



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر - بسكرة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



رقابة مجلس الدولة على المؤسسة

العمومية الإدارية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذة:

بلجبل عتيقة

من إعداد الطالبة:

شتيح دليلة

السنة الجامعية:

2016 / 2017م



شكر وعرفان

"رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأُدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ". (سورة النمل الآية 19).

أرفع بالغ الشكر وعظيم الامتنان للكريم المنان, على مننه, وفضله, وتوفيقه في أداء هذا العمل المتواضع و إتمام هذه المذكرة, و لولا رعايته وعنايته لما مُدُون حرف واحد منها.

بعد أن وفقني الله إلى إنجاز هذه الدراسة, أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من كان له أثر علمي واضح في تحسينها و تقويمها وبالإضافة إلى معلوماتها, و هنا أسجل شكري و تقديري بممداد من ذهب إلى فضيلة الأستاذة المشرفة على هذه الدراسة: بلجبل عتيقة التي بذلت جهداً يُدْكَرُ و يُشْكُرُ ولا يُنْكَرُ, فقد أسدت لي الرأي و التوجيه و كانت السراج المنير الذي أضاء لي معالم الطريق.

كما أتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة الذين قبلوا الاطلاع على هذه المذكرة بصدر رحب.

الإهداء

إلى من تشرفت بحمل اسمه إلى من علمني العطاء بدون انتظار... إلى من كلله الله بالهيبية و الوقار...

أرجو من الله أن يمد في عمره لترى ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار و ستبقى كلماتك نجوما أهتدي بها اليوم وفي الغد و إلى الأبد.

والدي العزيز

إلى ملاكي في الحياة... إلى معنى الحب والحنان... إلى من كان دعائها سر نجاحي و حنانها بلسم جراحي... إلى من ترعرعت في أحضانها, و نشأت في عز سلطانها, و كانت لي الصاحبة و الرفيقة, المعلمة والطبيبة وكانت المنيرة في دربي و سبيلي...

إلى التي علمتني ما لم تعلمني إياه الجامعات

أمي الحبيبة

إلى الذين أموت بجهنم ولا أتصور حياتي من دونهم... إخوتي: محمد، يوسف, نور الدين.

إلى إخوتي: سعيد، أحمد، بلقاسم، علي... إلى أزواج إخوتي، وزيجاتهم.

إلى من علموني أن الدنيا فناء, في سبيل العلم لا بد من عطاء... أخياتي: فتيحة، عمرية، نجوى، والغالية فطيمة.

إلى كل من أعانني بالنصح والإرشاد, و التوجيه و جلب الكتاب, و الدعاء على ظهر قلب...

إلى من ملكني حين علمني, و من علمك حرفا صرت له عبدا حتى يحررك, و الحر لأساتذته ما زال عبدا...أساتذتي عبر الأطوار.

إلى كل من لم يقف بجاني... مدينة لكم أنا بأنا...

إلى كل الأصدقاء والصديقات...

دليلة

مقدمة

إن تزايد وظائف الدولة خاصة بعد انتقالها من الدولة الحارسة إلى المتدخلة في شتى المجالات، كان بغية تحقيق الإشباع المعيشي للمجتمع وأفراده.

ومنه، كان لابد من إنشاء مؤسسات عن طريق المرافق العامة نظرا لتداعيات الضرورة الحتمية، لها و كون أن الأفراد في حاجة ماسة لها وارتباطهم بها، وعليه كان من الضروري التعامل معها بشكل دائم ومستمر نظرا للخدمات التي تضعها الإدارة بين يدي الأفراد وفي متناولهم، وخاصة أن العلاقة بينها لا تقف عند حد التعاملات اليومية مع بعضهما فقط، بل يمتد ذلك أن وصل إلى منح الشعب السلطة والسيادة الأولى والأخيرة، كونها تمثل الديمقراطية.

وبالرغم، من أنها لها الشخصية المعنوية أضفى ذلك عليها نوع من الامتيازات ما يجعلها في مركز أقوى عن باقي المؤسسات المماثلة لها، وأهم هذه الامتيازات أنه تسعى بالدرجة الأولى والأخيرة إلى تحقيق وإشباع الحاجيات العامة للأفراد وما يدخل ضمنها من أمن، واستقرار، وصحة للمجتمع عموما.

كما أن الأعمال الصادرة عنها، تميزها عن تلك الأعمال الصادرة في القطاع الخاص الهادف إلى الربح المالي و فقط دون النظر إلى تحقيق النفع العام.

إن ما يميز هذه المؤسسات والهيئات العمومية وكذا الوطنية من أعمال، أنها تحتوي على نوعين الأعمال، وهو ما يسمى "الأعمال القانونية" كإنشاء المرافق والمراكز القانونية الجديدة، والمنقسمة بدورها إلى قسمين من الأعمال أيضا، أولها الأعمال الصادرة عن المؤسسات العمومية الإدارية بالإرادة المنفردة، والمسماة بـ "القرارات الإدارية"، وثانيها جاءت على شاكلة اتفاق بينها وبين طرف آخر سواء كان هذا الشخص طبيعي أم معنوي، وهو ما يطلق عليه بمصطلح "العقود الإدارية"، إضافة إلى "الأعمال المادية" التي لا يمكن الاستغناء عنها.

وبذلك، تباشر الإدارة بمعنى آخر، وظائفها وأعمالها وامتيازاتها بأهم وأنجع الطرق والوسائل ألا وهو القرار الإداري، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة وخدمة الأطراف المتعاقدين والمتعاملين معها.

وعليه، فإن القرار الإداري الآلية والوسيلة التي لا تستطيع الإدارة الاستغناء عنه كونه يعكس مدى نشاطها وفعاليتها، بالإضافة إلى ذلك، يعد القرار الإداري من أهم مظاهر سيادة



الإدارة والسلطة العامة لتمتعه بالطابع التنفيذي والنهائي، خاصة إن كان صادرا من إدارة مركزية.

بيد أن، عدم التوافق بين كل من الإدارة والأفراد، وذلك برفض هذا الأخير تنفيذ ما أقرته الإدارة فإن ذلك يؤدي إلى نزاعات فيما بينهما قد يؤدي إلى من شأنها تعطيل حركة و سيرورة الدعاوى المرفوعة أمام الجهة المختصة قضائيا بالفصل في المنازعات المعروضة عليها وعلى وجه الخصوص - مجلس الدولة-.

وعليه، تهدف هاته الدراسة إلى معرفة المؤسسة العمومية الإدارية بشكلها العام وتسلط الضوء على المؤسسات الإدارية التي يختص بمراقبتها مجلس الدولة بوجه خاص، ولتكن المؤسسات العمومية الغدارة المركزية والمنظمات والهيئات العمومية المنصوص عليها في المادة 9 من القانون العضوي 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

إشكالية البحث:

هل وفق المشرع الجزائري في الرقابة القضائية على المؤسسة العمومية الإدارية؟

وتتطوي تحت هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية الناجمة عن أهمية الدراسة، والمتمثلة في:

- ما مصداقية تحقيق الرقابة القضائية على المؤسسات العمومية الإدارية؟
- ما المؤسسات العمومية الإدارية المسلطة عليها الرقابة القضائية في ظل القانون العضوي 11-13؟

أهمية الموضوع:

نظرا لأهمية الموضوع البارزة، في مدى اختصاص مجلس الدولة في رقابته على المؤسسة العمومية الإدارية، وكونه يكتسي أهمية بالغة، من الناحيتين النظرية والعملية التي ولدت في أنفسنا طابع الفضول لمعرفة أهم المؤسسات التي يسلم عليها هذا المجلس أنواعه من الرقابة.

أسباب اختيار الموضوع: ولعل أهم أسباب اختيار هذا الموضوع هي:

- أن مجلس الدولة بالمنظور العام، له أهمية جد بالغة، خاصة وأنه يحتل مرتبة عالية في الهرم القضائي الجزائري.
 - أن الهدف من اختيار هذا الموضوع هو هل يقتصر مجلس الدولة في رقابته على مؤسسات محددة أم يمتد ذلك إلى مؤسسات أخرى؟
 - و كذلك، معرفة الاختصاصات الموكلة إليه على وجه الخصوص، ودوره في تحقيق العدالة القضائية.
 - و كذا من أجل كشف كل مستجد ومعرفته قدر المستطاع.
- الدراسات السابقة:**

لقد تم التطرق لموضوع مجلس الدولة في العديد من المواطن التي تشمل هذا الموضوع، ولكن دون الإسهاب فيه، مما دفعنا إلى دراسته بشكل خاص فيما يخص الرقابة بالتحديد على المؤسسة العمومية الإدارية.

المنهج المتبع:

إن الأمر اللافت للموضوع، أن رقابة مجلس الدولة للمؤسسة العمومية الإدارية لا يتضح إلا بعد تبيان المواد التي يختص بها والمطالعة عليها ومعرفتها، ولتسهيل عملية دراسة هذا الموضوع، والمحاولة الجادة في الوصول إلى إجابات وحلول للإشكالية المطروحة والتساؤلات الفرعية التي تليها، ارتأينا اختيار منهج البحث العلمي التالي:

المنهج الوصفي التحليلي: وذلك من خلال تبيان المفهوم العام للمؤسسات العمومية الإدارية، وكذا سرد عناصرها وخصائصها، بالإضافة إلى معرفة وتوضيح الأعمال الصادرة عنها، وكذلك بالإضافة إلى تحليل القانون والقضاء الإداريين، فيما يخص هذا الموضوع.

صعوبات البحث:

لكل بحث نصيبه من الصعوبات، ومن البديهي عدم خلو أي دراسة من الصعوبات، ومن أهمها نذكر:

- أن جل الدراسات السابقة والبحوث العلمية لموضوع مجلس الدولة، كانت قبل التعديل القوانين المتعلقة به، مما نجم عن ذلك الصعوبة في تحليل دقيق لمواده.

وعلى ضوء هذا الطرح، قمنا بتقسيم هذا العمل:

حيث قمنا بمعالجة الفصل الأول، وذلك بتحديد الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية الإدارية، والذي تضمن مبحثين يتعلق الأول بمفهوم المؤسسة العمومية الإدارية، أما الثاني فكان تحت عنوان الأعمال الصادرة عن المؤسسة العمومية الإدارية.

ثم انتقلنا للفصل الثاني، والموسوم بنطاق الرقابة القضائية لمجلس الدولة، الموسوم بدوره إلى مبحثين هو الآخر، حيث درسنا في المبحث الأول مجال الرقابة القضائية على المستوى المركزي، أما المبحث الثاني فتطرقنا من خلاله لوسائل تحريك الرقابة القضائية (مجلس الدولة).

و أخيراً، أتمنا عملنا هذا، بخاتمة عامة أوردنا فيها أهم النتائج.

الفصل الأول
الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية الإدارية

إن أسباب الأخذ بأسلوب المؤسسة العمومية الإدارية يعد أهم المبررات التي أخذت بها السلطة الإدارية، وذلك بغية توفير قدر من المرونة في إدارة المرافق العامة بإتباع أساليب بإمكانها الموافقة والتطابق مع طبيعة النشاطات، وكذا التخفيف من الأعباء الواقعة على عاتق السلطة الإدارية المركزية أي الإدارات العامة الحكومية.

وبالرغم من وجود بعض الجماعات التي تتميز في مصالحها عن المصلحة العامة كمصالح التجار والزراع وأصحاب المهن الحرة، إلا أن جميعها تسعى إلى غرض معين من شأنه تحقيق المصلحة لكل من البلاد والعباد.

وعليه، يمكن القول بأن المؤسسة العمومية الإدارية تنشأ من مجموعة من الأفراد الساعية لغرض مشترك، والهادفة إلى إشباع الحاجات العامة والمتطلبات المجتمعية.

ومنه فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الإدارية.

المبحث الثاني: الأعمال الإدارية الصادرة عن المؤسسة العمومية الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الإدارية

إن موضوع المؤسسة العمومية الإدارية من المواضيع الهامة والدقيقة في القانون الإداري، والتي أثارت جدلا في كل من فرنسا ومصر وغيرهما فقد بدأت فكرة المؤسسة العمومية تتطور منذ القرن التاسع عشر، وحتى منتصف ذلك القرن كانت الفكرة يشوبها بعض الغموض الذي بدأ ينجلي ابتداء من سنة 1856، والتي نظر لها على أنها مرفق عام منحه المشرع الشخصية المعنوية كصورة من صور اللامركزية الفنية واللامركزية المرفقية فكانت بذلك عبارة عن هيئة إدارية ذات أساس فني تقابل الهيئات الإدارية ذات الأساس الإقليمي أي هيئات اللامركزية الإقليمية.

و لكن حدث في الخمسين عاما الأخيرة، أن أسرف المشرع في استعمال فكرة المؤسسة العمومية إذ أطلقها على مؤسسات كثيرة تختلف اختلافا كبيرا عن المؤسسات العامة التقليدية فاتسع نطاق الفكرة وعاد الغموض إليها من جديد.⁽¹⁾

وعليه وانطلاقا من هذا الطرح البسيط ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب هي:

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية الإدارية.

المطلب الثاني: عناصر المؤسسة العمومية الإدارية.

المطلب الثالث: أنواع المؤسسات العمومية الإدارية.

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري (الأساس الفني لبناء القانون الإداري، الإدارة المركزية، الإدارة المحلية، الضبط الإداري، نظرية المرافق العامة، الموظفين العاملين، الأموال العامة، امتيازات السلطة العامة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1988، ص 369.

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية الإدارية

قبل التطرق إلى تعريف المؤسسة العمومية الإدارية في الجزائر جدر بنا الإشارة إلى أن مفهوم أو مصطلح المؤسسة العمومية الإدارية في الأصل وخاصة في الفترة الاستعمارية تميز بنوع من الغموض، إلا أنها وبعد مجموعة من التطورات الحاصلة على مستواها أصبحت تتميز عن المؤسسات الخاصة؛ وبالتالي تميزها هذا يتضمن تحقيق النفع العام ونشاطها يقتصر على خدمة المرفق العام.

ومنه فقد تم تعريف المؤسسة العمومية الإدارية من قبل العديد من المؤلفين فنجد مثلا الدكتور فريجة حسين قد عرفها في كتابه شرح القانون الإداري على أنها: "هي من المبادئ المقررة التي لا يمكن إنشاؤها إلا بقانون، فالقانون وحده من يقرر إحداث المؤسسة وبعبارة أخرى الشخصية المعنوية في القانون العام". إذ تنشأ المؤسسة العمومية الإدارية بإحدى الطريقتين:

1. إنشاء مرفق عام والاعتراف له بشخصية معنوية مستقلة.

2. منح الدولة الشخصية المعنوية لمرفق موجود فعلا وبذلك يتحول المرفق إلى مؤسسة عامة.

إن إنشاء المؤسسة العمومية الإدارية من قبل المشرع الجزائري يجوز أن يكون ضمنيا ينتج من ضمن المرفق العام الذي أقره القانون. و متى قلنا الاستقلال المالي للمؤسسة العمومية الإدارية فمعنى ذلك أن السلطة الإدارية المستقلة لا تتدخل إلا لسد العجز بما تمنحه من المساعدات أو المعونات لإدارة هذه المؤسسة وسيرها من أجل تلبية وسد رغبات المجتمع.

ورغم تمتع المؤسسة العمومية الإدارية بالشخصية المعنوية المستقلة، إلا أن هذا الاستقلال ليس بالتام لأنها تخضع لرقابة إدارية يعبر عنها بـ"الوصاية الإدارية" سواء من الإدارة المركزية أو المجالس المحلية وذلك لمنع المؤسسة العمومية الإدارية من تجاوز حدود

اختصاصها والاعتداء على المرافق والمؤسسات الأخرى خصوصا تلك التي تمارس نشاطا مشابها.⁽¹⁾

كما عرفها الدكتور عصام الدبس في كتابه القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة على أنها: "مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين تديره منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية".⁽²⁾

وفي ذلك أيضا عرفها الدكتور هاني علي الطهراوي أنها: "عبارة عن مرفق عام منح الشخصية المعنوية لتمكينه من الاستقلال في إدارته ودمته المالية عن السلطة الإدارية التي يتبعها مع خضوعه لإشراف هذه السلطة ورقابته".⁽³⁾

ويعرفها كذلك الدكتور ممدوح الصرايرة بأنها: "شخص من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام ضمن نظام قانوني خاص يمنحها شيئا من الاستقلال المالي والإداري عن السلطة الإدارية بصورة تكفي لتحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها المرفق".⁽⁴⁾ وذلك بإتباع أساليب إدارية توافق طبيعة النشاط الذي تقوم به هذه المرافق فضلا عن تخفيف العبء الواقع على عاتق الإدارات العامة الحكومية.⁽⁵⁾

و منه يمكن استخلاص تعريف شامل للمؤسسة العمومية الإدارية على أنها:

- ¹ - فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص ص 205-206.
- ² - عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، طبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 137.
- ³ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان 2009، ص 276.
- ⁴ - ممدوح الصرايرة، القانون الإداري (مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام)، الطبعة الأولى، دار النشر والتوزيع، عمان 2012، ص 348.
- ⁵ - نواف كنعان، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان 2006، ص ص 351-352.

"هي شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية".⁽¹⁾

المطلب الثاني: عناصر المؤسسة العمومية الإدارية

للمؤسسة العمومية الإدارية عناصر أو خصائص تقوم عليها، تميزها عن غيرها من المؤسسات الخاصة الأخرى وأهم هذه العناصر أن المؤسسة العمومية الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ومبدأ التخصص ثم عنصر السلطة العامة وخضوعها للقواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة وأخيرا خضوعها لرقابة السلطة المركزية، وما يلي بيان لذلك:

أولاً: الشخصية المعنوية

تعتبر المؤسسة العمومية الإدارية مرفقا عاما إلا أنها تتمتع بالشخصية المعنوية ويترتب على ذلك النتائج التالية:

1. تنشأ المؤسسة العمومية الإدارية استنادا إلى قانون يصدره المشرع لذلك: كإصدار المشرع قانونا يسمح فيه بإنشاء نوع من المؤسسات العامة.
2. بما أن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنها تستقل تبعا لذلك عن السلطة الإدارية التي تتبعها؛ فتكون لها ذمة مالية مستقلة لا تختلط إيراداتها ومصروفاتها وديونها بإيرادات ومصروفات وديون الشخص الإداري الذي تتبعه، فإذا زادت إيراداتها عن مصروفاتها يبقى الفائض احتياطيا لها ويضم إلى أموال ذلك الشخص الإداري الذي تتبعه ويكون لها حق قبول الهدايا والوصايا.

كما يعتبر موظفوها مستقلين عن غيرهم من موظفي الدولة، ويجوز أن توضع لهم أنظمة خاصة بهم تختلف عن الأنظمة المتبعة بالنسبة لبقية موظفي الدولة.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر و التوزيع، الجزائر 2010، ص 215.

ثانياً: مبدأ التخصص

المؤسسات العمومية الإدارية عبارة عن صورة من صور اللامركزية الإدارية، وإذا كانت اللامركزية تظهر في صورة اللامركزية الإقليمية فإنها قد تظهر هنا في صورة "اللامركزية المرفقية أو المصلحية" أي المؤسسات العمومية، كما أنها تمتاز عن اللامركزية الإقليمية بأن المرفقية أو المؤسسة العمومية الإدارية تنشأ لتحقيق أغراض محددة بالذات، أي تحقيق نوع⁽¹⁾ معين من الخدمات لا تتعداه، وتحدد أهليتها بالغرض الذي أنشأت من أجله، وتخضع بالتالي لمبدأ التخصص، بينما تقوم اللامركزية الإقليمية بكافة الخدمات والحاجات الإقليمية المحلية دون تحديد أو تخصيص بخدمات معينة أو محددة بالذات.

لذلك فإن هذا المبدأ يعني أن تحصر المؤسسة العمومية الإدارية نشاطها في نطاق المرفق العام الذي أنشأت لإدارته والسهل عليه ولا تتعداه، ولا يجوز لها استعمال أمواله لتحقيق غاية أخرى غير تلك التي أنشئ المرفق العام لأجلها.

ويترتب على ذلك أن كل الأعمال والقرارات التي تخالف بها المؤسسة العمومية الإدارية هذا المبدأ إنما تصبح غير مشروعة ومشوية بعبء عدم الاختصاص، كما يترتب عليها أنه لا يمكنها قبول الهبة أو الوصية المشروطة بتكليف إذا كان تنفيذ هذا التكليف لا يدخل في نطاق تخصصها.

ثالثاً: خضوع المؤسسة العمومية الإدارية للقواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة

تعتبر المؤسسات العمومية الإدارية أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة، وعليه فإنها تخضع لذات القواعد العامة التي تحكم المرافق العامة، ولهذا فإنها تخضع لمبدأ دوام سيرها بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة، ومبدأ قابلية قواعد تنظيمها للتعديل والتغيير، وسبب ذلك أن المؤسسة العمومية الإدارية تهدف إلى تحقيق النفع العام.

¹- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 277-278.

رابعاً: خضوع المؤسسة العمومية الإدارية لرقابة السلطة المركزية

رغم تمتع المؤسسة العمومية الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي عن السلطة المركزية، فإن هذا الاستقلال لا ينفى خضوعها لرقابة السلطة المركزية، ولكن هذه الرقابة تخضع لمبادئ الوصاية الإدارية التي يقرها النظام اللامركزي والتي تختلف عن السلطة الرئاسية في ظل النظام المركزي.⁽¹⁾

المطلب الثالث: أنواع المؤسسة العمومية الإدارية

المؤسسات العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة، وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية كالولاية والبلدية في الجزائر وسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع في أنشطتها للقانون العام كالمدرسة الوطنية للإدارة المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-641 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، وكذا الوكالة الوطنية لحماية البيئة المنشئة بموجب المرسوم رقم 83-457 المؤرخ في 23 جويلية 1983.

بحيث أن القضاء الإداري هو الذي يختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بها، كما يخولها القانون جملة من الامتيازات ومن أهمها امتيازات السلطة العمومية ومنها اتخاذ القرارات الإدارية، كما تعتبر أموالها عمومية وعمالها موظفين عموميين.

كما نجد موقف المشرع الجزائري حيال المؤسسة العمومية الإدارية وتعريفه لها حسب القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جوان 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، عرفت المؤسسة العمومية الإدارية استنادا للقواعد المطبقة على الإدارة أن لديها نظام إداري ومالي مشابه لنظام الإدارة إلا إذا وجد استثناء عن طريق التنظيم بالإضافة إلى هذا فإنها خاضعة إلى مبدأ التخصص.⁽²⁾

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 279-280.

² - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217.

كما نشير إلى بعض النصوص القانونية التي من خلالها تم إنشاء مؤسسات عمومية إدارية مثل:

- قانون البلدية 10-11 في مادتيه 153 و154 على جواز وإمكانية إنشاء المؤسسات العمومية البلدية، حيث نصت:

المادة 153: "يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها".

المادة 154: "تكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري. ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها،

تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية وتنظيمها وعملها عن طريق التنظيم".⁽¹⁾

كما أورد قانون الولاية رقم 07-12 في مادتيه 146 و147 على أن يمكن المجلس الشعبي الولائي:

المادة 146: "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية".

المادة 147: "تأخذ المؤسسات العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها".⁽²⁾

¹ - قانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، مؤرخة في 03 جويلية 2011.

² - قانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادر بتاريخ 21 فيفري 2012.

المبحث الثاني: الأعمال الإدارية الصادرة عن المؤسسة العمومية الإدارية

إنه لمن البديهي أنه عند قيام أي رابطة أو علاقة بين المؤسسة العمومية الإدارية والأفراد سواء كانوا أشخاصا عامة أو خاصة، فإن تلك الرابطة تتجسد في أداء الإدارة لنشاطاتها المتوقفة على ما تملكه من إمكانيات ووسائل مادية وبشرية وحتى القانونية التي تعد أبرز الآليات التي لا يمكنها الاستغناء عنها والتحرك بدونها، وذلك من خلال ما يصدر عنها من قرارات تتجلى أو تقتصر فيها، إما على الصورة الانفرادية لها وهي ما يطلق عليها بمصطلح القرارات الإدارية أو على اتفاق مع الطرف الآخر أي أعمال إدارية اتفاقية سماها بعض الفقهاء "الأعمال الإدارية التعاقدية".

