعمال كثيرة ومنها الأعمال الانفرادية ضمن إطار محدد يسعى إلى تحقيق الصالح العام ، فإن حادت عن هذا الإطار عرضت عملها للطعن والبطلان .

وعلى ذلك يلزم كل ممثل سلطة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية أن يصدر قراره إبتغاء تحقيق مصلحة عامة فالوالي حين يصدر قرار بنزع ملكية عقار يفترض فيه أن لا يقصد حرمان مالك من ملكه، أو إلحاق ضرر به أو الإنتقام منه وهي في جملتها أهداف شخصية ، بل بقصد تحقيق مصلحة عامة تتمثل في إقامة مشروع عام فوق العقار المنزوع، كإقامة جسر وإنشاء مدرسة أو مستشفى أو شق طريق وغيرها من الخدمات التي خصصت بالأساس لإشباع حاجات الجمهور.

فإذا ثبت أن الوالي نزع ملكا خاصا وإستعمل قواعد قانون نزع الملكية للمنفعة العامة وحول ملكية العقار المنزوع إلى فرد، فإن مثل هذا القرار يعد مشوبا بعيب الهدف أو عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في استعمالها.

فكأنما القانون أو التنظيم وزع النشاطات على مجموعة كبيرة من الهيئات المركزية والمحلية والمرافق العامة وألزمها بالتقييد بهذا النشاط وعدم الإبتعاد عنه.

فإذا إتضح من خلال قرار إداري ما أن جهة إدارية حادت عن هذا الهدف بأن وظفت آليات القانون العام لأغراض خاصة وحسابات ذاتية، فإن الأثر الناجم عن ذلك هو البطلان الإداري أو البطلان القضائي للقرار الإداري.

#### أ-البطلان الإداري:

إذا صدر قرار إداري وثبت فيه الإنحراف بالسلطة وإساءة إستعمالها ورفع المعني مثلا تظلم أمام جهة وصائية جاز لهذه الهيئة بما يخولها القانون من سلطة إلغاء القرار الإداري إلغاء إداريا فلا ينفذ مضمونه .

ومن الطبيعي القول أن الإلغاء الإداري يوفر على المعني وقتا وجهدا كبيرا بل ونفقات أيضا.

#### ب-الإلغاء القضائي:

إذا رفع المعني تظلم إداريا ولم تستجب جهة الوصاية أو أنه لجأ للقضاء الإداري مباشرة ودون رفع تظلم إن كان القانون يجيز ذلك . فإن القاضي الإداري يفحص القرار المطعون فيه بشأن الهدف، فإن ثبت لديه الإنحراف بالسلطة سارع إلى التصريح بإلغاء القرار الإداري.

#### الإطار القانوني العام لأداء العمل الإداري :

نصت المادة 22 من الدستور (1996) على أن : " يعاقب القانون على التعسف في إستعمال السلطة". ونصت المادة 23 من ذات الدستور : " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

ونصت المادة 5 من المرسوم 88-131 المذكور على أن " يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويضا وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف".

من النصوص أعلاه يتبين لنا أن المشرع الجزائري ألزم جهة الإدارة مهما كانت بعدم إساءة إستعمال السلطة والإنحراف في السلطة.

يتجلى ذلك بوضوح في إبتعاد الإدارة عن الهدف العام من وراء نشاطها وأعمالها ألا وهو تحقيق الصالح العام. بما يعرض الفاعل (مصدر القرار) للمسؤولية الجزائية أو المدنية أو التأديبية إذا كانت النصوص تقرر مثل هذا النوع من المسؤولية .

وإذا كان الدستور الجزائري قد كفل في المادة 139 للسلطة القضائية أمر حماية الحقوق والحريات ، فإن هذه المهمة الثقيلة تفرض لا شك مراقبة الأعمال الإدارية الانفرادية فإذا إتضح إنحرافها عن الإطار العام تعين التصريح قضاءا بإلغاء القرار الإداري هذا مظهر من مظاهر دولة القانون أو الدولة القانونية .

#### آثار الخروج عن هذا الهدف :

سبق القول أن القانون أو التنظيم ألزم جهة الإدارة بتحقيق جملة من الأهداف ذات العلاقة بتحقيق الصالح العام. فالجامعة مثلا مكلفة بضمان التعليم والتكوين العالي . ومركز التكوين المهني مكلف بضمان التكوين المهني . والمستشفى مكلف بضمان الخدمات الصحية والطبية.

المبحث السادسنفاذ لقرار الإداري وتنفيذه

إن الحديث عن نفاذ القرار الإداري يثير جملة من التساؤلات :

متى يكون القرار الإداري نافذا في حق الإدارة مصدرة القرار ؟

ومتى يكون نافذا في حق الأفراد المخاطبين به ؟

وهل يسري القرار الإداري بأثر مباشر أم يجوز أن يطبق بأثر رجعي؟

كيف ينفذ القرار الإداري وما هي وسائل التنفيذ ؟

وهل يمكن وقف تنفيذه ؟

هذه أسئلة سنحاول الإجابة عنها من خلال ثلاثة مطالب.

المطلب الأول : نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة.

المطلب الثاني : نفاذ القرار الإداري في حق الأفراد.

المطلب الثالث : تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأولنفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

لا شك أن الإدارة المختصة عندما تقبل على إصدار قرار إداري فهي بذلك تريد تنفيذه وطالما كانت جهة الإدارة هي من أخرجت القرار

تطبيقات القضاء الإداري الجزائريالغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا:

ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا في قراراتها صدر بتاريخ 1998-02-23 ملف رقم 157362 فريق ق.ع.ب ضد والي ولاية قسنطينة (1) أن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية.

ولما كان ثابتا في القضية المعروضة عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية.

وبالنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر المؤرخ في 1989-12-26 والمقرر المؤرخ في 1991-12-25. والمقرر المؤرخ في 19-03-1995.

(1) انظر المجلة القضائية، العدد الأول، 1998، ص 190.

## أ-القرار الفردي :

سبقت الإشارة أن القرار الفردي يخص مركزا قانونيا بذاته يمكن تحديده ومعرفة بمراجعة القرار. كأن يتعلق الأمر بقرار تعيين أو ترقية أو قرار نزع ملكية أو قرار تأديبي. فيكفي الإطلاع على هذه القرارات لمعرفة المعنى أو المعنيين بها.

غير أن القضاء الفرنسي اعترف بسرمان القرار الإداري في مواجهة الإدارة رغم عدم تبليغه أو نشره وكان ذلك بمناسبة فصله في قضية الأنسة MATTEI التي تتلخص وقائعها في أن محافظ السين أصدر قرار بتاريخ 13-07-48 بتعيين الأنسة MATTEI في إحدى الوظائف في قصر العدالة بباريس ولم يعلن هذا القرار المعنية بالأمر ولم ينشر أيضا. ثم أصدر نفس المحافظ قرارا آخر بتاريخ 05-01-1949 بإلغاء القرار الأول وتعيين السيد ف بالقرار الصادر 31-01-1949 في ذات الوظيفة التي أسندت من قبل إلى الأنسة MATTEI فطلبت الأنسة MATTEI بإلغاء القرارين الإداريين (قرار الإلغاء وقرار التعيين) فاستجاب لها مجلس الدولة الفرنسي وأقر مبدأ جواز تمسك المدعية بقرار التعيين رغم عدم إعلانها (1) ويكاد فقه القانون الإداري أن يجمع أن القرار الفردي ينفذ في مواجهة الإدارة منذ صدوره ولا يمكن لها الاحتجاج بعدم نشره أو تبليغه.

ويحق للأفراد التمسك بمضمونه من يوم صدوره. ولذلك دعى الفقه الإدارة المعنية إلى التحقق من قدرتها على إتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ القرار الإداري منذ توقيعه.

الإداري إلى حيز الوجود لتحقيق به مقاصد معينة ولتؤثر به على مركز قانوني سواء في صورة الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء كما رأينا ، فإن هذا القرار إذا ما صدر وإكتملت أركانه سابق الإشارة إليها يعد نافذا من حيث الأصل في حق جهة الإدارة منذ لحظة صدوره ،

ويستطيع صاحب المصلحة أن يتمسك بالقرار الإداري منذ هذا التاريخ. ولا تستطيع جهة الإدارة أن تحتج على الغير (المعني بالقرار) بعدم النشر أو التبليغ أو الشهور لأنها في مجموعها وسائل علم قررت لمصلحة الأفراد لا لمصلحة الإدارة .

لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول: " بأن النشر ليس لازما لصحة القرارات ولا يقصد منه غير إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه ويفتح بها ميعاد طلب إلغائها. " (1)

ويعود أساس إلزام الإدارة بالقرارات الصادرة عنها منذ تاريخ صدورها إلى فكرة علم الإدارة بقراراتها. فطالما كانت هي الجهة التي صدر عنها القرار الإداري بمحض إرادتها المنفردة ، وجب إن صدر القرار ، أن تلتزم بمضمونه لأنها تعلم به وهي من رسمت آثاره القانونية وتعلم محتواه وتأثيره على المخاطب به. ومما سبق نتضح لنا أهمية تحديد تاريخ صدور القرار الإداري من حيث معرفة إختصاص الجهة الإدارية وقت صدوره. ومن حيث معرفة علم الإدارة به ووجوب تقييدها وإلتزامها بمضمونه. ومن حيث أحقية الفرد بالتمسك بنفاذ القرار في مواجهة الإدارة من يوم صدوره دون حاجة لنشره أو تبليغه.

غير أن فقه القانون الإداري لم يستقر على رأي واحد بخصوص مبدأ سرمان القرار الإداري في حق جهة الإدارة من يوم صدوره وإنحصر الخلاف حول التمييز بين القرار الفردي والقرار التنظيمي.

(1) أشار إليه الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 218.

(1) أشار إليه الدكتور مجدي منحت النهري، المرجع السابق، ص 128 وانظر أيضا: Mohieddine mabrouk op cit p 233

على الأقل الحق في الإعلام بالقرار الإداري. فالعدالة تقتضي أولاً إعلام الفرد بالقرار الإداري، ثم نفاذ هذا القرار في مواجهته.

ولقد أقر مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 15-11-2005 الغرفة الرابعة رقم 019341 رقم الفهرس 1108 مبدأ عاماً في مجال السريان تمثل في نفاذ القرارات بمجرد صدورها مالم يضع القضاء حداً لتنفيذها. (1)

### ب- القرار التنظيمي:

يختلف فقه القانون الإداري بخصوص بدء سريان القرار الإداري التنظيمي في مواجهة الإدارة. فبينما ذهب إلى القول أن الإدارة تلزم بقراراتها التنظيمية من يوم صدورها. رأي جانب آخر في الفقه خلاف ذلك وأقروا مبدأ عدم قابلية سريان القرار التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره. فنصل ذلك فيما يلي:

### الرأي الأول:

#### القرار التنظيمي ينفذ في مواجهة الإدارة من يوم صدوره:

ذهب جانب من الفقه في فرنسا أمثال الفقيه ريفرو RIVERO وإيزاك ISAC إلى القول أن القرار الإداري ينتج آثاره بمجرد صدوره وتلزم الإدارة بمضمونه منذ اللحظة الأولى لميلاده. (2) ولا يجوز لها تعطيل نفاذه والاحتجاج بعدم نشره، لأن النشر قرر لمصلحة الأفراد. أما الإدارة فيفترض علمها بالقرارات الصادرة عنها.

غير القضاء الإداري في فرنسا لم يسلم بقاعدة نفاذ القرار الفردي في مواجهة الإدارة إلا بعد مدة طويلة. ففي المرحلة الأولى ظل مجلس الدولة الفرنسي يرفض مبدأ جواز تمسك الأفراد بالقرار الفردي قبل نشره أو تبليغه. (1)

ومن ثم ربط المجلس في هذه المرحلة بين نفاذ القرار والعلم اليقيني بالقرار بواسطة أسلوب التبليغ أو النشر. وفي مرحلة أخرى 1952 خالف مجلس الدولة الفرنسي اجتهاده الأول وقضى بالاعتراف بمبدأ نفاذ القرار الإداري الفردي في مواجهة الإدارة من يوم صدوره وهذا في قضية MATTEI المذكورة.

ولقد نجم عن الإعراف القضائي بهذا المبدأ آثار من غاية الأهمية مؤداها أن القرار الإداري الفردي متى صدر عن الجهة المختصة وإكتملت أركانه الأخرى فإنه يكتسب قوة التنفيذ من يوم صدوره. ويمكن للأفراد التمسك به في مواجهة الإدارة بدءاً بهذا التاريخ. وذات القرار الفردي لا يمكن للإدارة التمسك به بدءاً بتاريخ صدوره بل من تاريخ النشر أو التبليغ.

وهكذا نجد أن مبدأ سريان القرار الفردي من يوم صدور أقر فقها وقضاء لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة وليس لصالح الإدارة في مواجهة الأفراد. إذ القول بأحقية الإدارة في التمسك بقراراتها الفردية من يوم صدورها دون علم الأفراد بها فيه مساس صارخ بحقوق الأفراد

(1) الدكتور عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 215.

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 7، 2005، ص 133.  
Rivero op. Cit. p(2)

ويعود سر تشابه بدء السريان بالنسبة للقرارات التنظيمية من جهة والقانون من جهة أخرى أن كلا منهما ينظم مسألة معينة بشكل عام ومجرد.

ولقد تأثر مجلس الدولة الفرنسي بهذا الرأي في قرار له صدر بتاريخ 30-11-1966 وتتلخص وقائع القضية أن مرسوما تنظيميا صدر بتاريخ 5 جويلية 1960 يمنح العسكريين نسبة معينة من مرتباتهم كمزايا عائلية.

وذلك بدءا بتاريخ 01-11-1960 غير أن هذا المرسوم لم ينشر في الجريدة الرسمية فطالب المدعى LABORDE بتطبيقه .

غير أن مجلس الدولة رفض الاستجابة لطلبه متمسكا بمبدأ عدم جواز نفاذ القرارات التنظيمية تجاه الإدارة قبل نشرها. (1)

الاستثناءات الواردة على قاعدة سريان القرار الإداري من يوم صدوره

إذا كان الأصل أن القرار ينفذ في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره . فإنه وإستثناء من ذلك، فإن هذه القاعدة لا تسري بالنسبة للقرارات الإدارية المتعلقة على شرط واقف مثلا. كأن يتعلق الأمر بغلاف مالي فيتعذر حينئذ تنفيذ القرار الإداري إلا بوجود هذا الغلاف. فإن لم يتوافر فلا يجوز للفرد التمسك بالقرار تجاه الإدارة .

وكذلك الحال إذا كان القرار الإداري متوقف على مصادقة جهة إدارية عليا. فلا يجوز للأفراد التمسك به من يوم صدوره خاصة وأن السلطة الإدارية العليا تملك حق عدم المصادقة على القرار.

(1) أشار إليه الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري ، المرجع السابق، ص 206.

وترتبيا على هذا الرأي الفقهي يجوز للأفراد التمسك بالقرار التنظيمي تجاه الإدارة حتى قبل نشره طالما أن النشر وسيلة مقررة لصالحهم، فإن علموا بالقرار قبل نشره جاز لهم التمسك به وألزمت جهة الإدارة بمضمونه من يوم صدوره.

ويبدو أن جانبا من الفقه في مصر لا يؤيد مسألة التمييز بين القرارات الفردية والتنظيمية فيما يخص بدء سريان القرار الإداري. إذ ذهب الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط من مؤلفه القرار الإداري إلى القول: ".....على أن مجلس الدولة الفرنسي يقصر هذه الإمكانية على القرارات الفردية فقط دون الأخيرة لكي يمكن للأفراد مطالبة الإدارة بحقوقهم المستمدة منها.

لا شك أن هذه التفرقة غير منطقية لأنه لو تحقق العلم بالقرار فعلا لوجب أن يتساوى أثره في الحالتين باعتبار أن غاية شهر القرار سواء بالنشر أو الإعلان ما هي إلا توصيل مضمون القرار وفحواه إلى علم المخاطبين به" (1)

## الرأي الثاني

### القرار التنظيمي لا ينفذ في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره

ذهب أغلبية الفقه في فرنسا إلى أقرار مبدأ عدم نفاذ القرار التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من تاريخ نشره. وبالتالي لا يجوز للأفراد التمسك بمضمون القرار وإلزام جهة الإدارة بتنفيذه إلا بعد نشره.

ونتيجة لذلك إقترن القرار الإداري من حيث بدء سريانه بالقانون . فهذا الأخير لا يطبق قبل نشره، بل بعد النشر. كما قضت بذلك المادة الرابعة من القانون المدني الجزائري .

(1)الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 200، ص

كما أن جهة الإدارة مصدرة القرار قد تحدد تاريخا مستقبليا وبعيدا لبدء سريانه، كان تصدر قرارا بتاريخ 01-03-2005 ليبدأ سريانه بعد شهرين من تاريخ صدوره.

فهنا لا يجوز للأفراد التمسك بسريانه منذ تاريخ صدوره ، وإنما من التاريخ الذي حددته الإدارة لبدء سريانه فالإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في إقرار بدء سريان القرار الصادر عنها حتى تهيب له مختلف وسائل التنفيذ .

ولعل تنفيذ قرار إداري يتطلب أن تدخل جهة الإدارة في مرحلة تحسيسية لضمان تنفيذ موحد لقرار إداري بالنسبة لمختلف الجهات الإدارية المعنية به وتجعل الفاصل الزمني طويلا بين صدور القرار وتاريخ نفاذه فهنا لا يجوز بحال من الأحوال للأفراد التمسك ببدء سريان القرار منذ تاريخ صدوره .

## المطلب الثاني

### نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد

يقصد بنفاذ القرار الإداري ما يترتب عليه من آثار قانونية من خلال إحداث مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قديم أو إلغائه. فنفاذ القرار يشكل جزءا من النصوص المحددة لحقوق والتزامات الأفراد . وهو ما يعني أن له علاقة وطيدة بالمركز القانوني للفرد .

والدليل أننا إشتراطنا من قبل عند الحديث عن خصائص القرار الإداري أنه عند صدوره يحدث أثرا إنشائيا أو يعدل مركزا قائما أو يلغيه. وعلى هذا النحو فهناك فرق شاسع بينه وبين تنفيذ القرار الذي يعتبر عنصرا خارجيا عن القرار ومجرد نتيجة حتمية للقوة التنفيذية التي يتمتع بها القرار الإداري.

إن صدور القرار الإداري عن الجهة المختصة يعني أنه سيمس مركزا قانونيا فرديا أو جماعيا بالصورة التي أشرنا إليها (إنشاء-تعديل-إلغاء). وهذا بأن ينتج عن صدور القرار حقوق والتزامات. فيؤثر صدوره على الغير إيجابا أو سلبا. بينما قد لا ينفذ القرار رغم صدوره بأن علقت الإدارة تنفيذه على أجل لاحق أي بعد شهرين مثلا من صدوره.

كما أن القرار الإداري لا ينفذ تجاه المعني به إذا لم يبلغ له أو إذا لم ينشر، إذا كان القانون يفرض مسألة النشر أو التبليغ. إذن هناك فرق بين النفاذ والذي له علاقة بالقرار في حد ذاته مدى تأثيره على مراكز المخاطبين به، وبين التنفيذ أو التطبيق وهي مسألة خارجية تتعلق أساسا بوضع القرار محل التنفيذ أو التطبيق.

والحديث عن نفاذ القرار الإداري يفرض علينا تفصيل جوانب ثلاث:

لا شك أن القول بسريان القرار الإداري التنظيمي في حق المخاطبين به دون نشره من جانب الإدارة المعنية سيخلف وضعا غير سليم على مستوى الإدارات العمومية. فتبادر حينئذ كل إدارة معنية إلى التكتّم على قراراتها خوفا من الطعن فيها إداريا أو قضائيا. ومع ذلك تطالب بتنفيذ هذه القرارات تجاه الأفراد. وإذا كان القرار الإداري مجسدا في التنظيم قد إشتراك مع القانون في ميزة العمومية والتجريد فوجب حينئذ أن يشترك معه في وسيلة الإعلام وهذه الوسيلة هي النشر.

ومتى علم الشخص بالقرار أو أفترض فيه العلم به بواسطة النشر نجم عن ذلك جملة من الآثار القانونية أهمها بدء سريان أجل الطعن الإداري أو القضائي. ذلك أن نصوص القوانين والتنظيمات المختلفة حينما تقرض على جهة الإدارة نشر قراراتها، فإنها بالمقابل تعطي للمعنيين حق الطعن الإداري فيها مثلا بتوجيه تظلم إداري (رئاسي، ولائي) أو بتوجيه طعن قضائي.

غير أن نصوص القانون أو التنظيم وإن ألزمت جهة الإدارة بنشر قراراتها فإنها حددت مجال النشر وحصرت في ميدان أو دائرة لا تتعلق بالحياة الخاصة للفرد وهذا ما ورد صراحة في نص المادة 11 من المرسوم المذكور.

وإستثنت من ذلك حالتين موافقة المعني على نشر مسائل خاصة أو ترخيص التنظيم الجاري به العمل بذلك. وبهذه القاعدة وهذا الإلزام يكون القانون الجزائي قد وفر ضمانا للمعني بالقرار بعدم إطلاع الجمهور على مسائل خاصة به بواسطة أسلوب النشر، وحتى لا تتخذ جهة الإدارة أداة النشر كأسلوب للإضرار بالأفراد.

- سريان القرار الإداري بأثر مباشر

- سريان القرار الإداري بأثر رجعي

- تعليق أو توقيف سريان القرار الإداري

وهو ما سنفصله في الفروع الآتية:

## الفرع الأول

### سريان القرار الإداري بأثر مباشر

إذا كانت القرارات الإدارية تنفذ ولو في حالات في حق الإدارة بمجرد صدورها، فإنها لا تكون كذلك بالنسبة للأفراد إلا من تاريخ العلم بها. حتى يمكن هؤلاء حقهم في إتخاذ موقف تجاه هذه القرارات سيما وأنها ستنتج أثرا قانونيا بالنسبة إليهم إحدائا أو تعديلا أو إلغاء كما سبقت الإشارة لذلك.

وترتبيا على هذا القول لا يجوز للإدارة التمسك ببدء سريان قرار إداري، إذا لم يحدث العلم به بالنسبة للمعني أو المعنيين فلم تبادر جهة الإدارة لتبليغه مثلا أو نشره. لأن هذا الأمر مناف لقواعد العدالة ولا يمكن أن يستوعبه الفكر القانوني. والأصل أن إرادة الإدارة تكون مقيدة إذا تدخل القانون أو التنظيم ففرض نشر قرار ما أو تبليغه. وقد أضاف القضاء وسيلة ثالثة هي العلم اليقيني نفصل ذلك فيما يلي:

### 1-النشر:

عرف الفقه النشر على أنه: "إتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار". وعرفه البعض الآخر على أنه إعلان الناس ومنهم صاحب الشأن بموجبات القرار الذي تصدره الإدارة حتى يكونوا على

إن إلزام الإدارة بنشر قراراتها إذا ما كانت تتطوي على قواعد عامة ومجردة ، أمر تؤيده مبادئ العدالة ذاتها. إذا كيف يلزم الأفراد بالتقيد بمضمون القرار والإمتثال إليه إذ كان القرار في ذاته لم ينشر ولم يعلم هؤلاء به.

فالنشر إذن وإن كان التزام يقع على عاتق الإدارة، إلا أنه يحميها من جهة أخرى، ويحمي أيضا الفئة المعنية بالقرار. إعتبارا من أن النشر يكفل لهم ضمانات العلم بمضمون القرار. (1)

حيث نصت المادة 8 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن على: " يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام "

ونصت المادة 9 من ذات المرسوم على مايلي: " يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين ....."

من النصين أعلاه يتبين لنا أن التشريع الجاري به العمل في الجزائر يلزم الإدارة إن تعلق الأمر بمركز قانوني تنظيمي أن تبادر إلى إعلام الأفراد به ووسيلة الإعلام كما ذكرها النص حددت بالنشر. إذ من غير المعقول التمسك بسريان القرار إذ لم يسبق نشره ولم يطلع عليه المعني بالأمر.

(1) Jean Francois Brisson, Aude Rouyère , op, Cit, p 153  
René Chapus, op. Cit. p 466

بينه منه". وعرف أيضا بأنه: " وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار لإعلام الناس به وأسموه بالعلم الرسمي بالقرار". (1)

والأصل أن النشر يخص القوانين إعتبارا من أنها تمس قواعد عامة ومجردة. فينبغي أن يعلم الناس بالقانون حتى يطبق بشأنهم ويلزمون بالإمتثال إليه. كما أن نشر القوانين تسبقه مرحلة الإصدار فيصدر رئيس الجمهورية نص القانون المصادق عليه طبقا للمادة 126 من الدستور ثم ينشر في الجريدة الرسمية ليوزع. ثم يطبق بحسب منطوق المادة 4 من القانون المدني.

ولما كان القرار الإداري يلتقي مع القانون في احتواءه على قواعد عامة ومجردة كما لو تعلق الأمر بمرسوم رئاسي ينظم قواعد إبرام الصفقات العمومية أو تعلق بمرسوم يخص فئة معينة من أفراد المجتمع كالتجار أو الفلاحين أو الأساتذة الجامعيين وغيرهم ، فإن هذا المرسوم رئاسيا كان أم تنفيذيا ، بل حتى ولو في شكل قرار وزاري مشترك أو أحادي (فردى) ، فإن هذا المرسوم ينبغي نشره ليطلع الجمهور به من المعنيين وغير المعنيين .

ويشمل نشر القرار كافة محتوياته وكل مضمونه حتى يلم أصحاب المصلحة به إلاما ناقيا للجهالة. وعليه فإن نشر ملخص القرار مثلا لا يعطي فكرة واضحة للمخاطبين. ثم إن القرار تتم صياغته في شكل مواد فكيف يمكن تقديم ملخص له .

(1) أنظر محمد السيد عبد المجيد البيدي، نفاذ القرارات الإدارية وسريتها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه حقوق القاهرة، 2002، ص88.  
André Mourin ,op cit p 44

## أ- الإعلان أو التبليغ بواسطة البريد (الإرسال):

تعتمد الإدارة في كثير من الحالات إلى تبليغ قراراتها الإدارية الفردية إلى المعنيين بواسطة البريد الموصى عليه مع العلم بالوصول. وتطرح هذه الطريقة إشكالية إستلام المظروف من غير المعني. وقد يدعي أنه خاليا وليس في محتواه قرار كما حدث في قضية واقعية عرضت أمام مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 19 ديسمبر 1952 بما يجعل جهة الإدارة في موقف قانوني حرج أمام القضاء وتواجه صعوبة كبيرة في إقناع القاضي بأن مضمون القرار بلغ إلى علم المعني .

غير أن المحكمة العليا في مصر أجازت في قرار لها بتاريخ 24-05-1958 التبليغ بواسطة خطاب بعلم الوصول بقولها: " القاعدة أن الإعلان لا يخضع لشكليات معينة يتعين سلوكها فقد يتم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول". (1) وهو ما لم يذهب إليه جانب من الفقه في مصر مستنديين أن إرسال القرار الإداري عن طريق البريد يعد قرينة على العلم به ، في حين أن الإعلان يقصد به العلم الحقيقي بالقرار وليس مجرد إفتراض العلم به.

## ب- التبليغ بواسطة الفاكس :

إن تطور وسائل الاتصال وتنوعها دفع الإدارات المختلفة إلى محاولة إستغلال بعض الوسائل الإلكترونية كالفاكس لتبليغ قراراتها للأفراد. وهو ما طرح إشكالا قانونيا تمثل في مدى قانونية هذا التبليغ وهل يسري القرار في حق الفرد متى بلغ به بواسطة الفاكس ؟

(1) أنظر محمد السيد عبد المجيد البيدق، الرسالة السابقة، ص 113

الرسالة ذاتها، ص 114.

والقاعدة العامة فيما يخص النشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية أنه يتعلق بقرارات السلطة المركزية كالمراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المشتركة والقرارات الوزارية الصادرة عن وزارة واحدة.

كما أن مختلف الوزارات تملك نشرة رسمية خاصة بها تنشر فيها القرارات الإدارية المتعلقة بالقطاع. ولقد جرى تخصيص المادة الأخيرة في كل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو قرار وزاري مشترك أو قرار وزاري أحادي مضمونها: " ينشر هذا المرسوم...القرار... في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية". (1)

كما تنشر قرارات الإدارية الخاصة بالولاية في نشرة القرارات الإدارية للولاية المنظمة بمقتضى المرسوم رقم 81-151 المؤرخ في 18 جويلية 1981 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية. حيث نصت المادة 3 منه على أن تنشر القرارات الإدارية التي تتضمن أحكاما عامة أما القرارات الإدارية الأخرى فتبلغ فرديا. وألزمت المادة 7 من نفس المرسوم الولاية بإيداع نسخة من نشرة القرارات لدى وزارة الداخلية والأمانة العامة للحكومة والنيابة العامة ودوائر الولاية وبلديات الولاية.

أمثلة من القانون الجزائري: نصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي 95-293 المذكور على وجوب نشر قرارات أو مقررات إجراء المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية بالنسبة للأسلاك الوظيفية بدرجة مساعد إداري رئيسي فما فوق.

(1) أنظر على سبيل المثال: بالنسبة للمراسيم: المرسوم التنفيذي رقم 94-177 المؤرخ في 26 جوان 1994 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وتنظيمها (الجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 1994) بالنسبة للقرار: القرار الصادر عن رئيس الحكومة بتاريخ 28 ماي 1994-الجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 1994.

والأصل أن القرارات الفردية ينبغي تبليغها ليعلم المخاطب بها بمضمونها وحتى تبدأ مرحلة جديدة تتعلق بالطعن في القرار الإداري إما أمام جهة إدارية باعتماد أسلوب التظلم، أو أمام جهة قضائية باللجوء للقضاء ورفع دعوى إلغاء مثلا.

وتجد قاعدة التبليغ أساسها القانوني في التشريع الجزائري خاصة في المادة 35 من المرسوم 88-131 المذكور والتي جاء فيها: " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا . هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف".

وبهذا النص يكون القانون الجزائري قد وفر للفرد في مجال القرارات الفردية ضمانه التبليغ ليصير على علم بمضمون القرار الإداري المبلغ له ولنعرف فيما بعد موقفه منه. ويبدو الأمر في غاية طبيعته إذ كيف نلزم شخص بأعباء الوظيفة العامة ولم تبلغ له الإدارة المعنية قرار التعيين. وكيف نلزم الموظف بالعمل في مصلحة جديدة أو مكتب جديد إذا لم يبلغ إليه قرار النقل. وكيف تنفذ ضده عقوبة تأديبية ولا يبلغ بمنطوق القرار التأديبي.

إن أبسط قواعد العدالة في الوسط الإداري تفرض أن يحاط الموظف أو المواطن (المعني بالقرار) علما بمضمونه إن كان قرارا فرديا . وإن تمتعه بحقه في العلم بالقرار يفرض تبليغه إليه بالطرق التي حددها القانون أو التنظيم.

غير أن المشرع الجزائري وإن ألزم جهة الإدارة بموجب نصوص كثيرة بتبليغ قراراتها للمعني بالأمر، إلا أن ذات النصوص لم تبين بدقة ووضوح شكل التبليغ وبأي كيفية يتم . مما ترك مجالا واسعا للإدارة في تبليغ قراراتها بكيفيات وطرق مختلفة وهي كما يلي:

وتطبيقا لهذا النص فإن قرار الإعلان عن المسابقة أو الامتحان أو الاختبار المهني لا ينفذ في حق المعنيين إلا بعد نشره. وقد يرتب القانون على النشر آثار تنظيمية أخرى ومن أمثلتها ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي أعلاه التي أوجبت إجراء المسابقة أو الامتحان خلال شهرين ابتداء من نشر القرار .

وقد يفرض القانون على جهة الإدارة إتباع وسيلة النشر والتبليغ في ذات الوقت ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المادة 51 من المرسوم 85-59 سابق الإشارة إليه والتي أوجب نشر جميع المقررات التي تتضمن تثبيت الموظفين وترقيتهم وحركة إنتقالهم وإنهاء مهامهم وتبليغها في جميع الحالات.

## 2-التبليغ:

يقصد بالتبليغ إخطار المعني أو المعنيين بالقرار رسميا بنسخة من القرار بالكيفية التي حددها القانون أو بالكيفية المعتمدة داخل الدولة. وعرفته المحكمة العليا في مصر بأنه: " الطريقة التي تنتقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور". (1).

والإعلان أو التبليغ ليس له شكل خاص كقاعدة عامة. فكل ما من شأنه أن يحمل القرار بمحتوياته إلى علم الجمهور أو إلى علم الموجه إليه يعتبر إعلانا صحيحا.

ويتميز العلم بواسطة التبليغ أنه علم حقيقي وثابت في حق المبلغ إليه بخلاف العلم بواسطة أسلوب النشر فهو علم فرضي فيفترض أن يطلع المعني على القرار، وينفذ في حقه بعد النشر، ولو لم يطلع عليه.

(1)أنظر محمد السيد عبد المجيد البيدي ، الرسالة السابقة، ص 112.

## الإعلان الشفهي :

إن السؤال الذي يطرح بهذا الصدد هل يجوز تبليغ القرارات الإدارية إلى صاحب الشأن شفاهيا؟

إن تبليغ القرار الإداري لصاحب الشأن شفاهة يجعل الإدارة في موقف صعب بشأن إثبات تبليغها القرار للمخاطب به بما يترتب عنه أن مدة الطعن في القرار مفتوحة وهذا الوضع يخدم المعنى بالقرار ولا يخدم جهة الإدارة التي يكون من مصلحتها إتباع وسيلة أخرى لتبليغ القرار غير وسيلة الإعلان الشفهي. (1)

وإذا تعلق الأمر بسريان مدة الطعن الإداري أو القضائي في القرار الإداري ، وجب حينئذ ضبط تاريخ التبليغ الذي يقوم على فكرة العلم الحقيقي . ولا يكون ذلك إلا بأسلوب التبليغ الرسمي لا طريقة التبليغ الشفهي الذي يثير الكثير من الإشكالات القانونية . ثم أن الإدارة إذا بادرت إلى تبليغ المعنى بطريقة المشافهة فكيف تثبت ذلك في الملف الإداري والوظيفي للمعنى .

## موقف القضاء الإداري الجزائري :

## أطريقة العلم بالقرار الإداري الفردي (وجوب التبليغ):

الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا:

استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى على مبدأ واحد أن القرارات الفردية الخاصة بالموظف يجب تبليغها.

(1) أنظر محمد السيد عبد المجيد البيديق ، الرسالة السابقة ، ص 117.

ذهب الفقه أن الوسائل الإلكترونية كالفاكس تعد أسرع في إيصال العلم بالقرار إلى ذوي الشأن ، إلا أنها لا تؤدي إلى العلم ذاته ، بل تعد قرينة على العلم فقط. فقد لا يتسلم صاحب الشأن صورة الإعلان ويتسلمه شخص آخر ، وقد يكون هو من إستلم نسخة القرار لكنها رديئة جدا وعليها كثيرا من آثار المحو وعدم الوضوح مما يتعذر فهم مضمونها .

وهذه تساؤلات تجعل المعنى بالقرار في وضعية قوية، وعكس ذلك تجعل الإدارة في وضعية صعبة إذ عليها يقع عبء إثبات تبليغ القرار إلى المخاطب به.

## التبليغ عن طريق الإستلام :

وتقتضي هذه الطريقة إنتقال موظف رسمي إلى موطن الموجه إليه القرار لإعلانه وترك صورة بمحتوياته وهو ما أشارت إليه المادة 13 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري . (1)

غير أن هذه الطريقة تثير إشكالية تسليم القرارات الإدارية لغير المعنى كأن تترك نسخة القرار عند زوجته أو أحد أقاربه مثلا أو عند البواب خاصة وأن قانون الإجراءات المدنية الجزائري في المادة 23 منه لم يتشدد في فرض تبليغ العريضة للمعنى شخصا .

بما يعني في النهاية صلاحية مد قواعد قانون الإجراءات المدنية وتحديد المادة 23 لتتطبق على تبليغ القرارات الإدارية. غير أن مثل هذا الحكم من الصعب التسليم به ، بالنظر لآثاره الخطيرة بالنسبة للمعنى بالقرار . ولا أدل على ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي أجاز في مرحلة أولى تبليغ القرار الإداري إلى وكيل صاحب الشأن . ثم في مرحلة أخرى (1972) لم يعتبر الإعلان صحيحا إذا بلغ لوكيل صاحب الشأن.

(1) أنظر محمد السيد عبد المجيد البيديق ، الرسالة نفسها ، ص 115.

ويتجلى ذلك صراحة من خلال القرار الصادر عنه بتاريخ 06-12-1999 الغرفة الثانية فهرس(1)548

حيث إعتد مجلس الدولة قاعدة وجوب تبليغ القرارات الإدارية بمحضر رسمي وكان هذا بمناسبة الطعن بالاستئناف في قرار تأديبي فرغم أن بلدية الماين ولاية الشلف قد دفعت بأن الطعن القضائي في القرار الإداري جاء خارج الأجل كون المعني بالأمر بلغ بتاريخ 03-10-95 بموجب رسالة موسى عليها مع العلم بالوصول والدعوى رفعت في 18-02-1996 بما يعني أنه تم خارج الأجل المحدد في المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية (خارج الأربعة أشهر).

إلا أن مجلس الدولة لم يعترف بوسيلة تبليغ القرار الإداري بواسطة البريد الموصى عليه وأقر قاعدة التبليغ بواسطة محضر رسمي بقوله: "وحيث بالرجوع إلى هذه الوثيقة (وصل الاستلام) لا يمكن إعتبارها تبليغا صحيحا ما دامت المستأنفة لم تقدم محضرا موقعا عليه من كل من رئيس البلدية والمعني بالأمر يؤكد تسليم نسخة من قرار الطرد وعليه فإن هذا الدفع غير مقبول" (2)

- (1) أشار إليه لحسين بن الشيخ أث ملويا ، الجزء الأول ، ص 210.  
 (2) خالفت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا بتاريخ 26 أبريل 1992 هذه القاعدة بخصوص تبليغ القرارات القضائية بواسطة البريد الموصى عليه واعتبرت التبليغ صحيحا منتجا لآثاره ، أنظر نشرة القضاة الصادرة عن مديرية البحث وزارة العدل ، العدد 47 ص 171.  
 ومن جهة أخرى إعتد مجلس الدولة بتبليغ القرارات القضائية بواسطة كتابة ضبط المجلس القضائي ورتب عليه ذات الأثر الناتج عن التبليغ على يد محضر قضائي .  
 أنظر قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة الملف رقم 13164 جلسة 01-04-2003 والي ولاية الجزائر ضد خ.م مجلة مجلس الدولة ، العدد 4 ، 2003 ، ص 125

ففي قرار لها صدر بتاريخ 08-04-1989 قضية طبع ضد وزير الصحة ووزير التعليم العالي ملف رقم 54362. (1) ذهبت الغرفة الإدارية أنه ينبغي إبلاغ الموظف بقرار النقل وكل قرار إداري يتضمن خرق هذه الشكلية يعد باطلا.

### موقف مجلس الدولة الجزائري:

أرسى مجلس الدولة الجزائري بشأن العلم بالقرار الإداري الفردي قاعدة عامة وهي وجوب تبليغ القرار الشخصي ولا ينبغي الاكتفاء بالعلم بالقرار. ويتجلى ذلك من خلال قراره الصادر بتاريخ 19-04-99 الغرفة الثانية رقم 160507. (2) بل إن مجلس الدولة استعمل عبارة: " حيث أنه إستقر القضاء ..... " بما يعني أن القضاء الإداري تواتر على نوع محدد من القضاء فيما يخص القرارات الفردية تواتر أكثر من مرة وأقر قاعدة وجوب التبليغ .

ولقد أكد مجلس الدولة تمسكه بقاعدة وجوب تبليغ القرارات الإدارية الفردية في قرار له صدر بتاريخ 12-07-2005 الغرفة الرابعة فهرس 722 الملف رقم 015869. قضية ش.أ ضد والي ولاية بجاية. (3)

### بوسيلة التبليغ (التبليغ الرسمي)

إذا كانت النصوص الرسمية في القانون الجزائري قد أوجبت تبليغ القرارات الفردية ، إلا أنها لم تبين طريقة تبليغ القرار الإداري بدقة ووضوح. غير أنه وبالرجوع لتطبيقات القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة نراه قد أقر طرق محددة ومعينة لتبليغ القرار الإداري خاصة في المسائل التأديبية.

- (1) أنظر المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد3، 1991 ، ص 165.  
 وأنظر أيضا قرار الغرفة الإدارية لذات المجلس الأعلى بتاريخ 02-06-1989 المنشور بالمجلة القضائية العدد 02، 1992، ص 134.  
 (2) منشور في مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول 2002، ص 103  
 (3) أنظر مجلة مجلس الدولة ، العدد 7 ، 2005، ص 141.

3- العلم اليقيني :

المقصود بالعلم اليقيني :

يقصد بالعلم اليقيني أو الحقيقي أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة وعليه فإن لم تقدم الإدارة في هذه الحالة على تبليغ قرارها للمعني به ومع ذلك تحقق له العلم بمضمون القرار فصار عالما بمحتواه كنا أمام حالة العلم باليقين. فنظرية العلم اليقيني لا تقوم على فكرة الظن أو الإحتمال ، بل تقوم على التأكيد والقطع والجزم وإزالة كل شك أن المعني بلغ إلى علمه القرار بغير طريق الإدارة .

ونظرية العلم اليقيني من صغ القضاء الفرنسي الذي حرص على ضبط شروط لها . ورغم ذلك فالفكرة لم تلق إجماعا على مستوى الفقه سواء في فرنسا أو في مصر. بل لقيت إنتقادا شديدا من جانب بعض الفقه .

شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني :

حتى نكون أمام علم يقيني وجب توافر الشروط التالية:

1- أن يحصل العلم بغير النشر أو التبليغ :

من الطبيعي القول أننا نكون أمام علم يقيني إذا لم تبادر جهة الإدارة إلى نشر القرار أو تبليغه. فإن سلكت طريق النشر في حالات يفرض عليها القانون النشر ، أو سلكت طريق التبليغ فلا نكون أمام وضعية تفرض تطبيق نظرية أو فكرة العلم اليقيني .

وعلى ذلك فإن أول شرط وجب التأكد من توافره لإعمال وتطبيق هذه النظرية هو عدم قيام الإدارة بإتباع إجراءات نشر القرار الإداري أو تبليغه أيا ما كانت الأسباب التي دفعتها لذلك، إهمال من جانبها ، نسيان ، عدم الاكتراث بحقوق الآخرين ، كثرة الأعمال... فإن تحقق قيامها بإجراء النشر أو التبليغ فلا يمكن تطبيق فكرة العلم اليقيني .

وبذلك يكون مجلس الدولة في الجزائر بهذا القضاء قد خالف ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري والذي إعترف بوسيلة التبليغ بواسطة البريد المسجل كما رأينا ذلك سابقا.

ويبدو أن اتجاه القضاء الإداري في الجزائر ممثلا في مجلس الدولة أسلم وأدق إذ الأمر يتعلق ببداة سريان أجال الطعن القضائي فوجب حينئذ التأكد من أن القرار الإداري تم تبليغه للمخاطب به ووسيلة التبليغ بواسطة البريد تطرح إشكالا يتعلق بكيفية التدليل بالنسبة للإدارة على تبليغ القرار الإداري شخصيا للمخاطب به .

فقد يسلم عون البريد المظروف لشخص آخر . وحال ذلك سيدفع المعني بعدم إستلامه أو إطلاعها على القرار الإداري محل التبليغ.

إن مجلس الدولة الجزائري بهذا القضاء، بل وبهذا التشدد على العمل بوسيلة التبليغ الرسمي يكون من جهة قد طبق :

1-مقتضيات المرسوم 88-131 المذكور خاصة المادة 35 منه والتي نصت على أن لا يحتج بأي قرار فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا

2-وفر مجلس الدولة الجزائري ضمانا للفرد بفرضه وجوب التبليغ الرسمي للقرارات الإدارية .

2- أن يكون علم المعني بالقرار قطعيًا لا ظنيًا :

وعليه يقع على عاتق الإدارة المعنية عبء إثبات واقعة العلم بالقرار بمختلف أجزاءه ومحتوياته. وليس ذلك بالأمر البسيط الهين عليها. فأفضل لها أن تبادر إلى النشر في حالات وجوب النشر، أو التبليغ، على أن تكون في وضعية صعبة لإثبات علم المعني بالقرار بمضمونه وبجميع محتوياته لتستفيد فيما بعد بالآثار الناتجة عن تطبيق نظرية العلم اليقيني. وبالتالي قد تدفع بسقوط أجل الطعن في القرار محل العلم.

وإذا كان المعني بالقرار على علم به وتحقق ذلك، وشمل العلم كل أجزاء القرار نتج عن ذلك أن المعني عرف مركزه القانوني الجديد بكل دقة ووضوح بما يمكنه في النهاية من الطعن في القرار إداريًا أو قضائيًا. ومن المفيد الإشارة أن القضاء الإداري في فرنسا إتصف بالتذبذب فيما يخص تطبيق فكرة أو نظرية العلم اليقيني فيتشدد تارة ويعدل تارة أخرى عن تشدده فيكون مرنا. (1)

موقف القضاء الإداري الجزائري :

1- موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقًا :

ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها بتاريخ 11-04-1993 قضية والي الجزائر (ز.م). (2) إلى عدم الاعتداء بفكرة العلم اليقيني وسببت قرارها بما يلي: "حيث أنه وحينئذ فإن النظرية التي أسسها الاجتهاد القضائي والمتعلقة بالعلم اليقيني يجب تطبيقها بشكل محدد جدا وبتقديم الدليل الذي لا يمكن رفضه والذي يثبت رسميًا بأن المعني قد علم بلا منازع بالقرار الإداري المطعون فيه.

(1) لمعرفة تطبيقات كل من القضاء الفرنسي والمصري راجع :

محمد السيد عبد المجيد البيديق ، الرسالة السابقة ص 128

الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع السابق ، ص 330

الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط ، (القرار الإداري) المرجع السابق ص 392

الدكتور مجدي منحت النهري ، المرجع السابق ، ص 132

(2) أنظر المجلة القضائية ، العدد الثاني ، 1994 ، ص 219.

إذا كانت فكرة العلم اليقيني تعني في جملتها سريان القرار الإداري في حق المخاطب به دون نشره أو تبليغه. والنشر والتبليغ هما أهم وسائل العلم بالقرار وأكثرها تطبيقًا وشيوعًا. فإن سريان القرار الإداري في حق المعني لا يتحقق إلا إذا تم التأكد أن المعني بالقرار صار عالماً به. رغم عدم إتباع إجراءات النشر والتبليغ من جانب الإدارة. كأن يحصل له العلم به عن طريق شخص تابع لنفس الجهة مصدرة القرار. وهذا العلم بالقرار لا يقوم على فكرة الفرضية أو الإحتمال أو الظن، بل يقوم على فكرة القطع والتأكيد أن المعني علم بالقرار ولذلك سميت النظرية فقها وقضاء بنظرية العلم اليقيني.

3- أن يشمل العلم بالقرار جميع أجزائه وعناصره:

حتى تطبيق نظرية العلم اليقيني ومن ثم يسري القرار في حق المخاطب به رغم عدم نشره أو تبليغه، وجب إضافة إلى وجوب توافر الشرطين المذكورين أن يحصل العلم بجميع أجزاء وعناصر القرار الإداري. أي أن لا يتحقق العلم بجزء أو عنصر من القرار ولا يتحقق بالنسبة لعناصر وأجزاء أخرى. فهنا نكون أمام علم جزئي بمضمون القرار لا كلي وشامل.

لذلك ذهبت المحكمة العليا في مصر إلى القول: "قد جرى قضاء هذه المحكمة أن العلم اليقيني الذي يبدأ منه سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو العلم بالقرار وبكافة عناصره علماً يمكن الطاعن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه ومن ثم يحدد الطريق للطعن فيه". (1)

(1) قرار صادر 3-8-1988 ، أشار إليه محمد السيد عبد المجيد البيديق في رسالته ، ص 125.

وتتمثل وقائع هذه القضية أن المدعية حمودي طعنت في القرار الصادر عن وزير الشباب والرياضة المؤرخ في 16-03-1965 وهذا بموجب عريضة مسجلة في كتابة ضبط مجلس الدولة بتاريخ 15-07-1998 ودفعت أن القرار محل طلب الإلغاء لم يبلغ لها إطلاقاً.

وقد أجاب وزير الشباب والرياضة بموجب مذكرة مؤرخة في 10-02-99 أن المدعية على علم بالقرار وهذا بمناسبة قضية معروضة أمام محكمة سيدي محمد بينها وبين ضاوي معمر في شهر جوان 1997. ولم تتحرك أثناء الأجل القانوني. وهذا ما أقرت به المدعية نفسها.

وحيث أن الدعوى التي سجلت في 25-06-1997 على مستوى محكمة سيدي محمد صدر بشأنها حكم في 18-11-97 بما يعني أن المدعية صارت تعلم بالقرار الإداري قبل تاريخ صدور الحكم (18-11-97)

وعليه قرر مجلس الدولة عدم قبول الدعوى.

ويعتبر قرار مجلس الدولة هذا تطبيقاً واضحاً لنظرية العلم اليقيني فرغم أن القرار الصادر عن وزير الشباب والرياضة صدر بتاريخ 16-03-1965 والقاضي بتخصيص محل إلى السيد ضاوي معمر. وكانت تشغله السيدة حمودي وعلمت هي به بمناسبة قضية أخرى مدنية جمعتها بالسيد ضاوي معمر.

وبما أن القرار الإداري صدر عن جهة مركزية فقد بادرت السيدة حمودي برفع تظلم بتاريخ 14-02-1998 ثم رفعت دعوى إلغاء بتاريخ 15-07-1998.

ولقد كان رد مجلس الدولة واضحاً بأن المدعية علمت بالقرار الإداري خلال شهر جوان 1997 وأقصى تاريخ علم بالقرار يمكن تحديده بتاريخ 18-11-1997 وهو تاريخ صدور الحكم المدني عن محكمة سيدي

محمد

حيث أنه في دعوى الحال ، فإن مجرد وجود الحكم الصادر عن محكمة بئر مراد رابيس لا يمكن أن يشكل الدليل على علم الطاعن بالمقرر المطعون فيه، إلا في الحالة التي يقدم فيها الدليل على تبليغ هذا الحكم للطاعن مثبتاً بذلك بشكل رسمي على الطاعن علمه بالقرار المطعون فيه.

ويتضح من الحثيثة أعلاه أن المحكمة العليا سابقاً ممثلة في غرفتها الإدارية لم تستبعد فكرة العلم اليقيني ولم تهاجمها ، بل كل ما في الأمر أنها لم تتأكد من واقعة العلم اليقيني بالقرار طالما لم يثبت لديها تبليغ القرار القضائي .

لذلك ذهبت الغرفة المذكورة إلى القول إن الحكم الصادر عن محكمة بئر مراد رابيس والذي تضمن الإشارة للقرار الإداري محل طعن الحال لم يثبت تبليغه (أي الحكم) بما لا يمكن أن يتحقق به العلم اليقيني بالقرار.

وبهذا التطبيق الذي بين يدينا يتضح أن الغرفة الإدارية تشددت في تطبيق شرط أن يكون العلم بالقرار قطعياً لا ظنياً. وحسناً فعلت وهو ذات المسلك بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي.

## موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقيني :

يتضح من خلال بعض القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري أنه تبنى نظرية العلم اليقيني رغم ما أحدثته من جدل كبير بين مؤيد ومعارض ليس على المستوى الفقهي فحسب ، بل على المستوى القضائي .

فقد ذهب مجلس الدولة في قرار له غير منشور بتاريخ 23-10-2000 الغرفة الرابعة الفهرس 620(1).

(1) أشار إليه الحسين بن شيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، الجزء 1 ، ص 40.

الفرع الثانيسريان القرار الإداري بأثر رجعي

## مفهوم سريان القرار الإداري بأثر رجعي :

ترتبط فكرة سريان القرار الإداري بأثر مباشر وعدم إمكانية سريانه كأصل عام بأثر رجعي بمبدأ عام هو عدم رجعية القوانين. (1) فهذه المادة 64 من الدستور لم تجز صراحة إقرار ضريبة أو جباية أو رسم أيا كان نوعه بأثر رجعي . لما في رجوع القانون وسريانه وتطبيقه على الماضي من مساس صارخ بحقوق الأفراد. ولما تتطوي عليه هذه الفكرة من إعدام وإنتهاك لمبادئ مكرسة ومقررة في القانون أهمها مبدأ الحقوق المكتسبة لذا كان ينبغي أن لا تعود القوانين فتخاطب الأفراد عن زمن مضى.

وكذلك الحال بالنسبة للقرارات الإدارية فحين صدورها عن الجهات المختصة وجب أن تنفذ تجاه الأفراد على المستقبل لا على الماضي. وتكمن الحكمة من تقرير مبدأ عدم رجعية القرار الإداري في ضرورة إحترام الحقوق المكتسبة. وضمان إستقرار المعاملات. الأمر الذي يفرض تقييد جهة الإدارة ومنعها من إصدار قرارات يسرى مفعولها على الماضي .

وإذا كان المشرع كما سبق القول قد نظم الوظائف لكل جهة إدارية مركزية ومحلية ومرفقية ووزع الاختصاصات فيما بينها ومكنها من إصدار قراراتها، بل وأضفى على هذه القرارات الطابع التنفيذي. وإفترض التقيد بالقانون والسلامة في المتن والمضمون، فإن هذا الأمر يفرض تقييد إرادة الإدارة من حيث زمن سريان القرار فلا يعود لينطبق على وقائع وأحداث مضت بل يشمل فقط الوقائع المستقبلية .

بينما رفعت تظلّمها بتاريخ 14-02-1998 أي بعد انقضاء شهرين وهي النقطة الأساسية التي إرتكز عليها مجلس الدولة لرفض دعواها بعد أن تأكد بأن علمها بالقرار الإداري المطعون فيه بات قطعياً ومؤكداً لا احتمالياً أو ظنياً.

ولقد تمسك مجلس الدولة بهذه النظرية بتاريخ 28-02-2000 الغرفة الرابعة فهرس 122. والي ولاية ميله ضد ماني خديجة . وقراره المؤرخ في 24-04-2000 الغرفة الرابعة فهرس (1) 231.

(1) غير منشورين أشار إليهما حسين بن شيخ آث ملويا ، الجزء الأول ، ص 366 و 367

(1) أنظر الدكتور عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية ، المرجع السابق، ص 176.

بما يفرض على الجهة الإدارية المختصة التدخل لإصدار قرار آخر لإزالة هذا الغموض. وتوضيح مضمون القرار الأول وتفسيره.

ولا شك أن التفسير إن تعلق بالقرار الأول وجب أن يراعي تاريخ نفاذه بما يعني أن القرار الثاني سينفذ على الماضي. ولا يمثل ذلك انتهاكا لمبدأ عدم الرجعية، بل إن هذا السريان على الماضي فرضته ظروف تطبيق قرار إداري غامض هو القرار الأول.

### تطبيقات القضاء الإداري الجزائري :

أقرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا في قرار لها صدر بتاريخ 26-05-1984 قضية ل.خ ضد وزير الخارجية رقم الملف (1).33853. مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. وهذا بمناسبة فصلها في قضية تتعلق بقرار تأديبي بعنوان عزل أتحذ بأثر رجعي.

حيث صدر بتاريخ 01-04-1982 لينفذ على الماضي ابتداء من 20-01-1981. وهو ما دفع الغرفة الإدارية بالمجلس المذكور للتصريح بإلغاء قرار وزير الخارجية تحت رقم 143-مؤرخ في 11-04-1982.

ونعتقد ان مجلس الدولة سوف لن يخرج عن هذه القاعدة إذا عرضت عليه قضية مماثلة لأن الأمر يتعلق بأحد مبادئ القانون عامة.

(1) انظر المجلة القضائية، الصادرة عن المحكمة العليا العدد، 1989، ص 215.

### الاستثناءات الواردة على مبدأ سريان القرار الإداري بأثر رجعي :

سبقنا الإشارة أن الإدارة وأن ملكت سلطة إصدار القرارات الإدارية بصورة إنفرادية وتمتعت بقراراتها بقوة التنفيذ ، إلا أنها مقيدة من حيث الزمن فلا تستطيع مخاطبة الأفراد عن زمن مضى لما تمثله هذه الفكرة من خطورة كبيرة على الصعيد القانوني .

غير أنه وكما يقال لكن قاعدة إستثناء. فالأصل هو عدم سريان القرار الإداري على الأفراد بالنسبة للماضي، والاستثناء جواز وإمكانية سريانه على الماضي في حالات محددة. وهذه الحالات تأكدت من خلال تطبيقات القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا.

### 1 حالة صدور قرارات إدارية تنفيذاً لقرارات قضائية :

تكون أمام هذه الحالة عندما تصدر الجهة القضائية المختصة قرار قضائياً يقضي بإلغاء قرار إداري. فهنا قد يفرض الأمر على جهة الإدارة أن تصدر قرارات إدارية تعلن فيها عن إزالة آثار قانونية تسبب فيها القرار الإداري الملغى من جانب القضاء. وبفعلها هذا تؤكد إمتثالها لمضمون القرارات القضائية.

ولا شك أن عودة القرار الإداري الثاني إلى الماضي وإزالته لأوضاع قديمة هو في صالح الفرد المعني بالقرار. ومن جهة أخرى يبرهن أن الإدارة تعمل في إطار مبدأ المشروعية وإحترامها لحقوق الأفراد ولسلطة القضاء.

### 2 حالة إصدار قرارات إدارية مفسرة :

إذا كانت جهة الإدارة تملك سلطة إصدار قرار إداري وتنفيذ مضمونه، فلا شيء يمنعها قانوناً أن تبادر إلى إصدار قرار ثاني له علاقة بقرار أول. فيتضمن الأول مثلاً نصاً غامضاً ينجر عنه تفسيرات مختلفة.

إن القرار الإداري يتمتع منذ لحظة صدوره بالقوة التنفيذية لأنه يفترض فيه أن الإدارة أصدرته تنفيذا لقانون أو تنظيم ما.

وعلى المخاطب به أن يثبت الوضع العكسي ويطلب جهة الإدارة أو جهة القضاء بإلغاء هذا القرار ووضع حد له.

وعلى ذلك فإن القرار الإداري مرتبط بقريضة المشروعية أي أنه مطابق للقانون ويسير في فلكه ويراعي قواعده وأحكامه.

ومن ثم لا يقبل من الأفراد الإمتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية ويلزمون بالخضوع إليها على نحو يماثل طاعتهم للقانون.

ويرتبط تنفيذ القرار الإداري بالقوة التنفيذية التي يتمتع بها. فإذا كان تنفيذ القرار يقصد به إظهار أثره في الحقيقة والواقع وإخراجه إلى حيز العمل والتطبيق، فإن هذا التنفيذ عبارة عن نتيجة حتمية للقوة التنفيذية.

ويقتضي الحديث عن تنفيذ القرار الإداري التطرق لحالات التنفيذ. كما يقتضي إستعراض مسألة وقف تنفيذ القرار الإداري وهو ما سنتفصله في الفروع التالية.

### المطلب الثالث

#### تنفيذ القرار الإداري

تتمتع الإدارة باعتبارها سلطة عامة بسلطات إستثنائية وإمميزات في تنفيذ قراراتها. فتسري قراراتها في حق المخاطب بها وإن أبدى إعتراضا بشأنها، وإن قدم تظلما إداريا، بل وحتى إن رفع دعوى قضائية فيظل القرار الإداري يسري في حقه ما لم تقبل الجهة الإدارية نفسها أو جهة أعلى منها بسحب قرارها أو إلغائه. (1)

وإذا كان المشرع قد وفر لجهة الإدارة ضمانات بخصوص تنفيذ قراراتها، فكفل لها التنفيذ ولو بالقوة العمومية، فإنه بذلك إفترض في القرار أن يكون محمولا على السلامة والصحة حتى يقوم الدليل على خلاف ذلك.

وتتمتع الإدارة بامتياز آخر من أنها طرف مدعى عليه في الوضع الغالب وعلى الطرف المدعي إثبات عدم شرعية القرار وإبراز وجه مخالفة القانون-ويلزم الأفراد بالامتثال لمضمون القرار وإن صدر مخالفا لقانون أو تنظيم قائم.

وإذا كان القانون قد كفل للمعنيين بالقرار أحقية الطعن فيه إداريا أو قضائيا، فإن ذلك لا يعفيهم من الخضوع لمضمون القرار. لأن الإدارة تملك سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها دون حاجة للجوء إلى سلطة أخرى. (2)

(1) JEAN RIVERO, OP CIT P, 110

(2) JEAU RIVERO, Ibid, 125

وأبضا الدكتور توفيق بوعشبة ، المرجع السابق ، 273

فلو تصورنا أننا بصدد قرار نزع ملكية، وإمتنع المنزوع ملكيته على رفع اليد على العقار المراد نزعه فإمتناعه هذا لا يحول دون تنفيذ قرار النزع فيلزم حينئذ وبالقوة العمومية برفع اليد على العقار ولو أراد الطعن فيه فأبواب القضاء مفتوحة أمامه.

وهذا كما قلنا يشكل مظهرا. من مظاهر ممارسة السلطة العامة. وهذا خلافا للفرد الذي لا يستطيع بحال من الأحوال إقتضاء حقه بنفسه بل يلزم باللجوء للقضاء وإستصدار حكم بذلك لإلزام الآخرين.

ولما كان التنفيذ الجبري وسيلة بين يدي الإدارة تمارسها لتنفيذ قراراتها، فإنه إلى جانب ذلك ينطوي على خطورة كبيرة إذ قد تستعمل جهة الإدارة هذا الامتياز للإضرار بالآخرين والمساس بالمراكز القانونية للأفراد.

لذلك وجب أن يقيد التنفيذ الجبري بشروط هي:

## شروط التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية :

لما كان التنفيذ الجبري ينطوي على مخاطر قد تمس مراكز الأفراد وجب تقييده حينئذ بشروط وهي:

### I- مشروعية التنفيذ الجبري:

ينبغي أن يكون القرار الإداري محل التنفيذ الجبري مستندا إلى نص قانون أو تنظيمي (1) وهذا يدل أن تصرف الإدارة تم في دائرة المشروعية وليس هناك تعسف من جانبها.

(1) انظر الدكتور محمد الصغير بعلبي، المرجع السابق، ص 113، Georges Dupuis - Marie Jose Guedon, Patries Chretien, op Cit P, 440.