و عليه وانطلاقا من هذا الطرح تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: الأعمال الإدارية الصادرة عن المؤسسة العمومية الإدارية بالإرادة المنفردة.

المطلب الثاني: الأعمال الإدارية الصادرة بتوافق الإرادتين.

المطلب الأول: الأعمال الإدارية الصادرة عن المؤسسة العمومية الإدارية بالإرادة المنفردة

إنه لمن الجدير الإشارة إلى أهمية الأعمال الإدارية الصادرة عن المؤسسة الإدارية والمتجلية أساساً في القرارات الإدارية المتبوءة المكانة الرئيسية في السلطة الإدارية، هاته الأخيرة التي تمارس نشاطاتها على أساسها والتي تأخذ الشكل الانفرادي لها؛ لذلك فإن غياب القرارات الإدارية أو جمودها يؤدي حتماً إلى الغياب الكامل للإدارة وشللها، فما المقصود بالقرار؟ وما العناصر المقررة بوجوده؟.

للإجابة على ما تم طرحه وغير ذلك من الأسئلة التي تتبادر في أذهاننا، سنحاول الإجمال بكل ما يخص هذا الموضوع على شاکلة فروع فيما يلي:

الفرع الأول: القرارات الإدارية.

الفرع الثاني: الأعمال المادية.

الفرع الأول: القرارات الإدارية

في البداية يجب تعريف القرارات الإدارية وتبيان عناصرها الأساسية كما ذكرنا سابقا:

أولا: تعريف القرار الإداري

لم تتبنى أيا من التشريعات الوطنية أو المقارنة ذات الصلة بالمادة الإدارية تعريفا واضحا للقرار الإداري حيث اكتفت جلها فقط بالإشارة لفكرة القرار في النصوص متناثرة منها تاركة مهمة تحديد المفهوم وبيانه للاجتهادات القضائية والفقهية والاجتهادات التي وإن انطوت على جملة من الاختلافات فيما بينها بخصوص مفهوم القرار الإداري ومدلوله، إلا أنها اتفقت في مجملها على كونه: "هو تصرف إرادي إفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو بتعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".⁽¹⁾

كما يقصد بالقرارات الإدارية إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة بمقتضى مالها من سلطة عامة تقرها القوانين والمراسيم وذلك بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكنا عملا وجائزا قانونا وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة.⁽²⁾ ومن أمثلة العمل الإداري المنفرد: نذكر القرار التنظيمي البلدي الذي يمنع الوقوف في شارع ما. فهذا القرار يصدر عن السلطة البلدية بمفردها دون أن يناقش مع المنتفعين بذلك أي أصحاب السيارات.

كما يجدر الذكر أنه ونظرا للصعوبات التي واجهها القانون الإداري في تعريفه للقرارات الإدارية، إلا أنه تطرق له من خلال محاولات الفقه والنصوص القانونية؛ فنجد على سبيل المثال أن التشريعات المختلفة والمتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها القرارات الإدارية لم تقم بتعريفه تعريفا واضحا تاما، وإنما اقتصرنا فقط على الإشارة إلى القرارات الإدارية في النصوص التشريعية المتناثرة هنا وهناك كالمادة 901 الفقرة 1 من القانون رقم 08-09.

¹ - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، صص 10-11.

² - مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة (التنظيم الإداري، النشاط الإداري، أسلوب الإدارة وامتيازاتها، رقابة القضاء على أعمال الإدارة)، الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب 2010، صص 424.

ونظرا لعدم اهتمام المشرع الجزائري بإعطاء تعريف واضح للقرار الإداري. فقد ترك ذلك للفقه الذي بالرغم من اختلافه في طريقة دراسة القرار الإداري إلا أنه اتفق على عناصر تعريفه كل من:

الأستاذ فؤاد مهنا: "هو عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".

الأستاذ جورج فوديل: "القرار الإداري عمل قانوني صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، بغرض إحداث تغيير في النظام القانوني القائم، عن طريق الالتزامات التي يفرضها أو الحقوق التي يمنحها".

الأستاذ ناصر لباد: "القرار الإداري عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات".⁽¹⁾

كما عرفه عمار بوضياف لغة على أنه: "قرره وأقره في مكانه فاستقر، وقيل فعل يفعل قرارًا، والقرار هو مستقره ومكانه".⁽²⁾

وعليه وجب تمييز القرار الإداري عن غيره من أعمال الدولة، حيث أنه لا يقتصر تعريفه على تحديد أركانه وعناصره وأشكاله فحسب، وإنما يمتد ذلك إلى تحديد أو رسم حدوده الخارجية وتمييزه عن غيره من الأعمال والقرارات التي تقوم بها الدولة، ومنه:

1. تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي

من المعروف أن القرارات الإدارية لا يتم طلب إلغائها والتعويض عنها إلا أمام القضاء الإداري. وعليه فالتمييز قائم على معيارين هما :

¹ - سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الطبعة الثانية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2016، ص 109-110.

² - عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 13.

أ.المعيار الشكلي: ويقصد به الأخذ بعين الاعتبار الجهة التي يصدر عنها العمل، فيقال بأن العمل التشريعي أو القانوني هو العمل الذي يصدر عن البرلمان و أن العمل الإداري أو القرار التنظيمي هو العمل الصادر عن الحكومة أو السلطة التنفيذية.

ويعتبر هذا المعيار هو الشائع في أغلب الحالات لأنه بسيط ولا يستند للجهة التي يصدر عنها القرار.⁽¹⁾

إن السلطة التشريعية هي التي تقوم أصلا بالأعمال التشريعية أي بإصدار القوانين باعتبارها قواعد عامة ومجردة، كما أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم أصلا بتطبيق وتنفيذ القوانين، وذلك بإصدار قرارات إدارية في شأن الأفراد والحالات التي توافرت لها شروط تلك القواعد العامة المجردة.⁽²⁾

وينتقد هذا المعيار، بأنه يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعداه إلى طبيعة العمل وقد كان من الميسور التسليم به لو اقتصر كل سلطة على أعمالها دون مباشرة الصلاحيات المنوطة بسلطة أخرى ولو استثناء، ولما كان العمل قد جرى على غير ذلك عملاً بمبدأ الفصل المرن بين السلطات فإن هذا المعيار قد أصبح صعب التطبيق ولا يمكن الأخذ به كأداة للفصل بين العاملين نظراً لتداخل الصلاحيات.⁽³⁾ فرئيس الجمهورية بإمكانه توجيه خطاب إلى البرلمان طبقاً لنص المادة 128 من الدستور الحالي.⁽⁴⁾

ب.المعيار الموضوعي: يقول بهذا المعيار الفقيه الفرنسي **دوجي** ودرسته. ومن أشه أئمتها **جيز** **وسل** و **بونار** أي المدرسة الواقعية.

¹ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص ص292-293.

² - حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2001، ص 105.

³ - بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 12.

⁴ - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، تاريخ الصدور 07 مارس 2016.

وتأخذ هذه المدرسة على المعيار الشكلي السابق ووقوفه عند حد الشكليات، وعدم اهتمامه بطبيعة العمل وجوهرها، وترى أنه يجب للوقوف على طبيعة العمل أن تتناوله في ذاته وتفحص محتواه.

و لكي نفهم هذا المعيار الذي تتادي به هذه المدرسة لابد من توضيح ما يلي:

1.المراكز القانونية: وهي الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون، و هي قسمان:

أ. مراكز قانونية عامة أو موضوعية: وهي كل مركز يكون محتواه واحد بالنسبة لطائفة من الأفراد، ومثال ذلك مركز القانون المتزوج في القانون الخاص، ومركز الموظف العام في القانون العام؛ فكل من الرجل المتزوج والموظف يشكل مركزا قانونيا عاما أو موضوعيا، لأن حقوق كل منهما وواجباته لا تختلف باختلافهما.

و هذا التشابه في المراكز ناشئ من أن القوانين واللوائح قد نظمتها مقدما بصرف النظر عن شاغلها، ولذلك فهي تسمى أيضا مراكز نظامية.

ب.مراكز قانونية شخصية أو فردية: وهي التي تحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حدى ولهذا فإنها تختلف من شخص لآخر، و مثال ذلك حالة الدائن أو المدين في القانون الخاص وحالة الممول الذي حدد مقدار الضريبة المستحقة عليه في القانون العام.

و تمتاز المراكز العامة أو الموضوعية بأنه يمكن تغييرها في كل لحظة وفقا لمقتضيات الصالح العام.

ولهذا فإن المشرع يستطيع أن يتدخل في كل وقت لتغيير اختصاصات الموظفين على عكس المراكز الشخصية فلا يمكن المساس بها إلا برضاء من يشغلها.

2.الأعمال القانونية: وتمتاز المركز القانونية بأنها متغيرة ومتطورة بحسب حاجة

المجتمع، سواء تم هذا التغيير نتيجة لإرادة المشرع أو بإرادة شاغلها، كما أن لكل فرد أن يشغل المراكز القانونية الخاصة أو العامة متى استوفى الشروط القانونية المقررة، و وسيلة تغيير المراكز القانونية وإنشائها وإلغائها من جانب المشرع وأداة اكتسابها والتنقل من جانب الأفراد هي

الأعمال القانونية، وبالنظر إلى هذه الغاية يقسم أنصار تلك المدرسة الأعمال القانونية أقساما ثلاثة هي:

أ. الأعمال المشرعة: وهي كل عمل قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغي مركزا قانونيا عاما أو موضوعيا، و بمعنى آخر هي كل عمل يتضمن قاعدة تنظيمية عامة وغير شخصية ومن هذا القبيل القوانين المشرعة واللوائح والأنظمة.

ب. الأعمال الشخصية أو الذاتية: وهي تلك الأعمال القانونية التي يتولد عنها أو تتعلق بمراكز شخصية بمعناها المتقدم مثلا العقد.

ج. الأعمال الشرطية: وهي الأعمال القانونية التي يستند إلى فرد أو أفراد معينين معينين مراكز قانونية أو موضوعية، فهي في الحقيقة مكملة للأعمال المشرعة، لأن هذه الأخيرة تنشئ أو تعدل أو تلغي مركزا قانونيا عاما أما الأخرى فتمنحها للأفراد، وعليه فالمراكز القانونية العامة تظل شاغرة حتى تحدد الأعمال الشرطية من يشغلها.

وتمتاز الأعمال الشرطية عن الأعمال الشخصية بأنها وإن كانت تتعلق بفرد معين أو أفراد معينين إلا أنها لا تمس مراكز قانونية فردية.

و يبدو أن هذا المعيار هو الأقرب، لأنه يستند إلى تحليل العناصر الجوهرية للأعمال كما أنه يرجع إليه الفضل في تفهم كثير من مشاكل القانون العام. ولهذا فرغم الانتقادات الموجهة له، إلا أن الأفكار التي يقوم عليها والاصطلاحات التي جاء بها قد استقرت في فقه القانون العم الحديث، ولكن بالرغم من كل هذا إلا أن المعيار الشكلي المبني على صفة القائم بالعمل القانوني هو المعتمد في أكثر الأحوال لاسيما الأعمال التي يجوز لمجلس الدولة إلغاؤها بدعوى تجاوز السلطة.

2. تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي

القرار القضائي هو الذي تصدره الحكومة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، ولا

ينشئ القرار مركزاً قانونياً جديداً وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده.⁽¹⁾
لقد تردد القضاء الإداري في التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي بين المعيارين الشكلي والموضوعي:⁽²⁾

أ. المعيار الشكلي: ويقوم على الهيئة مصدره العمل أو القرار، فإذا صدر من جهة تابعة للإدارة فهو عمل إداري، أما إذا صدر عن جهة تابعة للسلطة القضائية فهو عمل قضائي.

وقد تعرض هذا المعيار للنقد من ناحيتين: الأولى أن جميع الأعمال الصادرة عن السلطة القضائية لا تعتبر أحكاماً، بل منها ما يعتبر أعمالاً إدارية بطبيعتها كأعمال الدخلة في وظيفة القاضي الولائية.

ومن ناحية أخرى فإن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية سلطة إصدار أحكام وهي الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

ب. المعيار الموضوعي:

1. فكرة السلطة التقديرية: ذهب رأي قديم إلى أن القرارات الإدارية إنما تصدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري، بينما تصدر الأحكام من سلطة ذات اختصاص مقيد.

وفعلاً نجد الإدارة تصدر كثيراً قرارات إدارية بنما يكون اختصاصها مقيداً، وعلى عكس ذلك نجد القاضي يتمتع بقدر كبير من حرية التقدير عند إصدار الأحكام القضائية دون التقيد بسلطة مقيدة وحادة.

2. ويقول آخرون أن القرارات الإدارية تصدر عن تصرف تلقائي، أما الأحكام فلا تصدر إلا بطلب من الأفراد، وهذا أيضاً ليس بمعيار لأن الكثير من القرارات لا تصدر إلا بطلب من الأفراد.

¹ - خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، لبنان، الأردن)، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص 23 وما بعدها.

² - المرجع نفسه، ص 24.

3. المعيار الذي يستند إلى موضوع العمل: ويعتبر قضائيا وفقا لهذا الرأي إذا كانت السلطة العامة تفصل بمقتضاها في حق موضع منازعة أمامها، فيجب أن يكون ثمة نزاع في حق شخصي قد فصلت فيه سلطة عامة للقول بوجود عمل قضائي.

وقد انتقد هذا المعيار على أن هذا النزاع قد يطرح على سلطة إدارية لتفصل فيه بقرار إداري لا يحكم، كما أن من الأحكام ما لا يثير نزاعا متعلقا بحق شخصي، ومثال ذلك الأحكام الصادرة من القضاء العيني أو الموضوعي كقضاء الإلغاء لا يتصدى إلا للفصل في شرعية قرار إداري، بصرف النظر عن الحقوق الشخصية.

4. تحديد العمل بناء على الغرض منه: فالإدارة بتدخلها إنما تستهدف إشباع الحاجات العامة سواء تعلق ذلك بالأمن الداخلي أو الخارجي أو الصحة أو التعليم... الخ.

وقد ترتب على ذلك، أن طبع الغرض الذي تستهدفه كل من الإدارة والقضاء ما يصدر منهما من أعمال بطابع مميز، فالإدارة وظيفتها مرنة، ومن ثم كان القرار الإداري مرنا يستجيب بسهولة لمقتضيات حسن الإدارة.

أما العمل القضائي فيمتاز بالثبات، ومن ثم طبع بأثر هام جدا وهو حجية الشيء المقضي فيه، فالحقيقة التي لا يمكن إنكارها هو أن فكرة الحجية هي أبرز المظاهر التي تميز الحكم القضائي عن القرار الإداري؛ فالقرار الإداري مهما بلغ استقراره فإنه استقرار نسبي.

أما الحكم القضائي فيجب أن يكون عنوان الحقيقة المطلقة على ما جاء به، وهذا هو جوهر الحجية، وإذا كان القرار الإداري يشبه بعض الأحكام القضائية أحيانا فإن المشرع حر في أن يرتب على أي منهما حجية الشيء المقضي فيه فيصبح العمل قضائيا، وهذه الحجية كما ذكرنا ذات ارتباط وطيد بالغاية من كل من التصرف الإداري والقضائي.⁽¹⁾

3. تمييز القرار الإداري عن الأعمال المادية والأعمال التحضيرية

أ. تمييز القرار الإداري عن الأعمال المادية: إنه لمن السهل جدا التعرف على العمل المادي وذلك انطلاقا من التحديد الدقيق لمعنى القرار الإداري، إذ نجد أن القرار الإداري في الأساس

¹ - خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 31 وما بعدها.

يتمثل في إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطات وامتيازات قصد إحداث أثر قانوني في إطار القانون والإمكانية وغايته إشباع الحاجات والمصالح العامة ومن خلاله نجد أن العمل المادي يكون واقعة مادية ينسب لها.

ولئن كان العمل المادي لا يخضع لاختصاص مجلس الدولة فيما يتعلق بمجال دعوى الإلغاء، إلا أن اختصاص المجلس بدعوى التعويض عن الأعمال المادية للإدارة وفقا لرأي غالبية فقه القانون العام هو من الأمور التي نادى بها عموم الفقه باعتبار أن العمل المادي للإدارة يندرج في عموم المنازعات الإدارية.

ب. تمييز القرار الإداري عن الأعمال التحضيرية: من المعلوم أن القرارات التي يجوز الطعن فيها في قضاء مجلس الدولة هي فقط تلك القرارات الإدارية النهائية الصادرة والمتخذة الصفة النهائية دون الحاجة إلى تصديق سلطة أعلى، وهذه النهائية في القرارات الإدارية تقتضي استبعاد الأعمال التحضيرية باعتبار أن القرارات الصادرة بشأنها لا تعد قرارات نهائية.

ومن ثم لا يترتب عليها أي أثر قانوني ولا تقوى على إنشاء أو تعديل أو إلغاء أي مركز قانوني، إذ أن الأعمال التحضيرية إذا ما صدرت مشوبة بأي عيب فإن هذا العيب لا ينتج بذاته أي أثر بما يتعين معه التريث حتى يصدر القرار النهائي الجائز للطعن فيه.⁽¹⁾

4. تمييز القرار الإداري عن المنشورات والتعليمات الداخلية: من القرارات ما تصدره الإدارة مستهدفة اقتصار أثره عليها ذاتها دون أن تقصد ترتيب آثار معينة في مواجهة الأفراد؛ وبالتالي لا يلتزم الأفراد بتلك القرارات:

أ. المنشورات والأوامر المصلحية: هي عبارة عن أوامر وتعليمات تصدر من رئيس المصلحة إلى مرؤوسيه متضمنة تفسير القوانين والقوانين والتشريعات القائمة وكيفية تنفيذها، حيث أنها موجهة أصلا إلى الموظفين، وهم ملزمون باحترامها وإطاعة ما فيها من أوامر على أنها التفسير الصحيح للقوانين واللوائح وبناء على واجب إطاعة المرؤوس لرئيسه.

¹ - حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 122 وما بعدها .

ب. الإجراءات الداخلية فهي: "إجراءات تتخذها السلطات الإدارية في غير ما تعلق بالتأديب ودون الاستناد إلى لوائح أو نصوص قانونية معينة، بقصد تيسير السير العادي للمرافق وتنظيمها على نحو يكفل أداء الخدمة على وجه أفضل، وتتميز هذه القرارات بثلاثة خصائص أولها أنها داخلية محضة، وثانيها أنه لا أثر قانوني لها قبل الأفراد، وثالثها أنها تقديرية إلى أقصى حد ممكن".

5. تمييز القرار الإداري عن أعمال السيادة

لقد اختلف الفقه الفرنسي حول معيار أعمال السيادة المميز لها عن سائر أعمال الإدارة ومن أهم المعايير التي قيلت في هذا الصدد ما يلي:

أ. معيار الباعث السياسي: وهو من أقدم المعايير التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي، وهو يضفي صفة السيادة على كل عمل يصدر من السلطة التنفيذية، ويكون الغرض منه حماية الجماعة في ذاتها أو مجسدة في الحكومة، ضد أعدائها في الداخل أو الخارج سواء كانوا ظاهرين أو مختفين، في الحاضر أو في المستقبل.

ومن الواضح أن هذا المعيار لا يضع حدا لهذه الطائفة من الأعمال، وإنما يكل تحديدها للهيئة التنفيذية ذاتها، وقد كان مجلس الدولة الفرنسي مضطرا إلى ذلك، لأنه ما كان يستطيع مجابهة إدارة في غاية القوة، ولذلك فما كاد الوعي القومي يكتمل وما كادت الأوضاع السياسية تستقر حتى هجره مجلس الدولة.⁽¹⁾

وقد أخذ على هذا المعيار، بأنه مرن وغير واضح ودقيق، ففكرة الباعث السياسي أو الدافع السياسي تظل غامضة مهما قدمت بشأنها التفسيرات، فتستطيع جهة الإدارة تطبيقا له أن تقلت من رقابة القضاء جراء قيامها بعمل إداري إذا ادعت أمام القاضي أن الباعث للقيام بهذا العمل السياسي محض، وعندها يجد القاضي نفسه مضطرا للتصريح بعدم إمكانية إخضاع هذا العمل لرقابته وفحصه.⁽²⁾

¹ - حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 146 وما بعدها.

² - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 47.

ب. معيار طبيعة العمل ذاته أو موضوعه: ومؤداه العبرة بطبيعة العمل ذاته أو موضوعه، بصرف النظر عن الباعث عليه وقد تشعبت في هذا المجال المحاولات:

- فيرى البعض أن العمل يعتبر من أعمال السيادة إذا كان تنفيذاً لنص دستوري، ويعتبر من أعمال الإدارة العادية إذا كان تنفيذاً للقوانين العادية و اللوائح.

- و البعض الآخر يرى أن عمل السيادة هو العمل الصادر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة ويكون عملاً إدارياً عادياً، إذا كان صادراً منها باعتبارها إدارة.⁽¹⁾

في حين انتقد الرأي الأول على أن الأخذ بهذا الرأي يجعل النصوص الدستورية أداة ومجالاً للتهرب من الخضوع لرقابة القضاء بعنوان أعمال السيادة، ثم أن العمل الإداري قد يصدر تنفيذاً لقاعدة دستورية كما لو اعترف الدستور للوزير الأول بسلطة توقيع المراسيم التنفيذية، فوقها لهذا الرأي لا تخضع المراسيم التنفيذية للرقابة كونها صدرت تنفيذاً لقواعد دستورية، وهذا القول غير سديد وبإمكانه أن يؤدي إلى تلاشي دولة القانون.

أما الاتجاه الثاني، فقد انتقد على أنه أقام التمييز بين العاملين 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 الرقابة.⁽²⁾

ج. معيار التعداد على سبيل الحصر: أقر الفقه بعجزه عن وضع معيار جامع مانع لأعمال السيادة وكاشف عن طبيعة ذاتية تميزها عن الأعمال الإدارية العادية، وانتهى الأمر بالعميد هوريو إلى القول بأن: "العمل الحكومي هو كل ما يقرر له القضاء الإداري وعلى رأسه محكمة التنازع هذه الصفة".⁽³⁾

¹ - حمدي ياسين عكاشة، المرجع نفسه، ص 158 وما بعدها.

² - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، المرجع السابق، ص 48.

³ - حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 161.

و أهم ما تحتوي عليه قائمة أعمال السيادة في أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع الأعمال الآتية:

1. الأعمال المنظمة لعلاقات السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، ومنها دعوة الناخبين للقيام بالعملية الانتخابية ودعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية وحل البرلمان.

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

3. بعض الأعمال الحربية.

4. بعض إجراءات الأمن الدولة الداخلي، ويدخل تحت هذا النوع من الأعمال التدابير الضبطية خاصة الطابع الوطني والصادرة عن السلطة المركزية.

5. المسائل المتعلقة بالأعمال السيادية الإقليمية والمسائل المتصلة بسيادة الدولة الخارجية وعلاقتها بمستعمراتها.

وانطلاقا من تعريف القرارات الإدارية على أنها عمل قانوني إفرادي صادر عن مرفق عام من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة. يمكن الاستدلال على أن القرار الإداري لا يكون كذلك إلا إذا توافرت فيه:

1. **القرار الإداري عمل أو تصرف قانوني:** ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية، بالمعنى الضيق، فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادرا بقصد وإرادة ترتيب أثر قانوني، وعليه فإنه يشترط في القرار أن يكون ذا طابع تنفيذي أي من شأنه أن يرتب أثرا أو أذى بذاته، وذلك إما:-

أ- بإحداث مركز قانوني جديد: مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة، أي أن الشخص بعد تعيينه وتوليئه لمنصب إداري يصبح متمتعا بمجموعة من الحقوق أي الراتب، ومتحملا في نفس

الوقت لجملة من الالتزامات (القيام بعمل، الحفاظ على السر المهني)؛ لم تكن موجودة وقائمة من قبل.