### تنفيذ القرار الإداري بواسطة الإدارة

الأصل هو التنفيذ الاختياري للقرار: (1) سبقت الإشارة أن الإدارة تتمتع بامتيازات فيما يخص التنفيذ المباشر والآلي لقراراتها وهذا بحكم أنها سلطة عامة وأن الأفراد ملزمون بالامتثال إليها بخضوعهم لمضمون القرار الإداري. ولأنها تمثل مرفقا عاما وجب أن يضمن سيره بانتظام واطراد. ولأنها تسعى إلى تحقيق الصالح العام فيقتضض سلامة وصحة قراراتها.

ونتيجة لهذه الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة فإن الأصل أن القرار الإداري متى صدر ألزمت هي به فترتب آثاره بالنسبة إليها. ومن ثم وقع على عاتق الإدارة توفير سائر الضمانات المادية والبشرية والتنظيمية لتنفيذ مضمون القرار الإداري.

كما يلزم المخاطب بالقرار بالامتثال إليه. إعتبارا أنه لا فرق من حيث الالتزام بالطاعة بين الخضوع للقانون والخضوع للقرار سوى في حجية النص لا غير.

### التنفيذ الجبري للقرار :

يقصد بالتنفيذ الجبري للقرار الإداري حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها إختياريا دون حاجة إلى إذن من سلطة أخرى ولو كانت سلطة القضاء. (2)

(1) André De Laubadère, Jean Claude Venizia, Yves Gaudemet, op Cit P, 367

Georges Vlachos, op Cit P, 151

(2) André De Laubadère, Jean Claude Venizia, Yves Gaudemet, op Cit P, 367

Georges Vlachos, op CIT, P, 367

غير أننا نرى العقوبة المقررة بموجب النص أعلاه سواء تمثلت في الحبس لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام. أو في الغرامة التي لا تزيد عن 100 دج هي عقوبات بسيطة أو خفيفة مما قد يشجع الأفراد على التمرد على تنفيذ القرارات الإدارية طالما كانت العقوبة لا تضرهم أو تلحق بهم أذى كبير. لذا فإننا نطالب بتشديد العقوبة برفع مدة الحبس وزيادة الغرامة بما يضمن إمتثال الأفراد لمضمون القرارات الإدارية.

الفرع الثاني

التنفيذ عن طريق القضاء

قد تلجأ الإدارة لتنفيذ قراراتها للسلطة القضائية وتبادر لرفع دعوى جزائية أو مدنية .  
أ-الدعوى الجزائية :

يجوز للإدارة في حال إمتناع الشخص عن تنفيذ قرارها أن تبادر إلى رفع دعوى جزائية وتطلب من وكيل الجمهورية لدى المحكمة المختصة أن يحرك دعوى عمومية موضوعها الإمتناع عن تنفيذ قرار إداري الفعل المجرم والمعاقب عليه بموجب المادة 459 من قانون العقوبات المذكورة .

ب-الدعوى المدنية:(1)

طالما ملكت الإدارة الشخصية الاعتبارية (دولة أو ولاية أو بلدية أو مؤسسة إدارية) ملكت بالمقابل حق التداعي واللجوء للقضاء المختص برفع دعوى تلزم الأفراد بالامتثال لقرارها.

(1) ترفع الدعوى هنا أمام القاضي الإداري وتعتبر مع ذلك دعوى مدنية لأن الإدارة سلكت الطريق المدني ولم تلجأ للقاضي الجزائي .

2-أن يتمتع الفرد عن التنفيذ إراديا أو إختياريا:

تعتبر طريقة التنفيذ الجبري طريقة إستثنائية. ومن ثم فإن الأصل أن يبادر المعني أو المعنيين بالامتثال لمضمون القرار والخضوع إليه. وأن لا يبدي أي سلوك سلبي من جانبه.

غير أن إمتناع الفرد على تنفيذ مضمون القرار والتمرد عليه يعطي للإدارة حق اللجوء لاستعمال وسائل القانون العام. ومن وسائل القانون العام إستعمال القوة الجبرية لتنفيذ القرارات الإدارية .

3-أن تلتزم الإدارة حدود التنفيذ الجبري:

لما كان التنفيذ الجبري وسيلة إستثنائية وجب إستعمالها فقط للغرض المخصص له دون تجاوزه. وأن لا تتخذ الإدارة من هذه الآلية فرصة للإضرار بالآخرين والمساس بمراكز الأفراد.  
الحماية الجزائية للقرارات الإدارية :

حتى يضمن المشرع تنفيذ القرارات الإدارية وفر حماية جزائية لها بما يجبر الأفراد بالامتثال إليها وعدم التمرد على مضمونها أو الإحالة دون تنفيذها، وإلا وقعوا تحت طائلة التجريم والعقاب. فقد نصت المادة 459 من قانون العقوبات " يعاقب بغرامة من 30 إلى 100دج ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة." "

من النص أعلاه يتضح أن المشرع الجزائري إعتبر فعل الامتناع عن تنفيذ قرار إداري أو التمرد عليه جريمة. فإن لم يقررها نص ويحتويها وجب تطبيق النص العام المقرر في قانون العقوبات (المادة459).

## الفرع الثالث

### وقف تنفيذ القرار الإداري

تقدم البيان أن القرار الإداري يكون قابلاً للتنفيذ بمجرد صدوره إذا توافرت شروط نفاذه. وبذلك تستطيع الإدارة إلزام الأفراد بالخضوع لقراراتها والتي أصدرتها بإرادتها المنفردة. وهذا مظهر من مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة مصدر القرار.

ولقد سبقت الإشارة والتأكيد أن سر القوة التنفيذية للقرار الإداري إنما يعود لجملة من الأسباب كدفع المرفق العام يسير بانتظام وإطراد. ومساعدته على تحقيق المصلحة العامة. وإفترض أن الإدارة بإصدارها للقرار فإنما تدخل نصوص القانون موضع التنفيذ والتطبيق

باعتبارها سلطة تنفيذية. وهو ما يدفع على القناعة أن القرار الإداري ينبغي أن يؤخذ على محمل الصحة والسلامة وعدم مخالفة القانون أو المساس بحقوق الأفراد بما يتعين تنفيذه ولو بالقوة العمومية.

غير أنه قد تطرأ ظروف تفرض وقف القرار الإداري إما على يد الإدارة وبمعرفة أو على يد القضاء المختص وذلك خلال مدة محددة وضمن شروط وإجراءات معينة، وهو ما سنفصله فيما يلي :

### **أولاً : وقف التنفيذ بتدخل من الإدارة:**

حتى تتجنب الإدارة مصدر القرار الإداري المسؤولية في حال حكم القضاء بإلغاء القرار لعدم مشروعيته، فإنه يمكنها وقف تنفيذ قرار إداري. ويأخذ وقف التنفيذ إما الشكل الصريح أو الضمني .

كما لو أصدرت جهة الإدارة قراراً يقضي بإلزام شخص معين بالخروج من السكن الوظيفي ورفض المعنى بالأمر الإمتثال للقرار الإداري. فهذا الرفض يخول للإدارة حق اللجوء للقاضي الإداري بغرض إستصدار حكم الإخلاء.

فقد قضى مجلس الدولة بتاريخ 02-09-23 الغرفة الأولى ملف رقم 0064640.ع.س ضد والي ولاية الجزائر أن إستيلاء الوالي المنتدب على محل ذي إستعمال سكني مشغول بصفة قانونية يعد تجاوزاً للسلطة.

ثم أكد مجلس الدولة أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن. وبالنتيجة أصدر قراراً بإبطال قرار التسخيرة المؤرخ في 1997-10-08 وأمر بإرجاع الوضع إلى ما كان عليه أي قضى برجوع المستأنف للسكن محل النزاع. (1)

كما قضى مجلس الدولة في قرار صدر عنه بتاريخ 2002-09-23 الغرفة الأولى ملف رقم 006195 والي ولاية الجزائر ضد ب.ف مصطفى بأن السلطة القضائية هي وحدها من تختص بالغلق النهائي للمحلات (مخمرة أو مطعم) وإن الوالي ممثلاً للإدارة لا يملك إلا الغلق المؤقت لمدة لا تزيد عن 6 أشهر. (2) مما يجيز لجهة الإدارة إن أرادت الغلق النهائي لمحل ما باللجوء للقضاء.

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة ، العدد 3، ص89.

(2) أنظر العدد نفسه، ص96.

حيث أن السلطة الإدارية المختصة أصدرت قرارين الأول يقضي بمنح رخصة تركيب باب حديدي بعد أخذ رأي مصالح التعمير.

وعلى إثر شكوى تقدم بها السيد ب.ع. اضطرت الإدارة المعنية لإصدار قرار ثاني بتاريخ 19-03-1986 يقضي بتوقيف سريان القرار الأول مما دفع الطرف الأول باللجوء إلى القضاء.

غير أن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى كانت في غاية من التشدد في إنكار حق الإدارة في توقيف سريان قرارها الإداري بالقول: "عندما تمنح رخصة إدارية حتى ولو كانت ضمنيا فإنه لا يحق للإدارة إعادة النظر فيها عن طريق إتخاذ قرار ناطق بوقف التنفيذ". (1)

واعتقد أن الغرفة الإدارية بقضائها هذا جانب الصواب وخرجت عن الأصول والأحكام المقررة في نظرية القرار الإداري والتي تعطي للإدارة حق توقيف سريان قرارها خاصة وأن القرار الإداري في القضية المعروضة أمامها يقضي بالموافقة على تركيب باب حديدي وتبين فيما بعد أن تنفيذ القرار سيمس بحقوق خاصة، لذا أوقفت الإدارة المعنية قرارها إلى غاية مراجعة الأمر مع مصلحة التعمير. غير أن القضاء أنكر عليها خطأ هذه السلطة.

## ثانيا : وقف التنفيذ بتدخل من القضاء:

تكريسا لدولة القانون، وضمنا لمشروعية الأعمال الإدارية أجاز المشرع للأفراد اللجوء للقضاء إما بغرض الحصول على تعويض أو بقصد إلغاء قرار إداري أو بهدف توقيف سريان قرار إداري وغيرها من صور الدعاوى الإدارية المختلفة. ويدخل هذا أيضا ضمن إطار ممارسة حق التقاضي المكفول دستوريا بموجب المادة 139 من الدستور.

(1) انظر نشرة القضاة، مجلة صادرة عن وزارة العدل الجمهورية الجزائرية، العدد 44، ص 84.

## 1-الوقف الصريح:

ويتمثل في إصدار الإدارة لقرار يوقف سريان القرار الأول مؤقتا بما يعني أن القرار الأول سوف لن يرتب أي أثر. وتتمكن الإدارة خلال مدة الوقف من دراسة القرار محل الموقف من حيث مشروعيته وعدم مشروعيته. وقد تهتدي إلى إلغاء القرار الأول نهائيا أو إلغاء قرار الوقف بما يؤدي في النهاية لسريان القرار الأول.

كما أن مقتضيات النظام العام قد تفرض على جهة الإدارة عدم تنفيذ قرارات إدارية. لذلك إعتبرت المادة 80 من قانون البلدية لسنة 90 للوالي أن يطلب تعليق سريان قرار إداري مؤقتا لدواعي حفظ النظام العام. فلا يمكن مثلا تنفيذ قرار إداري يقضي بإزالة مجموعة كبيرة من السكنات الفوضوية في ظل ظروف زمنية لا تسمح بذلك. ثم أن المادة 324 من قانون الإجراءات المدنية إعتبرت للوالي أن يقدم طلبا مسببا موضوعه توقيف تنفيذ حكم نهائي أو قرار قضائي لمدة ثلاثة أشهر إذا نجم عن التنفيذ الإخلال بالنظام العام. فمن باب أولى يتدخل لتوقيف قرار إداري.

## 2-الوقف الضمني:

نكون أمام وقف ضمني إذا إمتنعت جهة الإدارة إراديا عن تنفيذ قرار صدر عنها إنتظارا مثلا لنتيجة دعوى قضائية مرفوعة أمام الجهة المختصة أو إنتظار نتيجة نظلم رئاسي مثلا.

## موقف القضاء الإداري الجزائري من توقيف القرار عن طريق الإدارة:

### الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا:

تشددت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا فيما يخص سلطة الإدارة في توقيف سريان قرارها الإداري ويتجلى ذلك من خلال قرارها الصادر بتاريخ 18-04-1987 ملف رقم 53878 قضية ب.ع. ضد والي ولاية البلدة ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية موزايا.

وسيطر ح الإشكال عند صدوره دون إشتراط رفع دعوى إلغاء فيما يخص حدود وأجال الوقف. ثم أن إشتراط رفع دعوى الإلغاء يبرهن على جدية رافع دعوى الوقف. فأقبله على رفع الدعويين ولو أمام نفس الجهة القضائية فيه دلالة على جديته وحرصه بما يفرض على السلطة القضائية المختصة النظر في أمره .

ورغم أن دعوى الإلغاء مستقلة عن دعوى الوقف إلا أن العلاقة بينهما كبيرة وأن عدم رفع دعوى الإلغاء سيؤثر سلبا على دعوى الوقف .

### موقف القضاء الإداري الجزائري:

لقد إستقر القضاء الإداري في الجزائر على التمسك بشرط رفع دعوى الإلغاء قبل رفع دعوى الوقف ويتجلى ذلك واضحا في قرارات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا وقرارات مجلس الدولة حاليا .

### 1- الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا :

ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قراراتها صدر بتاريخ 16-06-1990. بلدية عين أزال ضد (ب.س). (1) إلى القول: " من المستقر عليه قضاء أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع.

ومن ثم فإن القرار المستأنف ضده بوقف الأشغال الجارية على قطعتي الأرض المتنازع عليها بناءا على مقرر إدراجها دون وجود دعوى بطلان يستوجب الإلغاء"

(1) أنظر المجلة القضائية العدد الأول، 1993، ص 131.

وتكريسا لهذا الحق يجوز لكل ذي مصلحة أن يلجأ للقضاء الإداري طالبا وقف تنفيذ قرار إداري إذا تبين أن القرار الإداري قد جانب إطار المشروعية وعلى الغالب سيؤدي الوضع إلى إلغاء قضاء.

ومن هنا فليس من السهل النطق بتوقيف قرار إداري لما في ذلك من مساس واضح بأحد مميزاته المتعلقة أساسا بالقوة التنفيذية للقرار.

وبناءا على ذلك فإن قبول دعوى وقف التنفيذ يتوقف على توافر شروط شكلية وأخرى موضوعية.

### أولا: الشروط الشكلية: (وجوب رفع دعوى إلغاء):

إلى جانب الشروط الشكلية العامة الواجب توافرها في كل دعوى مرفوعة أمام القضاء، (1) وجب حتى تقبل دعوى وقف تنفيذ قرار إداري أن تسبق بدعوى موضوعية مفادها إلغاء القرار الإداري ذاته محل دعوى التوقيف. وعلى المدعي إثبات ذلك حتى يتأكد قاضي وقف التنفيذ (2)، أن هناك قضية منشورة أمام ذات الجهة القضائية موضوعها إلغاء قرار إداري.

وتبدو الحكمة في إشتراط رفع دعوى إلغاء لقبول دعوى الوقف كون أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها. (3) فلا يصح المطالبة بوقف تنفيذ قرار إداري ولم يبادر المعني بالأمر برفع دعوى إلغاء . لأن حكم الوقف حكم مؤقت

(1) لتفصيل أكثر بخصوص الشروط الشكلية للدعوى راجع: محمد إبراهيمي ، الوجيز في الإجراءات المدنية، الجزء الأول الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص 23 وما بعدها.  
(2) نقصد به جهة القضاء التي رفعت أمامها دعوى الوقف.  
(3) يشترط القائلون المصري رفع دعوى الوقف والإلغاء في صحيفة واحدة. راجع بخصوص موقف الفقه المصري محمد السيد عبد المجيد ، الرسالة السابقة ص 316 وما بعدها.

لم يحد مجلس الدولة الجزائري عما إستقر عليه قضاء الغرفة الإدارية من حيث وجوب إشتراك رفع دعوى إلغاء قبل المطالبة بتوقيف سريان القرار الإداري قضائيا ويتجلى ذلك من خلال قرارات كثيرة نذكر منها:

أقرار مجلس الدولة بتاريخ 07-01-2003 الغرفة الخامسة ملف رقم 13397 قضية ر-ل ضد ب.ع ومن معه. (1)

أقر مجلس الدولة في القضية أعلاه مبدأ إرتباط دعوى الإلغاء بدعوى التوقيف. وتتلخص وقائع الدعوى في أنه تم إنتخاب المدعي كرئيس للمجلس الوطني للخبراء المحاسبين في شهر أكتوبر 2000 لمدة سنتين.

حيث أنه قام بتحضير إنعقاد جلسة عامة لل نقابة التي أجريت يوم 04-05-2002 حيث أن المدعي يشير أن المجلس إجتمع من جديد في جلسة غير عادية تحت رئاسة السيد ب.ع وبطريقة غير قانونية وإتخذ قرار عزله من رئاسة المجلس. وتم نشر هذا القرار في الجرائد اليومية. ولذا هو يلتمس وقف تنفيذ هذا القرار التعسفي.

### وأجاب مجلس الدولة :

حيث أنه من الثابت أن مجلس الدولة مختص طبقا للمادة 9 من القانون 01-98. في الطعون بالبطان المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن المنظمات الوطنية.

حيث أن القرارات تنحصر في القرارات التنظيمية والفردية الصادرة تجاه أعضائها دون القرارات المتعلقة بتسييرها الداخلي الذي يرجع الفصل فيها من طرف الجهات القضائية الإدارية المختصة إقليميا.

حيث أنه من الثابت من عناصر الملف أن النزاع يتعلق بقرار فردي يرجع الفصل فيه إلى مجلس الدولة لكن حيث من الثابت أن إجراء وقف التنفيذ يشكل طبقا للمادة 283 من قانون الإجراءات المدنية إجراء دعوى أصلية لبطان القرار محل الطلب وبما أن هذه الدعوى لم ترفع فيتعين رفض الطلب.

بقرار مجلس الدولة بتاريخ 01-04-2003 ملف رقم 14489 الغرفة الخامسة بنك AIB ضد البنك المركزي الجزائري (1)

أقر مجلس الدولة في القضية المذكورة مبدأ وجوب رفع دعوى إلغاء قبل رفع دعوى التوقيف. وأن طلب الوقف يشكل إجراء تبعيا لطعن أصلي هو دعوى الإلغاء لا يخول لأصحاب المصلحة رفع دعوى توقيف بعد الفصل في دعوى الموضوع. بما ينبغي رفع دعوى التوقيف قبل النظر في دعوى الإلغاء. وهو شرط يدعمه الفكر القانوني.

ج-قرار مجلس الدولة بتاريخ 25-05-2004 الغرفة الخامسة ملف رقم 017749 بلدية بسكرة ضد ورثة ق.ص (2)

لقد قدم مجلس الدولة في القضية المذكورة تفسيراً واضحاً لمضمون المادة 283 الفقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية بقوله:

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة ، العدد 4 ، 2003، ص 138 ذات القرار منشور في مجلة مجلس الدولة العدد 6، لسنة 2005، ص 84.  
(2) أنظر مجلة مجلس الدولة ، العدد 5 ، 2004، ص 229.

(2) أنظر مجلة مجلس الدولة ، العدد 4 ، 2003، ص 135.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر شرط الاستعجال أو الضرر بأنه: "مؤدي ركن الاستعجال أن يكون من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه أن تترتب عليه نتائج يتعذر تداركها". (1) ولعل أبرز مثال على ذلك أن يرفع الطالب دعوى توقيف قرار إداري.

يقضي بإلغاء تسجيله أو فصله. فإذا أثبت أن دورة الامتحان على وشك الانطلاق وأن إلغاء القرار المطعون فيه سيصدر بعد إنتهاء الدورة بما يتعذر تدارك الامتحان جاز للقاضي الأمر بتوقيف القرار إذا توافرت بقية الشروط الأخرى.

## 2- شرط الجدية أو المشروعية:

ويقصد بها أن طلب الإلغاء بني على أسباب جدية وقوية ترجح مسألة إلغاءه من جانب القاضي. وهو ما يفرض على قاضي التوقيف أن يفحص الأسس التي بنيت عليها دعوى الإلغاء.

وفي هذا خروج عن الأصل. إذ الوضع المعتاد أن يتولى القاضي النظر في الملف المعروف عليه بما يحتويه من وثائق ولا علاقة له بدعاوى أخرى ولو رفعت أمامه.

غير أنه وإستثناء من الأصل، وبهدف تمكين القاضي من دراسة الملف المعروف عليه بشكل جيد توجيه مقتضيات العدالة تعين على القاضي أن ينتقل من ملف الوقف إلى ملف الإلغاء ويفحص الأسباب المستند عليها لرفع دعوى الإلغاء.

(1) أنظر الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 106 الدكتور محمد الصغير بغي، المرجع السابق، ص 120 وأيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ: 1985-03-02 أشار إليه محمد السيد عبد المجيد البيديق، الرسالة السابقة، ص 326.