ب- أو تعديل مركز قانوني قائم، مثل قرار ترقية موظف.

ج- أو إلغاء مركز قانوني قائم، مثل قرار فصل موظف عام؛ مما يترتب عنه حرمانه وعدم تمتعه بحقوقه كموظف مثل الراتب، وبالمقابل عدم تكليفه ومطالبته بأي نشاط أو التزام وظيفي.

وعليه، فإن التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، كما هو الحال بالنسبة للأعمال التحضيرية والتعليمات والمنشورات والأنظمة الداخلية للإدارات كما ذكر سالفًا.

2. القرار الإداري يصدر من جهة إدارية: من المعلوم أن القرارات الإدارية مصدرها مرافق عامة كصورة عامة، سواء كانت أجهزة وهيكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة، أي الأجهزة والتنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية.

وعليه فإن الأمر يقتضي مبدئيًا استبعاد تصرفات كل من: السلطات الأخرى من دائرة القرارات الإدارية، أي تصرفات السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وكذا أعمال وتصرفات الهيئات والتنظيمات الخاصة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ويقضي الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات على قاعدة مستقرة تدعى "الاختصاص الوظيفي"، وعلى أن القرارات الإدارية هي من وسائل السلطة العامة، وأهم امتياز قانوني تتمتع به الإدارة، فعليه نجد أن الجهة الإدارية تأخذ معنى "إما شكليًا أو موضوعيًا".

والمقصود بالإدارة العامة في إطار المعيار الشكلي، الأجهزة والمنظمات والدوائر المملوكة للدولة، ويشمل ذلك الإدارة المركزية واللامركزية والأشخاص الإدارية "الإقليمية و المرفقية".

أما في معيارها الموضوعي فتتمثل الإدارة بالنشاط الذي تقوم به الدوائر والمنظمات والمنشآت لإشباع حاجة عامة.⁽¹⁾

¹ - سلام عبد الحميد محمد زنكنة، (الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية)، رسالة ماجستير في الحقوق تخصص: قانون إداري، منشورة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمرك، ألمانيا، 2008، ص 71 وما بعدها.

أ. **السلطات الأخرى:** إن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أي البرلمان باعتبارها أعمالاً تشريعية ليست قرارات إدارية؛ كما أن الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية (المحاكم والمجالس) باعتبارها أعمالاً قضائية ليست من قبيل القرارات الإدارية، حيث أن هذه الأعمال لا تصلح لأن تكون محل دعوى إلغاء أمام مجلس الدولة كقرارات الوزارات، وإنما تخضع للرقابة الدستورية ولطرق الطعن القضائي العادية والغير عادية.

ب. **الهيئات والتنظيمات الخاصة:** باعتبارها من أشخاص القانون الخاص، فإن الهيئات والتنظيمات الخاصة مثل: الجمعيات، النقابات، التنظيمات المهنية، الشركات المدنية والتجارية الخاصة، والمؤسسات العمومية الاقتصادية E.P.E، لا يمكنها أصلاً أن تصدر قرارات إدارية، إلا إذا اتصل أو انصب نشاطها على مرفق عام بمفهومه المادي حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

3. القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة:

لا يعد العمل القانوني الصادر عن الإدارة قراراً إدارياً إلا إذا صدر عن الإرادة المنفردة للإدارة، ولا يشترط في هذا أن يصدر العمل القانوني عن شخص واحد، بل يمكن أن يشترك في إصداره أكثر من شخص كأن تكون لجنة، طالما أن أعضاءها يعبرون عن إرادة شخص إداري واحد، ولا يحول أن يوصف العمل القانوني قراراً إدارياً، إذا اشترك في إصداره أكثر من شخص إداري واحد، ويعبر عن إرادة أكثر من جهة إدارية، وإذا لم ينظم العلاقة بينهم واستهدف إحداث أثر قانوني بحق أطراف ثالثة دون اعتبار لإرادتها.

وهذا ما يميز القرارات الإدارية عن التصرفات القانونية الأخرى الصادرة من جانبين "العقود الإدارية" التي تتكون نتيجة تلاقي إرادة الإدارة مع طرف أو إرادة أخرى سواء كانت هذه الإرادة الأخرى إدارية أو جهة خاصة أو عامة، وتوافقها على تكوين العقد.

ومن هنا يمكن اعتبار القرار الإداري عمل غير تعاقدية يصدر عن إرادة منفردة من جانب إحدى السلطات العامة الإدارية، ويحدث بذاته آثارا قانونية معينة متى كان ممكنا وجائزا قانونا.⁽¹⁾

4. القرار الإداري يحدث أثرا في المركز القانوني:

سبق التقرير والقول، بأن القرار الإداري باعتباره عملا صادرا عن جهة إدارية يتطلب لوجوده تعبيراً وإفصاحاً إدارياً لوجود، غير أنه ليس كل إفصاح من الإدارة هو قرار إداري ويصلح لأن يكون محلاً لرقابة قضاء المشروعية، فالعبرة من تحديد طبيعة القرار الإداري ليست بألفاظه ومبانيه ولكن بمضمونه وفحواه وبالأثر القانوني المترتب عنه والذي تحدث الإدارة بموجبه تغييرات في العلاقات القانونية السائدة سواء لإنشائها لمراكز قانونية كقرار توظيف، قرار تسليم رخصة، أو تعديلها كقرار ترقية موظف، أو إنهائها كقرار عزل موظف، سحب رخصة بناء أو سحب رخصة قيادة سيارة.⁽²⁾

و انطلاقاً من ذلك فإن الأعمال الإدارية التي لا تمس بمصالح المخاطبين لا تعد قرارات إدارية ونذكر منها:

أ. الأعمال التحضيرية: وتتمثل في الآراء التي تسبق إصدار القرار النهائي كالآراء البسيطة والاستشارية والاستثنائية والآراء الإلزامية.

ب. الأعمال التنظيمية الداخلية الإدارية: وتضم الأعمال المتعلقة بحسن النظام والسير الداخلي للإدارة ومصالحها كالتعليمات والمناشير والأوامر المصلحية.

ج. الأعمال التمهيدية: وتتضمن جملة الأعمال التي تمهد الإدارة من خلالها لترتيب أثر قانوني

د. الأعمال المادية: وهي نفس الأعمال التي تم ذكرها سلفاً.

هـ. الأعمال النموذجية: كالوثائق التي تضعها الإدارة لتكون نمطا ونموذجاً لهدف التوحيد.

¹ - سلام عبد الحميد محمد زنكنة، المرجع السابق، ص 73.

² - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 26 وما بعدها.

و.الأعمال التحسيسية الإرشادية الإدارية وردودها على استفسارات الجمهور .

ي.الأعمال التهديدية :وتتمثل في الإنذارات، وقد عرف النظام القانوني المتعلق بها في القانون الفرنسي مرحلتين ،حيث كانت في بداية الأمر الأعمال التهديدية المتمثلة في الإنذارات عبارة عن "دعوة" وبالتالي غير قابلة للإلغاء.(1)

5.القرار الإداري يكون نهائيا تنفيذيا: لا ينطبق عن العمل الإداري وصف القرار، ويرتب أثرا قانونيا في المحيط الخارجي إلا إذا توافرت له الصفة التنفيذية أو النهائية وأصبح ملزما وواجب النفاذ، واستنفذ جميع مراحل التدرج الإداري اللازمة لوجوده قانونا، أي تنتهي بشأنه مراحل التوصية والاقتراح والمناقشة وإعداد المشروعات ثم الاعتماد أو التصديق ممن يملك ذلك قانونا.(2)

ثانيا: أنواع القرارات الإدارية: وتتنوع القرارات الإدارية بحسب اعتبارات عديدة، من حيث:

1. القرارات الإدارية من حيث تكوينها:

أ.القرارات البسيطة: هي التي لم تتم بمجرد عملية قانونية واحدة، مثل القرار المتعلق بتعيين موظف أو ترقيته أو إنهاء خدمته.

ب.القرارات المركبة: هي التي تتم عبر مجموعة من العمليات القانونية وعلى مراحل مستقلة. مثال: قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة.(3)

2. القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء:

تتقسم القرارات الإدارية من زاوية خضوعها لرقابة القضاء إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء وهذا هو الأصل، وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء وهي القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أما القضاء.

¹ بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص68.

² سلام عبد الحميد محمد زنكنة، المرجع السابق، ص77.

³ عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، الجزائر، 2010،

ص 14 وما بعدها.

أ. القرارات الخاضعة لرقابة القضاء: تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدي صور الرقابة و الأكثر ضمانا لحقوق الأفراد وحررياتهم، لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية تلزم الجميع بتنفيذها واحترامها.

والأصل أن تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء إعمالا لمبدأ المشروعية، ومن المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأول يسمى القضاء الموحد، والثاني نظام القضاء المزدوج.

1. نظام القضاء الموحد: وتتنحصر فيه الرقابة القضائية في نطاق ضيق من جانب القضاء، ويتمثل في التعويض عن الأضرار الناجمة من جراء تطبيق القرارات الإدارية.

ويسود هذا النظام في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى ومقتضاه أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها.

ويتميز هذا النظام بأنه أكثر اتفاقا مع مبدأ المشروعية إذ يخضع الأفراد والإدارة إلى قضاء واحد وقانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي امتيازات في مواجهة الأفراد. بالإضافة إلى سير في إجراءات التقاضي إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الاختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج.⁽¹⁾

ومع ذلك فقد وجه النقد إلى هذا النظام من حيث أنه يقضي على الاستقلال الواجب للإدارة بتوجيهه الأوامر إليها بما يعيق أدائها لأعمالها، مما يدفع الإدارة إلى استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها، ولا يخفي ما لهذا من أضرار بحقوق الأفراد وحررياتهم ومن جانب آخر يؤدي هذا النظام إلى تقرير مبدأ المسؤولية الشخصية للموظفين مما يدفعهم على الخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفا من المساءلة.

¹ - مازن ليلو راضي، القانون الإداري (طبعة القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، الضبط الإداري، الوظيفة العامة، الأموال العامة، القرار الإداري، العقود الإدارية)، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2015، ص 376 وما بعدها.

2. نظام القضاء المزوج: يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي، وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة، عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، وتطبق فيها أحكام القانون الخاص.

في حين، أن وجهة القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات الناشئة بين الأفراد والإدارة وتطبق فيها أحكام القانون العام.

ب. القرارات غير الخاضعة لرقابة القضاء: وهي:

1. أعمال السيادة أو الأعمال الحكومية: اختلف الفقه والقضاء في تعريف أعمال السيادة، وهي في الحقيقة قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية، وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء بالإلغاء أو التعويض.

وقد نشأت نظرية أعمال السيادة في فرنسا عندما حاول مجلس الدولة الفرنسي الاحتفاظ بوجوده في حقبة إعادة الملكية إلى فرنسا عندما تخلى عن الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية.

كما ساهم مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع في وضع قائمة لأعمال السيادة أهمها:

- الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان.
- القرارات الخاصة بانتخاب المجالس النيابية والمنازعات الناشئة عنها.
- قرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالعلاقة بين السلطات الدستورية وممارسة الوظيفة التشريعية مثل قرار اللجوء إلى السلطات الاستثنائية المنصوص عليها بالمادة 16 من الدستور الفرنسي.
- الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية.
- الأعمال المتعلقة بالحرب.

2. القرارات المحصنة من رقابة القضاء: من مظاهر سيادة القانون، أن تخضع القرارات الإدارية جميعا لرقابة القضاء، فهو الوسيلة الوحيدة للحفاظ على حقوق الأفراد في مواجهة الدولة بهيئاتها المختلفة التشريعية والتنفيذية.

وإذا كان الأصل خضوع الإدارة لرقابة القضاء فإن مستلزمات المصلحة العامة تقتضي التخفيف من صرامة هذا المبدأ فتسمح بموازنة مبدأ المشروعية من خلال نظرية السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية.⁽¹⁾

3. القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها:

أ. القرارات الفردية: هي التي تتعلق بشخص معين بذاته أو بأشخاص معينين بذواتهم، كالقرار المتعلق برخصة البناء، أو بتعيين موظف أو ترقية عدد من الموظفين.⁽²⁾

ولا يغير من حقيقة القرارات الفردية أن تصدر في شكل قرارات تنظيمية طالما أن واقع الأمر يتعلق بمعين بالذات، كما لا تغير حقيقة القرارات الفردية أن يتعلق الأمر بعدد كبير من الأفراد، كون أن العبرة في تمييز القرارات الإدارية ليست في قلة أو كثرة عدد الأفراد الذين ينطبق عليهم القرار، ولكن العبرة في تحديد هؤلاء الأفراد بذواتهم.⁽³⁾

ب. القرارات التنظيمية أو اللوائح: وهي تلك القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية، والمتضمنة قواعد عامة محددة، وملزمة وتطبق على عدد غير محدد سلفا من الأفراد؛ فهي تشبه القوانين من حيث موضوعها، لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة، أي أنها تخاطب أشخاصا غير معينين بذواتهم وإنما بصفاتهم، ولا تتعلق بفرد أو مجموعة أفراد محددين سلفا، فالفارق بين القانون واللائحة، أن القانون صادر عن السلطة التشريعية وهو تعبير عن إرادة الأمة، أما اللائحة فهي صادرة عن السلطة الإدارية وتعبّر عن إرادتها هي فقط.

وتقوم الإدارة بإصدار أنواع عديدة من اللوائح:

¹ - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 381.

² - عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، المرجع السابق، ص 14 وما بعدها.

³ - محمد أنور حماده، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 38.

- ❖ اللوائح التنفيذية: وهي اللوائح التي تتضمن القواعد التفصيلية لتطبيق القانون، وهي دستورا مقتصرة على رئيس الجمهورية.
- ❖ اللوائح التنظيمية: وهي اللوائح التي تصدر لتنظيم المرافق العامة، وهي عادة لا تكون لها آثار مباشرة على حقوق الأفراد والتزاماتهم.
- ❖ لوائح الضبط: وهي اللوائح التي تصدر بهدف المحافظة على النظام العام وتصدرها الإدارة لتحقيق أغراض الضبط الإداري كلوائح حركة المرور، التنقل، اللوائح الخاصة بالمحلات الخطرة... الخ، وهذه أيضا من اختصاص رئيس الجمهورية، ثم للإدارة إصدار قرارات فردية تطبيقا لذلك.
- ❖ لوائح الضرورة: وتصدر لمواجهة ظروف استثنائية طارئة تقتضي تدخلا عاجلا وسريعا للحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، مثل: حالة الحرب أو الاضطرابات.
- ❖ اللوائح التفويضية: وهي القرارات بقوانين التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية في مسائل محددة، وهي شكل من أشكال التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وفي المجال التشريعي، وذلك في ظروف خاصة كالتشريع بأوامر من رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان.⁽¹⁾

4. القرارات الإدارية من حيث آثارها:

- أ. القرارات المنشئة: وهي القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة، بالتعديل، أو الإلغاء، كالقرار الصادر بتعيين موظف عام أو تسريحه أو تأديبه.
- ب. القرارات الكاشفة: ويقصد بها القرارات التي لا تحدث أثرا قانونيا جديدا، وإنما تقرر مركز قانوني موجود قائم مسبقا أو تكشف عنه نفس الآثار الموجودة مسبقا، مثل القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده يقضي بإدانتته في جريمة مخلة بالشرف، مما يبين أن أثر

¹ - عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، المرجع السابق، ص ص 14-15.

القرارات الكاشفة الذي ينحصر في إثبات وتقرير حالة قانونية موجودة، وقائمة من قبل ولا يتعدى ذلك إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة.

وتتجلى أهمية التفرقة بين القرارات الكاشفة والقرارات المنشئة في:

- أن القرارات المنشئة، ترتب آثارها عند لحظة صدورها، أما القرارات الكاشفة فتسري آثارها بتاريخ رجعيًا ليعود إلى التاريخ الذي قامت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها هذا القرار.⁽¹⁾
- القرارات الكاشفة، يجوز للإدارة سحبها دون التقيد بميعاد محدد مطلقًا، أما القرارات الإدارية المنشئة فإن سحبها يكون مقيدًا بميعاد الطعن بالإلغاء.⁽²⁾

5. القرارات الإدارية من حيث وجودها القانوني:

أ. القرارات الصريحة: وهي تلك القرارات الصادرة عن الإدارة، ويعتبر نفاذها في حق الإدارة من تاريخ صدورها بصفة نهائية، وهو الأصل.

ب. القرارات الضمنية: وهي التي تستنتج من تصرف معين، يحدد القانون المدة والنتيجة، كعدم اتخاذ الإدارة موقفًا بعد فوات الأجل المحدد في القانون، فهو أحيانًا قرار ضمني بالموافقة، وأحيانًا قرارًا ضمني بالرفض.⁽³⁾

ثالثًا: أركان القرارات الإدارية:

من الجدير الإشارة إلى أن القرار الإداري لا يعد عملاً قانونيًا ما لم يتوافر على أركان تؤدي به إلى ترتيب آثاره القانونية. وعليه فأركان القرار الإداري تتمثل في:

- **ركن الاختصاص:** الاختصاص وهو السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره، بمعنى مدى صلاحية عضو السلطة الإدارية للتعبير عن الإدارة الملزمة للإدارة.

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص 279-280.

² - المرجع نفسه، ص 280.

³ - عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، المرجع السابق، ص 15.

ويحدد القانون اختصاص أعضاء السلطة الإدارية، حيث تعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام، ولذلك لا يجوز للإدارة أن تعدل أو تنتازل أو تتفق على عكس قواعد الاختصاص، ولذلك فإن العيب في الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري تجله قابلاً للإلغاء، وللمحكمة أن تتعرض لعيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسها، ولو لم يتمسك به الطاعن في القرار الإداري.⁽¹⁾

و ليس الاختصاص هو السلطة ذلك أن الاختصاص هو مجموع ما خول للإدارة القيام به من أعمال فيما تعني السلطة مباشرة تلك الاختصاصات المخولة وترجمتها عملياً.⁽²⁾

أ. صور الاختصاص: للاختصاص أربعة صور هي: اختصاص شخصي، موضوعي، مكاني، زمني.

❖ الاختصاص الشخصي: ويشترط لصحة القرار الإداري، أن يصدر من الشخص أو الهيئة المنوطة بها إصداره، فلا يملك هذا الشخص أو تلك الجهة نقل اختصاصها للغير إلا في الأحوال التي يجيزها القانون بناء على تفويض أو حل قانوني، وإلا كان القرار الصادر مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

❖ الاختصاص الموضوعي: يحدد القانون اختصاصات كل موظف أو جهة إدارية بموضوعات معينة، فإذا تجاوز هذا الموظف أو الإدارة اختصاصاته تلك فتعدى على اختصاصات جهة أخرى، تحقق عيب عدم الاختصاص، ويكون هذا الاعتداء إما من:

▪ جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى موازية أو مساوية لها، وذلك كأن يصدر وزير قراراً في موضوع هو من اختصاص وزير آخر.

▪ أو من جهة إدارية عليا على اختصاصات جهة إدارية أدنى منها، كأن يصدر الوالي قراراً في موضوع هو من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي (قرار هدم بناء مثلاً)، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية.

¹ - محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 21.

² - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 29.

وعليه كلما تبادت السلطة أو الإدارة في قراراتها ولم تلتزم بها في الصلاحيات الممنوحة لها، كان القرار معيبا بعدم الاختصاص وتعرض للإلغاء.⁽¹⁾

❖ **الاختصاص المكاني (الإقليمي):** وفيه يتم تحديد النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة مباشرة اختصاصه فيه، فإذا تجاوز هذا النطاق فإن قراراته تكون مشوية بعبء عدم الاختصاص، وهذا العيب قليل الحدوث في العمل، لأن المشرع كثيرا ما يحدد وبدقة النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة ممارسة اختصاصه فيه وغالبا ما يتقيد الأخير بحدود هذا الاختصاص ولا يتعداه.⁽²⁾

❖ **الاختصاص الزمني:** ويعني إصدار الموظف المختص القرار في زمن كان له صفة اتخاذه فإذا انتهت وظيفته لسبب من الأسباب، أو رقي إلى منصب أعلى أو العكس أنزل إلى منصب أدنى، فإن ذلك يمنع من اتخاذ القرار بموجب صفته الأصلية، وإلا شكل ذلك عيبا لعدم اختصاصه زمنيا.

ورغم أهميته، إلا أن المشرع أقر استثناء الخروج عن هذه القاعدة بدافع استمرارية الحياة الإدارية، وذلك في حالتين هما:⁽³⁾

1. التفويض الإداري: ويؤخذ بهذا الأسلوب في العمل الإداري كاستثناء على الأصل للتخفيف من التركيز الإداري، لما يحققه من مزايا تتمثل في سرعة إصدار القرارات والقضاء على البطء في الإجراءات، وإتاحة الفرصة للرئيس الإداري ليتفرغ لمهامه القيادية، وخفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية، وكذلك إتاحة الفرصة لخلق قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية، و لكي يتم التفويض صحيحا يجب أن تتوافر فيه عدة شروط تتمثل فيما يلي:

▪ لا يكون التفويض إلا بنص: ويشترط استناد التفويض إلى نص قانوني صريح، وقد يوجد ذلك النص في الدستور أو القانون أو اللائحة.

¹ - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 362 وما بعدها.

² - المرجع نفسه، ص 363.

³ - عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، المرجع السابق، ص 17.

■ أن يصدر قرار صريح بالتفويض: إذ أن التفويض لا يجوز الالتجاء إليه بطريق القياس أو التماثل، ولهذا يجب أن يكون التفويض واضحا ومحددا ومكتوبا، لأن التفويض الشفوي لا يعتد به في ساحة القضاء.

■ التفويض يجب أن يكون جزئيا: لا يكون التفويض صحيحا إلا في جزء من اختصاصات المفوض، ولا صحة للتفويض الذي يقع على جميع اختصاصاته، وهذا شرط طبيعي، لأن التفويض في جميع الاختصاصات على فرض حدوثه سيؤدي إلى شل السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصلي ومصادرة وظيفتها.

■ الاختصاصات المفوضة لا يجوز إعادة تفويضها: أي أن التفويض، لا يحدث إلا مرة واحدة بالنسبة لاختصاص معين كما أن سلطة التفويض ذاتها لا يجوز التفويض فيه.

■ لا تفويض في المسؤولية: حيث أن التفويض يقع بالنسبة للسلطة فقط، إذ تبقى مسؤولية المفوض عن الاختصاصات التي قام بالتفويض فيها أمام السلطة الرئاسية العليا، وفي نفس الوقت فإن المفوض إليه يكون مسؤولا أمام المفوض في حدود الاختصاصات التي انتقلت إليه عن طريق التفويض.

■ المفوض يسترد سلطاته المفوضة بإلغاء التفويض، كما أن له بطبيعة الحال أن يعدل من نطاق السلطات المفوضة إذا رأى ذلك.⁽¹⁾

ب. صور التفويض: للتفويض الإداري صورتان هما:

● **تفويض السلطة (الاختصاص):** ويقصد بها أن يعهد الرئيس بنقل بعض من اختصاصاته والتي يستمدّها من النصوص القانونية إلى أحد مرؤوسيه، وهو ما يترتب عليه قيام المفوض إليه بهذه الاختصاصات دون الرجوع إلى الرئيس المفوض.

و يتميز تفويض الاختصاص، بعدم إمكانية المفوض ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه إلى المفوض إليه إلا إذا تم إلغائه بقرار صريح، لأن قرار التفويض يترتب آثارا قانونية

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس الشورى اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999، ص490 وما بعدها.

من خلال عملية نشره، كما ترتبط قيمة أو قوة القرارات الصادرة في تفويض الاختصاص بدرجة ومرتبة المفوض إليه وفقا للسلم الإداري.