حيث وبالنتيجة فإن القرار المطعون عليه في المادة 283 الفقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية يعني القرارات الإدارية المطعون فيها بالإبطال ويعني كذلك القرارات المستأنفة (قرارات صادرة ابتدائياً).

حيث أن بلدية بسكرة تلتمس وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس قضاء بسكرة بتاريخ 26-01-2003 والذي يلزمها بدفع مبلغ 6.670.500 دج

وبالنتيجة:

## أمر مجلس الدولة بوقف تنفيذ القرار :

ومن هنا قدم المجلس تفسيراً واسعاً لمفهوم القرار فلم يقصرها على القرارات الإدارية بل مدها للقرارات القضائية.

## ثانياً الشروط الموضوعية:

حتى يستجيب قاضي الوقف في الجزائر لموضوع الدعوى المرفوعة أمامه وجب أن يتأكد من توافر خمسة شروط هي:

## أشـرط (الإستعجال) :

ويقصد به أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها. والقاضي وحده هو من يقدر ما إذا كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها من عدمه لكي يأمر بوقف التنفيذ أو يرفض الطلب. وهو ما عبر عنه القضاء الفرنسي بالضرر الذي لا يمكن إصلاحه أو الضرر الذي يستحق الاعتبار. وعبر عنه أيضاً بالضرر الجسيم وأحياناً أخرى بالضرر الحقيقي.

أحالة التعدي (1).

ب-حالة الإستيلاء (2)

ج-حالة الغلق الإداري.

ونعتقد أن خارج هذه الحالات المقننة يمكن توقيف سريان قرار إداري إذا أثبت المعنى أن التوقيف تفرضه حاله ضرورة أو حالة مستعجلة تستوجب تدخل القاضي الاستعجالي وعليه يقع عبء إثبات ذلك (3).

الجهة المختصة بالفصل في دعوى الوقف :

لقد أثارت دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري كثيرا من الجدل بين الفقهاء والقضاة وكذلك أسره الدفاع. وإنحصر نطاق الجدل هل ترفع دعوى الوقف أمام القاضي الاستعجالي أم أنها دعوى موضوعية وجب أن ترفع أمام الغرفة الإدارية وينجم عن إختيار أحد الإيجابتين آثارا قانونية في غاية من الأهمية.

(1) انظر مداخلة المستشار بشير بلعيد، قاضي الاستعجال في المادة الإدارية إشكالات وحلول، الندوة الوطنية للقضاء الاستعجالي وزارة العدل، مديرية الشؤون المدنية، 1995، ص 161. وأيضا : الدكتور الغوثي بن ملح، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري ، الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2000، ص 99. ولتفصيل أكثر بخصوص سلطة القضاء الإداري في مراقبة أعمال الضبط راجع : قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير ، جامعة عنابة، كلية الحقوق - 2006، ص 16 وما بعدها.

(2) لتفصيل أكثر راجع مداخلة المستشار، فريدة أبركان، التعدي ، أقيت بمناسبة ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992، ص 97. وأنظر قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا بتاريخ 30-01-1988 ملف رقم 56407 المنشور بالمجلة القضائية العدد الثاني ، 1992، ص 140 وما بعدها. وكذلك قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 27-04-1997 قضية ش.ذ ب ضد بلدية بنورة ملف رقم 167252 حيث ألزمت البلدية بتعويض الأضرار الناتجة عن التعدي . المجلة القضائية، العدد الأول، 1998، ص 200.

(3) لتفصيل أكثر راجع: بوخميس سهيلة، النظام القانوني لمنازعات الاستيلاء في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة قلمة ، كلية الحقوق، 2006، ص 3 وما بعدها.

وهذا فقط من حيث الظاهر فإن تأكد بعد الفحص الظاهر دون المعمق أن هناك أسباب قوية تؤكد نتيجة النطق بقرار الإلغاء . أي أنه بات أمرا مؤكدا . نطق القاضي بقرار التوقيف إن توافرت بقية الشروط.

3-إن لا تمس دعوى الوقف بأصل الحق :

وهذا أمر طبيعي، فطالما كانت دعوى الوقف دعوى يراد من خلالها إستصدار حكم مؤقت، فوجب حينئذ أن لا يمس موضوعها بأصل الحق وهذا شأن كل دعوى استعجالية. ويجد هذا الشرط في القانون الجزائري أساسه في المادة 172 من قانون الإجراءات المدنية (1).

4-أن لا يتطرق القرار محل دعوى الوقف بالنظام العام:

إن هذا الشرط مدرج صراحة بموجب المادة 171 من قانون الإجراءات المدنية التي لم تجز للقاضي الاستعجالي في المادة الإدارية إتخاذ أي إجراء ضد قرار له علاقة بالنظام العام. وتطبيقا لذلك لا يجوز للقاضي الاستعجالي توقيف سريان قرار إداري يتعلق بمجال الضبط

5-أن لا تؤدي دعوى الوقف إلى الاعتراض عن تنفيذ قرار إداري:

إن هذا الشرط مكرس بشكل واضح في المادة 171 من قانون الإجراءات المدنية والتي جاء فيها: " الأمر بصفة مستعجلة ..... وبغير إعتراض تنفيذ أية قرارات إدارية .....". وكان المشرع بذلك قد أقر مبدأ عدم توقيف سريان القرارات الإدارية باستثناء ما تعلق منها:

(1) لتفصيل أكثر راجع مداخلة: جينية فرحات، القضاء الاستعجالي ، الندوة المذكورة ، المرجع السابق، ص 41.

وكذلك مداخلة ، بن هاشم الطيب، الدعوى المستعجلة وشروط قبولها ومميزاتها، نفس المرجع ص، 61

حمادي مقراني ، القضاء الاستعجالي في المواد المدنية، ص 93. محمد براهيمى ، المرجع السابق ، ص 134 وما بعدها.

فإن الوقف متى تعلق بقرار إداري صادر عن أحد هذه الجهات وجب أن يرفع أمام ذات الجهة التي ستفصل في دعوى الإلغاء أي مجلس الدولة لكن أمام الجهة المختصة بالفصل في الدعاوي الاستعجالية وهذه الجهة هي رئيس مجلس الدولة. وهو ما ثبت من خلال قرارات قضائية كثيرة منها قرار مجلس الدولة بتاريخ 01-04-2003 ملف 14489 بنك AIB ضد البنك المركزي الجزائري. (1)

وخلاف ذلك ذهب مجلس الدولة في قرار له صدر بتاريخ 15-06-2004 والي الجزائر ومن معه الغرف المجتمعة أن دعوى وقف قرار قضائي من اختصاص القضاء الجماعي لا القاضي الفرد. (2)

### 2- دعوى الوقف أمام الغرفة الجهوية: (3)

قد ترفع دعوى الوقف أمام الغرفة الجهوية وهذا إن تعلق الأمر بوقف سريان قرار صادر عن والي الولاية مع مراعاة قواعد الاختصاص المكاني لهذه الغرفة موضوع المرسوم التنفيذي رقم 90-407 المؤرخ في 22-12-1990.

ولقد تمسك مجلس الدولة الجزائري في قرار له صدر بتاريخ 01-07-2003.

فالقول أن الاختصاص يؤول إلى القضاء الاستعجالي في المادة الإدارية ينتج عنه عرض النزاع على رئيس المجلس القضائي طبقا للمادة 172 و183 من قانون الإجراءات المدنية بما يعني أن القضية سيفصل فيها قاضي فرد هو رئيس المجلس القضائي. ثم أن القضية سببت فيها في وقت سريع فجلسات القضاء الاستعجالي تتم أسبوعيا. فقد يصدر القرار الفاصل في دعوى الوقف خلال شهر أو يزيد عنه بقليل.

والقول أن الاختصاص يؤول إلى قضاة الموضوع فإن هذا يفرض عرض دعوى الوقف على هيئة جماعية هي الغرفة الإدارية حاليا والمحكمة الإدارية مستقبلا. وهذا يعني بطء الفصل في القضية بما يدفع المعنى لمتابعة القضيتين أمام ذات الجهة بما ينتج عن ذلك من وقت.

ونعتقد أن دعوى الوقف بطبيعتها تفرض رفعها وعرضها أمام القضاء الاستعجالي طالما كان الغرض منها إستصدار قرار قضائي مؤقت موضوعه إيقاف تنفيذ قرار إداري إلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء. إذ القول أن دعوى الوقف تعرض على قضاة الموضوع ينجم عنه البطء بالفصل فيها سواء أمام الغرفة الإدارية المحلية أو الغرفة الإدارية الجهوية أو مجلس الدولة. وهو ما قد يبده الهدف الأساس بالنسبة لرافع الدعوى المتمثل في توقيف سريان القرار الإداري.

وطالما قسم المشرع الجزائري بعد إصلاح القضاء الإداري لسنة 90 ثم سنة 96-98 الجهات القضائية الإدارية إلى ثلاثة أقسام فإن دعوى الوقف تعرض إذن إما:

### 1- دعوى الوقف أمام مجلس الدولة:

طالما إعترفت المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المذكور لمجلس الدولة بالنظر في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- (1) أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 138. ولتفصيل أكثر بخصوص الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة راجع الدكتور معاشو عمار مجلة مجلس الدولة العدد 5-2004، ص 51.
- (2) منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 247.
- (3) لتفصيل أكثر بخصوص أجهزة القضاء الإداري الجزائري راجع: الدكتور عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الجزائر، دار ربحانة، 2004، ص 216 وما بعدها وأيضاً: الدكتور عمار بوضياف، القضاء الإداري بين نظام الوحدة والازدواجية، الجزائر دار ربحانة، 2000، ص 45 وما بعدها.

أقر مجلس الدولة الغرف المجتمعة في قراره المذكور الاختصاص بالنظر في دعوى وقف تنفيذ قرار قضائي لقضاء الموضوع ممثلاً في الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي والذي تشكيلة جماعية.

ولم يسند الاختصاص للقاضي الاستعجالي (القاضي الفرد) الذي لا يمكنه حسب إجتهد الغرف المجتمعة أن يقرر بمفرده وقف التنفيذ.

### النتائج المترتبة على الحكم بالتوقيف:

إذا صدر الحكم بتوقيف القرار الإداري، فإن هذا الحكم بطبيعته حكم مؤقت له علاقة بدعوى الموضوع أي دعوى الإلغاء. ولا يقيد هذا الحكم الجهة المختصة بدعوى الإلغاء. فتملك هذه الجهة السلطة الكاملة بالنظر في الدعوى المعروضة أمامها.

فإذا صدر الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وجب على الإدارة الإمتثال لمنطوق القرار القضائي وهذا بإمتناعها عن إتخاذ أي إجراء يؤدي إلى مواصلة تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الوقف.

كما تلزم بعدم إصدار قرارات إدارية أخرى لها صلة بالقرار الإداري موضوع حكم أو قرار الوقف. وهذا الإمتناع يظل متواصلاً ومستمرًا حتى الفصل في دعوى الإلغاء.

ورغم أن حكم الوقف حكم مؤقت غير أنه حكم مستقل عن ملف ودعوى الإلغاء بما يجعله قابلاً للطعن فيه بالاستئناف. ذلك أنه واستناداً للمادة 2 من القانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية فإن الأصل في الأحكام في المادة الإدارية أنها إبتدائية بما يعني قابليتها للطعن بالاستئناف.

الغرفة الثالثة ملف رقم 010238 قضية ق.ص ضد والي ولاية تيسمسلت (1) بقواعد الاختصاص المكاني وطبقها حرفياً .

### 3 دعوى الوقف أمام الغرفة المحلية:

قد ترفع دعوى الوقف أمام الغرفة المحلية وهذا إن تعلق الأمر بقرار بلدي أو قرار صادر عن مدير مؤسسة إدارية مستقلة. فيعرض على أحد الغرف الإدارية الموجودة على مستوى المجالس القضائية.(2).

### موقف مجلس الدولة :

لم نعثر على موقف لمجلس الدولة في إسناد الاختصاص بالنظر في دعوى الوقف لقضاة الموضوع ( قضاة الغرفة الإدارية) أو قاضي الأمور المستعجلة (رئيس المجلس القضائي). وهذا من خلال القرارات المنشورة في مجلة مجلس الدولة من العدد الأول إلى السابع (حتى تمام إعداد هذا المؤلف) بما يدفعنا للإستئناس بقرار مشابه وله صلة بالتساؤل محل الدراسة.

### موقف مجلس الدولة : (الاجتهاد يخص وقف تنفيذ قرار قضائي)

الغرف مجتمعمة ملف رقم 018743 بتاريخ 15-06-2004 قضية والي الجزائر ضد ع.و.ش ومن معه.(3)

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 103 وما بعدها.

(2) لتفصيل أكثر راجع الدكتور عمار بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، مجلة مجلس الدولة العدد 5-2004، ص 65 وما بعدها.

(3) أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 247.

المبحث السابعنهاية القرار الإداري

إذا كانت صور نهاية القرارات الإدارية كثيرة ومتنوعة إلا أنه يمكن حصرها في طريقتين رئيسيتين:

نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة . ونهاية القرارات الإدارية بعمل الإدارة . وهو ما سنفصله في المطلبين التاليين:

المطلب الأول : نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة:

ينتهي القرار الإداري دون تدخل من الإدارة مصدر القرار . وبالتالي تختفي بالضرورة آثاره . وتعود نهاية القرار إلى أسباب طبيعة أو ظروف وحالات واقعية أو قانونية نذكر أهمها.

وينتهي القرار الإداري بانتهاء الغرض المحدد له . كما ينتهي بانتهاء المدة المحددة لسريته . وينتهي القرار أيضا بزوال الحالة الواقعية أو القانونية (زوال السبب) كما أنه قد يتعذر تنفيذ القرار فينتهي لاستحالة التنفيذ المطلق.

وينتهي القرار إذا ما تم تعليقه على أجل فاسخ وينتهي القرار الإداري بحكم قضائي على إثر دعوى إلغاء . نستعرض ذلك كله .

1-انتهاء القرار بانتهاء الغرض منه( تحقيق الغرض) :

ينتهي القرار الإداري بإنهاء الغرض منه . كما لو صدر قرار هدم بناية عن السلطة الإدارية المختصة . فإن تنفيذه ينحصر في مباشرة عملية الهدم ، فإن تحققت أدى ذلك إلى إنتهاء القرار .

وإذا صدر القرار القضائي فاصلا في دعوى الإلغاء بالقبول والإستجابة لمضمون الدعوى فإن مصير القرار هو البطلان . بما يعني أن حكم الإلغاء سيوجب حكم الوقف ويصبح هذا الأخير بعد صدور حكم الإلغاء بلا جدوى وبما يؤكد أنه حكم مؤقت .

أما إذا رفضت دعوى الإلغاء وصدر قبلها حكم الوقف ، فإن الإدارة تستمر في تنفيذ القرار الإداري لأن الأصل هو التنفيذ والإستثناء هو الوقف . وهذا الأخير تحقق فإمتنعت الإدارة عن التنفيذ مؤقتا إلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء . فإن فصل فيها برفض الدعوى فهذا يعني العودة إلى الأصل وهو سريان القرار الإداري .

ومن المفيد الإشارة أن سلطة الجهة القضائية التي تنتظر في دعوى الوقف سلطة محدودة ولها ضوابط . فتلزم الجهة القضائية الفاصلة في دعوى الوقف بعدم المساس بأصل طلب الإلغاء وإلا حدث التداخل والمزج بين دعويين مستقلتين ومختلفتين من حيث الموضوع رغم وحدة الأطراف .

وهذا أمر في غاية طبيعية فالقانون أعلى درجة من القرار الإداري، فإن صدر وحدد مدة ونفاذ قرارات إدارية معينة، فإن زوال هذه المدة يعني حتماً زوال القرار الإداري ونهايته. (1)

كما أن المدة قد تحددها الإدارة مصدرة القرار بما تملكه من سلطة تقديرية فتعلن في قرارها عن زمن محدد للإستفادة من إجراء ما أو خدمة ما . فإذا إنتهت المدة إنتهى معها القرار.

### 3- إنتهاء القرار بزوال الحالة الواقعية:

سبق البيان عند الحديث عن ركن السبب في القرار الإداري أن الإدارة لا تتحرك من فراغ ولا تصدر قراراتها عبثاً وبصورة إعتباطية بل تحركها جملة من الأسباب تتمثل أحياناً في الحالات الواقعية، كأن تحل بمنطقة ما كارثة طبيعية كالفيضانات مثلاً وينجر عنها إتخاذ قرارات ما لمواجهة الوضع وتكون صالحة فقط لظرف معين. أو كأن ينتشر في إقليم معين مرض أو داء ما يستوجب إصدار قرارات إدارية من جانب السلطة الإدارية المختصة ، فإن زوال الظرف أو إختفاء المرض أو الداء يؤدي بالضرورة إلى زوال ونهاية القرارات الإدارية التي أتخذت بعنوان هذه الحالة أو ذلك الظرف .

وفي هذه الصورة بالذات يكون القرار الإداري قد وصل إلى تحقيق الغرض ونفذ عن كامله وآخره. خلافاً لحالات أخرى من نهاية القرار نجد فيها القرار يختفي رغم أنه لم ينفذ كحالة نهاية القرار الإداري لاستحالة التنفيذ المطلق كما سنرى.

غير أن هناك قرارات تحقق مبتغاها وهدفها وتنفذ ورغم ذلك لا تنتهي وتزول بل تظل قائمة ومستمرة .

كما لو صدر ترخيص عن جهة إدارية معينة لممارسة عمل أو نشاط أو لإستغلال محل أو عقار مثلاً ، فإن ممارسة العمل أو النشاط والإستفادة من الترخيص لإستغلال المحل أو العقار لا يعني نهاية القرار. فالقرار يظل قائماً ومستمراً وينبغي في هذه الحالة بالذات أن يكون كذلك لمواصلة المعنى لنشاطه أو إستغلاله.

فهنا أيضاً في هذه الحالة رغم أن القرار نفذ وأن المعنى بدأ الإستغلال أو النشاط . غير أن ذلك لم يؤدي إلى زوال القرار ونهايته. بل يظل القرار منتجاً لآثاره وقائماً ومستمراً وهو دليل شرعية الإستغلال والنشاط بالنسبة للظرف المستفيد. ما لم تبادر الإدارة بفعل منها إلى إتخاذ إجراء يؤدي إلى نهاية القرار .

### 2- إنتهاء القرار بانتهاء المدة المحددة له:

نكون أمام هذه الحالة إذا حدد القانون سلفاً مدة زمنية محددة لنهاية قرارات إدارية معينة ومعروفة. فهنا إذا تحقق عنصر الزمن بأن إنتهت المدة التي أعلن عنها التشريع لسريان قرارات إدارية فإن ذلك يؤدي بالضرورة إلى نهاية القرار الإداري.

(1) أنظر الدكتور محمد رضا جنيج ، المرجع السابق، ص 238  
الدكتور توفيق بوعشبة، المرجع السابق، 311  
الدكتور البشير التكري، مدخل إلى القانون الإداري  
تونس المدرسة القومية للإدارة، 2000، ص 322.

## 4-إنهاء القرار الإداري بإنتهاء الحالة القانونية :

قد يبني القرار الإداري في كثير من الحالات على أسباب قانونية كالترخيص مثلا لأجني بالإقامة بناء على علاقة عمل بينه وبين جهة معينة. كأن يقدم أستاذ جامعي موافقة إدارة التعليم العالي على تعيينه بأحد مؤسسات التعليم العالي بغرض الحصول على إقامة. فإن إعترفت السلطة الإدارية المختصة له بالإقامة وأصدرت له وثيقة رسمية تدل على ذلك فإن هذا العمل بني على حالة قانونية وهي وجود علاقة عمل مع جهة رسمية. فإذا بادرت الجامعة المعنية إلى إنهاء العلاقة ولم تجدد للأستاذ المعني العقد ووضعت حدا له وثبت ذلك من خلال الوثائق ، كان هذا بمثابة سبب أيضا لحرمانه من رخصة الإقامة بما تجلبه من نفع بالنسبة لأصحابها . وعلى ذلك أدت الحالة القانونية الجديدة المتمثلة في نهاية مدة عقد العمل إلى قرار إنتهاء مدة الإقامة .

## 5-إنهاء القرار لاستحالة التنفيذ:

ليس كل القرارات الصادرة عن جهة الإدارة تنفذ وتحقق هدفها ومبتغاها ، بل هناك قرارات تصدر ولا تنفذ بسبب استحالة تنفيذها كأن تبادر الإدارة إلى الترخيص لشخص لممارسة نشاط ما أو تعيينه في أحد الوظائف العامة. ثم تثبت الوفاة بعد صدور القرار. فهنا لا يمكن تجسيد مضمون القرار في الواقع العملي لاستحالة التنفيذ المطلق.

## 6-إنهاء القرار بتحقيق الأجل الفاسخ:

قد تعلق جهة الإدارة سريان قرار إداري ما على أجل فاسخ. فإن تحقق الأجل الفاسخ أدى ذلك إلى زوال القرار الإداري ونهايته.

## 7-إنهاء القرار الإداري بحكم أو قرار قضائي :

ينتهي القرار الإداري بتدخل من القضاء وهذا بعد رفع دعوى أمام السلطة المختصة تتمثل في دعوى الإلغاء سواء أمام مجلس الدولة إن تعلق الأمر بقرار إداري صادر عن سلطة مركزية أو هيئة عمومية وطنية أو منظمة مهنية وطنية . أو أمام غرفة جهوية إن تعلق الأمر بقرار صادر عن والي الولاية . أو غرفة محلية إن تعلق دعوى الإلغاء بقرار بلدي أو مؤسسة إدارية مستقلة.(1)

ويملك قاضي الإلغاء سلطة واسعة في إلغاء القرار الإداري إذا إستوفت الدعوى شروطها الشكلية والموضوعية . وهذا مظهر من مظاهر دولة القانون والذي يخول السلطة القضائية صلاحية إلغاء كل قرار إداري يصطدم مع القانون أو التنظيم أيا كانت الجهة التي صدر عنها رئاسة الجمهورية (مرسوم رئاسي)، رئاسة الحكومة (مرسوم تنفيذي)، أو وزارة (قرار وزاري)، وولاية أو بلدية أو مؤسسة إدارية مستقلة .

وينبغي التذكير أن دعوى الإلغاء المرفوعة ضد سلطة مركزية لا تقبل شكلا إلا إذا إستوفى المعنى إجراء التظلم المسبق المنصوص عليه في المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية.(2)

(1) لتفصيل أكثر راجع:

Kourogli Mokdad, Le Contrôle Juridictionnel exercé Par Les Juridictions Administratives Sur L'action De L'administration, Revue Du Conseil D'état ,N°=3.2003 ,P11.

(2) لتفصيل أكثر راجع : موسى نورة، التظلم الإداري المسبق والصالح في المنازعة الإدارية ، مذكرة ماجستير ، المركز الجامعي تبسة ، 2006، ص 18 وما بعدها.  
بن صاولة شفيقة، الصلح في المادة الإدارية ، الجزائر، دار هومة، 2006، ص 35 وما بعدها.

## المطلب الثاني

### نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة.

تستطيع الإدارة بما تملكه من سلطة أن تضع حدا لقراراتها وهذا بسحب القرار أو إلغاء القرار. نعالج هذين الحالتين بشيء من التفصيل .  
أولا: سحب القرارات الإدارية :

يقصد بسلطة السحب حق الإدارة في إعدام قراراتها بأثر رجعي من تاريخ صدورها . وتعد في هذه الحالة كأن لم تكن.(1) وبذلك يلتقي السحب مع الإلغاء القضائي كون أن كل منهما يسري على الماضي فيعدم القرار ساعة صدوره وبالضرورة يسقط أيضا كل آثاره وتوابعه. مع فارق كبير بينهما تجسد في أن السلطة التي تمارس السحب هي سلطة إدارية بينما السلطة التي تمارس الإلغاء القضائي هي السلطة القضائية. غير أن سلطة الإدارة في سحب قراراتها تفرض علينا التمييز بين نوعين من القرار هما القرار المشروع والقرار الغير مشروع .

### سحب القرارات المشروعة:

#### القاعدة العامة عدم جواز سحب القرارات المشروعة :

نكون أمام قرار مشروع إذا صدر القرار عن جهة مختصة وبالكيفيات والإجراءات التي حددها القانون أو التنظيم.

(1) André De Laubadere , Jean Claude, venizia yves Gaudemet, op.

Cit. ,p 375

- martine lambard, droit administratif 4<sup>eme</sup>=édition ,Daloz,2001 ,p208

وهذا خلال شهرين من تبليغ القرار الإداري المطعون فيه أو نشره حسب المادة 280 من قانون الإجراءات المدنية. وينتظر رد الإدارة الرئاسية أو الإدارة المعنية بحسب طبيعة التظلم عما إذا كان رئاسيا أو ولائيا . فإن إلتزمت الصمت ولم تجب تعين على المعني بالقرار طبقا للمادة 279 من قانون الإجراءات المدنية إنتظار مدة تزيد عن ثلاثة أشهر لرفع دعوى الطعن.(1)

ولا تقبل دعوى الإلغاء إذا كان المعني يملك طريقة أخرى للدفاع عن مصالحه أمام جهة قضائية عادية وهذا ما نصت عليه المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية .

كما لا تقبل دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة إلا إذا رفعها المعني بواسطة محام معتمد لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 239 من ذات القانون.(2) كما ينبغي على المعني تقديم نسخة من القرار المطعون فيه وأن يثبت تسديده للرسوم القضائية.

(1) لتفصيل أكثر بخصوص الإلغاء راجع :

الدكتور محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، عناية،الجزائر،دار الطوم،2005،ص162وما بعدها  
الأستاذ صبور سلامي،دروس في المنازعات الإدارية مطبوعة سلمت لطلبة الكفاءة كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2001،ص31 وما بعدها  
الدكتور عمار عوادي ، المرجع السابق،ص 174 وما بعدها.  
باية سكاكني، نور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الجزائر دار هومة،2006،ص 43 وما بعدها.  
بوحديد فارس، لجراءات سير دعوى الإلغاء ، منكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة عناية،2006،ص 18 وما بعدها .  
(2) أنظر قرار مجلس الدولة بتاريخ 18-03-2002 المنشور في مجلة مجلس الدولة، العدد3، ص115.

ولتفصيل أكثر بخصوص دعوى الإلغاء : الدكتور عبد العزيز الجوهري، القضاء الإداري،دعوى الإلغاء،دعوى التعويض، الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية،1989،ص45 وما بعدها.  
الدكتور أحمد محيو،المنازعات الإدارية ، ترجمة فايز أنجق، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،2003،ص69 وما بعدها.  
سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية،ط2،القاهرة، دار الفكر العربي،1987،ص407،وما بعدها.

أن يكون للقرار التنظيمي المشروع سريان على الماضي إذا بادرت الإدارة لسحبه.

وإذا كان القرار التنظيمي المشروع لا يقبل السحب فكذلك القرار الفردي. فلا يتصور مثلا أن يحصل الفرد على رخصة بناء صدرت عن سلطة مختصة وضمن الإجراءات والأشكال المحددة قانونا، وصدرت مع مراعاة كل النصوص القانونية الجاري بها العمل. ثم تأتي الإدارة المعنية في زمن لاحق فتصدر قرارا بسحب رخصة البناء بما ينجم عن ذلك من مساس صارخ بفكرة الحق المكتسب.

لاشك أن تصرفا مثل هذا لا يمكن قبوله أو التسليم به. إذ ما هو السبيل القانوني لإقناع المستفيد من رخصة بناء بطريقة قانونية وسليمة ومع تطبيق تام لنصوص القانون والتنظيم بهدم بناءه تطبيقا لقرار سحب لقرار سابق ومشروع رخص له بمباشرة أعمال البناء بما ترتب عن ذلك من آثار مالية بالنسبة للطرف المستفيد.

وبناء على ما تقدم فإن القرارات الفردية المشروعة كالتقرارات التنظيمية لا يجوز من حيث الأصل سحبها لما في السحب من خطورة كبيرة على مراكز الأفراد، بل وعلى المبادئ المكرسة في علم القانون.

#### الاستثناءات الواردة على القاعدة جواز سحب القرار المشروع:

إبتداءً ينبغي التوضيح والتذكير أن نظرية القرار الإداري ليست بالنظرية المقننة، بما يعني أن المشرع لم يعالج فكرة القرار الإداري بموجب نصوص من جميع الجوانب كما فعل ذلك مثلا في مجال الصفقات العمومية حيث نظم العمل التعاقدية للإدارة بمختلف مراحل وأطواره. (1)

ولم يتضمن هذا القرار أي مخالفة لأي تشريع قائم أو تنظيم بما يضيف عليه المشروعية التامة. والأصل أن القرارات المشروعية غير قابلة للسحب إعتبارا من أنها لم تتضمن أي مخالفة للتشريع أو التنظيم وصدرت عن الجهة المختصة ضمن الإطار الذي حدده النص. وعليه إذا جاز سحب القرار المشروعة فإن جهة الإدارة ستكون في وضعية صعبة جدا في تأسيس سحبها للقرار المشروع. وسوف لن تجد أي مبرر لإقناع الأفراد بسحب القرار وترتيب أثره على الماضي بما يخلف ذلك من مساس صارخ وواضح بفكرة الحقوق المكتسبة.

ثم إن دولة القانون كما سبق القول تقتضي أن تلتزم الإدارة حدود القانون وأن تتصرف ضمن دائرته وإطاره. ولا يجوز لها إصدار قرار مشروع في زمن ما، ثم تبادر في زمن لاحق إلى سحبه وإعدام آثاره. فهي إن فعلت ذلك فقد تصرفت خارج إطار القانون. كما أن سحب القرارات المشروعة ينجم عنه زعزعة الثقة بين الإدارة والمواطن بل وزعزعة مركز الإدارة المصدر لقرار السحب.

وبالنظر للإعتبارات المذكورة وجب من حيث الأصل غل يد الإدارة في مجال السحب فيما تعلق بالقرارات المشروعة فلا يجوز لها الإعلان عن نهاية القرار الإداري المشروع بالسحب لما في ذلك من مخاطر بالنسبة للمخاطب أو المخاطبين بالقرار.

وتسري قاعدة عدم جواز سحب القرارات المشروعة على القرارات الفردية والتنظيمية على حد سواء فلا يجوز للإدارة سحب قرار تنظيمي مشروع وتأسيس عملية السحب على فكرة أن القرار التنظيمي يتضمن قواعد عامة ومجردة وأن المخاطبين به هم في مركز لائحي ويقع عليهم واجب الخضوع بمضمون القرار ولو نفذ في حقهم بأثر رجعي.

غير أن القرار التنظيمي وإن تضمن قواعد عامة ومجردة وإشتبهه بالقانون، فلا يجوز أن نتخذ من هذه الصفة (العمومية والتجريد) سببا لسحب القرار الإداري المشروع. ذلك أن القوانين وهي أيضا تتضمن قواعد عامة ومجردة لا تلغى بأثر رجعي رغم أنها تحتل مكانة أسمى من القرار في هرم النصوص القانونية ورغم أن حجيتها أكبر. فكيف يمكن

(1) أنظر القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

وجدير بالذكر أن مجال أعمال هذا الاستثناء ضيق جدا ومحدد لما في السحب من آثار خطيرة. وعلى ذلك والمحافظة على القاعدة العامة وهي عدم جواز سحب قرار مشروع وجب التشدد في تطبيق الاستثناء الوارد على القاعدة وهذا بالتأكد من فكرة أثر السحب على مراكز الأفراد وحقوقهم المكتسبة. فإذا كان إعدام القرار الإداري المشروع بأثر رجعي لا يزعزع هذه الفكرة ولا يمس بحقوق الأفراد المكتسبة في ظل مرحلة إصدار القرار المشروع فلا ضرر من السحب. بل إنه في المثال السابق وجدنا أن للسحب

نفع بالنسبة للفرد كون أنه أدمج بعد صدور قرار السحب في وظيفته بعد أن عزل منها. ويكاد القضاء المقارن في مصر أن يحصر مجال الاستثناء في القرارات التأديبية حيث أجاز القضاء المصري للإدارة سحب قراراتها التأديبية لأنه لم يتعلق بها أي حق للفرد.(1)

#### سحب القرارات غير مشروعية :

إذا كانت إرادة الإدارة مقيدة فيما تعلق بسحب قراراتها المشروعة للأسباب سابق الإشارة إليها. فإنها وخلاف ذلك تملك كأصل عام وضمن ضوابط وحدود معينة سحب قراراتها الغير مشروعة. ويعود التأصيل الفقهي والقانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها الغير مشروعة كون أن الإدارة من يشرف على تدبير أمورها، ومن يمارسون سلطة التسيير فيها هم بشر وهؤلاء البشر قد يخطئون في تقدير الواقعة وقد يخطئون حتى في تطبيق القانون. ومن هنا وجب أن نعترف للإدارة بحقها في سحب قراراتها غير المشروع وتصحيح الوضعية وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل الإصدار.

ولعل الصعوبة في عدم تقنين القرار الإداري تعود بالأساس إلى فكرة تنوع القرارات الإدارية من جهة، وتنوع الجهات الصادرة عنها من جهة أخرى، بما يجعل أمر إعداد تشريع أو تنظيم واحد يحكم مسألة القرار الإداري أمر ليس من السهل القيام به للصعوبات والعراقيل المذكورة.

وإنطلاقاً من هذه الفكرة فإن الاستثناءات التي تسري على عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة هي من صلب إجتهادات القضاء الإداري المقارن وليست بموجب نص. فالقضاء الإداري حاول في كل من فرنسا ومصر رسم حدود الاستثناء الوارد على القاعدة من خلال الدعاوى والطعون المرفوعة أمامه.(1) فأقر من حيث الأصل عدم جواز سحب القرار الإداري المشروع. ويجوز للإدارة سحب قرارها غير المشروع إذا لم ينجم عن السحب مساس بالحقوق المكتسبة للأفراد.

فإذا أصدرت الإدارة قراراً صحيحاً يقضي بفصل موظف عن وظيفته فإنه يشترط لسحبه ومن ثم الاعتراف للموظف بالرجوع لوظيفته أن لا تكون الوظيفة قد شغلت من موظف آخر. لأن هذا الأخير ملك بالتحاقه بالوظيفة الشاغرة بعد الفصل حقاً مكتسباً وجب مراعاته والتقييد به حال إصدار قرار السحب. فإن لم تكن الوظيفة قد شغلت جاز هنا للإدارة سحب قرارها المشروع طالما ثبت أن السحب لا يمس المراكز القانونية للأفراد ولا يؤثر على فكرة الحقوق المكتسبة.

(1) أنظر الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 123  
الدكتور مجدي محمد النهري، المرجع السابق، ص 150  
محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 62  
الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، (القرار الإداري) ص 480.

(1) أنظر الدكتور عصمت عبد المجيد الشيخ، المرجع السابق، ص 123.

والسحب للقرار غير المشروع قد يكون سحبا كليا إذا بادرت جهة الإدارة المعنية إلى إصدار قرار إداري جديد لاحق تعلن فيه عن سحب قرار قديم بمختلف مضمونه. فإذا كان القرار الإداري يتشكل من أربعة مواد فالقرار الجديد (قرار السحب) سيمس جميع هذه المواد دون إستثناء بما يؤدي إلى إسقاط القرار القديم كليا، وبالتبعية إسقاط وزوال جميع آثاره.

فإذا بنت الإدارة المعنية قرار الترقية على أسس خاطئة وأسأت التقدير وإبتعدت عن النص الواجب تطبيقه وخالفته، فإن لها حق سحب القرار الخاطئ من حيث المبدأ. لأن القول بخلاف ذلك يعني إنتشار الأعمال الغير مشروعة في الوسط الإداري. كما أن الإدارة إن جردت من سلطة السحب ستتخذ منها ذريعة لعدم القيام بأي إجراء يؤدي إلى إعدام القرار الخاطئ والصادر عنها.

#### المدة المحددة للسحب :

إذا كانت سلطة السحب بالنسبة للإدارة يفرضها مبدأ المشروعية فإن هذه السلطة ذات الآثار الخطيرة على مراكز الأفراد المعنيين بالقرار ينبغي أن تمارس خلال مدة زمنية معينة إن تجاوزتها إكتسب القرار الإداري حصانة ضد السحب.

وعليه وجب عند النظر لسلطة السحب مراعاة مبدئين إثنين هما مبدأ المشروعية ومبدأ إستقرار الحقوق والمراكز القانونية، وأن نوازن بينهما. وهو ما يفرض تقييد سلطة السحب من حيث الزمن فنعطي للإدارة زمنا معينا لممارسة هذه السلطة. وهذا الزمن ينبغي أن لا يطول ذلك أن تمكين الإدارة من سحب قرارها ولو بعد سنة واحدة سينجم عنه المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الناتجة عن تنفيذ القرار غير المشروع.

كما أن الإعتراف للإدارة بحقها في سحب قراراتها غير المشروعة مرتبط بمدى حرصها على مراعاة وتطبيق مبدأ المشروعية في كل تصرفاتها وقراراتها.

وعليه وجب حين تقييد الإدارة بوجوب مراعاة مبدأ المشروعية في جميع قراراتها، أن نعترف لها إن حادت عن مبدأ المشروعية في قرار ما بحق العدول عن القرار الذي إتخذته وهذا بسحب. فسلطة السحب إذن يوجبها مبدأ المشروعية. فلو لا سلطة السحب لحرمت جهة الإدارة من إعدام قراراتها بأثر رجعي. ولأدي ذلك إلى تدخل جهات أخرى كالقضاء فيصدر قراره فاصلا في الدعوى بإلغاء القرار الإداري المشوب من حيث المشروعية لعيب ما(1).

وبسلطة السحب يتميز العمل الإداري عن القضائي في أن القاضي مهما كان حكمه أو قراره يصطدم مع تشريع أو تنظيم قائم فلا يستطيع سحبه. فالحكم القضائي إذا صدر عن جهة القضاء فإن هذه الجهة تعد غريبة عن الملف وتقطع العلاقة بين القاضي والخصومة المنشورة أمامه. ولا يستطيع أيا كان السبب سحب حكمه أو قراره. بينما يملك رجل الإدارة ولو ضمن إطار محدد سحب القرار وإعدامه ساعة الصدور.

ويقصد بالقرار غير المشروع القرار الذي يصطدم مع تشريع أو تنظيم قائم. فيخالف فيه رجل الإدارة نصا ما بقصد أو غير قصد. وهنا من حيث الأصل وجب أن يختفي القرار على الساحة القانونية لمخالفته لتشريع أو تنظيم قائم، والجهة الأحق بإعدام القرار هي الجهة الإدارية.

(1)ولتفصيل أكثر بخصوص دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية راجع:

Fraida Aberkane, le rôle des juridictions administratives dans Le Fonctionnement de la démocratie, revue du conseil d'état n°=4 2005, p 7

-Farouk kasentini, le rôle du juge administratif, même numéro p45.

## 1-القرار المنعوم:

القرار المنعوم هو قرار والعدم سواء، فهو غير موجود على الساحة القانونية عكس القرار الباطل والذي هو موجود وينتج آثاره القانونية. ومن هنا جاز سحب القرار المنعوم في أي وقت ولا يمكن الإحتجاج بسحبه بانقضاء المدة. غير أن القرار المنعوم قد يتداخل مع القرار الباطل بما فرض على الفقه تقديم جملة من المعايير للتمييز بينهما.

### التمييز بين القرار المنعوم والقرار الباطل:

قدم الفقه مجموعة معايير للتمييز بين القرار الباطل والقرار المنعوم. ولعل أهم المعيار هو معيار إغتصاب السلطة. فرأى جانب من الفقه أن القرار يعد معدوما إذا صدر عن شخص لا سلطات له أو أن علاقته بالإدارة إنتهت لسبب من الأسباب. فكأنما صدر القرار عن غير ذي صفة. بينما القرار الباطل يصدر عن مختص ولكن قد يطعن فيه لمخالفته لتشريع أو تنظيم. فالقرار المنعوم فيه إغتصاب واضح للسلطة، بينما القرار الباطل لا ينطبق عليه هذا الوصف.

لذلك قيل إن الإدارة عندما تقبل على تنفيذ قرار منعوم تكون قد إرتكبت ما يسمى بالاعتداء المادي. (1) وقضى أيضا أن القرارات المنعومة باعتبارها وقائع مادية يجوز رفع الدعوى بإلغائها رأسا أمام المحكمة المختصة دون وجوب رفع التظلم. وذكر الدكتور سليمان محمد الطماوي أن القرار المنعوم لا يرتب أثرا قانونيا وأنه يجوز للأفراد ذوي الشأن التحلل من القوة الملزمة للقرار. (2)

(1) أنظر الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 127  
قرار المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ 29-06-1986 أشار إليه الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع نفسه، ص 127.  
(2) أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 342.

وبهذا الضبط من حيث الزمن نكون قد راعينا سلطة الإدارة في سحب قرارها غير المشروع فلم ننكر حقها في التدخل وسحب القرار. كما لم ننكر من جهة أخرى حق الفرد في أن يستقر مركزه القانوني ولا يززع بعد مدة طويلة من إصدار القرار.

ولقد استقر الرأي فقها وقضاء أن المدة القانونية المخولة لجهة الإدارة لسحب قرارها هي ذات المدة الممنوحة للقضاء لإلغاء القرار الإداري.

وتأسيس ذلك أن ما لا يجوز للقضاء لا يجوز من باب أولى للإدارة فإذا مضت المدة المقررة داخل الدولة لرفع دعوى الإلغاء، فإن هذه المدة كفيلا من جهة أخرى أن تغل يد الإدارة وتقيدها فلا يجوز لها بعد إنقضاء المدة ممارسة سلطة السحب. (1)

ولا شك أن تقييد إرادة الإدارة حال ممارستها لسلطة السحب من حيث الزمن، أمر توجيه مبادئ العدالة. كما أنه يحفظ إستقرار الحقوق والمراكز القانونية خاصة وأن ممارسة سلطة السحب لم تتجاوز أشهراً قليلة، فيفترض أن آثار القرار المسحوب ليست على درجة كبيرة من الخطورة.