• **تفويض التوقيع:** و نعني به قيام المفوض بعمل مادي، والمتمثل في الإمضاء على قرارات أو مقررات أو أية وثائق معينة تندرج ضمن اختصاص المفوض وتكون باسمه ولحسابه.

ويتميز تفويض التوقيع، بأنه لا يتضمن نقلا للاختصاص، لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه، كما يتميز بالطابع الشخصي، لأنه ينطوي على ثقة خاصة ولا ينقضي إل بتغير أحد طرفيه، ويتم ذلك بشكل تلقائي دون أن يستلزم ذلك إصدار قرار صريح من المفوض، كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به المفوض إليه تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية أو التصرفات والأعمال التي يقوم بها المفوض إليه، لأنها تكون باسمه ولحسابه.⁽¹⁾

2. الحلول: ويحدث الحلول عند تغيب صاحب الاختصاص الأصلي عن مقر عمله لسبب من الأسباب المانعة من مزاوله اختصاصاته، فيحل محله غيره في مباشرة هذه الاختصاصات بقوة القانون، ويستند الحلول مثل التفويض إلى نص قانوني يجيزه، فإذا لم يوجد النص الصريح الذي يجيزه فإن تطبيقه مستحيلا.

في حين يختلف عن التفويض في عدة وجوه، حيث يقع الحلول بقوة القانون عند حدوث مانع يمنع الأصيل من مباشرة اختصاصاته، أما التفويض فإنه رغم استناده إلى نص قانوني فهو يحدث بحضور المفوض وبارادته.

ومن ناحية أخرى، يقع الحلول بالنسبة لجميع اختصاصات الأصيل، بينما يشترط في التفويض أن يكون جزئيا.

وأخيرا، فإن الحلول ينتهي بعودة الأصيل إلى مقر عمله ومباشرة اختصاصاته بنفسه أو بتعيين من يحل محله في منصبه في حالة وفاته أو إحالته إلى التقاعد أو الاستيداع، في

¹ - خليفي محمد، (النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر)، مذكرة دون بيان نوعها، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007، 2008، ص ص 21-22.

حين ينتهي التفويض بانقضاء مدته أو بانتهاء المهمة المحددة في التفويض، أو بصدور قرار من المفوض باسترداد اختصاصاته التي قام بتفويضها.⁽¹⁾

ومن أمثلة الحلول:

- حلول رئيس مجلس الأمة محل رئيس الجمهورية لمدة 45 يوما في حالة ثبوت مانع كمرض خطير، بالرغم من أنه لا يمكنه مباشرة كل اختصاصات رئيس الجمهورية كحل البرلمان أو التشريع بأوامر.

- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم تصويت هذا الأخير على النفقات الإلزامية في ميزانية البلدية، واتخاذ قرار تسجيلها.⁽²⁾

• **ركن الشكل والإجراءات:** ويقصد بهذا الركن، إفصاح الإدارة عن إرادتها أي مجموعة التدابير التي تتبعها الإدارة للتعبير عن إرادتها بصورة معينة صريحة أو ضمنية.

أ. **شكل القرار الإداري:** هو الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها بإصداره، فإذا اشترط القانون صدور القرار مكتوبا أو مسببا كما هو الحال بالنسبة للقرارات التأديبية، فإن مخالفة الإدارة لهذا الشكل يبطل قرارها حيث يكون معيبا في شكله.

وعلى الرغم، من أن الأصل العام هو عدم تقييد الإدارة حال إصدارها لقراراتها بشكل معين أو بإجراءات خاصة، إلا أنه استثناء قد يلزم المشرع الإدارة حال إصدارها لقرار ما أن تصدره في شكل يحدده، وخروج الإدارة عن إرادة المشرع في هذا الشأن يجعل قرارها مفتقدا لركن الشكل، الأمر الذي يجعله عرضة لإلغائه كونه قرارا باطلا.

ب. **إجراءات القرار الإداري:** وتعني التصرفات التي تتبعها الإدارة وتقوم بها قبل اتخاذ القرار وإصداره نهائيا، ومن صور الشكل والإجراءات:

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس الشورى اللبناني، المرجع السابق، ص 492-493.

² - عزري الزين، المرجع السابق، ص 18.

1. الإجراءات السابقة على إصدار القرار الإداري:

أ. الاستشارة السابقة على إصدار القرار الإداري: فإذا فرض المشرع على الجهة مصدرة القرار استشارة فرد أو هيئة معينة قبل إصداره، عد هذا الأمر شكلا واجب الإلتباع، بحيث يكون القرار مشويا بعيب الشكل متى صدر دون العرض على الجهة أو الفرد الذي حدده المشرع.

وتلتزم الإدارة باحترام الشكل الإجرائي الذي حدده لها المشرع قبل إصدار القرار والمتمثل في الاستشارة السابقة، حتى ولو لم يكن للرأي المنبثق عن تلك الاستشارة صفة الإلزام بالنسبة للإدارة مصدرة القرار، كما هو الشأن بالنسبة لأخذ رأي مجلس الكلية في شأن تعيين عضو هيئة تدريس بالجامعة، حيث أن رأي مجلس الكلية لا يلزم رئيس الجامعة، وهو السلطة المختصة، بإصدار قرار التعيين، ومع ذلك فإن إصداره دون استعراض رأي مجلس الكلية يجعل منه قرارا باطلا حيث صدر مشويا بعيب الشكل.

كما لا يكفي لصحة القرار الإداري من الناحية الشكلية، أن يصدر بعد أخذ رأي الجهة التي حددها القانون، وإنما يتعين صدور هذا القرار خلال مدة زمنية معقولة من تاريخ إبداء تلك الجهة لرأيها، فإذا لم يصدر القرار ومضت مدة طويلة على إبداء الجهة المنوط بها إبداء الرأي لرأيها، فلا يجوز إصدار القرار بناء على الرأي السابق، وإنما صحة القرار من الناحية الشكلية تستوجب إعادة الأمر إلى ذات اللجنة مرة أخرى، لإبداء رأي جديد في ضوء ما استجد من متغيرات من شأنها التأثير على مضمون الرأي.

إضافة إلى ما تقدم فإنه لا يكفي لصحة القرار الإداري من الناحية الشكلية أن يصدر في مدة معقولة من تاريخ إبداء الرأي من الجهة التي حددها القانون، وإنما يتعين على الإدارة احترام التسلسل في الاستشارة في حالة ما إذا أوجب القانون عليها استشارة عدة جهات قبل إصدار القرار.

ب. الضمانات الإجرائية للتأديب: وحتى يكون قرار الجزاء التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية مبرئا من عيب الشكل، فإنه يتعين أن يصدر بعد سلوك الإجراءات التأديبية التي حددها المشرع، والتي تعد ضمانا مقررة للعامل، ومن ثم لا يجوز توقيع جزاء إداري ما لم يسبق

تحقيق كتابي معه كأصل عام أو شفوي، إذا لم تتجاوز العقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب فيها لا يتجاوز ثلاثة أيام.⁽¹⁾

2.شكليات مظهر القرار الخارجي:

أ.الكتابة: والأصل، أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها بمناسبة ما تصدره من قرارات إدارية ما لم يلزمها المشرع بذلك، فإذا كان الأصل أن يصدر القرار الإداري مكتوبا إلا أن هذا لا يمنع من إصداره ويكون لهذا القرار الشفوي كافة آثار القرار المكتوب.

وإذا كان المشرع يشترط صراحة لصحة القرار الإداري أن يكون مكتوبا، فإذا اشترط الشكل المكتوب يكون ضمنيا، كلما تطلب المشرع نشر القرار، في هذه الحالة يتعين أن يتضمن القرار تاريخ صدوره.

ب.التحييث: فإذا كانت القرارات الإدارية تستلزم من حيث حبكة تحريرها الإدارية وتأسيسها القانوني الإشارة في صدارتها إلى النصوص التشريعية والتنظيمية المستندة إليها، فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يرتب على إغفال وعدم الإشارة إلى إحداها بطلانها.

ج. التوقيع: القاعدة العامة، أن إصدار القرار الإداري المكتوب يقتضي عمليا لإصداره توقيع الجهة المختصة، سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد، وذلك من أجل إضفاء المزيد من المصادقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات.

د. تسبب القرار الإداري: ويقصد به، أن تذكر الإدارة في صلب قرارها الدوافع التي أدت بها إلى إصداره، لإحاطة المخاطبين بالقرار بتلك الدوافع، وحول أهمية التسبب في القرارات الإدارية فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنه من الضمانات الأساسية للخصوم، إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدارك الخطأ المشوب.

وثمة فارق جوهري بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي غير ملزم للإدارة وبين سبب القرار الإداري، وإن كانا يشتركان في الآثار المترتبة وهو البطلان، ذلك أن التسبب يعني بيان

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مقومات وعيوب القرار الإداري (نفاذ وتنفيذ ووقف تنفيذ القرار الإداري وانقضائه)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص92 وما بعدها.

الدوافع ومن ثم فهو معاصر لصدور القرار حيث يرد في صلبه، وعلى عكس سبب القرار الإداري المتمثل في الحالة القانونية أو الواقعية التي دفعت بالإدارة إلى إصداره ومن ثم فسبب القرار سابق لإصداره.⁽¹⁾

• **ركن المحل:** ويعتبر ركنا أساسيا من أركان القرار الإداري، يقوم إلى جانب باقي أركانه المتمثلة في الشكل والسبب والاختصاص والغاية، حيث يتميز محل القرار بأنه المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وسواء كان هذا الأثر هو إنشاء مراكز قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها وهي كثيرة لا تقع تحت حصر، وبالمثل فإنه لا يمكن حصر الصور التي يأخذها محل القرار الإداري.

ويحرص القضاء الإداري في تعريفه للقرار على التأكيد على محل هذا القرار، هو إحداث أثر قانوني معين ينبغي أن يكون ممكنا وجائزا قانونا، وعلى الإدارة الالتزام في قراراتها أن تحترم سائر القواعد القانونية التي تحكم موضوع القرار، وإلا صدر مخالفا أو مشوبا بعيب مخالفة القانون وفقا لما اصطلح عليه الفقه والقضاء.⁽²⁾

وعلى هذا فكل قرار إداري لا بد أن يكون له بطبيعة الحال محل معين، ويشترط لصحة المحل ضرورة توافر شرطين هما:

▪ أن يكون هذا المحل ممكنا تنفيذه من الناحية العملية.

▪ أن يكون هذا المحل جائزا.

• **ركن السبب:** وهو حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقره عن إرادته وتتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وان يتخذ قرارا ما.

و السبب لا بد أن يكون واقعا مستمدا من الظروف أو حالة قانونية حيث أن الأسباب العامة أو المجهولة لا تكفي لتبرير القرار والأصل العام أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناء عليه إلا إذا ألزمها القانون بذكر الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 93.

² - رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 234.

التسبب شرطا شكليا في القرار الإداري يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري، وبطلان السبب عادة ما يؤدي إلى بطلان القرار بحسبان انه ليس عيبا قائما بذاته من عيوب القراء، لذا يتجه غالبية الفقهاء إلى القول بأن مرجع الطعن على السبب في حد ذاته يمكن إلحاقه بعيب مخالفة القانون، بينما ذهب رأي آخر على إلحاقه بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

5. ركن الغاية أو الهدف: وهي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، والقاعدة العامة الأساسية التي لا يرد عليها استثناء، هي أن كل قرار إداري يجب أن تكون غايته المصلحة العامة، غير أن المشرع كثيرا ما يحدد لرجل الإدارة هدفا مخصصا وهذا التخصيص قد يستمد من النصوص صراحة، إذا ما حدد المشرع الغرض من إنشاء اختصاص معين، كما يمكن استخلاص الهدف المخصص من قصد المشرع وروح التشريع.⁽¹⁾

رابعاً: نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية:

1. نفاذ القرارات الإدارية: ويقصد بنفاذ القرار الإداري الاحتجاج بما حواه ذلك القرار في مواجهة الإدارة والأفراد على حد سواء، حيث ينفذ القرار الإداري على كل من الإدارة والأفراد على حد سواء بما أنهما يتمتعان بالحقوق والالتزامات الذي من خلالهما يولد هذا النفاذ، وعليه:

أ. نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة:

من المعلوم أن القرار الإداري ينفذ في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره لكافة أركانه القانونية، لافتراض علم الإدارة بفحوى قرارها بمجرد إصدارها له.

حيث ذهبت المحكمة العليا في هذا الصدد، إلى أن القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية في مجالها التنظيمي هي بحسب الأصل، تتم وتنتج آثارها القانونية في مواجهة الإدارة، من يوم توقيع من يملك إصدارها، ولو لم تنتشر إذ أن النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها حيث لا يقصد به سوى إبلاغ الغير بمضمونه حتى تكون حجة عليه، ويفتح به ميعاد طلب إلغائه إضافة إلى أن عملية نشر القرار هي بمثابة عمل مادي، لا علاقة له بإصدار القرار والذي بمجرد التوقيع عليه.

¹ - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري (دراسة تطبيقية مقارنة)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 17 وما بعدها.

و يترتب على ذلك أن تاريخ صدور القرار الإداري هو المعول عليه عند حساب المدة المنصوص عليها لسحب الإدارة أو إلغائها له. واستثناء على مبدأ النفاذ الفوري للقرارات الإدارية في مواجهة الإدارة تستثنى القرارات الإدارية الموصوفة كتلك المقترنة بشرط واقف أو فاسخ أو المؤجل تنفيذها، ومنه:

1. نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط واقف أو فاسخ أو المقترنة بشرط فاسخ: ومن أمثلة القرارات المعلقة على شرط واقف، القرار الصادر بترقية موظف محال للمحاكمة التأديبية، حيث أن قرار الترقية يكون معلقا على شرط واقف يتمثل في ثبوت عدم إدانته. ويدخل في نطاق القرارات المعلقة على شرط فاسخ، قرار تعيين موظف تحت الاختبار لمدة معينة، حيث ذهبت المحكمة العليا في هذا الشأن إلى تحقق هذا الشرط بعدم ثبوت صلاحية الموظف.⁽¹⁾

ويشترط لإعمال أثر الشرط الواقف أو الفاسخ بالنسبة لقيام القرار الإداري، أن يكون ذلك الشرط مشروعاً، فإذا كان الشرط غير مشروع بطل الشرط وبقي القرار سليماً منتجاً لآثاره، إلا إذا كان هذا الشرط الدافع الرئيسي لإصدار الإدارة للقرار، وهي مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حدى.

2. القرارات المؤجل تنفيذها: بوسع جهة الإدارة إرجاء آثار قراراتها لتاريخ لاحق لصدورها، إذا ما كان رائدها في ذلك تحقيق المصلحة العامة، حيث أن العبرة للحكم على مشروعية تلك القرارات وجودا وعدمها مع مشروعية أسباب هذا التأجيل باعتباره استثناء من الأصل العام والذي بموجبه تنفذ القرارات الإدارية فور صدورها.⁽²⁾

ب. نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد:

استقر القضاء الإداري والفقهاء في أن القرار الإداري يصدر متمتعا بقريضة الصحة وعلى الطاعن إثبات عدم مشروعيته، كما أن الأصل أن القرار الإداري يدخل حيز التنفيذ بمجرد إصداره من الجهة الإدارية، كما أنه ينظر إلى أركان القرار الإداري من تاريخ صدوره، ولا تتأثر صحة القرار الإداري بعد ذلك إذا تم تعديل قواعد الاختصاص.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 175 وما بعدها.

² - المرجع نفسه، ص 172-173.

بيد أنه يتعين القول، إنه لا يمكن الاحتجاج بالقرار في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ إيصاله إلى علمهم بإحدى وسائل العلم بالقرار، وهي إما النشر أو الإعلان أو التبليغ أو العلم اليقيني، وتختلف هذه الوسائل حسبما كان القرار فردياً أم تنظيمياً، والقاعدة في هذا الشأن أن القرار التنظيمي يحتاج للشر ليمكن الأفراد من العلم به كونه يتضمن قواعد عامة، ولذلك تاريخ النشر هو تاريخ بدء نفاذ القرار في مواجهة الأفراد وفي هذا قضت محكمة العدل العليا: "إن نشر القرار التنظيمي في الجريدة الرسمية يعد تبليغاً قانونياً للقرار".

أما القرارات الفردية، فإن القاعدة لبدء نفاذها هو تبليغها بشكل شخصي. وفي هذا تقول محكمة العدل العليا: "إذا صدر قرار فصل المستدعية دون أن تبلغ نوع التهمة المسندة إليها ودون أن تعلن للحضور أمام لجنة شؤون الموظفين بصفتها المجلس التأديبي فإن هذا القرار يكون معيباً عيباً جوهرياً يستدعي بطلانه".

و هناك وسيلة العلم بالقرار، ويتعين أن يكون هذا العلم يقينياً، فإذا ما قدم الطاعن بالقرار طعنه لدى القضاء الإداري فلا يجوز له أن يدفع بعدم العلم بالقرار. وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا: "العلم بالقرار الإداري علماً يقينياً يقوم مقام التبليغ".

2. تنفيذ القرارات الإدارية: ويشترط في القرار الإداري أن يكون قابلاً للتنفيذ ولذلك يتعين أن يتم تطبيق ما أشار إليه القرار وما اشتمل عليه من فحوى ومضمون. والسؤال المطروح هنا ما الآليات التي يتم بها التنفيذ:⁽¹⁾

- تعهد الإدارة نفسها بتنفيذ القرار: ويتحقق هذا التنفيذ، عندما تقدم الإدارة بمبادرة ذاتية منها وخاصة إذا تعلق القرار بالإدارة ذاتها، عندئذ يصبح مرهون بإرادة التنفيذ من قبل الإدارة.

- تنفيذ الأفراد للقرار الإداري: الأصل، أن يلتزم الأفراد طواعية بتنفيذ القرار، لاسيما تلك القرارات التي تعطي الأفراد مزايا وحقوق، فيكون تنفيذ القرار مرهون باستخدام الفرد للحق الذي أنشأه القرار الإداري، ومثاله القرار الصادر بمنح رخصة بناء فهذا الحق المنوط بتنفيذه بإقدام صاحب الرخصة على تنفيذه أعمال البناء، أما إذا كان القرار الإداري يفرض التزامات معينة

¹ - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 227 وما بعدها.

على الأفراد سواء كانت أعمال إيجابية وأوامر تتطلب انجاز شيء محدد أم سلبية ونواهي تتطلب الامتناع عن القيام بعمل محدد.⁽¹⁾

والأصل أيضا امتثال الأفراد لمضمون تلك القرارات بتنفيذها، إلا أن الأفراد قد يمتنعوا عن التنفيذ فما هي الإجراءات التي ينبغي للإدارة بها لإجبار الأفراد على التنفيذ.

إن الأصل المقررة بهذا الشأن: "التزام الأفراد بتنفيذ القرار والإدارة غير ملزمة" لإجبار الفرد على التنفيذ فهي في ذلك شأن الأفراد أي بإمكانها اللجوء للقضاء لحمل الأفراد على تنفيذ القرار الإداري، ولكن قد يمنح القانون امتيازاً للإدارة بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر "التنفيذ المباشر"، ويراد به حق الإدارة في تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون الحاجة إلى إذن من القضاء، وهذا الامتياز مقرر للإدارة عند الأفراد عند التنفيذ طوعية وذلك باستخدام القوة الجبرية ضد الأفراد لثنيهم على احترام القرار الإداري، ومن الشروط التي أوجبها المشرع لاستخدام حق التنفيذ المباشر:

- ✓ أن يوجد نص في القانون يبيح للإدارة استخدام التنفيذ المباشر.
- ✓ أن تستخدم الإدارة القدر اللازم من القوة وبالقدر الذي يكفل القرار.
- ✓ أن تتعدم الوسائل البديلة التي يمكن من خلالها تنفيذ القرار الإداري فيسوغ لها اللجوء للتنفيذ المباشر.
- ✓ حالة الضرورة والاستعجال، والمراد بها وجود خطر عام يهدد الأمن والنظام العامين كالمظاهرات.⁽²⁾

خامساً: نهاية القرارات الإدارية:

ويقصد بنهاية القرارات الإدارية أن تتوقف عن إنتاج آثارها القانونية بإحدى الطريقتين:

❖ النهاية الطبيعية للقرارات الإدارية.

¹ - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 228 وما بعدها.

² - المرجع نفسه، ص 231 وما بعدها.

❖ نهاية القرارات الإدارية بتدخل سلطة عامة.

أولاً: **النهاية الطبيعية للقرارات الإدارية:** وتتحقق بـ:

1. تنفيذ القرار أو استنفاد موضوعه، ومثاله القرار الصادر بهدم حائط آيل للسقوط أو الانهيار فيقوم الفرد المعني بالقرار بهدم الحائط موضوع القرار.
2. انقضاء المدة المحددة لنفاذ القرار الإداري، ومثاله القرار الصادر بمنح ترخيص للأجنبي بالإقامة في البلد لمدة معينة وانقضت المدة دون تجديد في قرار الإقامة.
3. انتهاء القرار المقترن بشرط فاسخ، وذلك بتحقق هذا الشرط مثاله القرار الصادر بتعيين موظف، فهو معلق على شرط فاسخ وهو عدم التحاق الموظف بالوظيفة فينتهي القرار نهاية طبيعية.
4. زوال محل القرار، وسواء تم ذلك بالزوال المادي لموضوع القرار، مثاله الترخيص الذي يعطي لاستثمار جزء من الشاطئ، فيغمر البحر ذلك الجزء، مما يؤدي إلى زوال موضوع القرار. وقد يكون الزوال بسبب قانوني، مثال ذلك قرار الترخيص الصادر باستعمال جزء من المال العام استعمالاً خاصاً، ثم تزول عنه صفة العمومية عن هذا الجزء بسبب تعديل خط التنظيم.
5. وفاة صاحب العلاقة، وهنا ينتهي القرار بسبب الموت لاسيما تلك القرارات التي لا تكون نافذة إلا بمواجهة شخص معين مثل القرار الصادر بمنح ترخيص لصيدلية ويموت صاحب الرخصة أو قرار تعيين موظف والموت قبل التحاقه بالوظيفة.
6. الترك والإهمال، وذلك عندما يترك صاحب العلاقة، بالنسبة للقرارات التي لا يكون تنفيذها إلزامياً وذلك بإهمالها أو تركها حتى تفوت المدة القانونية، ومن ثم ينتهي القرار. ومثال عن ذلك قرار منح رخصة بناء لمدة معينة فيهمل صاحب الرخصة إجراءات البناء فينتهي القرار.

ثانياً: إلغاء القرار بتدخل السلطة: وهنا تنتهي القرارات الإدارية إما:

1. **انتهاء القرار بتدخل السلطة التشريعية:** ومثال ذلك صدور قانون بإلغاء قانون سابق، وكان هذا القانون قد صدر نظاماً لتسهيل تنفيذه أو صدرت تعليمات لإمكانية تطبيقه، ومن ثم تلغى هذه التعليمات بشكل تبعية لإلغاء القانون التي تستند إليه.

2. **انتهاء القرار بتدخل السلطة التنفيذية:** والمقصود هنا، لجوء صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري طالبا إلغاء القرار المطعون فيه، ويترتب على هذا الإلغاء انتهاء الآثار التي تترتب على القرار الملغي، مثاله القرار الصادر بإلغاء قرار صادر عن المجالس التأديبية إذا لجأ صاحب المصلحة بالطعن لدى القضاء الإداري، وحكم القضاء ببطلان القرار وإلغائه لعيب شابه، وبذلك يعد القرار الملغي بحكم القضاء كأن لم يكن من تاريخ صدوره في مواجهة أطراف الدعوى وفي مواجهة الكافة، لأن حجية حكم الإلغاء حجية مطلقة وفي مواجهة الإدارة والأفراد على السواء، وفي هذا تقول المحكمة العليا للعدل: "من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء أن الأحكام التي تكون حجة على الكافة هي الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية".

3. **وقد ينتهي القرار بتدخل السلطة الإدارية،** حيث تملك الإدارة إلغاء قراراتها سواء من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من الأفراد وتسلك في ذلك سبيلين هما:

أ. **الإلغاء:** ويعني إلغاء القرار الإداري، وقف نفاذ القرار أو وقف سريان آثاره الناتجة عنه بالنسبة للمستقبل ودون أن ينصرف بأثره إلى الماضي، ويتم الإلغاء من قبل الإدارة التي أصدره، كما يتم إلغاء القرار من جهة إدارية أخرى غير الجهة الإدارية التي أصدرته كما هو الحال في سلطة جهة الوصاية في إلغاء القرارات غير المشروعة الصادرة من الإدارات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، وكذلك إلغاء القرارات من قبل السلطة الرئاسية للجهة مصدرة القرار بما لها من حق التعقيب على قرارات مرؤوسيه، وفي هذا الصدد ينبغي التمييز بين إلغاء القرار التنظيمي والقرار الفردي:

1. **إلغاء القرار التنظيمي:** وهي قرارات تولد مراكز قانونية عامة ومجردة، والعلة في إمكانية الإدارة إلغاء قراراتها التنظيمية، هو مسابرة المقتضيات والتطورات الماسة بالنشاط الإداري ولذلك تملك الإدارة إلغاء قراراتها التنظيمية بإجراء عام، وإذا لم تحدد الجهة التي تملك الإلغاء فالجهة التي أصدرت القرار وأنشأته هي التي تملك إلغاؤه استنادا لقاعدة توازي الاختصاص.⁽¹⁾

2. **إلغاء القرار الفردي:** القاعدة العامة في هذا الشأن، عدم جواز إلغاء القرارات الفردية المشروعة لأنه يترتب حقوقا اكتسبها الأفراد، ومن ثم لا يجوز المساس بهذا القرار بإلغائه ضمنا

¹ - محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 231 وما بعدها.

لاستقرار المراكز القانونية، أما القرارات الفردية غير السليمة أو غير المشروعة فالقاعدة في هذا الصدد، أن للإدارة أن تلغيها بعد صدورها خلال الفترة المقررة لرفع دعوى الإلغاء، إذا كانت هذه القرارات غير المشروعة قد رتبت حقوقا مكتسبة وإلا تحصنت ضد الإلغاء إذا فاتت هذه المدة، ويمكن للإدارة إلغاء القرار غير المشروع إذا لم يكن قد رتب حقا مكتسبا للفرد.

ب. السحب: عرف بعض الفقهاء سحب القرار الإداري على أنه: "هو تجريده من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل فتزول كل آثاره ويعتبر كأن لم يكن وذلك أيضا بواسطة السلطة الإدارية المختصة"، وعرفه آخرون بأنه: "إجراء تلغي به الإدارة قرارها غير المشروع بأثر رجعي يزول به كل أثر قانوني للقرار منذ نشأته، وتمكن الإدارة من معالجة الخطأ الذي وقع منها وذلك بقرار جديد، وهو ما يعرف بالقرار الساحب الذي من شأنه إعدام القرار القديم واعتباره كأن لم يكن وبهذا يكون للقرار الساحب أثر رجعي فهو ينسحب على الماضي ويسري على المستقبل".

وعليه، عندما تدرك الإدارة أن القرار الصادر عنها قد صدر بصورة غير صحيحة وليس طبقا للقوانين والأنظمة، فإن لها حق سحبه واعتباره لاغيا بوصفه قرارا إداريا غير مشروع وهذه تمثل طريقة من الطرق الرقابة الإدارية تقوم به بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها.⁽¹⁾

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، الفضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2011، ص 532-533.

الفرع الثاني: الأعمال المادية:

إذا كان القرار الإداري هو الوسيلة الأساسية لكشف الإدارة عن إرادتها الملزمة التي خصها بها التشريع من أجل إنشاء أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ممكنا وأجازها القانون، وكان يرمي إلى تحقيق مصلحة أو غاية عامة، ويستوي أن يكون إعلان الإدارة عن إرادتها صريحا أو ضمنيا.

وانطلاقا، من هذا التعريف وبمفهوم المخالفة، فإن الأعمال الصادرة عن الإدارة ولا ينتج عنها أي أثر قانوني، سواء كان بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء لا تعدو إلا أن تكون أعمالا مادية، وتعرف الأعمال المادية للإدارة بأنها تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة سواء عن قصد أو عن طريق الخطأ، ولا تهدف الإدارة من ورائها إلى إحداث نتائج قانونية جديد تعديل أوضاع قائمة وذلك تنفيذ لقرارات إدارية أو تجسيدا لنص تشريعي موجود من قبل، وبذلك يكون عملها مجرد إجراء تنفيذي أو عمل مادي لا يسمو إلى مرتبة القرار الإداري⁽¹⁾.

وتنقسم الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة العامة إلى صنفين:

1. الأعمال الإدارية المادية الإرادية: وهي الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة عمدا، لكن لا تهدف من ورائها إحداث أثر قانوني مهما كانت نتيجته.

2. الأعمال الإدارية المادية غير الإرادية: وهي الأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال أو عدم التحري والدقة، كان يرتكب أحد السائقين التابعين لجهة إدارية معينة حادثه ما نتيجة لعدم توخي اليقظة والحذر، ومن أهم الأعمال المادية للإدارة يمكن ذكر ما يلي:

أ. الأعمال الفنية: وهي الأعمال التي يقوم بها الإداريون الفنيون والمتخصصون من أجل إنجاز تصاميم بغية تنفيذ مشروع ما ومن الأمثلة على ذلك ما يقوم به المهندسون والرسامون.

¹ - أحمد السويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014، 2015، ص 97.

ب. لأعمال التي تباشرها الإدارة تنفيذا للقرارات الإدارية كإجراءات الحجز الإداري، إذ هي مجرد طرق تنفيذية لتحصيل الرسوم المستحقة لإدارة الضرائب، أو قرار لاستيلاء على ملكية أحد الأفراد ضمانا لاستمرارية المرفق العام، أو القيام بهدم منزل آيل للسقوط.

ج. المنشورات والتعليمات التي تصدر من الإدارة وحدها، ومع ذلك لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا تحدث أثرا تجاه الأفراد ولا تمس بمراكزهم القانونية، ومن الأمثلة على ذلك المنشورات والتعليمات المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة، لكن بشرط أن لا تحدث هذه المناشير والتعليمات تأثيرا في المراكز القانونية أو تحدث التزامات جديدة وفي هذه الحالة تتحول من عمل غير قانوني إلى عمل قانوني، وأحسن مثال على ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية الشركة الوطنية سومباك ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب O.A.I.C المؤرخ في 08 مارس 1980.

د. الأعمال الإدارية المشروعة التي ينفذها الإداريون وتحدث أثرا قانونيا لكنها لا تعتبر أعمالا قانونيا كالفاء بالدين، وكذا الأعمال القانونية المتحولة عمل مادي كالتصرفات القانونية غير المشروعة والتي تصل للانعدام⁽¹⁾.

هـ. الأعمال غير القانونية التي تقع من جانب موظفي الإدارة كالحوادث.

و. البيان الذي ينشره المسؤول الإداري في الجرائد والصحف، أو الأفعال التنفيذية الجبرية التي لا تستند إلى قرار إداري سابق.

و من قبيل القرارات المادية، القيام بأعمال غير مشروعة تنطوي على خطأ جسيم أثناء التنفيذ وتمس بملكية خاصة، أو التعدي على حرية الأشخاص وهو ما يسمى بالاعتداء المادي والاستيلاء غير الشرعي على ملكية خاصة.

و يعرف الفقهاء الاعتداء المادي بأنه يتجسد في عمل إداري مادي مشوب بمخالفة جسيمة تمس حق الملكية أو بحرية من حريات الأفراد⁽²⁾.

¹ - أحمد السويقات، المرجع السابق، ص 98 وما بعدها.

² - أحمد السويقات، المرجع نفسه، ص 99-100.

كما تطرق إلى ذلك القضاء في كثير من أحكامه بإعطاء تعريف للاعتداء المادي ومنها:

- أنه عندما تقوم الإدارة بتنفيذ قرار إداري مشروع بصفة غير مشروعة يمس بالملكية العقارية ترتكب اعتداء ماديا.
- أن الاعتداء المادي يتجسد عندما تقوم بتصرف إداري ليس له علاقة بالسلطة التي تملكها الإدارة.
- الاعتداء المادي، هو تصرف مادي للإدارة مشوب بعيب جسيم وتمس بالحريات الأساسية للفرد.
- الاعتداء المادي لانعدام الإجراءات، وهو تنفيذ الإدارة عملا مادي دون إتباعها لإجراءات مخولة لها قانونا كأن تهدم صور آيل للسقوط دون صدور قرار إداري بشأنه.⁽¹⁾

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص188.

المطلب الثاني: الأعمال الإدارية الصادرة بتوافق الإرادتين:

مما لا شك فيه أن الأعمال الصادرة عن الإدارة بالإرادة الانفرادية أو المنفردة تعد الأساس لقيامها بأعمالها ومهامها، مستعملة في ذلك امتيازات وسلطات كالتقرير والتنفيذ التي لا يكون للطرف الآخر طرفا فيها، هذا من جهة، والأعمال الإدارية الصادرة بتوافق إرادة مع طرف آخر والذي لا يقل أهمية عن النوع الأول من الأعمال، حيث يجدر أن يكون فيه طرف آخر لقيامها سواء كان شخصا طبيعيا أو إدارة، وذلك تنفيذاً للأعمال الموكلة والمكلفة بها من جهة أخرى، وبهذا وجب التطرق إلى:

الفرع الأول: العقود الإدارية

ويقصد به، توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني سواء كان هذا الأثر هو إنشاء التزام أو تعديله أو إنهائه، كما عرفه البعض من الفقه بأن "العقد هو ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر وتوافقهما على درجة يثبت أثره في المعقود عليه ويرتب عليه التزام كل منهما تجاه الآخر، ويجوز أن تتفق أكثر من إرادتين على إحداث الأثر القانوني"، وتلجأ الإدارة في ممارسة نشاطها لإبرام العقود مع الأفراد والشركات لإشباع الحاجات العامة.⁽¹⁾

العقد هو: "اتفاق يلتزم بموجبه شخص أو عدة أشخاص نحو شخص أو عدة أشخاص آخرين بمنح أو فعل أو عدم فعل شيء ما".⁽²⁾

وعليه فإن هذه الإرادة قائمة على توافق يتواجد بين الإدارة أو السلطة المتعاقدة مع طرف آخر وبه يطلق عليها مصطلح "العقود الإدارية"، والتي تعرف على أنها:

"العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر نية جهة الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام".⁽³⁾

¹ فتوح محمد هندواوي، القاضي الإداري والتوازن المالي في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2016، ص ص 23-24.

² - المادة 54 معدلة من القانون المدني.

³ - رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 287.

ومن جهة أخرى، يعرف العقد الإداري وفقا للغالب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بأنه: "ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وآية ذلك أن يتضمن العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام".⁽¹⁾

وفي ذلك عرفت المحكمة العليا في مصر العقد الإداري بأنه: "العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وإن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص".⁽²⁾

ولقد أولاهها المشرع الجزائري أهمية بالغة منذ الاستقلال، إذ خصها بنصوص تشريعية وتنظيمية خاصة بها نظرا للأهمية التي تتصف بها لكونها مرتبطة بالإنفاق العام الذي يكون مصدره الخزينة العمومية.⁽³⁾

ثانيا: معيار تمييز العقد الإداري: وهي:

1. أن يكون أحد طرفي العقد شخصا معنويا عاما: حتى نكون أمام عقد إداري، فإنه يلزم أن يكون أحد أطرافه على الأقل شخصا معنويا عاما سواء أكان إحدى الوزارات أم الإدارات المركزية، أم هيئة لا مركزية إقليمية أم مرفقية.

أما الطرف الآخر في العقد، فيمكن أن يكون هو الآخر من أشخاص القانون العام، كما يمكن أن يكون فردا عاديا إداريا، حيث أن القانون الإداري وجد ليحكم نشاط السلطات الإدارية،

¹ - لؤي كريم عبد، الأسس القانونية اللازمة لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مجلة ديالي، العدد 53، 2011، ص 4.

² - مازن ليلو راضي، العقود الإدارية في القانون الليبي المقارن، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2002، ص 18.

³ - عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 13 وما بعدها.

أما العقود التي تبرم بين الأفراد، أو أشخاص الخاص الأخرى، فإنها تعد من عقود القانون الخاص ولو أبرمت لتحقيق المصلحة العامة.⁽¹⁾

2. اتصال العقد بمرفق عام: حتى نكون أمام عقد إداري، فإنه لا يكفي أن يكون أحد أطرافه شخصا معنويا بل يجب اتصاله بمرفق عام بطريقة أو بأخرى، فالذي يبرر تمتع الإدارة بسلطات استثنائية في عقودها هو أن تسعى من وراء إبرام هذه العقود إلى إشباع حاجات عامة وتحقيق المصالح العليا للمجتمع، من خلال إدارتها وإشرافها على المرافق العامة في الدولة، فمناط العقد الإداري وتمييزه عن العقود الخاصة هو ارتباطه باحتياجات المرفق العام.

وبأخذ اتصال العقد الإداري بالمرفق العام صورا متعددة، فهناك من العقود الإدارية ما يتعلق بإنشاء المرفق مثل عقد الأشغال العامة، ومنها ما يتصل باستغلال المرفق العام وإدارته مثل عقد الامتياز ومنها ما يتصل بتسيير المرفق العام وضمان سيره بانتظام واطراد مثل عقد التوريد... وهكذا.

وهذا الاتصال بين العقد والمرفق العام، كان واضحا في القضايا التي أسس من خلالها مجلس الدولة الفرنسي لنظرية العقد الإداري، كما أن مجلس الدولة المصري أكد بدوره على مسألة الاتصال بين العقد الإداري والمرفق العام كعنصر يميز العقد الإداري كلما ظهر خلاف حول مدى اعتبار العقد عقدا إداريا.

2. استخدام الإدارة أساليب القانون العام عند التعاقد: ويقصد به أننا لا نكون أمام عقد إداري إلا إذا تبين أن للإدارة قد استخدمت في هذا العقد سلطاتها وامتيازاتها، بحيث تضمن العقد شروطا غير مألوفة في القانون الخاص تظهر من خلالها سلطة الدولة وسيادتها.⁽²⁾

¹ - محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة)، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 265.

² - محمد علي الخلايلة، المرجع نفسه، ص 266 وما بعدها.

ثالثا: أنواع العقود الإدارية

من الطبيعي أن تتنوع العقود الإدارية، وذلك بسبب نشاطات الإدارة الكثيرة والمتنوعة لذلك من غير الممكن تعداد العقود الإدارية أو تصنيفها جملة وتفصيلا، إلا أننا سنذكر أهم أنواع العقود، وهي:

1. **عقد الأشغال العامة:** وهو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات للقيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقار لحساب شخص معنوي، في نظير المقابل المتفق عليه وفقا للشروط الواردة بالعقد ويقصد تحقيق منفعة عامة، ومن أسسه:

- يجب أن يكون موضوع العقد عقارا.

- يجب أن يتم العمل موضوع العقد لحساب شخص معنوي عام.

- يجب أن يهدف العقد إلى تحقيق منفعة عامة.

2. **عقد الالتزام:** وهو عقد إداري، يتولى الملتزم بموجبه وعلى مسؤوليته إدارة واستغلال مرفق عام اقتصادي مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات المرفق، مع خضوعه للقواعد الأساسية لسير المرافق العامة فضلا عن الشروط التي تضمنها الإدارة عقد الامتياز.

3. **عقد التوريد:** وهو اتفاق أحد الأشخاص المعنوية العامة وأحد الأفراد أو الشركات بموجبه يلتزم الفرد أو الشركة بتوريد منقولات لازمة لمرفق عام مقابل ثمن. وهو لا يرد سوى على منقول، كما أن شروطه هي التي تحدد طبيعته ما إذا كانت مدنية أو إدارية.⁽¹⁾

4. **عقد البوت:** هو عقد بمقتضاه تتعهد الحكومة أو إحدى الوزارات أو الجهات الإدارية إلى شركة وطنية أو أجنبية بإنشاء مرفق عام وإدارته، وتقديم الخدمات إلى المحتاجين لها لمدة معينة من الزمن، مع الحصول على رسوم يتقاضاها من المنتفعين مقابل ذلك ثم تنتقل ملكية

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص46 وما بعدها.

هذا المشروع إلى الدولة أو الجهة الإدارية المتعاقدة مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرفق العام.⁽¹⁾

5. عقد الامتياز: هو علاقة قانونية ثنائية الجانب، تبرم بين الإدارة المانحة للامتياز والملتزم، كما عرفه مجلس الدولة الجزائري فجاء فيه: "حيث أن عقد الامتياز التابع للدولة هو عقد أداري تمنح بموجبه السلطة الامتياز للمستعمل بالاستغلال المؤقت لعقار تابع للأملك الوطنية بشكل استثنائي بهدف محدد متواصل مقابل دفع إتاوة، لكنه مؤقت وقابل للرجوع فيه".⁽²⁾

رابعاً: الآثار القانونية للعقود الإدارية

يتولد عن العقد الإداري التزامات وحقوق تبادلية ناتجة عن الرابطة التعاقدية، فيولد لكلا الطرفين التزامات على عاتق المتعاقدين وكل حقوق لطرف تعتبر التزامات على الطرف الآخر، وعليه سنتعرض لما يترتب على العقد الإداري من آثار وفقاً للتقسيم التالي:

1. حقوق وسلطات الإدارة تجاه المتعاقد معها:

أ. حق الرقابة والتوجيه: وتمتلك الإدارة سلطة مراقبة تنفيذ المتعاقد لبنود العقد للتحقق من مطابقة التنفيذ للشروط المتفق عليها، سواء من الناحية الفنية، أو المالية، ضماناً لسلامة العقد، كما تمتلك أيضاً، سلطة توجيه المتعاقد في تنفيذ العقد وتوجيه أعمال التنفيذ واختيار طريقة تنفيذها.

ب. حق تعديل العقد بإرادتها المنفردة: تخضع عقود القانون الخاص لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، فلا يجوز تعديله إلا باتفاق طرفي العقد، ولا يجوز أن ينفرد طرف بتعديل شروط العقد إلا بموافقة الطرف الآخر، وعلى خلاف تلك القاعدة لجهة الإدارة في العقد الإداري حق تعديل بعض شروط العقد بإرادتها المنفردة دون الحاجة إلى موافقة الطرف الآخر.

¹ - مفتاح خليفة عبد الحميد، حمد محمد الشلماني، انقضاء العقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2013، ص 46.

² - أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 24.

ج. حق الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد المقصر: تملك الإدارة حق توقيع الجزاءات على المتعاقد المقصر معها، وتشمل الجزاءات المالية، والجزاءات الضاغطة، وكذا الفاسخة.

1. الجزاءات المالية: وهي المبالغ المالية المحددة سلفا بالعقد، أو في النصوص القانونية التي تحكم العقد ويلتزم بها المتعاقد.

2. الجزاءات الضاغطة: وهي جزاءات ذات طبيعة مؤقتة، تملك الإدارة حق توقيعها على المتعاقد معها إعمالا لامتيازها في التنفيذ المباشر لإجبار المتعاقد على الوفاء بالتزاماته التعاقدية.⁽¹⁾

3. فسخ العقد: وهو جزاء توقعه الإدارة على المتعاقد المقصر في العقد، على نحو يحمل الإدارة لإنهاء الرابطة التعاقدية كجزاء لإخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية، وقرار فسخ العقد هو إجراء متصل بالعقد تتخذه الإدارة بوصفها طرفا في التعاقد، ومن ثم فلا يمكن للمتعاقد الطعن بالإلغاء ضد قرار فسخ التعاقد، وذلك لأنه لا يعد من قبيل القرارات المنفصلة عن العقد، وإنما يخضع لولاية القضاء الكامل ويخرج عن ولاية الإلغاء.⁽²⁾

2. حقوق المتعاقد مع الإدارة:

أ. المقابل النقدي: يسعى المتعاقد مع الإدارة لتحقيق مصالح مادية من وراء تعاقدته تتمثل في المقابل النقدي للسلع أو الخدمات التي قدمها للإدارة وفقا لالتزاماته التعاقدية، وتختلف طبيعة هذا المقابل باختلاف العقود الإدارية.

ب. حق اقتضاء التعويضات: للمتعاقد أن يتقاضى بعض التعويضات، في حالة تسبب الإدارة بإحداث ضرر به لعدم تنفيذها تنفيذها التزاماتها التعاقدية، كذلك ويتقاضى التعويض مقابل الأعمال الإضافية التي ينجزها ولم تكن واردة في العقد إذا رأى أنها ضرورية.

ج. ضمان التوازن المالي للعقد: وهي قائمة على حق المتعاقد في منحه من الامتيازات المالية ما يساوي الزيادة في التزاماته، فالعدالة تقتضي أن يكون من طبيعة العقود الإدارية تحقيق قدر

¹ فتوح محمد هنداي، القاضي الإداري والتوازن المالي في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 40 وما بعدها.

² فتوح محمد هنداي، المرجع نفسه، ص 44.

الإمكان التوازن بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد وبين المزايا التي ينتفع بها، وفكرة التوازن المالي تتعلق أساسا بنظريات تحدد الالتزامات التعاقدية كنظرية عمل الأمير ونظرية الظروف الطارئة ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة.⁽¹⁾

خامسا: إبرام العقود الإدارية

تحكم العقود الإدارية جملة من الشروط والإجراءات المحددة تختلف باختلاف صورها، ومنه:

أولا: المبادئ العامة التي تحكم إبرام العقود الإدارية: استقر الفقه والقضاء الإداري على تكريس مبادئ تضمن عدم إهدار المال العام وعدم تعسف الإدارة مع المتعاقدين معها، ومن ذلك خلال المبدأين التاليين:

1. ضمان حرية المنافسة: ويعني إتاحة الفرصة لكل من تتوفر فيه الشروط لتقديم عروضهم، وترسو الصفقة لصالح من استوفت فيه كل الشروط.

2. المساواة بين المتنافسين: أي وجب ضمان المساواة بين المتنافسين بتوحيد الآجال والمعايير المشترطة، بحيث تعمل جهة واحدة على فحص وتقييم كل العروض بشفافية كاملة، لضمان لصلاحية والكفاءة في التعاقد مع الإدارة حفاظا على الأموال العمومية واستغلالها بشكل أمثل.

ثانيا: المناقصة: وهو الطريقة الأصلية لإبرام العقود الإدارية، والمقررة للحفاظ على المبادئ السالفة الذكر، وتعرف على أنها: "إجراء يستهدف الحصول على عروض من متعهدين متنافسين، مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض"، وتتخذ أشكالا هي: المناقصة المفتوحة أو المحدودة، الاستشارة الانتقائية، المزايدة، المسابقة.

ثالثا: التراضي: وتعرف طريقة التقاضي بأنها: "إجراء تخصيص صفقة لمتعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية للمنافسة". وتلجأ إليه الإدارة في حالات محددة حصرا هي:

- عندما لا يمكن تنفيذ موضوع العقد إلا على يد متعامل وحيد يحتكر السلعة المراد توريدها.⁽²⁾

¹ - مازن ليلو راضي، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 168 وما بعدها.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 299.

-حالات الاستعجال للحفاظ على الممتلكات الوطنية أو تمويل مستعجل لضمان حسن السير الاقتصادي أو توفير حاجيات ملحة للجمهور.⁽¹⁾

الفرع الثاني: نهاية العقود الإدارية

والموضحة باختصار في الشكل التالي:⁽²⁾

نهاية العقد الإداري بطريقة غير عادية:	نهاية العقد الإداري بطريقة عادية:
<p>1.الفسخ باتفاق الطرفين: ويستند هذا الفسخ على اتفاق الطرفين بالرضا.</p>	<p>1. بتنفيذ موضوعه: كانهاء عقد التوريد بإتمام تسليم البضائع محل التوريد واستلام الثمن المتفق عليه مع الإدارة.</p>
<p>2.الفسخ بقوة القانون: وهنا ينقضي العقد دون أن يتحمل أي من الطرفين تعويضا بسبب الإنهاء.</p> <p>كما يستحيل تنفيذه لظروف طارئة من شأنها أن تجعل تنفيذ الالتزام العقدي أشد إرهاقا. وبذلك يتولد لهذا المتعاقد حقه في مطالبة الإدارة بتعويض جزئي يغطي ما أصابه من خسارة.⁽³⁾</p>	<p>2. متى كان العقد محدد المدة: وهنا ينتهي بصورة طبيعية بانتهاء هذه المدة المحددة كعقد الامتياز.</p>
<p>3.الفسخ القضائي: ويفسخ العقد بناء على طلب من الإدارة أو المتعاقد معها في حالات</p>	

¹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 301-302.

² - محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 325 وما بعدها.

³ - سحر جبار يعقوب، فسخ العقد الإداري لاستحالة التنفيذ، مجلة صادرة عن مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2008، ص 148.

معينة أهمها وجود قوة قاهرة.	
4.الفسخ بالإرادة المنفردة للإدارة: أي فسخ الإدارة العقد كجزاء على إخلال المتعاقد معها.	

خلاصة الفصل الأول:

باستقراء تفاصيل هذا الفصل المعنون تحت "الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية الإدارية"، نجدها قد شملت كل العناصر التي يتوجب عليها أن تكون في أي مؤسسة إدارية تخدم المجتمع وتلبي الحاجيات المجتمعية الضرورية التي أنشأت من أجلها، وكذا إدراجها على أنها مؤسسة ذات نفع عام وشملها لجميع الخصائص والمقومات.

كما نستنتج أنه، لا يمكن قياس أو مقارنة أي مؤسسة بمؤسسة أخرى، فعلى سبيل المثال نجد المؤسسة العمومية الاقتصادية مثلا، لا تشبه المؤسسة العمومية الإدارية من حيث الهدف الذي أنشأت من أجله.

ولقيام أي مؤسسة عمومية إدارية، وجب أن تتوفر في العناصر والأركان التي يقوم عليها القرار، هذا الأخير الذي يمنح للإدارة سلطة توجيه الأوامر للأفراد، مثله مثل العقد الإداري الذي ينشأ إذا ما تلاقيا كل من الإدارة والمتعاقد في مصلحة تهدف للمصلحة العامة.

كما تسلط على كل من الطرفين، سواء الإدارة في الأعمال الصادرة عنها بالإرادة المنفردة، أو بأعمالها الصادرة بتوافق الإرادتين، رقابة قضائية تحد من التجاوزات التي قد يمكن حدوثها، وهذا ما سنتطرق إليه في الفصل الثاني الذي يبين لنا المؤسسات والمراكز التي تنصب عليها رقابة مجلس الدولة.

الفصل الثاني

نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

يتربع مجلس الدولة على هرم قضائي إداري جعلت من مجالات اختصاصاته في اتساع مستمر، وجعلت القرارات الصادرة عنه في مستوى لا يقبل معارضتها، فالقرارات الصادرة عنه يترتب على نحو إن صح التعبير أنها ابتدائية ونهائية، ولا تقبل سوى المراجعة عن طريق الطعون القضائية المؤدية لهذا الغرض.

لذلك، فإنه يقبل النظر فقط في إطار الاختصاصات المنوط بها في تلك القرارات الصادرة عن المؤسسات والسلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية، وكذا المنظمات المهنية الوطنية.

كما سنتطرق في هذا الفصل، إلى الدعاوى التي يختص بالنظر فيها على مستوى الدرجات الثلاث التي يتمتع بها كونه هيئة قضائية عليا، تفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها.

وعليه، ومن خلال هذا الطرح البسيط تم تقسيم هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: مجال الرقابة القضائية لمجلس الدولة.

المبحث الثاني: وسائل وآليات تحريك الرقابة القضائية.

المبحث الأول: مجال الرقابة القضائية لمجلس الدولة

وتقتصر رقابة مجلس الدولة، على تلك القرارات الصادرة من هيئة أو سلطة عليا مركزية في البلاد، ومنه فإن لمجلس الدولة مراقبة تلك القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية المركزية كالسلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية.

وعليه، اقتصر هذا الفصل على دراسة الرقابة القضائية على المستوى المركزي والمقسم كمايلي:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على المستوى المركزي.

المطلب الثاني: الأعمال الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على المستوى المركزي

يقوم الاختصاص القضائي لهيئات القضاء الإداري على معيار عضوي، وهو ما أشارت إليه المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية من القانون العضوي 11-13 المتعلق بمجلس الدولة، والتي تقتصر فيها على ذكر:

• السلطات الإدارية المركزية (الدولة).

• الهيئة العمومية الوطنية.

• المنظمة المهنية الوطنية.

أولاً: السلطات الإدارية المركزية

وهي مجموع السلطات الإدارية المركزية كما هو وارد في المادة 9 من القانون العضوي 11-13 المشار إليه أعلاه، وعليه فإنه لا يوجد نص عام يحدد السلطات الإدارية المركزية، إلا أنه يمكن ردها أساساً إلى ما يلي:

1. رئاسة الجمهورية: وتقوم على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة والهيكل الداخلية (الأمانة العامة، المديرية... الخ)، ومع ذلك يبقى رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه السلطة الإدارية المركزية، لما يصدره من أوامر ومراسيم رئاسية.

2. رئاسة الحكومة: إلى جانب مصالح وهيئات رئاسة الحكومة التي قد تخولها النصوص والأنظمة اتخاذ تصرفات من قبيل القرارات الإدارية تمس التسيير والتنظيم الداخلي لتلك المصالح، فإن رئيس الحكومة تخول له ممارسة السلطة التنظيمية، غلى غرار رئيس الجمهورية، حيث ينعقد له الاختصاص بتطبيق القانون وبموجب إصدار المراسيم التنفيذية.

3. الوزارات: وهي المظهر الرئيسي للسلطة الإدارية المركزية، حيث تمارس كل وزارة جزء من سلطة الدولة في إطار توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة كونها، لا تتمتع

بالشخصية المعنوية المتميزة عن الشخصية القانونية للدولة، فهي تتصرف باسمها ولحسابها، وعليه تنظم الوزارة على أجهزة الإدارة المركزية للوزارة ومصالحها الخارجية:⁽¹⁾

أ. الإدارة المركزية للوزارة: بالإضافة إلى الأجهزة المرتبطة مباشرة بنشاط الوزير (الديوان، جهاز التفتيش، الأجهزة الاستشارية)، فإن الإدارة المركزية للوزارة تنفرع إلى: مديريات عامة أو مركزية، والمنقسمة بدورها إلى مديريات فرعية متكونة من مكاتب والتي تشكل الوحدة القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة.

ب. المصالح الخارجية (غير الممركزة للوزارة): وهي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، رغم تتمتع مجموعة منها ببعض السلطات كسلطة التقاضي، وخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدتها خارج الهيكل المركزي للوزارة، إما في الولايات أو في جهات معينة، مثل: مديرية التربية في الولاية، أو مديرية الفلاحة، أو المديرية الجهوية للجمارك، والتي تمتد اختصاصها عبر عدة ولايات.

ثانيا: الهيئات العمومية الوطنية:

1. السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية: مثل: البرلمان، الأجهزة القضائية العليا (المحكمة العليا، مجلس الدولة)، أو المجلس الدستوري، حينما تقوم تلك الهيئات، وهي أجهزة إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية بأعمال وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها، أي خارج مهمتها الرئيسية التشريعية أو القضائية أو الرقابة الدستورية، فنقوم مثلا: بإبرام صفقات تتصل بتوريدات خاصة بها أو ترميمات خاصة ببنائها أو توظيف أشخاص بأجهزة إدارية، أو تسيير خدماتها الاجتماعية... الخ.

2. أجهزة وهيئات وطنية قائمة في إطار السلطة التنفيذية: ويتعلق الأمر هنا بأجهزة وتنظيمات ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة قانونيا عن أجهزة الدولة وهيكل السلطة الإدارية المركزية، مثل: المجالس العليا القائمة في مختلف القطاعات⁽²⁾، وعلى سبيل الحصر نذكر منها:

¹ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 229 وما بعدها.

² - المرجع نفسه، ص 231.

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: نص الدستور الجزائري الجديد لعام 2016 في مادته 173 مكرر 7 على إحداثه بقوله: "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يدعى في طلب النص"المجلس"إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وهو مستشار الحكومة".⁽¹⁾

كما نصت المادة 173 مكرر 8 على المهام الموكلة له بقولها: "يتولى المجلس على الخصوص:

- توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية،

- ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين،

- تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني، والتعليم العالي ودراساتها،

- عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة".⁽²⁾

- المجلس الأعلى للغة العربية: أنشأ هذا المجلس بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-226 المؤرخ في 11 يوليو 1998، وقد عهد لها المجلس صلاحية:

- متابعة القوانين الهادفة إلى حماية اللغة العربية وترقيتها وتطويرها وتقييم أعمال الهيئات المكلفة بتعميم استعمال اللغة العربية،

- دراسة وإبداء رأيه في مخططات وبرامج العمل القطاعية الخاصة بتعميم استعمال اللغة العربية،

- يبدي ملاحظاته فيما يتعلق بالتأخر في تطبيق البرامج التي تدخل ضمن صلاحياته".⁽³⁾

¹- المادة 173 مكرر 7 من الدستور.

²- المادة 173 مكرر 8 من الدستور.

³- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 120 وما بعدها.

ثالثا: المنظمات المهنية الوطنية

لقد جرت أحكام القضاء وآراء الفقه كما تدل الدراسة المقارنة على اعتبار القرارات الصادرة عن التنظيمات المهنية من قبيل القرارات الإدارية بالرغم من عدم تمتعها بجميع خصائص القرار الإداري، لتخضع بذلك لرقابة القضاء الإداري وعلى وجه الخصوص مجلس الدولة، وهو ما ذهبت إليه المادة 9 من القانون العضوي 11-13، وتؤكد قوانين أنظمة المنظمات المهنية في الجزائر (منظمة: المحامين، الأطباء، المهندسين، المعماريين، المحاسبين... الخ).⁽¹⁾

كما أنشأت هيئات وأجهزة وطنية منحت لها كل من الاستقلال المالي والشخصية المعنوية، واعتبرت أشخاصا إدارية محضة والمتمثلة على سبيل المثال في:

❖ مجلس المحاسبة: والمتمثلة اختصاصاته في:

فيما يخص اختصاصه الإداري:

- مهمة الرقابة البعدية على أموال الدولة، والجماعات المحلية والمرافق العمومية.
- رقابة أموال الهيئات المكلفة بتسيير النظم الجبائية، والتأمين، والحماية الاجتماعية.
- قيامه باستشارات إدارية لمختلف الإدارات المتواجدة على مستوى الرئاسة، والوزارة، والولاية، عن كيفية تسيير العمل المادي كل حسب قطاعه.
- و يصدر مجلس المحاسبة في إطار مهمته القضائية ما يلي:
- قرارات ضد المحاسبين العموميين، كنتيجة لعملية الرقابة المالية.
- يحملهم المسؤولية الشخصية والمالية، على تضييع الأموال والقيم الخاصة بالهيئات العمومية أو مرافق الدولة.

¹ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 232.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

- توقيع وفرض الجزاءات والعقوبات المالية، على كل عون ارتكب خطأ في تسيير الميزانية.⁽¹⁾

❖ السلطات الإدارية المستقلة: هي ليست بمجرد أجهزة استشارية، بل تتمتع بسلطات واسعة في مجال الضبط الاقتصادي، فهي سلطة أمام اتخاذ القرارات الفردية والتنظيمية، وسلطة أمام توقيع الجزاءات وغيرها من السلطات المتمتعة بها.⁽²⁾

ومنه، فإن هذه السلطات قد يشوبها عيوب عدم المشروعية مما يسبب ضررا للمتعاملين معها بطبيعتهم مجموعة من الأشخاص المعنوية المتعاملة في المجال الاقتصادي، الأمر الذي يترتب عنه مسؤوليتها إذا تسبب القرار في ضرر للمتعامل الاقتصادي.

وعليه، وبالرجوع إلى النصوص التأسيسية لمختلف المؤسسات الإدارية المستقلة يلاحظ أن أغلبية هذه النصوص تنص على اختصاص مجلس الدولة في ممارسة الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عنها.⁽³⁾

¹ - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، منشورة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 236.

² - بن ذيب زهير، معايير الاختصاص القضائي في النزاع الإداري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، منشورة، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1، 2012، 2013، ص 199.

³ - بن ذيب زهير، المرجع نفسه، ص 200.

المطلب الثاني: الأعمال الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية

تصدر عن الهيئات العمومية الإدارية أعمالاً في شكل قرارات إدارية ما يجعل منها تحت الرقابة الدائمة حفاظاً على السير العام للقوانين الضابطة لها، خاصة تلك التي ينصب فيها اختصاص مجلس الدولة سواء تعلق بالتنظيم أو تسيير المرافق، ومنه فإن هذه الأعمال تتمثل في:

الفرع الأول: الأعمال الإدارية المركزية

وهي تلك الأعمال التي يمكن للإدارة المركزية القيام بها في إطار تنظيم، وسير، وإدارة شؤون الدولة، والتي يمكن أن تقسم إلى:

أولاً: المراسيم الإدارية: وهي تلك المراسيم الصادرة في شكل مراسيم رئاسية وأخرى تنفيذية.

1. المراسيم الرئاسية: نصت المادة 125 من الدستور على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للتنظيم".

أ. ممارسة السلطة التنظيمية: أي بمعنى، عملية التنظيم التي يقصد بها في كثير من الأحيان تحديد كيفية الإدارة، والتسيير للمرفق، أو المؤسسة العمومية الإدارية، وما يحتاجه من ضروريات، قصد إتمام الدورة الفعلية للخطة المسطرة، مثل عملية التعيين في الوظائف، عن طريق قرارات التعيين الإدارية، وقرارات الفصل أو العزل التي تصدرها الإدارة، وبهذا منح للرئيس صلاحية ممارسة إصدار القرارات الإدارية في شكل مراسيم رئاسية، تعنى بالجانب التنظيمي للإدارة المركزية، التي لا تدخل في اختصاص التنظيم.⁽¹⁾

¹ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 251 وما بعدها.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

ب. المسائل غير المخصصة للتنظيم: وتتميز المراسيم الرئاسية التي يعدها رئيس الجمهورية بنوعين من المراسيم هما:

المراسيم الرئاسية الفردية	المراسيم الرئاسية التنظيمية
يختص رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام الدستور (المادتان 77 و78) بسلطة اختصاص التعيين، في الوظائف السامية للدولة، في السلك المدني والعسكري، استناداً لقرارات رئاسية فردية تخص مراكز شخصية معينة، ومحددة تخص الشخص بمفرده.	هي القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وتتضمن قواعد عامة ومجردة، ولا تخص مركزاً قانونياً محدداً بذاته، وهو عمل مشابه للعمل التشريعي، الذي يمتاز باحتوائه على قواعد عامة ومجردة.

ثانياً: المراسيم التنفيذية: وهي تلك المراسيم الصادرة عن رئيس الحكومة أو الوزير الأول حالياً، والمحددة في نص المادة 85 الفقرة 3 من الدستور، بقولها: "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية: ... يمارس السلطة التنفيذية...".

وللمراسيم التنفيذية أنواع مثلها مثل المراسيم الرئاسية، وهي مراسيم تنفيذية تنظيمية، وأخرى تنفيذية فردية.

ثالثاً: القرارات الوزارية: وهي تلك القرارات الصادرة عن الوزراء لدى ممارستهم لأعمالهم الإدارية، ويتمتع كل وزير منهم بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، أو الفردية كل فيما يتعلق بقطاع وزارته.⁽¹⁾

¹ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 254.

الفرع الثاني: العقود الإدارية والأعمال الأخرى الصادرة عن الإدارة المركزية

أولاً: العقود الإدارية

يمكن للهيئات المركزية ومنها الوزارات، أن يخول لها القانون القيام بأعمال مثل، العقود الإدارية التي تحتاجها قصد إنجاز أشغال عامة، كإنشاء الطرق الكبرى، وإنجاز أشغال البناء وغيرها من الأعمال التي تدخل في اختصاصها.

وبالتالي، يكون اختصاص رقابة الإدارات المركزية مخولاً لمجلس الدولة، استناداً لنص المادة 9 من القانون العضوي 11-13.

ثانياً: الأعمال الأخرى:

ويقصد بها الأعمال المادية، مثل الهدم أو الاستيلاء أو التعدي على مصالح الأشخاص، تخضع هي الأخرى لاختصاصات مجلس الدولة، استناداً لنص المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة، فالشخص المتضرر من أي عمل مادي تسبب فيه شخص إداري مركزي، له الحق في رفع الدعوى الإدارية قصد وقف تنفيذ الأعمال مهما كان نوعها.⁽¹⁾

¹ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 257.

المبحث الثاني: وسائل تحريك الرقابة القضائية لمجلس الدولة

قبل التطرق إلى معرفة الوسائل المحركة للرقابة القضائية لمجلس الدولة، وجب تعريف هذا الأخير وتبيان أساسه القانوني، لكي يتسنى لنا بصورة أوضح معرفة وسائله في تحريك هذا النوع من الرقابة.

بموجب المادة 152 من دستور 1996 والتي جاء فيها: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد". كما عرف على أنه: "هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وهو تابع للسلطة القضائية،

يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في الجزائر ويسهر على احترام القانون".⁽¹⁾ ومنه، يمكن إجمال الخصائص والمزايا التي يتمتع بها والتي تجعله مختلفا عن مجالس الدولة الموجودة في كثير من التشريعات كونه تابع للسلطة القضائية ويتمتع بالاستقلالية.

وعليه، وطبقا للمواد 9 و10 و11 من القانون العضوي 11-13 المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وعمله، فإن مجلس الدولة الجزائري يمارس اختصاصات قضائية متنوعة، وهذا ما سنفصل فيه كالآتي:

المطلب الأول: مجلس الدولة قاضي ابتدائي ونهائي.

المطلب الثاني: مجلس الدولة قاضي استئناف.

المطلب الثالث: مجلس الدولة قاضي نقض.

¹ - طبقا للمادة 2 من القانون العضوي 11-13 مؤرخ في 24 شعبان عام 1432 هـ الموافق لـ 26 يوليو سنة 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 هـ الموافق لـ 30 مايو 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد43، ص7.

المطلب الأول: مجلس الدولة قاضي ابتدائي ونهائي

نصت المادة 901 من القانون العضوي 08-09 على ما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".⁽¹⁾

ومن النص أعلاه نستنتج، أن المشرع فرض عرض منازعات السلطة المركزية للدولة كالوزارات والهيئات العمومية الوطنية، مثل: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمنظمات المهنية الوطنية، كالمنظمة الوطنية للمحامين والغرفة الوطنية للموثقين والغرفة الوطنية للمحضرين، وغيرها من الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني على مجلس الدولة، باعتباره جهة للقضاء كدرجة أولى وأخيرة أي سواء فيما تعلق بدعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الفردية والتنظيمية أو دعاوى فحص المشروعية بالنسبة للقرارات الصادرة عن ذات الجهات المذكورة أو دعاوى التفسير.

وعليه، أخرج المشرع من ولاية مجلس الدولة كجهة للقضاء الابتدائي والنهائي باقي الدعاوى ومنها دعاوى التعويض التي ترفع أمام المحاكم الإدارية الابتدائية، كون أن الفصل فيها أمر يمارسه القاضي المدني والقاضي المبتدئ، حيث أن هذا النوع لا ينطوي على مخاطر ولا يحتاج إلى خبرة ومؤهلات قضائية عالية كقضاء الإلغاء أو فحص المشروعية أو التفسير، لذا عهد به المشرع للبنية التحتية الممثلة في المحاكم الإدارية أو الغرف الإدارية حالياً ولو تعلق الأمر بأحد الأشخاص المذكورين أعلاه كالوزارات والهيئات العمومية الوطنية.⁽²⁾

وعليه، سنتطرق بالتفصيل إلى الدعاوى التي يختص بها مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة والمتمثلة في:

الفرع الأول: اختصاص مجلس الدولة بدعاوى الإلغاء.

الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة بدعاوى التفسير وفحص المشروعية.

¹ - طبقاً للمادة 901 منق. إ.م.إ.

² - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 144.

الفرع الأول: اختصاص مجلس الدولة بدعوى الإلغاء

نصت المادة 901 من القانون العضوي 08-09 على: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما يختص في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء في الجزائر من أكثر الدعوى الإدارية انتشاراً واستعمالاً من جانب المتقاضين، وهو ما يفسر اهتمام المشرع الجزائري بها بأن خصها بكثير من القواعد والأحكام سواء في قانون الإجراءات المدنية الأول للبلاد الصادر سنة 1966، أو في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد الصادر بموجب القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008.⁽¹⁾

وعليه، فقد عرفت على أنها دعوى قضائية ترفع أمام الجهات القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة. وبالرغم من أن المشرع الجزائري لم يعرف دعوى الإلغاء، إلا أن هذه الأخيرة احتلت مكانة مميزة في المنظومة الدستورية والقانونية في جل مواد الدساتير الجزائرية، ما يجعل نطاق الرقابة القضائية أو رقابة الجهاز القضائي إن صح القول، تنصب على القرارات الإدارية سواء كانت مركزية صادرة عن الرئاسة أو الحكومة أو الوزارات أو الهيئات الوطنية أو الإدارات المحلية.

وهكذا، جعل المشرع دعوى الإلغاء وسيلة للمحافظة على مبدأ المشروعية وتمكين صاحب المصلحة من مباشرة حق التقاضي المكفول دستورياً.

وفي القانون العضوي 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، فقد استعمل مصطلح "الطعون بالإلغاء وجاء القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في نص مادته مستعملاً مصطلح دعوى إلغاء القرارات الإدارية بالنسبة لاختصاص المحاكم الإدارية وهي نفس التسمية المعتمدة بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة بموجب المادة 901 من ذات القانون.

¹ - القانون العضوي 08-09.

كما يجدر الذكر، أن قضاء الإلغاء في الجزائر هو قضاء متشعب ويشمل مجالات كثيرة تشمل دعاوى ذات طابع وظيفي وذات طابع مهني وأخرى ذات طابع مالي.⁽¹⁾ أما على مستوى القضاء الإداري المقارن، فقد ذهبت بعض قرارات مجلس الدولة الفرنسي منذ البداية إلى تعريف غير مباشر لدعوى تجاوز السلطة على النحو التالي: "من حيث أن السيد لافاج يقتصر على التمسك بأن قرار وزير المستعمرات المطعون في حرمة من الإفادة من المزايا التي تكفلها بصفته ضابطا للوائح المعمول بها، وأن طعنه على هذا الوجه شرعية قرار جهة إدارية، و أنه نتيجة لذلك يكون الطعن في القرار النظر بطريق تجاوز السلطة مقبولا"

وفي مصر، حاولت بعض قرارات المحكمة الإدارية العليا تقديم تعريف دعاوى الإلغاء من حيث أنها:

- " تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية سواء كانت صادرة في شؤون الموظفين العموميين أم في شؤون الأفراد أو الهيئات بسبب مخالفة القانون العام، فموضوعها هو شرعية القرار الإداري.

وهذه الدعاوى يقتصر فيها دور القضاء الإداري على رقابة مشروعية القرارات النهائية محل تلك الدعاوى، فلا يحل نفسه محل جهة الإدارة المختصة في إصدار القرار الصحيح قانونا، إنما يكتفي بالحكم بإلغاء ما يبين له من عدم مشروعيته من تلك القرارات، على مدى قضائه بإلغاء القرار المطعون فيه".⁽²⁾

وعليه دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا. فالقول أنها، دعوى قضائية تميزها عن النظام الإداري الذي يرفع أمام جهة إدارية أو لجنة خاصة لا أمام القضاء.

ومنه، يمكننا استخلاص خصائص دعاوى الإلغاء التي تحكمها إجراءات خاصة ودعاوى عينية وموضوعية نوضحها في ما يلي:

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 7 وما بعدها .

² - محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 14.

- 1- دعوى الإلغاء دعوى قضائية: أي أنها ترفع طبقا لقانون المرافعات أو الإجراءات المدنية و الإدارية أمام الجهات المختصة، هذه الأخيرة التي تمتلك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون وضمن آجال محددة.
- 2- دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة: رجوعا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجده قد خص هذا النوع من الدعاوى، سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، بكم هائل من النصوص والأحكام، وهو ما لم يفعله بالنسبة لباقي الدعاوى كدعوى التعويض أو دعوى التفسير أو دعوى فحص المشروعية، كونها تتميز بالخطورة نظرا لسعة انتشارها في الوسط القضائي.
- 3- دعوى الإلغاء دعوى عينية أو موضوعية: ويقصد بها، أنها لا تتسم بالطابع الشخصي أو الذاتي بالدعوى التي يرفعها البائع على المشتري مثلا، أو الدائن على المدين، بل تتميز بالطابع العيني أو الموضوعي انطلاقا من أنها دعوى الغرض منها مهاجمة قرار إداري، وليست موجهة ضد مصدره أيا كانت درجته الإدارية.
- 4- دعوى الإلغاء دعوى مشروعية: وذلك أن الهدف الأساسي من إقامتها، يتمثل في تحويل القاضي المختص سلطة إعدام القرار الإداري الغير مشروع أيا كانت الجهة الصادر عنها، وهذا تكريسا لدولة القانون ومحافظة على مشروعية الأعمال الإدارية.⁽¹⁾

ثانيا: شروط قبول دعوى الإلغاء

وتتعلق شروط قبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة مايلي:

1- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء (الشروط الشكلية):

و يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، أن يكون محل الطعن منصبا على القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية والمنظمات المهنية الوطنية، كما نصت عليه المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13 السابق الذكر.

ومن ثم، فإنه-مبدئيا- لقبول دعوى الإلغاء أن ينصب الطعن على قرار إداري سواء كان:

- تنظيميا: (مركز قانوني عام).

¹ - عمار بوضياف، دعاوى الإلغاء، في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص ص 66-67.

• أو فرديا: (مركز قانوني خاص بفرد معين بذاته، أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم). وعلى كل، فإن محل الطعن بالإلغاء ينصب على القرار الإداري الذي تم ذكره آنفاً والتفصيل فيه في الفصل الأول.

وعليه، فإن مجلس الدولة غير مختص بالطعون الموجهة ضد قرارات المجلس الدستوري (القرارات أو الأعمال الدستورية)، التي يصدرها ممارسة لاختصاصاته المنصوص عليها في الدستور، لأنها ليست من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى الفني.⁽¹⁾ فهذه التصرفات والأعمال، لا تخضع للنظام القانوني الذي يسري على القرارات الإدارية، حيث لا تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة كقرارات السلطات الإدارية المركزية (الوزارات)، وإنما تخضع الرقابة الدستورية (بالنسبة للقوانين)، ولطرق الطعن القضائي العادية والغير عادية (بالنسبة للأحكام).

أما بالنسبة للهيئات والتنظيمات الخاصة، باعتبارها أشخاص قانون خاص كالجمعيات والنقابات والشركات المدنية والتجارية، فالأصل أنه لا يمكنها إصدار قرارات إدارية، إلا إذا اتصل أو انصب نشاطها على مرفق عام بمفهومه المادي، حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

ومع ذلك فإن المادة 9 الفقرة الأولى من القانون العضوي 11-13 المتعلق بمجلس الدولة، قد جعلت قرارات المنظمات المهنية الوطنية (منظمة المحامين، التنظيم المهني للمهندسين المعماريين،... الخ) من قبيل القرارات الإدارية، حيث أنها تصلح للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة شأنها شأن القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية (الوزارة).⁽²⁾

2- الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى:

وضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 قاعدة تسري على مختلف الطعون ومنها الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة حينما نصت المادة 13 منه على مايلي:
"لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، ولا مصلحة قائمة محتملة يقرها القانون.

¹ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 82 وما بعدها.

² - المرجع نفسه، ص ص 85-86.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه.

كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون⁽¹⁾.

وبالرجوع للمادة 64 من القانون 08-09، قد ورد فيها حالات بطلان الإجراءات

أشير فيها بوضوح لحالة انعدام أهلية الخصوم وانعدام التفويض بالنسبة للممثل للشخص الطبيعي أو المعنوي⁽²⁾.

ومن ثم، فإنه يشترط في أشخاص الخصومة في الطعن بالإلغاء توافر الصفة،

والأهلية، والمصلحة⁽³⁾.

أ- شرط الصفة في التقاضي: بغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة

بشرط المصلحة، إلا أن الاتجاه السائد فقها يذهب إلى اندماج مدلول الصفة في شرط

المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية

مباشرة لرفع الدعوى، ومع ذلك فقد ذهبت قرارات القضاء إلى رفض دعوى الإلغاء شكلا في

حالة انعدام الصفة⁽⁴⁾.

و الصفة، هي أن يكون للمدعي حق المطالبة بالحق بنفسه، أو عن طريق نائب أو وكيل

له يكون بمثابة ممثل قانوني، إذ لا تقبل الدعوى بالإلغاء إلا إذا كان المدعي يدعي حقا أو

مركزا قانونيا لنفسه⁽⁵⁾.

¹ طبقا المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص84.

³ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص88.

⁴ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص118.

⁵ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص156.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

ب- شرط الأهلية: ويقصد بها القدرة أو الاستطاعة المشترطة في التقاضي أثناء تحريك الدعوى الإدارية حتى الانتهاء أو الفصل فيها، وعادة ما يميز بين:

الشخص الطبيعي	الشخص المعنوي
<p>نصت المادة 40 من القانون المدني لممارسة حق التقاضي في الجزائر بالنسبة للأشخاص الطبيعية أن يتمتع رافع الدعوى:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ بالرشد المدني: أي بلوغ سن 19 سنة. ■ أن يتمتع بقواه العقلية. ■ كامل الأهلية لمباشرة حقوقه، وفي فاقدي الأهلية أو ناقصها نطبق أحكام القانون المدني خاصة المواد (42، 44، 43)، وقانون الأسرة (المواد من 82 إلى 125).⁽¹⁾ 	<p>طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 50 من القانون المدني، فإن الشخص الاعتباري مهما كان نوعه</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ يتمتع بحق التقاضي. ■ تعيين نائب يعبر عن إرادته.⁽²⁾

ج- شرط المصلحة: وهي كل منفعة ومزية وكل مكسب متولد عن استعمال الحقوق، وتطبيقا لقاعدة لا دعوى بدون مصلحة، فإن الدعوى لا تقبل، لا إذا كانت هناك للطعن مصلحة رغم ما يكتنف مفهوم المصلحة من غموض، مثل رئيس البلدية له صفة التقاضي باسم البلدية بالرغم من انعدام المصلحة الشخصية، وشرط المصلحة في الدعوى يتسم بنوع من المرونة والاتساع نظرا للطبيعة الموضوعية لتلك الدعوى وحتى يشجع الأفراد في الدفاع عن دولة الحق والقانون.⁽³⁾

و اشتراط المصلحة في الدعاوى الإدارية، جاء منعا للتعسف في استعمال حق التقاضي، ولهذا فالمصلحة هي من طبيعة مناط الدعوى وهي الأساس في قيام الحق في الدعوى.⁽⁴⁾

¹ - طبقا للمادة 40 من القانوني المدني التي تنص على: "كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية، ولم يحجر عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية، وسن الرشد تسعة عشر (19) كاملة".

² - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 119-120.

³ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007، ص 90.

⁴ - طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 63.

3- إجراءات تقديم الدعوى:

أوجبت المواد من 904 إلى 906 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كيفية افتتاح الدعوى أمام مجلس الدولة، وهذا يدل على أن دعوى الإلغاء، تتميز وتخضع لإجراءات خاصة بها دون تلك العادية، وعليه وجب إتباع الشروط الشكلية التالية:

أ- عريضة افتتاح الدعوى: نصت المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: "تطبق لأحكام المواد من 815 إلى 825 أعلاه، المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى أمام مجلس الدولة"، وقد نصت المادة 14 التي تندرج تحت: "الكتاب الأول" وذلك تحت عنوان (الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية) على:

" ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة، موقعة ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه، بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف".⁽¹⁾

ونظرا للطابع الكتابي والتحريري للإجراءات القضائية الإدارية، فإن دعوى الإلغاء كباقي الدعاوى الإدارية الأخرى، يجب أن تفرغ في شكل كتابي دائما، إذا أنها لا تكون شفوية خلاف الدعاوى المدنية.⁽²⁾

كما نصت المادة 15 من نفس القانون على: " يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلا على البيانات التالية:

- 1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- 2- اسم ولقب المدعي وموطنه.
- 3- اسم ولقب وموطن المدعى عليه فإن لم يكن له موطن معلوم، فأخر موطن له.
- 4- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفته وممثله القانوني أو الإتفاقي.
- 5- عرضا موجزا للوقائع والطلبات والرسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
- 6- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.⁽³⁾

¹- طبقا للمادة 14 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

²- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، المرجع نفسه، ص 149.

³- المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب- تقديم العرائض و المذكرات من قبل محام معتمد لدى مجلس الدولة (المرفقات): نصت المادة 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على وجوبية تقديم العرائض والمذكرات من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، وذلك تمثيلا لأطراف المنازعة الإدارية أمام هذا الأخير، كما أشارت المادة 826 الفقرة الأولى منها على وجوبية تمثيل الخصوم بمحام.⁽¹⁾

ج- تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي: نصت المادة 821 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية على: "تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي، ما لم ينص القانون".

كما أشارت المادة 825 على أنه: "يفصل رئيس المحكمة الإدارية و الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي والإشكالات المتعلقة بإيداع وجرّد المذكرات والمستندات بأمر غير قابل لأي طعن".

د- تقديم نسخة أصلية من القرار المطعون فيه: اشترط المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضرورة تقديم نسخة أصلية من القرار الإداري المطعون فيه بصيغة الوجوب، الذي يجعل الدعوى في حالة التخلف، تحت طائلة عدم القبول شكلا وإذا كان المانع في عدم تقديم القرار يعود إلى امتناع الإدارة عن تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، تخضع لأوامر القاضي المقرر بضرورة تقديمه في أول جلسة، وهذا ما نصت عليه المادة 905 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية⁽²⁾، كما أوردت المادة 800 الفقرة الثانية الأشخاص المعنية بذلك.⁽³⁾

هـ- عدد النسخ مساوي لعدد الخصوم: أكدت المادة 818 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: "تودع العريضة مع نسخة منها بملف القضية، وعند الضرورة بأمر رئيس

¹ - طبقا للمادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على: "تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة".

² - طبقا للمادة 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص: "يجب تقديم العرائض والطعون ومذكرات الخصوم، تحت طائلة عدم القبول، من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، باستثناء الأشخاص المذكورة في المادة 800 أعلاه".

³ - طبقا للمادة 800 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "... الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية".

تشكيله الحكم بتقديم نسخة إضافية"، كما "يأمر العضو المقرر تبليغ العريضة... إلى كل مطعون ضده مع إنذاره بوجوب إيداع مذكرة رده".

4- الآجال والميعاد أمام مجلس الدولة:

يعتبر شرط الميعاد من النظام العام، حيث يجب أن ترفع دعوى الإلغاء، أمام مجلس الدولة في حدود المدة المحددة لها، وعليه فإن مدة الطعن وبدء سريان الدعوى قد نصت عليها المادة 907 تحت عنوان ميعاد الطعن كما يلي: "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه"، وعليه فإن هذه المواد تحيلنا إلى تحديد آجال الطعن أمام المحاكم الإدارية، وبذلك تحدد الفترة القانونية للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة لما يكون القاضي أول و آخر درجة بأربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره.⁽¹⁾

و يجوز للمعني تظلم خلال ذات المدة ويعد سكوت الإدارة عن الرد خلال مدة شهرين من تبليغ التظلم بمثابة رفض له، وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد يمنح المعني أجل شهرين لدفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، أما إذا بادرت الإدارة المعنية للرد على تظلم المعني، فإن أجل شهرين لا يسري إلا بعد تبليغ المدعي رد الإدارة، ولا توقف دعوى الإلغاء سريان القرار الإداري، فعلى الراغب في ذلك أن يبادر أولا إلى رفع دعوى في الموضوع لدى مجلس الدولة طالبا الإلغاء، ثم يرفع دعوى استعجالية لتوقيف سريان القرار.⁽²⁾ حيث نصت المادة 910 والتي أحالتنا للمواد من 833 إلى 837 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية والمطبقة على المحاكم الإدارية على: "تطبق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد من 833 على 837 أعلاه أمام مجلس الدولة، مع الذكر أن آجال الأربعة أشهر يتقطع حسب الحالات المنصوص عليها في المادة 832 من نفس القانون.⁽³⁾

¹ - طبقا للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص ص 34-35.

³ - طبقا للمادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على: "تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية:

1- الطعن أمام الجهة القضائية الإدارية غير مختصة.

2- طلب المساعدة القضائية.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

وعليه تحسب بداية مدة الأربعة أشهر على حسب الشاكلة التي تم إيصال المعني بالأمر بها والتي تكون إما بـ:
أ- التبليغ والنشر:

• وجب التمييز بين قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالنسبة لدعوى الإلغاء ضد القرارات التي أسند المشرع لمجلس الدولة، اختصاص نظرها وبين ميعاد رفع الطعن الإداري المسبق وميعاد رفع الطعن أمام مجلس الدولة، وطبقا للمادة 278 من قانون الإجراءات المدنية يسري الطعن:

- بالنسبة للأول: إذا كان فرديا = من تاريخ التبليغ.
كان تنظيميا = من تاريخ نشره.

- بالنسبة للميعاد: طبقا للمادتين 279 و 280 من نفس القانون فإنه يكون:
من تاريخ تبليغ قرار الرفض الصريح/ أو من تاريخ الرفض الضمني.



بعد سكوت السلطة الإدارية مدة تزيد عن 03 أشهر عن الرد على الطعن.

• أما في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فقد حددت المادة 829، آجال الطعن أمام المحكمة أو مجلس الدولة بـ 4 أشهر يسري من:
تاريخ } التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي.
نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

و في حالة التظلم الاختياري، فقد نصت عليه المادة 830 من نفس القانون على ذلك.⁽¹⁾

ب- العلم اليقيني: وهو وسيلة تقوم مقام النشر أو الإعلان لتحديد بدء ميعاد الطعن، وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على الأخذ بهذه الوسيلة من وسائل العلم بالقرار، فإذا علم صاحب المصلحة بمضمون القرار علما يقينيا لا ظنيا افتراضيا، فإن ميعاد الطعن يبدأ من

3- وفاة المدعي أو لغير أهليته.

4- القوة القاهرة أو الحدث الفجائي".

¹ - بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة دكتوراه في فرع القانون العام، منشورة، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، ص ص 246-247.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

تاريخ هذا العلم اليقيني.

- ويعتد بهذا العلم في حالة شموله لجميع عناصر القرار، بحيث يتمكن صاحب الشأن من تحديد موقفه منه، كما ينبغي أن يثبت هذا العلم في تاريخ محدد يمكن على أساسه تحديد بدء ميعاد الطعن.

- ومن أمثلته: تقديم الاعتراض على القرار، أو تنفيذه من جانب الإدارة أو تقديم التماس من صاحب الشأن على الإدارة لإعادة النظر في موضوع القرار... الخ، ويثبت العلم اليقيني بمختلف وسائل الإثبات دون التقيد بوسيلة إثبات معينة، وتقدير حصوله في النهاية يعود لقناعة المحكمة.⁽¹⁾

5- انتهاء الميعاد / الآجال:

يسقط الحق في الدعوى، بانتهاء الميعاد، وبذلك يكون القرار المراد إلغاؤه قد تحصن وتعذر إلغاؤه، وأي دعوى تخالف ذلك يرد عليها بعدم قبولها شكلاً، وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى.

6- تمديد الميعاد: هناك بعض الحالات منها، ما هو منصوص عليها صراحة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومنها ما كرس من قبل الاجتهاد القضائي، وتتمثل في حالة وقف الميعاد، و حالات قطع الميعاد، كما هو موضح في الجدول التالي:⁽²⁾

حالات وقف الميعاد		حالات قطع الميعاد	
وفاة المدعي أو لغير أهليته	القوة القاهرة أو الحادث الفجائي	العطلة الرسمية	بعد المتقاضي عن الإقليم (الإقامة من خارج البلاد)

¹ - منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2013، ص 107-108.

² - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 273 وما بعدها.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

وهو ما نصت عليه المادة 404 من ق.إ.م.إقائلة: "تمدد لمدة شهرين آجال المعارضة والاستئناف والتماس إعادة النظر والطعن بالنقض بالمنصوص عليها في هذا القانون للأشخاص المقيمين خارج الإقليم الوطني".	إذا صادف آخر يوم في الميعاد يوم عطلة يمدد الميعاد إلى أول يوم عمل يليه، وأيام العطلة هي الراحة الأسبوعية والأعياد حسب المادة 405 من ق.إ.م.إ.	و هي الحالة المانعة لصاحبها من مباشرة حقه، حيث اعتبر القضاء الإداري القوة القاهرة سببا من أسباب وقف الطعن.	وهي حالة جديدة أدخلها المشرع في ق.إ.م.إ، والهدف منها يكمن في منح ذوي الصفة من متابعة الإجراءات القضائية.
الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة	طلب المساعدة القضائية		
نصت عليها المادة 832 منق.إ.م.إ والتي تحيل إلى انقطاع مدة الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة.	وتتقطع، عندما يتقدم المدعي إلى المجلس طالبا المساعدة، لعدم قدرته ممارسة النشاط كمتقاض.		

4- الشروط الموضوعية لقبول الدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة:

- تعتبر قابلة للفحص، تلك الدعاوى الإدارية المقبولة والشروط الموضوعية التي يقوم عليها القرار الإداري، ومنه يتم رفض الطعن الإداري إذا كان مشوبا بعييب في أحد أركانه وعليه هناك من الأركان ما هو شكلي وآخر ما هو موضوعي.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

- وهي تلك الأركان التي تم ذكرها في الفصل الأول فيما يخص بعض القرارات الإدارية لذلك لا داعي لتكرارها مجددا.
- كما يجدر الذكر أن القرار الإداري إذا شابه عيب فإنه لا يقوم أمام مجلس الدولة، ونفس الشيء أمام المحاكم الإدارية.

الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة بدعاوى التفسير وفحص مشروعياته

كلفّت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمنصوص عليها سابقا مجلس الدولة، باختصاص تفسير القرارات الإدارية المركزية، وبما أنه يختص كدرجة أولى وأخيرة في دعاوى الإلغاء والتفسير، فإنه يشمل دعاوى فحص المشروعية المتعلقة بقرارات الإدارات المركزية، وعليه قسمنا هذا الفرع إلى:

أولاً: دعاوى التفسير.

ثانياً: دعاوى المشروعية.

أولاً: اختصاص مجلس الدولة بدعاوى التفسير: كما ذكرنا سابقاً، فإن مجلس الدولة يختص بدعاوى التفسير وفحص المشروعية، إلى جانب دعاوى الإلغاء التي تم ذكرها سابقاً، والتي تنصب على قرارات الإدارات المركزية، وكذا الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية، المنصب فيها على القرارات الفردية والقرارات التنظيمية، كذلك التي ذكرت في اختصاصه بدعوى الإلغاء، وهو ما أشارت إليه المادة 901.⁽¹⁾ وعليه ما المقصود من دعوى التفسير؟.

1. مفهوم التفسير: هو الاستدلال على ما تتضمنه القواعد القانونية من حكم، وتحديد المعنى الذي تتضمنه هذه القاعدة حتى يمكن مطابقتها مع الظروف الواقعية. كما يقصد به، استخلاص الحكم القانوني من النصوص التشريعية المعمول بها، وعليه يقتصر على تفسير التشريع دون غيره كونه يحتل المرتبة الرئيسية للقاعد القانونية، ومن أنواع التفسير ما يلي:

أ- التفسير التشريعي: وهو قيام المشرع نفسه بتفسير القاعدة القانونية حيث يستند هذا النوع من التفسير إلى فترة الفصل بين السلطات، ومنه وجب على القضاة تطبيق التشريع، وعليه إذا صدر تشريع تفسيري بخصوص مسألة معينة ألزم القاضي التقيد به.

ب- التفسير القضائي: وهو التفسير الذي يقوم به القضاة في القضايا المعروضة عليهم حتى يجسدوا حكم القانون على الوقائع التي بين أيديهم، ويقومون بهذا العمل دون حاجة لأن يطلب منهم الخصوم ذلك لأن التفسير من صميم عمل القضاة.

ج- التفسير الفقهي: وهو الذي يقوم به فقهاء القانون، حيث تقتصر فيه مهمة هذه الفئة على استخلاص حكم القانون انطلاقاً من القواعد المجردة دون معالجة الظروف الخاصة والحالات الواقعية.⁽²⁾

وطبقاً للمادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والتي تنص على:

"يختص مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في دعاوى التفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...".⁽¹⁾

¹ -المادة 901 الفقرة الأولى من قانون الإجراءات المدنية الإدارية.

² - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 163 وما بعدها.

ومنه:

- ترفع دعوى التفسير، أمام مجلس الدولة بالنسبة للقرارات الصادرة عن الجهات الإدارية والهيئات الواردة بالمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13 السابقتين، كما يشترط إرفاق العريضة بالقرار الإداري محل الطعن، حسبما ورد بالمادة 819 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية التي تنص على: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر".⁽²⁾ هذا فيما يخص محل الطعن في دعوى التفسير.

أما فيما يخص شرط الغموض والإبهام، فيشترط في القرار المطعون فيه أن يكون غامضا و مبهما، كما يجب أن يترتب على وجود نزاع جدي قائم وحال وجود نزاع بين طرفين أو أكثر على أن يكون قائما فعليا ولم يتم فضه بصورة ودية على سبيل المثال. كما يشترط في الطاعن في هذه الدعوى، توافر الصفة والأهلية والمصلحة طبقا لما نصت عليه المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. و خلافا لدعوى الإلغاء المرفوعة أمام القضاء الإداري، وهذا فيما يخص شرط الميعاد، فإن رفع دعوى التفسير لا يتقيد بمدة معينة.

ثانيا: اختصاص مجلس الدولة بدعاوى فحص المشروعية

تشوب بعض القرارات الإدارية حالات عدم المشروعية، ولكي يتم فحص مدى مشروعيتها وجب إحالتها إلى هيئات القضاء الإداري الذي من خلاله تحرك هذه الدعوة وللتطرق إلى اختصاص مجلس الدولة في هاته الدعوى، وجب أولا تعريف دعوى المشروعية، تبيان شروطها ثانيا.

1- **تعريف دعوى فحص المشروعية:** تعرف بأنها دعوى قضائية إدارية، قد ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة أمام جهات القضاء طبقا لأحكام الاختصاص العضوي والموضوعي ضد

¹ - طبقا للمادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13.

² - محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص ص 45-46.