### الاستثناءات الواردة على قيد لمدة (مدة السحب):

إذا كانت جهة الإدارة مقيدة من حيث الزمن عند ممارستها لسلطة السحب، فإن هذه المدة لا تؤخذ بعين الإعتبار في حالات معينة فيجوز للإدارة سحب قرارها ولو كان بعد إنقضاء المدة المقررة قانونا ويتعلق الأمر بالقرارات التالية:

(1) أنظر الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 123.

2-القرار المبني على غش أو تدليس :

إذا حصل الفرد على قرار إداري نتيجة تدليس من جانبه أو غش جاز للإدارة المعنية بعد تبين وثبوت الفعل أن تسحب قرارها في أي وقت ولا يمكن للطرف المستفيد الاحتجاج بفوات المدة وتحسين القرار الإداري ضد السحب. ونكون أمام حالة الغش أو التدليس إذا إستعمل المعني بالأمر طرقا إحتيالية دفعت الإدارة لإصدار القرار. ولو لا هذه الطرق المنتهجة من جانب المستفيد من القرار لما بادرت جهة الإدارة لإصداره. وعليه حتى نكون أما حالة غش أو تدليس وجب توافر شرطين :

أ-أن يسلك المعني طرقا إحتيالية كأن يقدم وثائق مزورة أو يدلي بتصريح كاذب عند حصوله مثلا على رخصة بناء.

ب-أن تكون هذه الطرق التي إتبعها المعني بالقرار السبب الأساس في إصداره فأوهمها مثلا أنه المالك لقطعة الأرض المراد إقامة البناء عليها. ثم يتبين بعد ذلك أنه غير مالك وأن بعض الوثائق المقدمة مزورة. فهنا يحق للإدارة سحب قرارها في أي وقت.

3-القرارات الإدارية التي لم تنشر أو تعلن:

سبق القول أن القرار الإداري وطبقا لما أقر القضاء في كل من فرنسا ومصر والجزائر يسري من تاريخ صدوره في مواجهة الإدارة إعتبارا من أنها عالمة به.

غير أنها لا تستطيع أن تحتج به قبل الأفراد إلا من تاريخ النشر أو التبليغ. غير أنه إذا لم تبادر الإدارة إلى نشر قرارها أو تبليغه فهل يجوز لها سحبه وهل تلزم بمدة أم أن لها أن تسحبه متى شاءت؟

قرار مجلس الدولة بتاريخ: 27-07-1998- قرار رقم 169417(1) إعتبر مجلس الدولة صدور قرار إداري عن جهة غير مختصة أي لم يخولها القانون الاختصاص النوعي موضوع القرار بمثابة قرار منعدم، بقوله:  
"وحيث أنه يستخلص مما سبق بأن لجنة ما بين البلديات لم تكن مختصة في عملية بيع هذا السكن.

وبالنتيجة فإن القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة يشكل قرارا منعدما.

غير أن مجلس الدولة وفي قضية مماثلة تتعلق بخرق قواعد الإختصاص النوعي لم يطلق ذات الوصف الذي أطلقه في القرار أعلاه (27-07-1998)، فرغم أن بلدية باب الزوار تصرفت في العقار محل النزاع وتجاوزت بذلك إختصاصا معهودا للوكالة المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين.

إلا أن مجلس الدولة لم يستعمل في القرار المذكور عبارة ووصف قرار معدوم أو منعدم وإنما إكتفى بعبارة: " كل تصرف تباشره الجماعات المحلية ولا يكون لفائدة شخصية عمومية يعد باطلا وعديم الأثر(2)

وهو نفس ما ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها: "القرار الإداري المعدوم حكمه في ذلك حكم الأحكام المعدومة ليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني قبل الأفراد أو يؤثر في مراكزهم القانونية ويعد مجرد واقعة مادية....."(3)

(1) أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد-1، 2002، ص83.  
(2) أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد4، ص115.  
(3) أشار إليه محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 66.

## 2- يجب ممارسة سلطة السحب خلال مدة معينة:

لما كان للسحب آثار بالنسبة للماضي وجب ضبط الإدارة لممارسة سلطة سحب قرارها غير المشروع خلال مدة زمنية معينة. والأصل في هذه المدة كما رأينا هو قصر الأجل. إذ كلما كان الأجل طويلا نجم عن ممارسة سلطة السحب المساس بفكرة الحق المكتسب ولو كان القرار محل السحب غير مشروع.

ولقد سبق القول أن فقه القانون الإداري أرجع تأسيس سلطة السحب خلال المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء لقاعدة أن ما لا يجوز للقضاء القيام به، فلا يجوز بالتبعية للإدارة القيام به أيضا. ولما كانت سلطة القضاء مقيدة من حيث الزمن لممارسة سلطة النظر في قرار إداري محل دعوى إلغاء، فإن الإدارة هي الأخرى مقيدة بذات الأجل. وهذا تأسيس قانوني قوي وسليم ويتمشى مع مبدأ إستقرار المعاملات والمحافظة على فكرة الحق المكتسب.

## 3- أن تتم عملية السحب من قبل السلطة المختصة:

إذا كان قرار السحب ينطوي على خطورة كبيرة بالنسبة للتأثير على مراكز الأفراد فلا بد أن تمارسه السلطة المختصة سواء كانت نفس الجهة مصدرة القرار الأول (السلطة الولائية) أو سلطة أعلى منها (السلطة الرئاسية). وهذا شرط معقول إذ أن قواعد الاختصاص الموضوعي في أداء العمل الإداري كما بينا أمر مطلوب في كل قرار إداري.

القاعدة المعمول بها في كل من القضاء الفرنسي والمصري أن لجهة الإدارة حق سحب قراراتها التي لم تنشر أو تبلغ في أي وقت. (1)

## 4- سحب القرارات الإدارية تنفيذا للقانون:

قد يصدر المشرع قانونا يترتب عليه سحب قرارات بأثر رجعي. وهو ما يفرض على الإدارة المعنية إصدار قرارات سحب بموجبها تعدم قرارات صدرت عنها وهذا تنفيذا لقانون ما.

ومن الطبيعي أن هذا القانون سيخدم مراكز الأفراد ولا يهدد حقوقهم المكتسبة.

## شروط السحب:

لعله تبين لنا مما تقدم أن خطورة قرار السحب تفرض تقييده بشروط معينة أقرها القضاء الفرنسي ثم إمتدت لدول أخرى كمصر والجزائر. وتتمثل هذه الشروط في:

## 1- يجب أن يكون القرار محل السحب غير مشروع:

لما كان للسحب آثار في غاية من الخطورة بإعتباره قرارا ينفذ على الماضي. الأمر الذي يؤدي إلى المساس بفكرة الحقوق المكتسبة وجب أن يقتصر فقط على القرارات غير المشروعة دون القرارات المشروعة. إذ القرار الإداري متى صدر مشروعاً وتوافرت عناصره وشروط مشروعيته فلا يجوز للإدارة سحبه.

(1) أنظر الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 124.

حيث أن وزير الداخلية تمسك بتطبيق المرسوم المؤرخ في 23 أبريل 1968 الذي يمنع الاستفادة من أكثر من سكن .

حيث أن الغرفة الإدارية ركزت حال فصلها في القضية أعلاه على أن القرار الإداري المؤرخ في 4 نوفمبر 1982 أنشأ حقوقا مكتسبة ومن ثم لا يمكن سحبه إلا بالإعتماد على أسباب عدم الشرعية.

كما ركزت الغرفة على أن من صلاحيات الوالي إتخاذ إجراءات السحب للحفاظ على الشرعية. غير أنه كان يتعين عليه أن ينسب للمعني المستفيد أفعالا ما وعليه قررت الغرفة إبطال مقرر الوالي المؤرخ في 26 جانفي 1983.

ويبدو من خلال وقائع هذه القضية أن الغرفة الإدارية أصابت إصابة بالغة في قضائها. وكرست شرطا معمولاً به في كل الدول وهو أن سحب القرار الفردي لا ينبغي أن يمس بفكرة الحق المكتسب سيما إذا كان القرار مشروعاً. وهو ما إتصف به القرار الصادر عن والي عنابة فالمعني بالأمر لم يدلي مثلاً بتصريح كاذب. فقد قدم طلبه بغرض الحصول على شقة يمارس فيها نشاطه كمحامي. غير أن الوالي منحه الشقة على أنها مسكن وتبين فيما بعد أنه إستفاد من شقة معدة للسكن سابقاً.

## 2-قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً(بتاريخ 10-02-1988)

قضية ف.ع. ضد والي عنابة بتاريخ 10-02-1988. ملف رقم (1).72894

(1) أنظر المجلة القضائية، العدد 4، 1991، ص 227.  
نشرة القضاة، العدد 44، ص 73.

## تطبيقات القضاء الإداري الجزائري:

### 1-قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً( بتاريخ 09-06-1984)

إذا كان الفقه والقضاء المقارن قد أقر عدم جواز سحب القرارات الفردية المشروعة بهدف إحترام مبدأ الحقوق المكتسبة. فإن القضاء الإداري الجزائري لم يحد عما جرى به العمل في بقية الدول.

ففي قرار ذهبت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 09-06-1984 ملف رقم 36480 قضية: و.ل. ضد وزير الداخلية ومن معه ووالي ولاية عنابة. (1) إلى التأكيد على هذا المبدأ.

وتتلخص وقائع القضية أن والي عنابة أصدر مقررًا بتاريخ 26 جانفي 1983 موضوعه سحب المقرر المؤرخ في 04 نوفمبر 1982 المتضمن منح محل تابع لأملاك الدولة يقع في عنابة وحيث أن المعني بالأمر كتب لوالي عنابة بتاريخ 25 ماي 1982 يطلب منه منحه محلا يمارس فيه مهنة محامي. وصدر مقرر بتاريخ 04 نوفمبر 1982 يتضمن منحه محلا للاستعمال السكني .

حيث أن الديوان العمومي للتسيير العقاري أخبرت الولاية أن المعني يشغل شقة ثانية.

وبناء عليه قررت السلطة الإدارية المختصة إبطال المنح الأصلي.

حيث أن المعني بالأمر تمسك بدفع أن القرار الفردي المشروع لا يقبل السحب .

(1) أنظر نشرة القضاة الصادرة عن مديرية البحث، وزارة العدل العدد 44، ص 74.

وكان هذا بمناسبة فصلها في قضية قطعة أرض منحت للسيد د.ع. من قبل بلدية بوزريعة وهذا تنفيذاً لمداولة صادرة عن المجلس الشعبي البلدي لذات البلدية. نجم عنه عقد بيع بتاريخ 01-12-1981. وحصل المعني على رخصة بناء. ثم إتخذت نفس السلطة بتاريخ 24-05-1986 قراراً بإبطال القرار الأول ومنحت ذات القطعة لشخص آخر.

وعليه رأَت الغرفة أن إلغاء القرار الأول فيه مساس صارخ لمبدأ الحقوق المكتسبة. وبالنتيجة قضت الغرفة بإبطال المقرر المؤرخ في 29-05-1986 والصادر عن رئيس بلدية بوزريعة.

ويبدو أن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى وإن إستعملت مصطلح إلغاء القرارات إلا أن الأمر يتعلق في القضية موضوع القرار بسلطة السحب لا سلطة الإلغاء لأن القرار الثاني ألغى أحكام القرار الأول بأثر رجعي ومنح ذات قطعة الأرض لشخص آخر وألغى بأثر رجعي المنح الأول.

#### مدة السحب المقررة في القانون الجزائري :

إن الزمن المقرر لدعوى الإلغاء في القانون الجزائري يختلف عما إذا كانت الدعوى سترفع أمام المجلس القضائي في غرفته الإدارية أو مجلس الدولة.

#### أدعوى الإلغاء أمام الغرفة الإدارية:

طبقاً للمادة 169 من قانون الإجراءات المدنية فإن دعوى الإلغاء ترفع خلال مدة أربعة أشهر التالية لنشر القرار أو تبليغه. ويعد شرط الميعاد من النظام العام فلا يجوز مخالفته. وتحسب المدة في اليوم الموالي للتبليغ أو النشر. وتنتهي في اليوم الموالي لسقوط الميعاد مع إمكانية التمديد (1).

(1) لتفصيل أكثر راجع الدكتور محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق، ص 148.

إعترفت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً للإدارة المعنية بحقها في سحب القرار الإداري قبل إنقضاء مدة الطعن القضائي بقولها: " من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أنه يجوز سحب القرار الإداري إذا كان قراراً غير قانوني وذلك قبل إنقضاء أجل الطعن القضائي.....".

ونتيجة لذلك إعترفت الغرفة للجنة الدائرة سحب قرارها غير المشروع قبل إنقضاء أجل الطعن القضائي.

حيث أن لجنة الدائرة وعلى إثر طلب شراء شقة تقدم به المعني وافقت على طلبه. ونتيجة لهذه الموافقة سدد 50% من قيمة الشقة.

غير أن لجنة الدائرة إجتمعت من جديد وأصدرت قرار بتاريخ 24-08-1899 يقضي بإلغاء قرار بيع الشقة المؤرخ في 27-04-1988. وهذا بعد أن تبين أن السكن محل القرارين الإداريين هو سكن وظيفي مخصص للإدارة لضرورة الخدمة.

وبالنتيجة وفصلاً في القضية قررت الغرفة الإدارية رفض طعن المعني.

#### 3-قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً(بتاريخ 05-11-1988)

قرار مؤرخ في 05-11-1988-د.ع. ضد السلطة (1).

أرست الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً مبدأ عاماً في مجال إلغاء القرارات الإدارية مفاده إن إلغاء القرارات لا ينبغي أن يمس الحقوق المكتسبة. وأن كل مساس بالحقوق المكتسبة يوصف بأنه تجاوز سلطة.

(1) أنظر المجلة القضائية، العدد 4، 1991، ص 120.

وعلية لإيالك المعنيون بالخضوع للقرار الإداري التنظيمي الاحتجاج في مواجهة الإدارة إذا مارست سلطة الإلغاء. طالما لم تمتد آثار الإلغاء للماضي وانحصرت فقط بالنسبة للمستقبل.

فإذا أصدرت السلطة الإدارية قواعد تنظيم مهنة الأطباء أو الصيادلة أو المهندسين المعماريين، ونفذ هذا القرار مدة زمنية معينة ثم تدخلت نفس الجهة الإدارية أو جهة أعلى وأعدمت القرار القديم بالنسبة للمستقبل فلا تملك هذه الفئة المعنية بالقرار محل الإلغاء أي حق للاحتجاج تجاه الإدارة لأنها في موقف تنظيمي لائحي.

## 2-القرارات الفردية:

خلاف القرارات اللائحية أو التنظيمية لا يجوز كأصل عام للإدارة إلغاء قرارها الفردي وهذا بالنظر أن ممارسة سلطة الإلغاء سيؤدي بالضرورة إلى التأثير على المراكز القانونية للأفراد. وبالنتيجة المساس بفكرة الحقوق المكتسبة.

لذلك أنكر الفقه على الإدارة حقها في إلغاء القرار الفردي متى كان مشروعاً. (1) فإذا بادرت الإدارة إلى إتخاذ قرار فردي مشروع وأحدث هذا القرار أثراً لدى الغير. ثم ألغت ذات السلطة أو سلطة أعلى منها هذا القرار بعد مدة جاز مقاضاتها في هذه الحالة لأنها تكون في وضعية إعتداء على فكرة الحق المكتسب. (2)

- (1) أنظر: الدكتور محمد الصغير بغي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 130.  
الدكتور عمار عوابدي، المرجع السابق (القرارات الإدارية) ص 169.  
الدكتور مجدي منحت النهري، المرجع السابق، ص 142.  
الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 136.  
الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، ص 438.  
(2) أنظر الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع نفسه، ص 440.

## ب-دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة:

طبقاً للمادة 280 من قانون الإجراءات المدنية ترفع دعوى الإلغاء ضد قرار مركزي أو أي قرار يعود الاختصاص بالنظر فيه لمجلس الدولة طبقاً للمادة 9 من القانون العضوي 98-01. خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي أو من انتهاء الميعاد المنصوص عليه في المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية أي ثلاثة أشهر في حالة سكوت الإدارة وعدم الرد على الطعن.

## ثانياً الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية:

يقصد بسلطة الإداري حق الإدارة الولائية أو الرئاسية في إعدام قرارها الإداري بالنسبة للمستقبل فقط بحيث تظل آثاره بالنسبة لمرحلة التنفيذ وقيل الإلغاء سليمة فلا يشملها الإلغاء. ذلك أن نطاق ممارسة سلطة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية إنما ينحصر فقط في دائرة القرارات المشروعة. أما القرارات الغير مشروعة إذا أرادت جهة الإدارة إعدامها بالنسبة للماضي فنكون حينئذ أمام سلطة سحب لا سلطة إلغاء. وهذه أيضاً نقطة أخرى يتميز فيها الإلغاء عن السحب.

والحديث عن سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها يجرنا إلى التمييز بين القرارات اللائحية أو التنظيمية والقرارات الفردية.

## 1-إلغاء القرارات اللائحية أو التنظيمية:

الأصل أن الإدارة تتمتع بسلطة واسعة إما في تعديل قراراتها أو إلغاء هذه القرارات طالما تعلق الأمر بقواعد عامة ومجردة. (1)

- (1) أنظر الدكتور سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص 269.

### أولا النصوص الرسمية:

#### الساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996

### القوانين العضوية والقوانين والأوامر:

- 1-الأمر 66-154-المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم.
- 2-الأمر 66-156-المؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.
- 3-الأمر 75-58-المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
- 4-القانون 82-06 المؤرخ في 27 فبراير 1982 المتعلق بعلاقات العمل الفردية.
- 5-القانون رقم 90-08-المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية المتمم.
- 6-القانون رقم 90-09-المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بقانون الولاية المتمم.
- 7-القانون 91-04-المؤرخ في 8 جانفي 1991 المتضمن تنظيم مهمته المحاماة.

غير انه إذا لم يكن القرار الفردي المشروع قد رتب حقا مكتسبا جاز للإدارة تعديله أو إلغاءه بالنسبة للمستقبل. ويتعلق الأمر هنا بالقرارات المؤقتة أو القرارات السلبية.

### أ-القرارات المؤقتة:

وهي القرارات لا تنشئ حقوقا مكتسبة وإنما تنشئ أوضاعا وقتية كالقرار الخاص بالسماح بإجراء تجارب على مواقع مائية أو على طرقات. فهو محدد من حيث الزمن ولا يرتب حقا مكتسبا. وكذلك القرار الخاص بإنتداب موظف. فيجوز إلغاء قرار الإنتداب ولا يجوز للموظف الإحتجاج بفكرة الحق المكتسب لأن هذه الفكرة لا تنهض بالنسبة للقرارات المؤقتة.

### ب-القرارات السلبية بالرفض :

إن رفض طلب منح رخصة إدارية لشخص ما كرفض مثلا منحة رخصة بناء أو تجزئة أو هدم لا ينشئ حقا مكتسبا. ويجوز للإدارة إلغاء قرار الرفض.

المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 90-245-المؤرخ في 18 أوت 1990 المتضمن تنظيم الأجهزة الخاصة بضبط الغاز.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 91-434-المؤرخ في 9 نوفمبر 1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 91-446- المؤرخ في 16 نوفمبر 1991 المتضمن صلاحيات وزير الثقافة.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 92-20- المؤرخ في 13 جوان 1992 المحدد لتشكيل مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 94-33-المؤرخ في 18 جانفي 1994 المحدد لصلاحيات وزير العمل والحماية الاجتماعية.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 94-177- المؤرخ في 26 جوان 1994 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 94-264-المؤرخ في 6 سبتمبر 1994 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المجاهدين.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 94-266-المؤرخ في 6 سبتمبر 1994 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة التربية الوطنية.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 94-269-المؤرخ في 7 سبتمبر 1994 المحدد لصلاحيات وزير إعادة الهيكلة الصناعية والمساهمة.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 94-271-المؤرخ في 7 سبتمبر 1994 المحدد لصلاحيات وزارة التربية.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 95-106-المؤرخ في 18 أبريل 1995- المتعلق بإنشاء أكاديمية على مستوى الشرق للجامعات.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 96-54-المؤرخ في 22 جانفي 1996 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-434-المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 96-56- المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

- 8- القانون رقم 91-11-المؤرخ في 27 أبريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
- 9- القانون العضوي 98-01-المؤرخ في 30 ماي 98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- 10- القانون رقم 98-02-المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية.

المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم رقم 81-151-المؤرخ في 18-جويلية-1981 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية.
- 2- المرسوم 85-59-المؤرخ في 23 مارس 1985-المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة.
- 3- المرسوم 88-131-المؤرخ في 4 جويلية 1988-المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن.
- 4- المرسوم الرئاسي 91-196-المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.
- 5- المرسوم الرئاسي 92-44-المؤرخ في 09 فبراير 92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 92-77-المؤرخ في 22 فيفري 92 المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 02-106- المؤرخ في 3 أبريل 2002 المتضمن استدعاء البرلمان بغرفتيه.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 98-191-المؤرخ في 3 جوان 1998 يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لولاية الأغواط للانتخاب الجزئي لعضو مجلس الأمة.
- 9- المرسوم الرئاسي 3 جوان 1998 المتضمن الإعلان عن الدخول في الجنسية الجزائرية.

ثانياً: المونققات العامة والخاصة:

أباللغة العربية:

- 1-الدكتور العطار فؤاد القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية.
- 2-الدكتور إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، جامعة المنوفية، مصر 1999.
- 3-الدكتور الطماوي سليمان ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة دار الفكر العربي، 1991.
- 4-الدكتور الطماوي سليمان ،قضاء الإلغاء، القاهرة دار الفكر العربي، 1986.
- 5-الدكتور الطماوي سليمان محمد ،مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة الكتاب الثالث ، القاهرة ،دار الفكر العربي، 1979.
- 6-الدكتور أبو الليل عبد الفتاح، قضاء المشروعية، دراسة مقارنة ،القاهرة ،دار النهضة العربية، 1998.
- 7-الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، القاهرة، دار المعارف، 1981
- 8-الدكتور النهري مجدي مدحت، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، كلية الحقوق جامعة المنصورة الناشر مكتبة الجلاء المنصورة مصر، 2003.
- 9-الدكتورة الشرقاوي سعاد، المنازعات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1976.
- 10-الدكتور أبو زيد محمد، المرجع القانون الإداري، القاهرة ،دار النهضة العربية ، 1999.
- 11-الدكتور السيد الجوهري عبد العزيز، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دراسة مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- 12-الحكيم سعيد ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية القاهرة، دار الفكر العربي، 1987.

- 14-المرسوم التنفيذي رقم 96-66 المؤرخ في 27 جانفي 1996 المحدد لصلاحيات وزير الصحة.
- 15-المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 26 جويلية 1996 المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط.
- 16-المرسوم التنفيذي رقم 98-93 المؤرخ في 7 مارس 1998 المحدد لكيفيات تطبيق المادة 109 من قانون المالية لسنة 1997.
- 17-المرسوم التنفيذي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 18-المرسوم التنفيذي رقم 03-065-المؤرخ في 9 أفريل 2003 يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.
- 19-المرسوم التنفيذي رقم 03-166-المؤرخ في 9 أفريل 2003 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-263 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد كيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم.

القرارات الوزارية المشتركة والفردية والتعليمات:

- 1-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19 سبتمبر 1999-وزير التجارة ووزير الصحة ووزير الفلاحة.
- 2-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 5 ماي 1996-وزير الصحة ووزير العمل والحماية الاجتماعية.
- 3-القرار المؤرخ في 15 جوان 1999-الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري.
- 4-التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01-99-المؤرخة في 21 مارس 1999- المتعلقة بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية.

- 24-الدكتور بكوش ناجي ، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة صفاقس، 1991.
- 25-بن صاولة شفيقة، الصلح في المادة الإدارية، الجزائر ، دار هومة، 2006.
- 26-الدكتور بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1996.
- 27-الدكتور بوعشبة توفيق، مبادئ القانون الإداري التونسي، تونس ، المدرسة القومية للإدارة ، 1995، ص267.
- 28-الدكتور تكاري بشير، مدخل إلى القانون الإداري، تونس المدرسة القومية للإدارة، 2002.
- 29-الدكتور ثروت بدوي، القانون الإداري ، القاهرة دار النهضة العربية 2002.
- 30-الدكتور جنيح رضا، القانون الإداري، تونس ، مركز النشر الجامعي، 2004.
- 31-الدكتور رمزي طه الشاعر، المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1983.
- 32-الدكتور رأفت فوده، عناصر القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999.
- 33-الدكتور سمارة خالد الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع 1999.
- 34-الدكتور سامي جمال الدين، دعاوى الإدارة، الإسكندرية ، منشأة المعاف، 1999.
- 35- الدكتور شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري ط5 ، القاهرة، دار النهضة العربية، 2003.
- 36-الدكتور عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.

- 13-الدكتور الغوثي ، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2000.
- 14-بن الشيخ لحسين آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزائر، دار هومة، الجزء الأول والثاني 2002.
- 15-بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة الجزائر دار ربحانة، 2004.
- 16-الدكتور بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، عنابة، الجزائر، دار العلوم، 2005.
- 17-الدكتور بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، عنابة، الجزائر، دار العلوم، 2005.
- 18-برا هيمي محمد، الوجيز في الإجراءات المدنية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 19-الدكتور بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر، دار ربحانة.
- 20-الدكتور عمار بوضياف المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون الجزائري، دار ربحانة، 1998.
- 21-الدكتور عمار بوضياف القضاء الإداري بين نظام الوحدة والازدواجية الجزائر، دار ربحانة.
- 22- الدكتور عمار بوضياف النظام القضائي الجزائري 62-2002، الجزائر دار ربحانة.
- 23-الدكتور بو الشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزائر، عين مليلة، دار الهدى، دون تاريخ.

- 51- الدكتور محمود محمد حافظ، القرار الإداري مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993.
- 52- الدكتور محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فايز أنجق، الجزائر، ديوان المطبوعات، الجامعة 1989.
- 53- الدكتور هشام خالد، مفهوم العمل القضائي في ضوء الفقه وأحكام القضاء، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 1999.
- 54- الدكتور وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1974.

### ب-باللغة الفرنسية:

- 1-André Maurin Droit Administratif. 2<sup>ème</sup> édition, Académie d'aix Marseille, 1999.
- 2-André de Laubadère Jean Claude VENIZIA Yves Gaudemet. Traité de droit Administratif. Tome1, Dalloz, Paris, 1984.
- 3-Hafedh Ben Saleh l'organisation administrative de la tunisie, Tunis, Centre de recherche, et d'études administrative 1990.
- 4-Ben Achour Yadh, Droit Administratif 2<sup>ème</sup> édition, Tunis, centre de publications universitaire, 2000.
- 5-Charles Debbach, institution et droit administratif, paris, presses universitaire de France 1978.
- 6-Carré de Malberg : contribution à la théorie Générale de l'état, paris 1920T.1.
- 7-Francis Paul Benoit, le droit administratif Dalloz, 1968.

- 37-الدكتور عوابدي عمار، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1982.
- 38-الدكتور عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومة، 1999.
- 39-الدكتور عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، إصدارات جامعة حلوان، مصر، 2003.
- 40-عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، الجزائر، دار الهدى، 2006.
- 41-الدكتور مهنا محمد فؤاد، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، القاهرة، مؤسسة شباب الجامعة، 1973.
- 42-الدكتور محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، القاهرة، دار المنار، 1986.
- 43-الدكتور محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993.
- 44-الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2000.
- 45-الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أعمال السلطة الإدارية القرار الإداري العقد الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 1989.
- 46-الدكتور مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المنصورة، دار الأصدقاء للطباعة.
- 47-محمد الشريف، الإصلاح الإداري، المدرسة القومية للإدارة، تونس، مركز البحوث والدراسات الإدارية، 2001.
- 48-الدكتور محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، أسس وأصول القانون الإداري، مطبعة أخوان مورافنتلي، القاهرة، 1985.
- 49-محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2004.
- 50-الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999.

ثالثا: الرسائل الجامعية:رسائل الدكتوراه:أبالغة العربية:

- 1- الوالي إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1979.
- 2- محمد السيد عبد المجيد البيديق، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة 2002.

ببالغة الفرنسية:

- 1-Jacques Mariel Nzouankeu, la notion de l'acte réglementaire en droit français, doctorat d'état université de Grenoble, 1976.
- 2-Maryvoone Hequard –Théron, Essai sur la reglementation, thèse de doctorat d'état, université de Toulouse, 1977.

مذكرات الماجستيربالغة العربية:

- 1-بو خميس سهيلة، النظام القانوني لمنازعات الاستيلاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قلمة، كلية الحقوق، 2006.
- 2-بو حديد فارس، إجراءات سير دعوى الإلغاء، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة عنابة، 20065.
- 3-قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة كلية الحقوق، 2006.

- 8-George Vlachos, Principes généraux du droit administratif, édition Marketing, paris, elipes, 1993.
- 9-Georges depuis, Marie, jose guerdon patrice chrétien ,droit administratif, 9<sup>eme</sup>=édition Dalloz ,Paris 1999.
- 10-Jean Rivero, Droit Administratif, 12<sup>eme</sup>=édition Dalloz 1987.
- 11-Jean François Brisson aide rauyere droit administratif, université de bordeaux, 2004.
- 12-Jean louis autin, Catherine Ribot, droit administratif général librairie de la cour de cassation.
- 13-Mahieddine Mabrouk, traité de droit administratif Tunisien, Centre de publications universitaire Tunis, 1974.

ولتفصيل حول تعريفات القضاء الفرنسي راجع:

- 14-Manuel Gros, droit administratif l'angle jurisprudentiel éditions école poly technique paris, L'harmattan INC Canada.
- 15-Pierre Laurent Frier, précis de droit administratif, 2<sup>eme</sup>=édition, librairie générale de droit, paris, 2003.
- 16-Rene Chapus droit administratif, générale Tome 2 9<sup>eme</sup>=édition, Montchrestien.
- 17-Serge Veley, droit administratif, 3<sup>eme</sup>=édition, Vuibert, 2000.

ببالغة الفرنسية:

Mechichi Lotfi, le principe de la séparation des autorités administratif et judiciaire.

ملتقى القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة تونس 7 و 6 ديسمبر 1996.

خامسا:

المجلات القضائية:

أ-المجلة القضائية للمحكمة العليا:

- العدد الأول 1989
- العدد الثالث 1989
- العدد الرابع 1989
- العدد الرابع 1991
- العدد الثاني 1992
- العدد الأول 1993
- العدد الثالث 1992
- العدد الثالث 1993
- العدد الثاني 1994
- العدد الثاني 1995
- العدد الأول 1997
- العدد الأول 1998

4-موسي نورة ، التظلم الإداري المسبق والصلح في المنازعة الإدارية،  
مذكرة ماجستير، المركز الجامعي تبسة ، قسم العلوم القانونية  
والإدارية، 2006.

رابعاً: المداخلات الولية والوطنية:

أبالغة العربية:

- 1-بعللي محمد الصغير، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري الأيام  
المغربية للقانون العقاري ، جامعة صفاقس، الجمهورية  
التونسية، 26، 25 نوفمبر 2005.
- 2-بلعيد بشير، قاضي الاستعجال في المادة الإدارية إشكالات وحلول،  
الندوة الوطنية للقضاء الاستعجالي ، وزارة العدل، مديرية الشؤون  
المدنية، 1995.
- 3-بركان فريدة، التعدي ، ملتقى قضاة الغرف الإدارية الجزائر، الديوان  
الوطني للأشغال التربوية، 1992.
- 4-جنينة فرحات، القضاء الاستعجالي ، الندوة الوطنية للقضاء  
الاستعجالي ، وزارة العدل، مديرية الشؤون المدنية، 1995.
- 5-مقراني حمادي ، القضاء الاستعجالي في المواد المدنية، الندوة  
الوطنية للقضاء الاستعجالي، وزارة العدل ، مديرية الشؤون  
المدنية، 1995.
- 6-بن هاشم الطيب، الدعوى المستعجلة وشروط قبولها، الندوة الوطنية  
للقضاء الاستعجالي ، وزارة العدل، مديرية الشؤون المدنية، 1995.

3-مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري ، الدكتور بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، العدد الأول، ديسمبر 2002.

4-مجلة الفكر البرلماني ، الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، الدكتور عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة ، العدد 2-2003.

5-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الدكتور أحمد محيو، تعليق على قرار سامباك، مارس 1981، العدد 1.

6-مجلة مجلس الدولة، غناي رمضان، عن رقابة خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، العدد 3-2003.

7-مجلة دراسات قانونية، مفهوم التفويض الإداري، منور ذكروعي، العدد 01-جوان 2002.

8-مجلة مجلس الدولة، الدكتور عمار بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، العدد 05-2004.

9-مجلة مجلس الدولة، الدكتور عمار معاشو، الإختصاصات القضائية لمجلس الدولة العدد 05-2004.

### ببالغة الفرنسية:

1- Revue du conseil d'état Aberkane Farida, le rôle des juridictions administratives, dans le fonctionnement de la démocratie, Revue du conseil d'état N°=4.2003.

2- Revue du conseil d'état Farouk Kesentini ,le rôle du juge administratif, Revue du conseil d'état N°=4.2003.

3- Revue du conseil d'état Kourogli Mokdad ,le contrôle juridictionnel exercé par les, juridictions administratives sur l'action de l'administration, Revue du conseil d'état N°=3.2003.

### ب-مجلة مجلس الدولة:

العدد الأول

العدد الثاني

العدد الثالث

العدد الرابع

العدد الخامس

العدد السادس

العدد السابع

### ج-مجلة نشرة القضاء:

العدد 44

العدد 47

د-الاجتهاد القضائي- سلسلة صادرة عن ديوان المطبوعات الجامعية 1986.

### سادسا: المجلات المتخصصة:

### بالغة العربية:

1-مجلة المفكر، الدكتور عزري الزين، المسؤولية عن خطأ عدم مشروعية قرارات العمران الفردية، كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد الأول، 2006.

2-مجلة القانون والاقتصاد ، الدكتور محمود محمد حافظ، نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي، السنة التاسعة والعشرون العدد الأول.

المطبوعات الجامعية:

- 1- الجوهرى عبد العزيز ، القضاء الإداري الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989.
- 2- سلامي عمور ، دروس في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2001.

ثامناً:معاجم اللغة:

- 1- ابن المنصور جمال الدين، لسان العرب، تحقيق عبد الله العلايلي مجلد ق.
- 2- الزمخشري، أساس البلاغة ، تحقيق عبد الرحيم محمود بيروت ، دار المعرفة .

الصفحة	الموضوع
02	مقدمة
04	المبحث الأول: أهمية القرار الإداري
08	المبحث الثاني: تعريف القرار الإداري
08	تعريف القرار لغة
08	تعريف القرار اصطلاحاً
08	محاولات الفقه العربي
09	محاولات الفقه العربي
09	محاولة القضاء المصري
11	المبحث الثالث: خصائص القرار الإداري
11	المطلب الأول: القرار الإداري تعبير إداري
11	1- القرار الإيجابي أو الصريح
12	2- القرار السلبي
13	تطبيقات القرار السلبي في القانون الجزائري
14	3- القرار الضمني
14	نماذج من القرار الضمني في القانون الجزائري
15	المطلب الثاني: القرار الإداري صادر عن جهة إدارية
16	الفرع الأول: التمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي
16	أولاً: أهمية التمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي
20	ثانياً: معايير التمييز بين العمل التشريعي والعمل الإداري
22	موقف القضاء المقارن
22	موقف القضاء الجزائري
26	الفرع الثاني : التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي
26	أهمية التمييز بين العلم الإداري والعمل القضائي
28	معايير التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي
31	المطلب الثالث: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة
32	السلطة التقديرية
33	السلطة المقيدة
35	الأعمال الإدارية المركبة
37	المطلب الرابع: القرار الإداري يحدث آثاراً قانونية
41	المبحث الرابع: أنواع القرارات الإدارية
42	المطلب الأول: تقسيم القرارات من حيث وسيلة التعبير

89	تطبيقات القضاء الإداري الجزائري	42	القرار الصريح. السلبي. الضمني
90	ثانيا: الحلول	43	أهمية تقسيم القرارات من حيث التعبير
91	ثالثا: الإنابة	44	المطلب الثاني : تقسيم القرارات من حيث التكوين
93	الاختصاص الموضوعي	44	القرارات البسيطة.القرارات المركبة
95	تطبيقات القضاء الإداري الجزائري	45	أهمية تقسيم القرارات من حيث التكوين
97	الاختصاص الزمني	46	المطلب الثالث:تقسيم القرارات من حيث التأثير على المراكز القانوني
98	تطبيقات القضاء الإداري الجزائري	46	قرارات منشئة وقرارات كاشفة
98	الاختصاص المكاني	46	أهمية تقسيم القرارات إلى منشئة وكاشفة
99	المطلب الثاني:الشكل والإجراءات	47	المطلب الرابع:تقسيم القرارات من حيث الخضوع لرقابة القضاء
99	أهمية الشكل والإجراءات	47	القرارات التي تخضع لرقابة القضاء
100	تعريف الشكل والإجراءات	47	القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء
101	نماذج من الأشكال والإجراءات في القانون الجزائري	48	نظرية أعمال السيادة
101	نماذج من الأشكال	48	موقف القضاء الجزائري من نظرية أعمال السيادة
101	وجوب تسبیب القرار الإداري	52	المطلب الخامس : تقسيم القرارات من حيث المخاطبين بها
101	وجوب إصدار قرار بلغة معينة	53	أهمية تقسيم القرارات من حيث التعبير
101	تحديث القرار	53	قرارات فردية- قرارات تنظيمية
102	التوقيع	55	أهمية تقسيم القرارات إلى فردية وتنظيمية
102	نماذج من الإجراءات	58	المطلب السادس: تقسيم القرارات من حيث الجهة المصدرة
103	قرار تأديب	58	قرارات السلطة المركزية
103	إجراء النشر أو إلصاق الإعلان	60	قرارات السلطة المحلية
104	تمكين المعني من ممارسة حق الدفاع	60	قرارات الأجهزة الإدارية المستقلة
108	التطبيقات القضائية	61	أهمية تقسيم القرارات من حيث الجهة المصدرة
110	المطلب الثالث: المحل	63	المبحث الخامس : أركان القرار الإداري
112	المطلب الرابع: السبب	64	المطلب الأول:الاختصاص
117	موقف القضاء الإداري الجزائري	65	مصادر قواعد الاختصاص
120	المطلب الخامس : الغاية	79	صور الاختصاص
121	تطبيقات القضاء الإداري الجزائري	79	تطبيقات القضاء الإداري الجزائري
121	المبحث السادس: نفاذ القرار الإداري وتنفيذه	82	أسس أو عناصر قواعد الاختصاص
121	المطلب الأول : نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة	82	الاختصاص الشخصي
126	المطلب الثاني: نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد	83	الاستثناءات الواردة على الاختصاص الشخصي
127	الفرع الأول : سريان القرار الإداري بأثر مباشر	83	أولا: التفويض الإداري
127	النشر	85	
130	التبليغ	86	
133	موقف القضاء الإداري الجزائري		

# yacine ins

- 135 العلم اليقيني
- 136 موقف القضاء الإداري الجزائري
- 139 الفرع الثاني: سريان القرار الإداري بأثر رجعي
- 140 تطبيقات القضاء الإداري الجزائري
- 141 المطلب الثالث: تنفيذ القرار الإداري
- 142 الفرع الأول: تنفيذ القرار الإداري بواسطة الإدارة
- 144 الفرع الثاني: التنفيذ عن طريق القضاء
- 145 الفرع الثالث: وقف التنفيذ
- 146 موقف القضاء الجزائري من التوقيف عن طريق الإدارة
- 147 موقف التنفيذ بتدخل من القضاء
- 148 موقف القضاء الجزائري
- 154 الجهة المختصة بالوقف
- 157 النتائج المترتبة على الوقف
- 158 المبحث السابع: نهاية القرار الإداري
- 158 المطلب الأول: نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة
- 165 المطلب الثاني: نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة
- 165 أولا : سحب القرارات الإدارية
- 167 سحب القرارات غير المشروعة
- 167 الاستثناءات الواردة على المبدأ
- 169 المدة المحددة للسحب
- 170 الاستثناءات الواردة على قيد المدة
- 170 القرار المنعوم
- 171 تطبيقات القضاء الإداري الجزائري للقرار المنعوم
- 174 شروط السحب
- 174 تطبيقات القضاء الإداري الجزائري
- 177 مدة السحب في القانون الجزائري
- 203 ثانيا: إلغاء القرارات الإدارية

## محتوى الكتاب

يتناول هذا الكتاب بالدراسة القرار الإداري من منظور تشريعي، حيث يقوم فيه المؤلف الأستاذ الدكتور عمار بوضياف بتحليل كل النصوص القانونية المتعلقة بهذه الوسيلة المهمة أيا كان مصدرها: الدستور أو القانون أو التنظيم.

ما يميز هذا البحث التركيز على التطبيقات القضائية لمختلف أجزاء القرار الإداري سواء المتعلقة باجتهادات الغرفة الإدارية بالحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا.

وسيجد القارئ الكريم أن هذا الكتاب احتوى على مادة قضائية حية ورصيد قضائي في المادة الإدارية لأكثر من أربعين سنة من التطبيقات القضائية، وتوج المؤلف الدراسة بالتأصيل الفقهي لنظرية القرار الإداري.