القرارات الصادرة من السلطات المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية،⁽¹⁾ ومن خصائص هاته الدعوى أنها:

- أنها دعوى قضائية.
- أنها دعوى موضوعية وعينية مثلها مثل دعوى الإلغاء.
- أن الهدف منها، تقدير مدى مشروعية القرار الإداري ومدى مسابرة من حيث الشكل والمضمون للتشريع والتنظيم المعمول بهما.⁽²⁾

2- شروط قبول دعوى فحص المشروعية:

- لا تقبل دعوى تقدير مدى شرعية القرار الإداري أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (الغرفة الإدارية، مجلس الدولة) إلا بتوافر مجموعة من الشروط هي:
- أ- محل الطعن: القاعدة العامة، أن دعوى تقدير مدى الشرعية المرفوعة أمام القضاء الإداري، تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة. وعليه، يختص مجلس الدولة ابتداءً ونهاياً بالطعون الخاصة بتقدير مدى شرعية القرارات الصادرة عن: السلطات الإدارية المركزية، أو الهيئات العمومية الوطنية، أو المنظمات المهنية الوطنية طبقاً للمادة 9 الفقرة الأولى من القانون العضوي 11-13.
- ب- الطاعن: ويشترط فيه فيما يخص هذه الدعوى ما يشترط عموماً في أي دعوى، أي اشتراط الصفة، الأهلية، المصلحة، والتي تم ذكرها سابقاً.
- ج- الميعاد: ونقتصر القول، بأن هذه الدعوى لا تتقيد في رفعها بميعاد معين شأنها شأن دعوى التفسير المذكورة سابقاً.
- و الأصل في القاعدة أنه يخطر على الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية، تقدير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى داخلية في اختصاصها، حتماً يقتضي إحالة الأمر للقضاء الإداري المختص.
- غير أنه تتحرك هذه الدعوى (القرارات الإدارية المطعون فيها أمام القضاء الإداري) بنفس طريقة تحريك دعوى التفسير.⁽³⁾

¹ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 291.

² - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 185.

³ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 195-196.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

فعندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832.⁽¹⁾ ومنه، يحدد أجل الطعن أمام مجلس الدولة بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو الفردي.⁽²⁾

المطلب الثاني: مجلس الدولة قاضي استئناف

طبقا للمادة 10 من القانون العضوي 11-13 فإنه: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".⁽³⁾ ويتضح من هذا التعديل الجديد، بالإضافة النوعية والمميزة التي حملها النص الجديد حين ذكر الأوامر الصادرة في المادة الاستعجالية، حيث فصل فيها المشرع وأقر قاعدة قابليتها للطعن بالاستئناف تكريسا لمبدأ التقاضي على درجتين، وحتى يحسم المشرع جدلا

¹ - المادتان 14-15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

³ - طبقا للمادة 10 من القانون 11-13.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

ففيها وقضايا اتسع مجاله في مرحلة سابقة حول قابلية أو عدم قابلية الأوامر الاستعجالية للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

ولقد أكد على دور الاستئناف المادة 2 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بالأحكام الإدارية، بقولها: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".⁽¹⁾

هذا ويلاحظ، أن قانون مجلس الدولة سنة 2011 أطلق على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الابتدائية بالأحكام، وهذا ما نصت عليه المادة 10 من القانون العضوي 11-13، وهي ذات العبارة المستعملة في قانون المحاكم الإدارية رقم 98-02 في نص مادته الثانية، وكان أفضل لو وحد المشرع المصطلح مكتفيا بتسمية قرارات بدل أحكام التي ذكرت في المادة 10 من القانون العضوي 98-01 سابقا.

أما المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فجاء فيها: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية"، وهو ما يشكل تطابقا تاما وانسجاما كبيرا بين التعديل الخير الخاص بالقانون العضوي لمجلس الدولة لسنة 2011 و قانون الإجراءات المدنية الإدارية.⁽²⁾

و القرارات القضائية التي يجوز فيها الطعن بالاستئناف، لا بد أن يكون الحكم المطعون فيها مبنيا على:

1. حالة مخالفة أحكام القانون، أو خطأ في تطبيقه، أو تأويله: يفصل مجلس الدولة في كقاضي مختص في الطعون الاستثنائية وكمراقب لقاضي الموضوع، في مدى بحثه لواقع النزاع، ومحاولة إخضاع النتيجة المستخلصة من قاض الموضوع مع وقائع النزاع المطروحة أمامه.

كما يقصد بالخطأ في تطبيقه، أو تأويله، تطبيق قاعدة قانونية لا تحتل التفسير أو التأويل، على قاعدة لا تنطبق عليها في الأصل، أما الخطأ في تأويل القانون فهو إعطاء

¹ - طبقا للمادة 2 الفقرة 2 من القانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 37، 1998.

² - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، المرجع السابق ص ص 148-149.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

النص الواجب التطبيق معنى غير معناه الحقيقي،⁽¹⁾ وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة في قرار له صادر في 28 مارس 2006.⁽²⁾

2. حالة وقوع بطلان في الإجراءات، يؤثر في الحكم، أو القرار القضائي: وهو عدم احتوائه على الأسباب التي بني عليها الحكم الصادر من المحكمة الإدارية، والذي يفترض فيه الصدور حاملا للأدلة الواقعية ودعما بالحجج القانونية التي استند إليها الخصوم في ثنايا أسباب الحكم.⁽³⁾

أما فيما يخص شروط الطعن بالاستئناف أما مجلس الدولة فسنتطرق إليها لاحقا كون أن ذات مواد الطعن تحكم جميع الدعاوى فيما يخص الطاعن.

* الاستئناف الاستعجالي أمام مجلس الدولة:

يختص مجلس الدولة بالنظر في استئناف الأوامر الاستعجالية قد قسمها قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى 5 حالات هي:

1. الاستعجال في مادة العقود والصفقات .

2. الاستعجال في المادة الجبائية.

3. الاستعجال الفوري.

4. الاستعجال في مادة إثبات الحالة وتدابير التحقيق.

5. الاستعجال في مادة التسبيق المالي.

وقد اقتصر قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالاستئناف على بعض الأوامر الصادرة

في حالة الاستعجال الفوري، في حالة التسبيق المالي والتي نبينها كآلاتي:

أولا: الأوامر الصادرة في حالة الاستعجال الفوري:

¹ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص328.

² - مجلس الدولة، قرار رقم 030115، مؤرخ في 28 مارس 2006 مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006، 243، إذ جاء في إحدى حيثياته: "... على هذا الأساس وتطبيقا لأحكام المادة35 من القانون 90-31 فطلب المستأنفة مؤسس قانونا، مما يجعل قاضي الدرجة الأولى قد أخطأ فيما قضى به، وعليه يتعين إلغاء القرار المستأنف، والفصل من جديد بحل الجمعية المستأنفة عليها ومصادرة أملاكها لفائدة الدولة".

³ - بوجادي عمر، المرجع نفسه، ص329.

لم يسمح قانون الإجراءات المدنية والإدارية باستئناف كل الأوامر الصادرة في مادة الاستعجال الفوري، حيث يتعلق الأمر بالحالات الواردة في المواد 919، 921 و 922 حيث تنص:

* المادة 919 على ما يلي: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه حتى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار..."

* المادة 921 على ما يلي: "في حالة الاستعجال الفوري يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، بموجب أمر على عريضة ولو في غياب القرار المسبق، وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه."

* أما المادة 922 فقد نصت على أنه: "يجوز لقاضي الاستعجال، بطلب من كل ذي مصلحة، أن يعدل في أي وقت وبناء على مقتضيات جديدة، التدابير التي سبق أمر بها أو يضع حدا لها".⁽¹⁾

و بالمقابل فقد أجازت المادتان 937 و 938 استئناف الأوامر الصادرة في حالة: أ- انتهاك الحريات الأساسية: والتي نصت عليها المادة 920 الفقرة الأولى من قانون 08-09 بقولها: "يمكن لقاضي الاستعجال، عندما يفضل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة، أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات، كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على: "...يفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ تسجيل الطلب".

ب- حالات رفض الطلب الاستعجالي أو الحكم بعدم الاختصاص النوعي:

¹ - المواد 919، 921 و 922 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وتتعلق هذه الحالة برفض الجهة القضائية الإدارية للطلب الاستعجالي المقدم أمامها لعدم توفره على عنصر الاستعجال، أو عند عدم تأسيسه و بالحكم بعدم اختصاصها النوعي عندما يخرج الطلب عن اختصاصها القضائي.⁽¹⁾

وهو ما أشارت إليه المادة 938 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁽²⁾

ثانيا: الأوامر الصادرة في حالة التسبيق المالي:

طبقا لأحكام المادة 943 وما بعدها من القانون 08-09، يختص مجلس الدولة بنظر الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد الأوامر الصادرة من المحاكم الإدارية في النزاعات المتعلقة بمنح التسبيق المالي المرفوعة إليه في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغها الرسمي.

ويجوز لمجلس الدولة في هذه أن يمنح تسبيقا حاليا ماليا إلى الدائن الذي طلب ذلك ما لم ينازع بوجود الدين بصفة جدية، كما يجوز له ولو مسبقا أن يخضع دفع هذا التسبيق لتقديم ضمان، ويجوز له أيضا الأمر بوقف تنفيذ الأمر القاضي بمنح التسبيق إذا كان تنفيذه من شأنه أن يؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها وإذا كانت الأوجه المثارة تبدو من خلال التحقيق جدية ومن طبيعتها أن تبرر إلغاؤه ورفض الطلب.

وعليه يجوز لمجلس الدولة إذن إلغاء الأمر المستأنف أمامه الراض لمنح التسبيق المالي، ويقضي من جديد بمنحه في حالة عدم المنازعة في قيام الدين، غير أنه يمكن له في هذه الحالة ربط دفع التسبيق بتقديم ضمان.⁽³⁾

المطلب الثالث: مجلس الدولة قاضي نقض

يعتبر مجلس الدولة بمثابة محكمة نقض في الحالتين التاليتين :

الحالة الاولى: بالنسبة للأحكام النهائية الصادرة عن هيئات قضائية متخصصة تفصل في المنازعات الإدارية وتكون أحكامها غير قابلة للاستئناف بنص القانون مثل محكمة المحاسبات والمحكمة التي تشرف على قانونية تنفيذ الميزانية، والمجلس الأعلى للتعليم

¹ - بشير محمد، المرجع السابق، ص 129.

² - طبقا للمادة 938 قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " في حالة استئناف أمر قضى برفض دعوى الاستعجال أو بعدم الاختصاص النوعي صدر وفقا للمادة 924 أعلاه ، يفصل مجلس الدولة في أجل شهر واحد".

³ - بشير محمد، المرجع السابق، ص 130.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

الوطني والهيئة المركزية للمساعدة الاجتماعية، وتتمثل الحكمة من إعطاء المجلس هذا الاختصاص في تأكيد رقابته على جميع الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية.

الحالة الثانية: بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الاستئنافية اذ تقبل الأحكام المشار اليها الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بعد اجازة الطعن من دائرة الطعون القابلة لرقابة قانون قانونية الأحكام.

وجدير بالذكر أن الأحكام المطعون فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة بوصفه محكمة استئناف لا تقبل الطعن بالنقض أمامه بصفة أخرى.

كما أن دور مجلس الدولة باعتباره محكمة نقض يقتصر على صحة تطبيق القانون وتفسيره، فإذا تبين له خطأ في الحكم المطعون فيه بالخطأ. فإنه يقوم بإلغائه و إحالة الدعوى مرة أخرى للمحكمة التي أصدرته للفصل فيه مرة أخرى، مع التزامها بالتطبيق السليم للقانون وفقا لما أشار اليه المجلس وحدده في حكمه.⁽¹⁾

ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن شروط قبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة قائم على القرارات التي تكون محل الطعن بالنقض وهي:

أ-القرارات القضائية النهائية: أي وجب أن ينصب محل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة على قرار قضائي صادر من المحاكم الإدارية أثناء ممارستها لاختصاصاتها القضائية، بالإضافة الى صفة النهائية وجب على القرارات أن يكون مستوفيا ومستنفذا لكل الشروط وطرق الطعن الاخرى باعتباره قد بلغ الصفة النهائية.⁽²⁾

ب-قرارات مجلس المحاسبة: نصت المادة 110 الفقرة الأولى من الامر رقم 95-02 المعدل والمتمم بموجب الامر رقم 10-02 والمتعلق بمجلس المحاسبة على مايلي: "تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة بالنقض طبقا لقانون الاجراءات المدنية".

- كما أوردت المادة 958 من قانون الاجراءات المدنية الادارية على مايلي: "عندما يقرر مجلس الدولة نقض مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع"

¹ - حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون الاداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة 2016/2015، ص 22.

² - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 62 وما بعدها.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

- ومنه قد عرف مجلس المحاسبة على أنه هيئة قضائية إدارية متخصصة تتمحور صلاحيته حول الرقابة على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية.
- ج- قرار المجلس الأعلى للقضاء: استقر مجلس الدولة طويلا على أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية قابلة للطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة معتبرا أنها صادرة عن هيئة إدارية.
- في حين قضى بأن المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية، وأن تشكيلته و إجراءات المتابعة أمامه والصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها عند انعقاده كمجلس تأديبي تجعل منه جهة قضائية إدارية متخصصة تصدر أحكاما نهائية قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.
- د- قرارات المحطمة الإدارية الصادرة في المنازعات الانتخابية: مصت المادة 170 في الفقرتين الرابعة والخامسة من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات على مايلي: "...تكون قرارات اللجنة قابلة في أجل ثلاثة (03) أيام، ابتداء من تاريخ تبليغها أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا التي تبت فيها أجل أقصاه خمسة (05) أيام ..."
- هـ- قرارات اللجان الوطنية للطعن في العقوبات التأديبية: وفق قضاء مجلس الدولة تعتبر اللجنة الوطنية للطعن في العقوبات التأديبية الصادرة في مادة المحاماة جهة قضائية إدارية تصدر قرارات ذات طابع قضائي قابلة للطعن فيها بالنقض وليس بالبطلان.
- و- ذات الحكم يسري على اللجنة الوطنية للطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية التابعة للغرف الوطنية للموثقين وكذلك المحضرين.⁽¹⁾

خاتمة الفصل الثاني:

انصبت هذه الدراسة، على مجال أو نطاق الرقابة القضائية لمجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية، وعلى وجه الخصوص المؤسسة الإدارية المركزية، أي السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الإدارية، والمنظمات المهنية الوطنية، المنصوص

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 64 وما بعدها.

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية

عليها في كل من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذا القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، والتي من خلالها تم تفعيل دور هذا المجلس، هذا فيما يخص المبحث الأول من هذا الفصل.

أما المبحث الثاني منه، فقد تم التطرق إلى الوسائل والآليات التي من خلالها يمكن للقضاء الإداري-مجلس الدول- متابعة هذه السلطات وذلك من خلال الفصل في المنازعات التي تدخل في مجال اختصاصه، وهاته الآليات تتمثل في الدعاوي الإدارية والمتمثلة هي الأخرى في دعاوى الإلغاء، دعاوى التفسير، وأخيرا دعاوى فحص المشروعية.

الخاتمة

الخاتمة

مما سبق عرضه، فقد تم إيراد المؤسسات العمومية الإدارية والرقابة المنصبة عليها من طرف مجلس الدولة، الذي يعتبر أهم ما يحمله القضاء الإداري في طياته، واستخلصنا ما يلي:

- أن المؤسسات العمومية الإدارية عامة، والمؤسسات المنصوص عليها في نص المادة 9 من القانون 11-13 على وجه الخصوص، كانت هي المقصودة فيما يخص رقابة مجلس الدولة على المؤسسة العمومية الإدارية.

- كما أن مجلس الدولة، لا ينظر في الطعون المرفوعة أمامه إلا ما في نطاق اختصاصاته، وهي دعاوى الإلغاء، والتفسير، وفحص المشروعية، وكذا ما أحيل له بموجب نصوص خاصة، هاته التي أضافها المشرع الجزائري في التعديل الأخير المتعلق بمجلس الدولة، وأضفى عليها نوعا من الخصوصية، خاصة في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية.

- كما أنه من المعلوم، أنه إذا قضى في حكم فإنه وبصفة اختصاصه يمتد إلى درجة ابتدائية ونهائية، فإنه لا يقبل الطعن في قراراته بعد أن تم الفصل فيها.

وقد انصبت هذه الدراسة، على مجال أو ميدان الرقابة القضائية على المؤسسة العمومية الإدارية في المادة المذكورة أعلاه، والتي من خلالها تم تفعيل دور واختصاص هذا الأخير، من خلال الخاصة المتعلقة به، خاصة أن رقابة تنصب على تلك القرارات والأعمال الصادرة عن المؤسسات التي تم ذكرها سابقا.

هذا الأمر، إن دلّ على شيء، فإنما يدل على تأكيد الاجتهادات التي يقوم بها مجلس الدولة لكسب ولايته العامة والقضائية، فيما يخص تلك المنازعات الإدارية المرفوعة أمامه على وجه الخصوص.

أهم النتائج المتوصل لها:

- أن المؤسسات العمومية الإدارية، تهدف إلى إشباع الحاجيات العامة للأفراد، مما يجعلها فيا المرتبة الأولى لديه، بعيدا عن تلك المؤسسات الخاصة التي لا تهدف سوى تحقيق الربح المالي.

- كما أنها من أهم المؤسسات الإدارية القائمة في الدولة.

- أن ما تهدف إليه المؤسسة العمومية الإدارية جعل الأفراد في طمأنينة، شجعه على المساهمة في تطويرها، من خلال تطبيق برامجها المسطرة.

و عليه، فإن مجلس الدولة، هو المختص برقابة هذه الفئات من المؤسسات وفي حدود الدعاوى المختص بها، ناهيك عن تلك الأشخاص التي يراقبها يفصل فيها بموجب نصوص خاصة.

وبالرغم من كل هذا، فإن سلطة القاضي-مجلس الدولة- تنحصر في هذه الدعاوى الثلاث، بعيدا عن تلك الدعاوى البسيطة إن صح التعبير، التي تختص بها المحكمة الإدارية كدعاوى التعويض والقضاء الكامل، التي لا ترتقيان لأن تكون أهم الدعاوى أما مجلس الدولة. و بالتالي، فهي عكس المنازعات التي تمس مساسا صارخا لمبدأ المشروعية كدعوى الإلغاء.

قائمة المراجع

أولاً: المصادر

1. الدستور:

1- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، تاريخ الصدور 07 مارس 2016.

2. القوانين:

1- القانون المدني.

2- قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09.

3- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، مؤرخة في 03 جويلية 2011.

4- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادر بتاريخ 21 فيفري 2012.

5- القانون العضوي 11-13 مؤرخ في 24 شعبان عام 1432 هـ الموافق لـ 26 يوليو سنة 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 هـ الموافق لـ 30 مايو 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 43.

ثانياً: المراجع:

1/ الكتب:

- 1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- 3- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 4- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري (دراسة تطبيقية مقارنة)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.

- 5- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2001.
- 6- خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، لبنان، الأردن)، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
- 7- رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004 .
- 8- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 9- سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الطبعة الثانية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2016.
- 10- طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 11- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الكتب القانونية، مصر، 2005.
- 12- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مقومات وعيوب القرار الإداري (نفاذ وتنفيذ ووقف تنفيذ القرار الإداري وانقضاؤه)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2016.
- 13- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس الشورى اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999.
- 14- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 15- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، الجزائر، 2010.
- 16- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، طبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

- 17- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 18- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 19- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 20- عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
- 21- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 22- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 23- عمار بوضياف، دعاوى الإلغاء، في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 24- فتوح محمد هندراوي، القاضي الإداري والتوازن المالي في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2016.
- 25- فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 26- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2011.
- 27- مازن ليلو راضي، العقود الإدارية في القانون الليبي المقارن، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2002.
- 28- مازن ليلو راضي، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

- 29- مازن ليلو راضي، القانون الإداري (طبعة القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، الضبط الإداري، الوظيفة العامة، الأموال العامة، القرار الإداري، العقود الإدارية)، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2015.
- 30- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 31- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 32- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 33- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 34- محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 35- محمد أنور حماده، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
- 36- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
- 37- محمد علي الخاليلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة)، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
- 38- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري (الأساس الفني لبناء القانون الإداري، الإدارة المركزية، الإدارة المحلية، الضبط الإداري، نظرية المرافق العامة، الموظفين العاميين، الأموال العامة، امتيازات السلطة العامة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1988.
- 39- مفتاح خليفة عبد الحميد، حمد محمد الشلماني، انقضاء العقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2013.

- 40- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة(التنظيم الإداري، النشاط الإداري، أسلوب الإدارة وامتيازاتها، رقابة القضاء على أعمال الإدارة)، الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب 2010.
- 41- ممدوح الصرايرة، القانون الإداري(مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام)، الطبعة الأولى، دار النشر والتوزيع، عمان 2012.
- 42- منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2013.
- 43- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر و التوزيع، الجزائر 2010.
- 44- نواف كنعان، القانون الإداري(ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان 2006.
- 45- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري(ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان 2009.
- 2/ الرسائل والمذكرات الجامعية:**
- 1- أحمد السويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، فرع القانون العام، منشورة، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2015.
- 2- أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- 3- بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة دكتوراه في فرع القانون العام، منشورة، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر.
- 4- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، منشورة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 5- حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون الإداري المعمق، منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة 2015/2016.

- 6- خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة دون بيان نوعها، منشورة، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007.
- 7- ذيب زهير، معيار الاختصاص القضائي في النزاع الإداري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، منشورة، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر1، 2012/2013.
- 8- سلام عبد الحميد محمد زنكنة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير في الحقوق تخصص: قانون إداري، منشورة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ألمانيا، 2008.
- المجلات:**
- 1- سحر جبار يعقوب، فسخ العقد الإداري لاستحالة التنفيذ، مجلة صادرة عن مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2008.
- 2- لؤي كريم عبد، الأسس القانونية اللازمة لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مجلة ديالي، العدد53، 2011.
- 3- مجلس الدولة، قرار رقم030115، مؤرخ في 28 مارس 2006مجلة مجلس الدولة، عدد8، 2006.

فهرس المحتويات

الفهرس

البسمة.

شكر وعران.

الإهداء.

مقدمة (أ، ب، ت)

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية الإدارية.

تمهيد الفصل الأول: 06

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الإدارية..... 07

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية الإدارية..... 08

المطلب الثاني: عناصر المؤسسة العمومية الإدارية..... 10

المطلب الثالث: أنواع عناصر المؤسسة العمومية الإدارية..... 12

المبحث الثاني: الأعمال الإدارية الصادرة عن المؤسسات العمومية الإدارية..... 14

المطلب الأول: الأعمال الإدارية الصادرة عن المؤسسات العمومية الإدارية بالإرادة

المنفردة..... 15

المطلب الثاني: الأعمال الإدارية الصادرة عن المؤسسات العمومية الإدارية بتوافق

الإرادتين..... 54

خلاصة الفصل الأول..... 63

الفصل الثاني: نطاق رقابة مجلس الدولة على المؤسسات العمومية الإدارية.

65.....	تمهيد الفصل الثاني.....
66.....	المبحث الأول: مجال الرقابة القضائية لمجلس الدولة.....
67.....	المطلب الأول: الرقابة القضائية لمجلس الدولة على المستوى المركزي.....
72.....	المطلب الثاني: الأعمال الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية.....
75.....	المبحث الثاني: وسائل وآليات تحريك الرقابة القضائية لمجلس الدولة.....
76.....	المطلب الأول: مجلس الدولة قاضي ابتدائي ونهائي.....
94.....	المطلب الثاني: مجلس الدولة قاضي استئناف.....
98.....	المطلب الثالث: مجلس الدولة قاضي نقض.....
101.....	خلاصة الفصل الثاني.....
102.....	الخاتمة.....
105.....	قائمة المصادر والمراجع.....
112.....	الفهرس.....

خلاصة البحث:

تطرقنا في هذا البحث، إلى معرفة الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية الإدارية، وتبيان العناصر والأركان المكونة لها، والأعمال الصادرة عنها بشكل عام، في الفصل الأول.

و لكي يتسنى لنا بعد ذلك، معرفة المؤسسات التي تتصب عليها رقابة مجلس الدولة قضائياً، ويختص بالنظر في منازعاتها والقرارات الصادرة عنها، تطرقنا في الفصل الثاني إلى نطاق الرقابة القضائية لمجلس الدولة على المستوى المركزي، أي مجال وميدان رقابته في حدود اختصاصاته المذكورة سابقاً على نحو الدعاوى المتمثلة في الآليات القضائية التي من خلالها يتم تحريك الدعوى كونه مختص ابتدائياً ونهائياً في دعاوى الإلغاء والتفسير وكذا فحص المشروعية المعروضة والمرفوعة أمامه.